

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Contexto plantea apremiantes desafíos y riesgos para una democracia internacionalmente reconocida como sólida	249
Nuevas elecciones democráticas no modifican los fundamentos de la gobernanza	251
Poderes de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas	279
Repunte del apoyo de la ciudadanía a la democracia converge con una fuerte demanda de reforma política y bajos niveles de movilización social	295

HALLAZGOS RELEVANTES

- En febrero y abril 2022 se celebraron las decimoctavas elecciones nacionales consecutivas. El Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 de Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes.
- Hace 28 años (1994), cuando el padrón electoral tenía 1.660.562 votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño), el partido ganador obtuvo más de 2 veces más votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más grande.
- *El malestar ciudadano* es un buen predictor de la intención de voto 2022 en primera ronda, aunque el efecto varía en intensidad y dirección, pues la probabilidad de votar por alguno de los partidos aumenta con dicho malestar y en otros casos disminuye.
- En 2022 dos de cada 3 electores (65%) votaron por un partido político distinto al que había respaldo en 2018, la cifra más alta desde 1958.
- En la administración 2018-2022 se dieron cambios recurrentes en ministerios clave, como Presidencia, Comunicación, Cancillería y Hacienda y Educación, con una frecuencia superior a la de otros gobiernos.
- Por primera vez en las últimas tres décadas, durante dos años seguidos (2020 y 2021), los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance.
- La legislatura de mayo 2021- abril 2022, se caracteriza por ser el año de mayor aprobación de leyes desde 1986. En total se aprobaron 289 leyes, una cantidad tres veces mayor que el promedio de las tres décadas y media anteriores (90 leyes en una legislatura).
- Cantidad de leyes y decretos ejecutivos sometidos a control constitucional se mantiene en una cifra baja y sin variaciones sustantivas en el largo plazo.
- Con la llegada del nuevo gobierno, en mayo del 2022, se interrumpió la tendencia mayoritaria de desaprobación popular de los últimos 12 años. Al cumplirse los primeros 100 días del gobierno del presidente Rodrigo Chaves (agosto 2022), la ciudadanía mostraba un alto apoyo a su gestión.
- La disrupción pandémica y la baja evaluación de la gestión de gobierno coincidió, en 2021 e inicios de 2022, con un aumento en la creencia ciudadana en la democracia, revirtiendo una tendencia de deterioro a largo plazo.
- Mediante la herramienta del *Votómetro* fue posible identificar que el electorado de 2022 tuvo una alta inclinación a la agenda de reformas al sistema político y a los mecanismos de control y *accountability*.
- En materia de convivencia ciudadana, se registra la desmovilización de la sociedad civil debido a la baja intensidad de la protesta, acompañada de la pérdida de relevancia de las acciones colectivas de naturaleza confrontativa.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos^{a/}. 2000-2021

Indicador	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
Gestión del Ejecutivo							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	63	28	58	16	56	45	79
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	13	10	10	9	35	23	28
Salidas de ministros del Gabinete	5	2	3	5	9	11	4
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{a/}							
Ejecutivo	48	13	47	26	50	21	40
Legislativo	53	56	66	35	109	101	249
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	21	25	17	33	63	60	45
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	56	67	75	25	14	11	9
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	7	9	88	62	28	11	2
Tasa de éxito del Ejecutivo	28	14	31	8	16	13	20
Convivencia ciudadana							
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	275	317	365

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

Valoración general

En 2021 y parte del 2022, el sistema político costarricense fue capaz, con ayuda de la ciudadanía, de combinar dos resultados positivos. El primero de ellos consistió en organizar y celebrar elecciones nacionales legítimas, libres, limpias y transparentes. Este es un resultado importante pues las elecciones se realizaron mientras el país experimentaba los efectos de la disrupción pandémica y en un contexto internacional desfavorable para la democracia.

En términos generales, las elecciones nacionales 2022 lograron resolver, sin mayores dificultades y controversias, la conformación del nuevo gobierno y autoridades legislativas. Sin embargo, un primer flanco débil de la democracia electoral es remediar la creciente desconexión entre partidos políticos y ciudadanía. Ante una primera “prueba de estrés”, la democracia costarricense fue capaz de salir adelante, aunque en un panorama de crecientes dificultades.

Un segundo flanco débil del sistema es la ausencia de reformas a ciertas normas del sistema electoral que regulan la organización de los partidos, su acceso al financiamiento político, e incluso los mecanismos para elegir a sus representantes (este segundo tema se trata en el capítulo 9 de este Informe).

A raíz de la desconexión partidos-ciudadanía mencionada, las elecciones 2022 constituyen un nuevo episodio de debilitamiento de los partidos políticos, que agrava la crisis de representatividad que los aqueja. Esto ocurre por varias razones. Por un lado, las agrupaciones que triunfan en las elecciones recientes lo hacen con un respaldo mucho menor que el apoyo que recibían hace 30 años, cuando la cantidad de votantes era un millón y medio más pequeña. En segundo lugar, porque el mandato que reciben los triunfadores es frágil y nuevamente condicionado por un “gobierno dividido”, en el cual las fuerzas de oposición son mayoría en el Congreso. Una tercera muestra de debilitamiento está relacionada con el hecho de que las organizaciones partidarias se concentran en asuntos electorales y no se preparan para gobernar, como lo plantea el análisis de los planes de gobierno realizada para este capítulo. La amplia mayoría de las propuestas son imprecisas, tienen poco nivel de concreción y no plantean con claridad cómo resolver lo que proponen. A su vez, los partidos políticos nuevos están conformados por personas con un largo pasado en otras

agrupaciones y adolecen de lo que sus militantes identifican como el elemento diferenciador con respecto a otros competidores: los procesos de formación ideológica. En balance, las elecciones 2022 no alteraron los fundamentos políticos de la gobernanza, los cuales siguen dominados por la composición multipartidista del Parlamento, la fragmentación partidaria y la alta inestabilidad del voto.

Por otra parte, un segundo logro favorable del sistema político en el período estudiado fue el respeto a la división de poderes y la cooperación entre ellos en asuntos claves del manejo de la pandemia y la crisis fiscal, evitaron episodios de conflicto institucional, aunque no lograron evitar altos costos económicos y sociales para la ciudadanía. Los poderes de la República lograron sortear las crisis fiscal y pandémica. El Ejecutivo aplicó un amplio uso de los decretos para afrontar ambas crisis y, a pesar de que emitió más decretos de alto alcance, éstos se apegaron al Estado de derecho y a la legalidad. Un análisis de revisión constitucional descartó que haya existido una extralimitación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio de sus potestades, incluyendo temas sensibles como las medidas y restricciones sanitarias.

Por su parte, el Poder Legislativo cerró el período constitucional más productivo desde 1986 impulsado por la vigencia del acuerdo funcional descrito en anteriores ediciones de este capítulo. Esta elevada productividad se refleja en una alta cantidad de leyes aprobadas, buena parte de las cuales son leyes sustantivas que amplían o restringen derechos o amplían las potestades del Estado. Además, sobresalió en este período una buena práctica legislativa de asignar recursos en aquellas normas que así lo requieran. Este informe le atribuye a la ausencia o debilitamiento de actores con capacidad de veto y a una mayor convergencia ideológica, las razones de este rendimiento atípico del Congreso. El tercer poder de la República, el Judicial, logró brindar sus servicios durante los cierres de pandemia, y ejecutar el control constitucional sobre las acciones de los otros dos poderes, dos logros de gran importancia para el funcionamiento del Estado democrático de derecho. Sin embargo, el Poder Judicial continúa afrontando una fuerte crisis de su gobernanza política, que crea riesgos no solo para el sistema de administración de justicia, sino también para la democracia misma.

Pese a los logros políticos ya mencionados, nuevamente la democracia costarricense mostró grandes dificultades para atender y resolver, oportunamente, las demandas de

la ciudadanía. Amplios sectores de la población consideran que el rumbo del país es equivocado y anhelan cambios. Asimismo, la ciudadanía identifica, de manera recurrente al costo de vida, la pobreza y el desempleo como los principales problemas del país y a la clase política como incapaz de resolverlos. Además, en la población persiste una fuerte insatisfacción con las entregas estatales, persistentemente calificadas como insuficientes. En general, el descontento y la baja satisfacción con el funcionamiento de la democracia predominan en la sociedad costarricense. Pese al alto malestar, la mayoría de costarricense sigue respaldando a la democracia como forma de gobierno.

El fuerte protagonismo de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el período estudiado contrasta con la desactivación de la sociedad civil y la ciudadanía, medida a través de la baja ocurrencia de acciones colectivas y la pérdida de relevancia de las protestas confrontativas. Este es, sin duda, un resultado negativo en un momento inoportuno, pues las organizaciones sociales y partidos políticos exhiben los mismos síntomas: desmovilización y dificultades orgánicas, en momentos en que es clave una mayor vigilancia ciudadana. En estas condiciones, el *Votómetro 2022* identificó una fuerte demanda de la ciudadanía por reformas políticas, en aras de la eficiencia política y la rendición de cuentas. Para materializar estas reformas, la ruta preferida por la ciudadanía sigue siendo la vía democrática, como lo evidencia el estudio de las actitudes políticas de la población.

En síntesis, el sistema político fue capaz de administrar las crisis fiscal y pandémica al tiempo que logró resolver la formación del gobierno mediante elecciones y que dichas autoridades gobiernen democráticamente. Ambos resultados son claramente favorables, particularmente en un contexto internacional en el que sobresalen regresiones políticas de gran envergadura. No obstante, desde el punto de vista más estructural, la contribución de la democracia al desarrollo humano sostenible sigue siendo insuficiente. La fragilidad de los fundamentos políticos para la gobernabilidad, acentuada por la crisis de representatividad, siguen dificultando la atención de las principales demandas ciudadanas, relacionadas con las oportunidades y capacidades del bienestar. En ese sentido, podría decirse que la democracia costarricense le “queda debiendo” a la ciudadanía.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2021

En 2020 y una parte del 2021, la democracia costarricense logró mantener la estabilidad política sin deteriorar su calidad democrática, pese a la profunda disrupción económica, social y sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, sin embargo, eso no se tradujo en la atención de las principales necesidades de las personas.

La renovación, en condiciones tan difíciles, de esa estabilidad es producto de una combinación de factores tanto estructura-

les como coyunturales. En el largo plazo, una democracia electoral de larga data, con robustas instituciones del Estado democrático de derecho, una amplia institucionalidad del Estado de bienestar con políticas sociales universales y selectivas, y los aún comparativamente altos niveles de legitimidad del sistema entre la ciudadanía, han creado un “colchón” amortiguador frente a las crisis. Esta capacidad amortiguadora no es un “seguro” contra procesos futuros de desestabilización, pero

crean márgenes de maniobra para atender los riesgos y amenazas que emergen.

En el corto plazo, y esto es decisivo durante el período bajo análisis, un acuerdo político funcional entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas de oposición en el parlamento se extendió por tercer año consecutivo.

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

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

Democracia participativa

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

Administración de la justicia

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

Gestión y representación política responsables

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

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

Participación y rendición de cuentas

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

Convivencia ciudadana

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

Política exterior

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

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

Este capítulo estudia el desempeño de la democracia costarricense a lo largo del 2021 y parte del 2022, y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo que venían siendo reportadas en ediciones anteriores. En relación con algunos temas como el análisis del Poder Legislativo, el Ejecutivo, el de rotación de gabinete, el del clima de opinión pública y el de acciones colectivas, el período en estudio utiliza la barrera temporal de los *Informes Estado de la Nación*, que tradicionalmente el tema político ha enfocado en los períodos gubernamentales. Es decir, en esta ocasión se incluye toda la información que se pudo recabar, sistematizar y analizar entre los meses de mayo 2021 y abril 2022.

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

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos,
- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley y donde las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas,

- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

El presente capítulo combina el seguimiento de asuntos claves para la valoración de la contribución de la democracia al desarrollo humano con el estudio de nuevas áreas temáticas, y con la ampliación de otras fronteras de información. En lo que respecta al primero de estos ámbitos, se analiza la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las interacciones entre ellos, aspectos que han sido identificados como factores claves del desempeño del sistema político. En cuanto al segundo, se estudian en profundidad los principales resultados de los comicios 2022 y los fundamentos de la gobernanza política derivados de ellos.

El documento se nutre de dos tipos de aportes: los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para la primera parte del capítulo, y de los análisis en temas electorales. En términos generales, algunos estudios son aproximaciones iniciales a asuntos complejos, poco estudiados; y otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, realizadas con nuevas herramientas metodológicas, sobre temas que este Informe ha desarrollado tradicionalmente.

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. La primera enfatiza en las condiciones del contexto nacional e internacional para evaluar la contri-

bución de la democracia al desarrollo humano sostenible. El segundo apartado enfatiza en el hecho de que los comicios 2022 son parte de una nueva era política inaugurada en 2014 y analiza los principales resultados de las elecciones en primera y segunda ronda. Por su parte, la tercera estudia las relaciones Ejecutivo-Legislativo y asuntos judiciales, particularmente en el desempeño de los poderes, en los que destaca la revisión constitucional como una de las fortalezas del Estado de derecho, especialmente en una coyuntura de crisis pandémica y fiscal. Finalmente, la cuarta y última sección aporta explicaciones al comportamiento de la protesta social, las dinámicas de la cultura política y el clima de opinión pública, temas pertinentes en materia de convivencia ciudadana.

Contexto plantea apremiantes desafíos y riesgos para una democracia internacionalmente reconocida como sólida

El *Informe Estado de la Nación* efectúa, de manera periódica y sistemática, una valoración de la contribución que hace la democracia costarricense al desarrollo humano. Este balance procura identificar, a través de un conjunto de indicadores y dimensiones, si el sistema político costarricense fue un catalizador, o un obstáculo, para atender las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida. Asimismo, en aquellos temas en los

que es posible, cada vez que el Informe coincide con el fin de una administración gubernamental, como en este caso con la Administración Alvarado Quesada 2018-2022, el capítulo hace una lectura de mediano plazo.

Para encontrar explicaciones de fondo a este tema, el presente Informe señala que el contexto en el cual las instituciones y las personas representantes políticos interactúan constituye un factor determinante para evaluar el rendimiento de la democracia. Este contexto impone una serie de factores que condicionan las dinámicas y resultados del sistema político.

Situación política actual convive con una crisis del desarrollo humano en el país

En los tiempos actuales la sociedad costarricense atraviesa por una crisis en su desarrollo humano. Esta coyuntura provoca un alto riesgo de que ocurran regresiones, más o menos permanentes, en los logros históricos de Costa Rica, debido a la falta de respuestas frente a la ampliación de las ya profundas desigualdades económicas y sociales pre-pandémicas, el debilitamiento de su Estado de bienestar y de las políticas de sostenibilidad ambiental (PEN, 2021).

El Informe 2021 señaló que el país avanza por el camino de una sociedad aún más desigual. La pandemia del covid-19 aceleró este proceso, aunque no fue el único disparador. Un primer efecto se caracterizó por una rápida y profunda contracción económica, que provocó pérdidas inmediatas de empleo, ingresos y empresas junto al empeoramiento de la crisis fiscal. Este fuerte impacto afectó de manera especialmente aguda a las poblaciones y territorios más vulnerables.

A este primer gran impacto lo siguió, en 2021 y en lo que va del 2022, una recuperación de la economía que trae mejoras relativas y parciales de los indicadores promedio de empleo e ingreso, y cierto alivio de la situación fiscal en relación con los peores niveles alcanzados durante la contracción. Sin embargo, la mejoría está concentrada en algunas actividades y territorios específicos y no cubre a amplios sectores económicos y

sociales. La combinación de estos efectos es negativa desde el punto de vista del desarrollo humano, cuyos principales resultados profundizaron las desigualdades sociales y territoriales que la sociedad costarricense venía arrastrando a lo largo del presente siglo, así como la insostenibilidad en el financiamiento del Estado de bienestar social (PEN, 2021).

En materia económica, la insostenibilidad de las finanzas públicas amenaza el financiamiento de la política pública para promover el desarrollo humano (ver capítulos 2 y 3 en este Informe). En la actualidad, la situación fiscal sigue siendo crítica desde la perspectiva de asegurar el funcionamiento de los programas sociales y la ampliación de sus entregas.

La afectación de la pandemia por covid-19 ha generado impactos severos en toda la población (PEN, 2021). En lo relacionado con temas sanitarios, al 04 de octubre de 2022, la cantidad de contagios por covid-19 rondaba el millón doscientos mil casos y el número de muertes asociadas a este virus ascendía a la cifra de 8.970 decesos. Esta situación obligó a reprogramar servicios médicos a un importante grupo de la población, impactando así en las denominadas “listas de espera” y la institucionalidad sanitaria ha tenido que redireccionar recursos para afrontar la pandemia.

Una coyuntura caracterizada por la combinación de efectos negativos derivados de una crisis fiscal, por un lado, y una crisis sanitaria por el otro, depara un escenario de alta incertidumbre socioeconómica con efectos políticos. En distintos sectores de la sociedad hay una fuerte percepción de inseguridad con respecto a los ingresos y el trabajo. Ante ello, las personas consumidoras y los grupos empresariales manifiestan mayor desconfianza sobre las condiciones económicas presentes y futuras.

La incertidumbre social no solo tiene un origen económico. Otra de sus fuentes proviene de los escándalos de corrupción. A pesar de que no es un asunto nuevo en la sociedad costarricense, los casos más recientes han minado la confianza y la credibilidad de la ciudadanía. De hecho, en las tres últimas campañas electorales (2014, 2018 y 2022) distintos escándalos

han influido fuertemente en la opinión pública e impactado a partidos y líderes políticos, a autoridades judiciales y funcionarios públicos. En el caso más reciente, a mediados del 2021, se denunciaron arreglos ilegales entre funcionarios públicos encargados de supervisar obras de infraestructura vial y contratistas privados, con el fin de aumentar el precio de las obras viales. Dada la complejidad de los casos recientes, la investigación y etapas preparatorias se prolongan por varios años, sumado al tiempo de las etapas de juicio y apelaciones, lo cual abona a la desconfianza y a un sentimiento de impunidad en la población.

Ahora bien, en perspectiva comparada, el país sigue mostrando una fortaleza en un panorama internacional adverso, como se describe en el siguiente apartado.

Democracia costarricense sale bien calificada en la comparación internacional, pese a sus problemas

La crisis de desarrollo humano que atraviesa el país, agudizada por la disrupción pandémica, plantea complejos desafíos y riesgos políticos para la democracia costarricense. Un contexto tan adverso para la convivencia política como el indicado en el acápite anterior refuerza la importancia de que el *Informe Estado de la Nación* indague si la estabilidad democrática está en riesgo o si hay señales de deterioro. Una valoración al respecto debe complementar el enfoque exclusivamente nacional de los problemas de la democracia con una mirada comparativa internacional, que permita tener una mejor apreciación sobre la profundidad de los problemas que experimenta el sistema político costarricense.

Uno de los análisis internacionales de más reciente creación y que ha ganado una importante reputación es el que se denomina Variedades de la Democracia (*Varieties of Democracy*). Este proyecto publica un reporte denominado *Democracy Report*, cuya versión más reciente corresponde al año 2022. Según este reporte, el nivel de democracia del que goza la ciudadanía promedio a nivel mundial ha disminuido, al punto de que los avances de las últimas tres décadas

se han erradicado. Además, la cantidad de dictaduras en el orbe sigue creciendo y las autocracias (régimenes antidemocráticos) han transformado su perfil. De acuerdo con este reporte mundial, la cantidad de democracias liberales se sitúa en sus niveles más bajos en veinticinco años (V-Dem, 2022).

Al analizar la situación del régimen político costarricense el panorama es menos pesimista que el del resto del mundo. Según el texto citado, Costa Rica se considera como una de las 34 democracias liberales en el mundo. La mayoría de estas naciones son europeas y en América Latina solamente tres países pertenecen a este grupo: Chile, Costa Rica y Uruguay. La situación de la democracia costarricense no ha variado significativamente a lo largo de la última década (2011-2021), ubicándose en la lista de los diez países más democráticos del mundo.

Otro de los estudios comparados sobre el estado de la democracia a nivel mundial corrobora estos resultados. Se trata del índice de democracia de la prestigiosa revista *The Economist*, que contempla 60 indicadores en cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación y cultura políticas. En este caso también se agrupa a los sistemas políticos de los países en categorías que van desde democracias plenas hasta régimenes autoritarios. De acuerdo con el estudio más reciente (2021), Costa Rica, junto con Uruguay son las únicas dos naciones que pertenecen al grupo de democracias plenas en América Latina, región en la que prevalecen los régimenes considerados como las democracias defectuosas o imperfectas (once países) y los régimenes híbridos (siete naciones). En perspectiva global, Costa Rica se ubica en el grupo de las veinte naciones más democráticas. Entre los indicadores contemplados, la democracia costarricense puntúa con valores más bajos en la categoría de funcionamiento del gobierno.

El tercer insumo considerado en esta sección es el *Reporte Global del Estado de la democracia 2021* del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Este estudio incluye 28 indicadores para medir el

estado de la democracia. Estos informes se refieren a tres tipos de régimenes principales: democracias, régimenes híbridos y autoritarios. Tanto los régimenes híbridos como los autoritarios se clasifican como no democráticos. En el caso de Costa Rica, el país obtiene puntajes en las categorías más altas en 24 de los 28 indicadores. De los cuatro indicadores en los que el país consigue notas intermedias, tres de ellos son: participación electoral, administración imparcial y ausencia de corrupción; mientras que el indicador peor evaluado es el de democracia directa.

Otros estudios recientes han examinado las respuestas de los Estados a la pandemia del covid-19, así como sus potenciales efectos en la calidad de la democracia en general. En dos de los reportes mencionados anteriormente se aborda esta materia. Los indicadores para Costa Rica muestran resultados muy similares, aunque con algunas diferencias de matiz importantes.

El estudio especializado de *Varieties of democracy* incluye el índice de violaciones de los estándares democráticos durante la pandemia (PanDem) y el índice de retroceso pandémico (PanBack), con el fin de evaluar si las respuestas de emergencia a covid-19 afectan o no la calidad de la democracia dentro del país. Al considerar el período entre marzo de 2020 y junio de 2022, Costa Rica sobresale como uno de los casos con violaciones menores en esta materia (por ejemplo, que la declaración de situación de emergencia por la pandemia no estableció un plazo definido), con limitadas implicaciones para la estabilidad democrática.

Por su parte, el monitor global de IDEA Internacional sobre las medidas para paliar con el covid-19, reporta en Costa Rica violaciones menores, atribuidas principalmente a acciones como: i) declaratoria de emergencia sin plazo establecido, ii) limitaciones a la educación de la niñez y adolescencia debido a cierres de centros educativos para mitigar contagios, iii) protestas y acciones de grupos antivacunas y iv) restricciones a la libertad religiosa al establecer límites de concurrencia a las congregaciones.

En síntesis, la estabilidad democrática

costarricense ha estado expuesta a fuertes presiones y tensiones derivadas de una crisis dual: la fiscal y la pandémica, que combinadas constituyen un caldo de cultivo de profundas repercusiones. Sin embargo, desde una perspectiva comparada, durante el período analizado, su sistema político logró sostener los niveles de calidad democrática, un activo importante para que la ciudadanía, en el futuro, pueda atender los graves y complejos desafíos pendientes del desarrollo humano del país.

Nuevas elecciones democráticas no modifican los fundamentos de la gobernanza

Los comicios nacionales de 2022 dieron el triunfo al Partido Progreso Social Democrático, una agrupación de reciente creación y sin ninguna experiencia electoral previa, en una de las contiendas más atípicas en la historia reciente del país. Este resultado obedeció a múltiples factores, entre ellos el ascenso de una candidatura que no ha militado formalmente en los partidos que han sido gobierno en las últimas dos décadas y, el derrumbe del apoyo del partido en el Gobierno y de su principal opositor en 2018 (Restauración Nacional), que dejó a un importante sector del electorado en búsqueda de a quién darle su apoyo, aunque sea de manera transitoria. Pese a la singularidad de estos comicios, los resultados no variaron los fundamentos de la gobernanza: fueron elecciones libres, transparentes y ordenadas, cuyos resultados mantuvieron la conformación multipartidista del Congreso y reducidos apoyos legislativos para la nueva administración. Además, la campaña ocurrió en un escenario de elevada volatilidad y alta incertidumbre. Todos estos elementos son considerados como fundamentos de la política en este *Informe*, pues condicionan el accionar de las distintas fuerzas políticas a la hora de decidir asuntos de interés público.

Estas conclusiones se sustentan en un análisis que considera, por un lado, los resultados de las elecciones de febrero y abril de 2022, y por el otro, los hallazgos obtenidos con base en nuevas metodologías para el estudio de los procesos electorales.

Elecciones libres, limpias y legítimas pese a tiempos convulsos

Buena gestión electoral y legitimidad del TSE, con aceptación de resultados por los contendientes

En febrero y abril 2022 se celebraron las decimoterceras elecciones nacionales consecutivas para renovar las autoridades en el Poder Ejecutivo y el Legislativo desde 1953. Se eligieron los cargos de presidente, dos vicepresidentes y 57 representantes legislativos. Un repaso a los datos generales del proceso da cuenta de 3.541.908 personas habilitadas para votar. Además, 50.832 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero, en la tercera ocasión en que esto fue posible. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instaló 6.847 recintos en 2.133 centros de votación dentro y fuera del país. Veinticinco personas compitieron por la presidencia, 21 hombres y 4 mujeres. Esta es la cifra más alta de aspirantes en una contienda electoral en toda la historia.

Una vez más, los comicios transcurrieron con calma y normalidad. No se registraron actos de violencia política u otro tipo de situaciones que atentaran contra el proceso. La decisión final reflejó, nuevamente, la voluntad popular. No hubo denuncias formalmente presentadas a las instancias correspondientes a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Las candidaturas y agrupaciones perdedoras aceptaron rápidamente el resultado. Asimismo, una vez más, la misión de observadores electorales internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó el nivel de profesionalismo y pericia técnica con el que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha organizado estos comicios y el compromiso de la ciudadanía en este ejercicio democrático (OEA, 2022).

Desde el punto de vista procedimental, fue una elección libre y limpia, en la que se puso a prueba y se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia y las instituciones electorales costarricenses. La

segunda ronda también transcurrió con normalidad. Las denuncias por fraude electoral constituyen un síntoma preocupante, pero fueron infundadas y no trascendieron más allá del calor de la campaña, en buena medida porque ganó la agrupación que las formuló. Al final, el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 del Partido Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes. Con este resultado, el PPSD, un partido en el que su candidatura presidencial y un grupo de allegados, logra un acuerdo para utilizar la franquicia partidaria y sin haber participado en una contienda electoral previa¹, logra ganar la elección y comandar el Poder Ejecutivo por primera vez.

En síntesis, tanto las garantías a los derechos y libertades políticas durante el proceso electoral, como la aceptación no problemática de los resultados por parte de todas las agrupaciones en pugna confirmaron la plena vigencia de los principios democráticos de la sociedad costarricense, una de las aspiraciones normativas que evalúa este capítulo.

Comicios 2022 son parte de una nueva era electoral inaugurada en 2014

Los resultados generales del 2022 pueden comprenderse mejor cuando se los sitúa en perspectiva histórica mediante una periodización de los procesos electorales en el país. Esto permite crear un marco de interpretación para entenderlos mejor, pues algunos procesos electorales comparten algunas similitudes, que permite clasificarlos en un solo grupo y distinguirlos de otros.

En el caso de Costa Rica, es posible agrupar a las 18 elecciones del período 1953-2022 en cuatro grandes períodos, según el mandato otorgado al presidente en dos ámbitos: el primero de ellos es el apoyo popular emanado de las urnas y el segundo, el mandato otorgado al Ejecutivo en su relación con el Parlamento, por medio de la fracción oficialista. Según esta perspectiva, el mandato presidencial puede ser

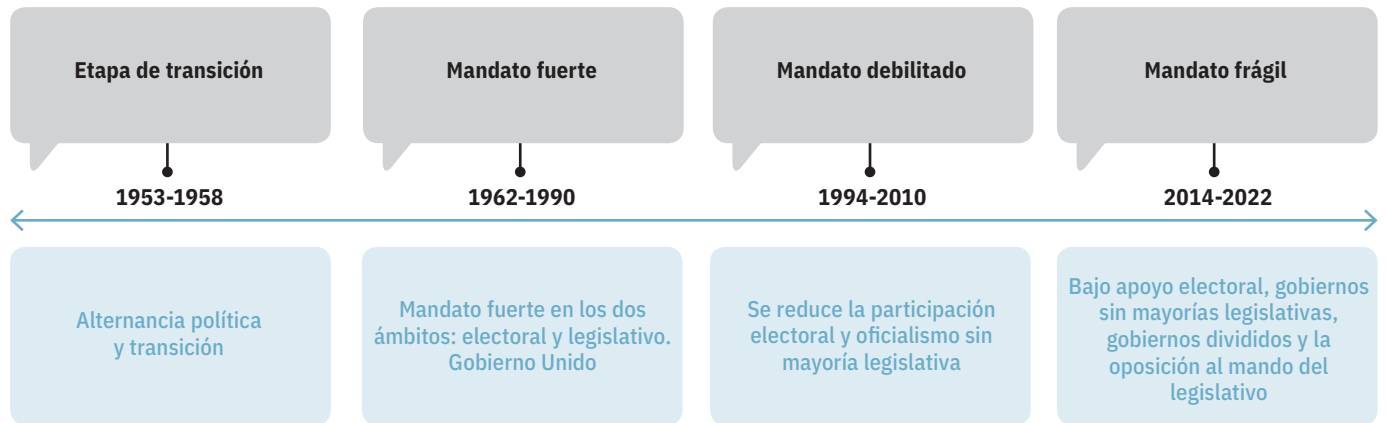
más robusto cuando combina un fuerte apoyo popular con un amplio respaldo en el Legislativo. En el otro extremo, la situación del presidencialismo es frágil en circunstancias en las que su respaldo en las urnas no es extendido y su fracción oficialista es limitada.

Una mirada de largo plazo al mandato político de las elecciones en Costa Rica permite identificar 4 etapas de estos procesos:

- **1953 y 1958, etapa de transición:** el mandato presidencial de estos dos primeros comicios, después de las disputas y transformaciones de la década de los años 1940 que derivaron en la guerra civil de 1948, se caracteriza por ser un período de alternancia y transición política debido a que grupos importantes del electorado se vio obligada a exiliarse.
- **1962-1990, fuerte mandato:** a lo largo de estas casi tres décadas, los presidentes alcanzaron un fuerte mandato en los dos ámbitos electoral y legislativo. Es decir, las elecciones se resolvieron por amplios márgenes (con la excepción de 1966) y se daba, con frecuencia, lo que se denomina gobierno unido, entendido como la situación en la que el partido ganador controlaba el Ejecutivo y la mayoría legislativa (la excepción a ello fueron los comicios de 1966 y 1978, ambos ganados por partidos opositores al PLN).
- **1994-2010, mandato debilitado:** en esta etapa el mandato presidencial es debilitado, debido a la conjugación de dos factores. En primer lugar, se reduce la participación electoral y, con ello, el apoyo popular. Además, los gobiernos no cuentan con mayoría legislativa y sus fracciones parlamentarias se ubican por debajo del umbral de los 29 votos de mayoría simple.
- **2014-2022, mandato frágil:** en esta fase, los mandatarios experimentan un mandato frágil ocasionado por un bajo apoyo electoral, sin mayorías legislativas y gobiernos divididos con un partido en control del Ejecutivo y la oposición al mando del legislativo.

Figura 5.1

Periodización de las elecciones en Costa Rica según tipo de mandato



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b.

En resumen, los comicios del 2022 generaron un mandato político frágil para las autoridades gubernamentales. Como se analiza en las próximas secciones, ello se explica no solo por la cantidad de votos y curules obtenidos, sino por características propias del proceso mismo: alta indecisión del electorado, una elevada incertidumbre a lo largo de toda la campaña, así como apoyos electorales frágiles, transitorios y volátiles han caracterizado a la competencia reciente por el poder, lo que ha originado una nueva etapa política.

Participación en las urnas se reduce y aumenta la volatilidad electoral

Una de las particularidades de los comicios 2022 es el bajo nivel relativo de participación de la ciudadanía. En esta oportunidad, el 60% de las personas empadronadas ejerció el derecho al sufragio en la primera ronda y el 57% lo hizo en el balotaje en abril, el nivel más bajo desde 1953. Este comportamiento prolonga una larga tendencia de reducción de la afluencia a las urnas inaugurada en 1998. Como ha sido la tónica en las casi siete décadas de procesos electorales, en el centro del país la asistencia ciudadana es mucho mayor que en las regiones periféricas (costeras y fronteras). Las bre-

chas entre ambas zonas son evidentes, no solo en el ámbito político, sino también en términos de desarrollo económico y social. También sobresale una mayor participación en la vertiente del Océano pacífico que en la zona Caribe.

Este fenómeno ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores. Incluso, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación (los puntos rojos en el mapa, que corresponden a centros de votación), rodeadas por vastas zonas de baja participación (puntos verdes), con personas “desenganchadas” de la democracia electoral. Lo novedoso del 2022 es que el “país político” sufrió una contracción territorial en comparación con las tres elecciones previas (2010, 2014 y 2018), identificada en la península de Nicoya y el Pacífico Central (mapa 5.1).

La reducción de la afluencia a las urnas fue generalizada en todo el país. Cuando se analiza la distribución del voto entre cantones, entre 2018 y 2022, en todos ellos la participación fue menor que en 2018. Las únicas localidades con niveles similares entre ambas elecciones son Dota, León Cortés y Tarrazú (gráfico 5.1).

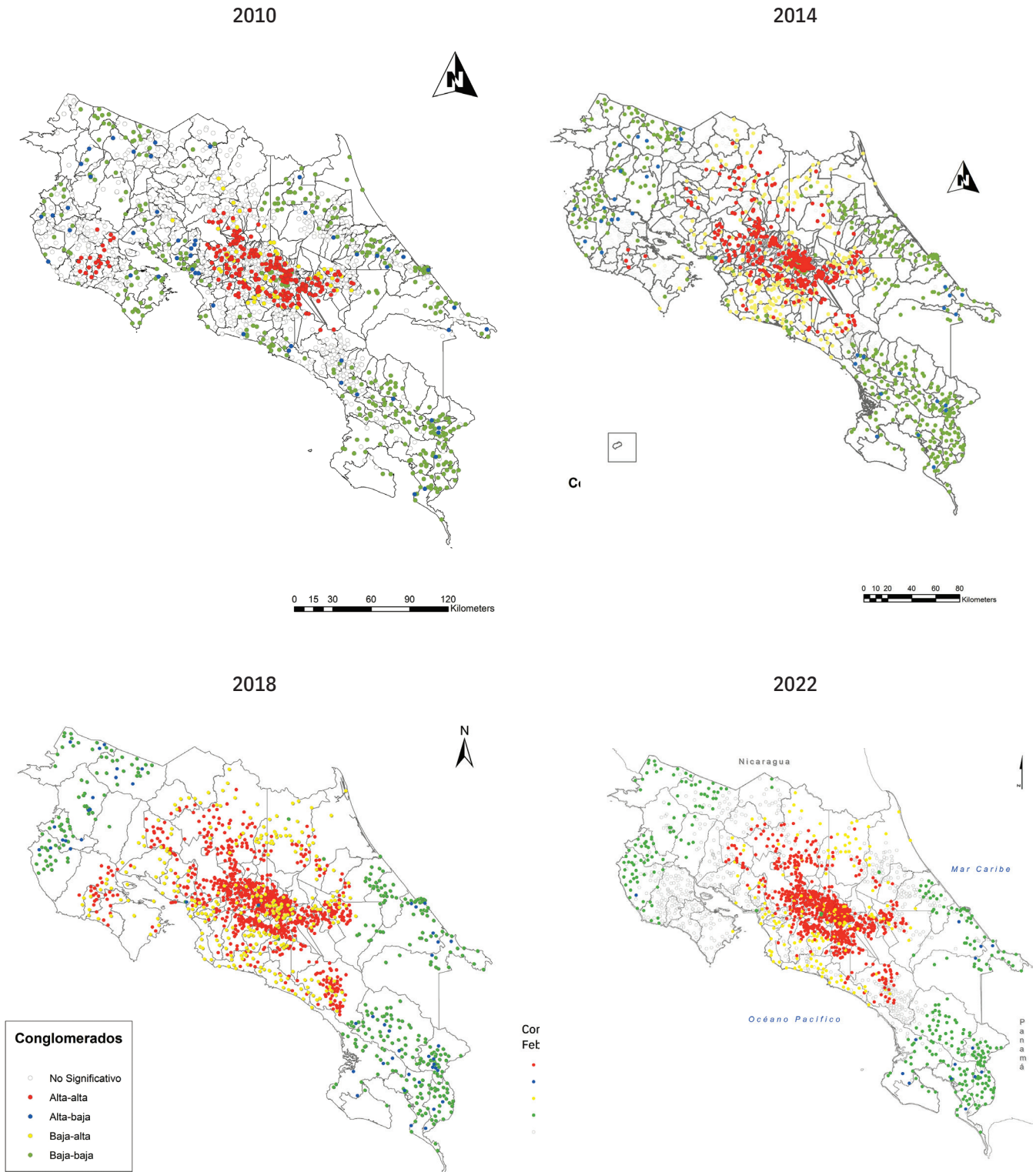
Por primera vez, el partido que ganó el Valle Central en primera ronda no logra defenderlo en el balotaje

Desde el punto de vista electoral, la región conocida como el Valle Central es el “gran elector” o “decididor” de los comicios en Costa Rica por dos razones fundamentales, una geográfica y la otra de índole política. En primer lugar, porque debido a la distribución de la población del país y, particularmente, su fuerte concentración en el centro del territorio, entre mayor sea el margen de victoria de una candidatura en esta zona geográfica, más altas son las probabilidades de adueñarse de la presidencia de la República. La segunda razón está relacionada con el hecho de que en el Valle Central hay una afluencia más alta a las urnas, en comparación con las regiones periféricas del país, particularmente zonas costeras y fronteras.

Por lo tanto, no es extraño que usualmente la balanza electoral la incline la participación del centro del territorio. Sin embargo, en algunas ocasiones el Valle Central puede que pierda su poder como “gran elector” y no ser determinante en el resultado. Para que este escenario se concrete deben cumplirse dos condiciones de forma simultánea: i) que el voto del centro país se divida o, que la agrupación

Mapa 5.1

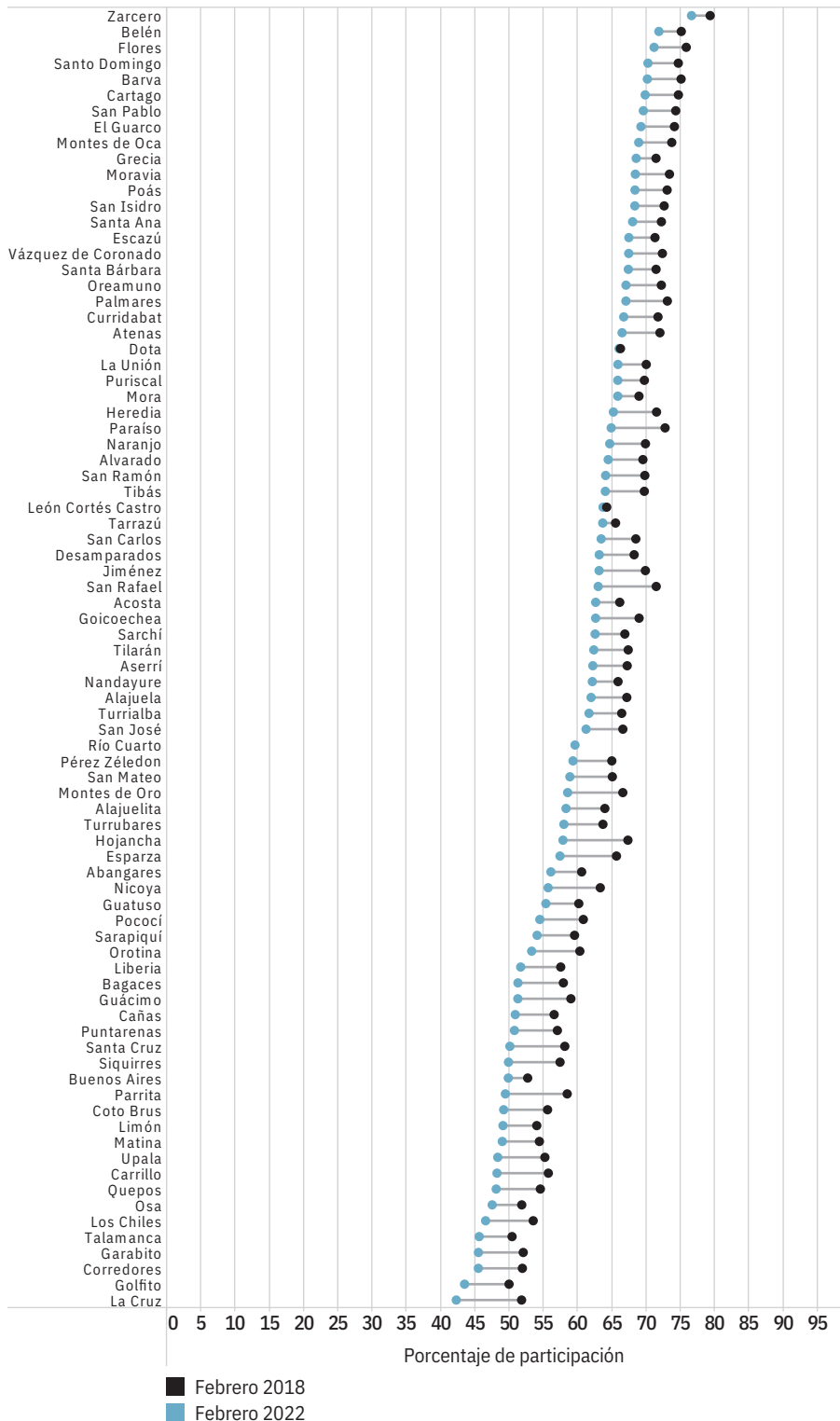
Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022



Fuente: Camacho, 2022.

Gráfico 5.1

Abstencionismo en elecciones nacionales, según cantón. 2018 y 2022
(porcentaje del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

que lo gane lo haya conseguido por un margen estrecho y, ii) que una de las fuerzas políticas triunfe por un amplio margen en la periferia del país.

El análisis de los resultados electorales muestra que, en 2022, aun y cuando el voto del centro del país fue determinante para el triunfo del PLN en primera ronda, no fue el factor decisivo en el balotaje. La distribución de votos territoriales muestra que el PLN ganó, en febrero 2022, la mayoría del país con 63 cantones, incluyendo los del Valle Central. Se trataba de una amplia ventaja. Esos cantones habían dado, en buena medida, el gane al PAC en las dos elecciones previas.

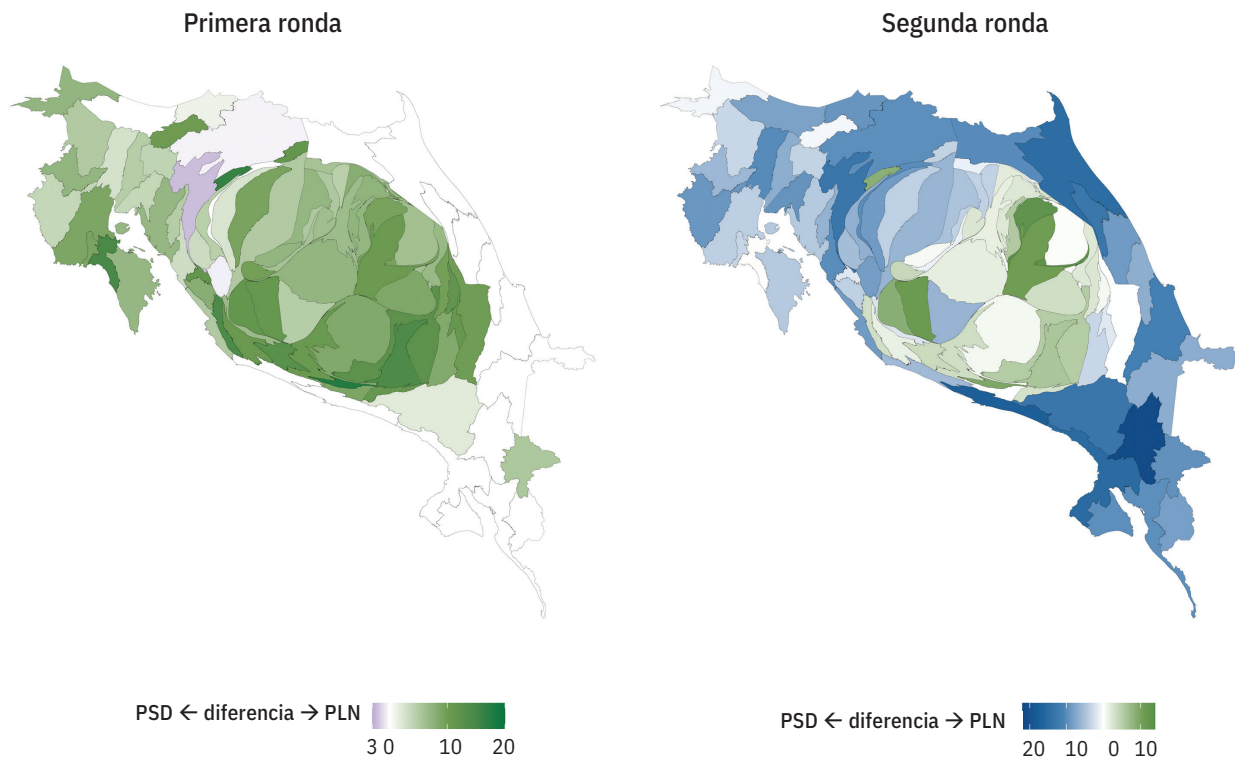
En primera ronda el Partido Progreso Social Democrático (PPSD), ganó únicamente tres cantones del país por muy poco margen, todos localizados en la provincia de Alajuela: San Ramón, Atenas y San Carlos. No obstante, el voto nacional lo ubicó en segundo lugar y le dio la posibilidad de optar por el balotaje con el PLN. El partido oficialista PAC desapareció del mapa electoral pues no logró ganar ni un solo cantón en la primera ronda de 2022.

Los resultados del balotaje fueron radicalmente opuestos. El PPCSD desplazó por completo al PLN de la mayoría del territorio. Ganó 53 cantones y con ello el mandato del Ejecutivo por primera vez. En cantones como en San Carlos el PPCSD amplió su ventaja y alcanzó el 58% de los votos, en San Ramón el 61%, mientras que en otras localidades que había perdido en febrero los ganó en abril, como en Grecia en donde obtuvo el 57% y en Alajuela el 55%. El PLN, por su parte, logró el triunfo solamente en 29 cantones, perdió 34 con respecto a la primera ronda y con ello acreditó la tercera derrota consecutiva en un balotaje. En algunos cantones del centro del país la ventaja del liberacionismo fue reducida en el balotaje como en Goicoechea (50% de los votos), Tibás (51%) o San José (52%). En pocos municipios del país el PLN alcanzó un alto respaldo, como en Montes de Oca (61%), Escazú o en Curridabat (59%).

Este indicador refleja, en buena medida, la fuerte erosión de la base de apoyo electoral en el territorio que el PLN

Mapa 5.2

Cartogramas de partido ganador por cantón. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022 con datos del TSE.

cosechó entre 2010 y 2014. Los cartogramas identificados en el mapa 5.2, muestran el área relativa de cada cantón en función al tamaño del padrón electoral respectivo. Cantones con más electores son cantones más grandes, y a la inversa, los más pequeños en electores aparecen de menor tamaño relativo en el mapa. Además, entre más intensos sean los colores, mayor es el margen de victoria a favor de uno u otro partido. Como se aprecia, el voto del centro no tuvo un claro dominador en segunda ronda, como sí había ocurrido en la primera. Asimismo, el PPSD controló la periferia en el balotaje, a pesar de su escasa presencia en febrero.

En síntesis, si bien es cierto en las elecciones de 2018 y 2022 el resultado se revirtió entre primera y segunda ronda hay una diferencia sustancial entre ambas. En los comicios más recientes, el partido que triunfó en febrero no logró

mantener su ventaja y perdió el balotaje. Esto ocurrió porque el margen de victoria en el centro del país en la segunda ronda, generalmente decisivo, fue estrecho y mucho menor que en la primera y, porque el partido ganador (PPSD) obtuvo un fuerte respaldo en las zonas periféricas y compitió por el voto en el centro del país.

Colapso electoral del PAC y triunfo de una nueva agrupación en un contexto general de reducción de apoyos partidarios

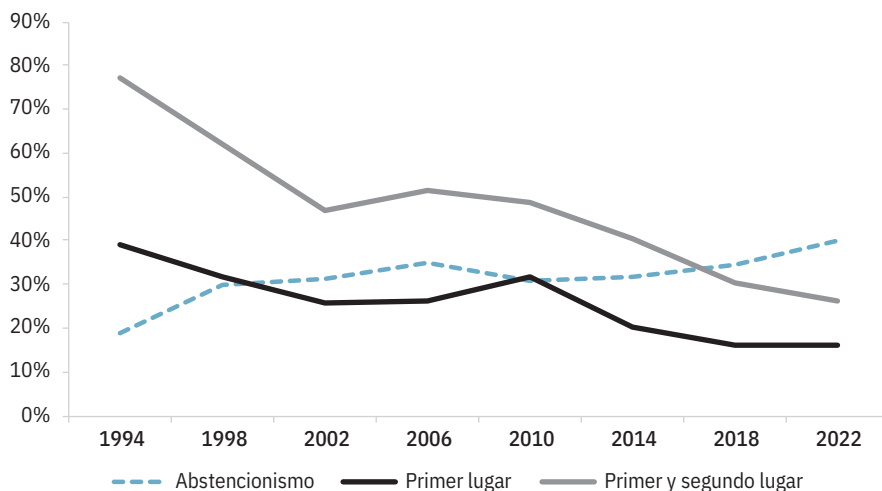
En los comicios de la última década, la democracia costarricense muestra crecientes dificultades para construir mayorías electorales. Esto ha venido ocurriendo porque el respaldo de los partidos que ganan en la actualidad es mucho más pequeño que el de hace treinta años, cuando había más de un millón y medio de votantes menos (gráfico 5.2).

Después de un comportamiento oscilante en la primera década de este siglo, los partidos políticos que obtienen el primer lugar en primera ronda tienen un respaldo cada vez más pequeño con respecto al total del padrón nacional. Más aún, el respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo hasta ahora reportado. Esta dinámica contrasta con la tendencia creciente del abstencionismo, que alcanzó su nivel más alto en esta ocasión.

Una manera concreta de ver esta disminución del respaldo ciudadano a los partidos es comparar la cantidad de votos que obtuvo el partido ganador en 1994 y 2022. Hace 28 años, cuando el padrón electoral tenía 1.660.562 votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño), el partido ganador obtuvo más de dos veces más votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más grande.

Gráfico 5.2

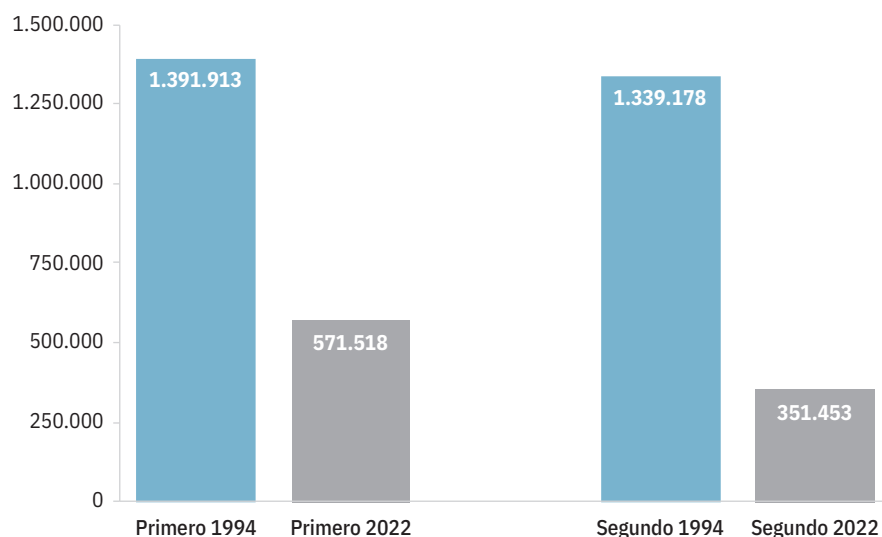
Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y comportamiento del abstencionismo
(porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

Gráfico 5.3

Votos obtenidos por los dos partidos políticos con mayor apoyo. 1994 y 2022



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

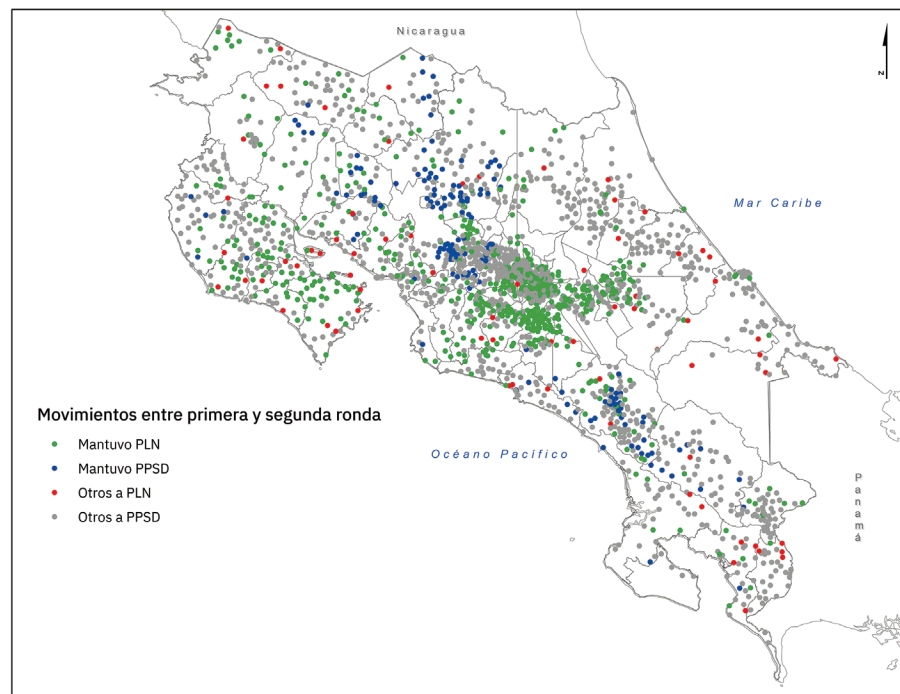
De igual manera, la agrupación que alcanzó el segundo lugar en 1994 obtuvo cuatro veces más votos que el obtenido por el partido en segundo lugar en la primera ronda 2022 (gráfico 5.3). Si estas cifras se comparan con respecto al total de la población los apoyos descritos son mucho menores.

Aunado a la debilidad de las fuerzas políticas en la contienda, los comicios de 2022 se realizaron en el escenario de una ampliación importante de la oferta electoral para competir por la presidencia de la República. Esta vez la papeleta presidencial contenía 25 candidaturas, eso es 12 opciones más que las de 2018, pero pocas de ellas con opciones reales. En ese contexto, la competencia por los apoyos territoriales podía preverse más dura y disputada. Ningún respaldo territorial se ha mantenido por más de dos elecciones. Esto es así tanto para partidos tradicionales y con amplia estructura organizacional como el PLN y el PUSC, pero también para otros más recientes como el PAC o Restauración Nacional. Este comportamiento de alta inestabilidad de apoyos territoriales hacia los partidos políticos caracteriza una fase de elecciones con alto grado de incertidumbre en el ganador. Dicho de otra forma, el mercado de votos está abierto a cambios constantes y los partidos no han logrado estabilizar sus bases de apoyo sólido, como se aprecia en el análisis de los cambios en los apoyos por centros de votación en 2022 (cada círculo en el mapa 5.3).

Los estudios en el tiempo han identificado que la concurrencia a las urnas está asociada con otros indicadores sociales. El gráfico 5.4 muestra la relación entre la participación electoral y los niveles de pobreza por cantón. Cada círculo representa un cantón y el color el partido ganador. La evolución histórica muestra que, con excepción del 2022, en todas las demás elecciones quién ganó o disputó el voto de los cantones con mayor participación electoral y mejores condiciones de vida (cuadrante superior izquierdo), ganó el poder del Ejecutivo.

Mapa 5.3

Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022



Fuente: Camacho, 2022.

Factores explicativos de los resultados varían entre primera y segunda ronda

La campaña electoral 2022 se desarrolló en un clima de desinterés, poca motivación, una oferta electoral inédita, una débil atracción de apoyos electorales y en medio de la pandemia por el covid-19. En el ambiente político prevaleció una alta indecisión, un fuerte escepticismo e incertidumbre y el clima de opinión pública sobre el Gobierno, la Asamblea Legislativa, los partidos y los representantes políticos fue desfavorable.

En estas condiciones, la dinámica que toma la campaña es menos “controlada” y definida por los actores políticos involucrados y más dependiente de factores externos o contingentes. Uno de estos factores es el malestar de la ciudadanía, un aspecto que, en ausencia de otros elementos relevantes, llena un vacío que guía las decisiones de un electorado desorientado. Según estudios de opinión este descontento de la ciudadanía se ali-

mentaba de múltiples fuentes como los efectos de la pandemia, los escándalos de corrupción, el desempleo, el alto costo de la vida, la situación económica y el desempeño del gobierno (CIEP-UCR, 2022).

Dada la diversidad de dicha insatisfacción ciudadana, lo extendido de su presencia, así como sus orígenes y manifestaciones, es factible pensar que este malestar fue uno de los factores que incidieron en el desenlace de las elecciones nacionales 2022. Para estudiar estos efectos, en el panel electoral que se desarrolló a lo largo de la campaña electoral, se creó un *índice de malestar ciudadano* en el que se agregaron 6 ítems (recuadro 5.1) sobre esta materia cuyos puntajes varían entre 0 y 100 puntos, en el que 0 es nada de malestar y 100 máximo malestar. El valor promedio del índice es de 58 puntos.

Este malestar muestra algunas diferencias según atributos de la población. Desde el punto de vista de las caracte-

Recuadro 5.1

Índice de malestar ciudadano

Para la construcción del índice se utilizan 6 variables denominadas quejas1, quejas2, quejas4, quejas5, quejas7 y quejas9². Estas variables se incluyeron en la encuesta CIEP-UCR del mes de octubre 2021. El fraseo de las preguntas era: A continuación, le voy a leer unas frases y me gustaría que me indique en una escala de 1 a 5, en la que 1 es “totalmente en desacuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo”, que tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de ellas.

quejas1.

Los extranjeros nos están quitando oportunidades

quejas2.

Los corruptos nos están robando el país

quejas4.

Los empleados públicos nos quitan la plata de los impuestos

quejas5.

Los ricos nos explotan

quejas7.

Con creencias religiosas nos ridiculizan

quejas9.

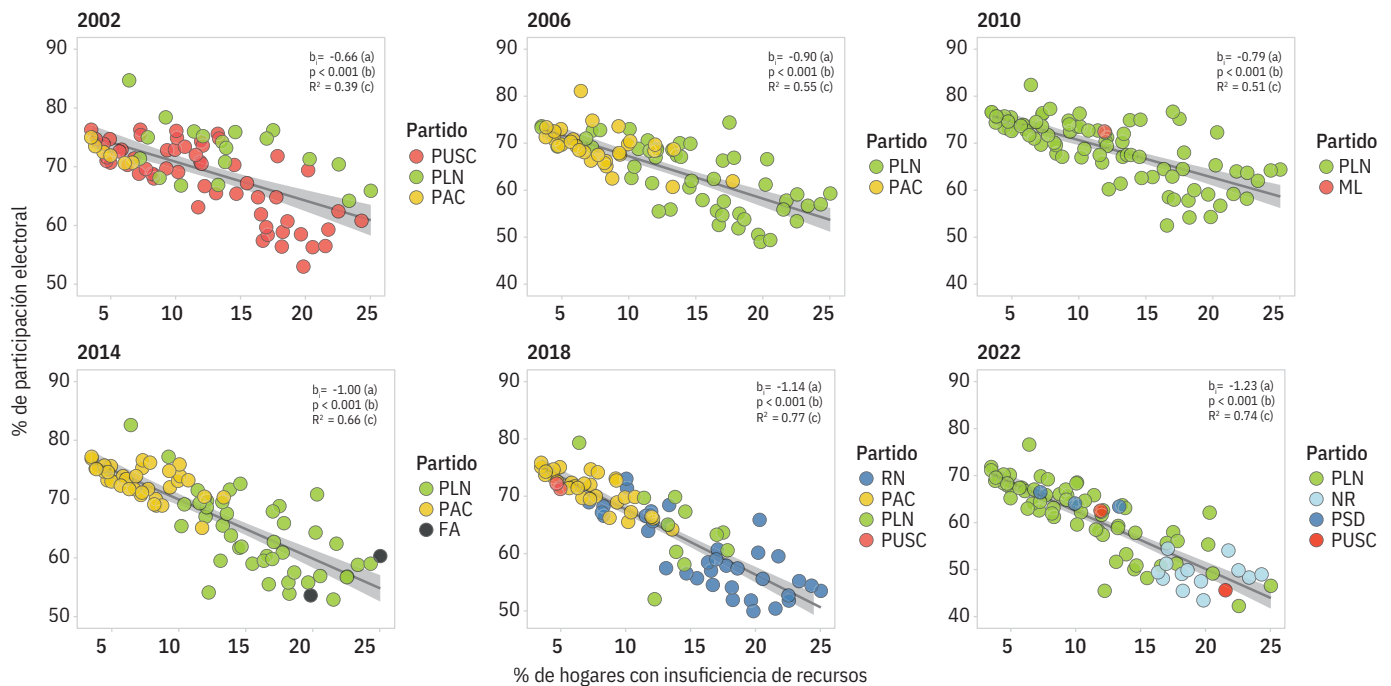
Ningún político merece que votemos por ellos

El índice es sumatorio, las respuestas se estandarizaron a valores entre 0 y 100 en las que las cifras más altas corresponden a mayor malestar. El Alpha de Cronbach del índice es 0,60.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a.

Gráfico 5.4

Relación entre la participación electoral y el nivel de pobreza^{a/} a nivel cantonal en elecciones nacionales, según partido ganador. 2002-2022



(a) Coeficiente % insuficiencia de recursos. (b) Nivel de significancia: 0.05. (c) Coeficiente de determinación.

a/ Medido por el índice de insuficiencia de recursos de los hogares, tanto habitacionales como de ingresos, estimado por Morales y Segura, 2014 con datos del Censo de Población del 2011 del INEC.

Fuente: Gómez Campos et al., 2022, con datos del TSE y del INEC.

rísticas sociodemográficas, las personas en edades de 18 y 34 poseen ligeramente menores niveles de insatisfacción (56 puntos) que las personas mayores de 35 a 54 años y los mayores de 55 años (60 puntos). Además, a menor nivel educativo, mayor descontento. También, a menor ingreso percibido, mayor insatisfacción.

Ahora bien, en cuanto a las actitudes y comportamientos políticos, el malestar ciudadano también revela diferencias importantes. Concretamente, el descontento es mayor entre quienes no votaron en primera ronda, votaron nulo o votaron en blanco, que entre quienes respaldaron a alguna de las candidaturas. Además, en las provincias en las que ganó el Partido Progreso Social Democrático en segunda ronda el malestar es más alto, así como entre quienes votaron por ese

partido para la presidencia. Asimismo, la insatisfacción es más alta entre quienes opinan que las restricciones por la pandemia del covid-19 no han valido la pena, entre quienes reportan que votaron en contra de una candidatura como principal motivación y en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia con posiciones ambiguas sobre el sistema político, denominados como *ambivalentes* (ver sección sobre apoyo ciudadano a la democracia más adelante).

En síntesis, los datos citados anteriormente corroboran que las personas que exhiben mayor malestar reúnen características similares entre sí, constituyendo así un perfil socio-político del malestar. Ahora que dicho perfil ha sido caracterizado, interesa saber si estos perfiles se expresan políticamente y en qué direcciones orientan sus decisiones, es

decir, si el malestar es uno de los factores explicativos de los resultados electorales observados.

Malestar ciudadano es un buen predictor de los resultados de primera ronda

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación de modelos de regresión estadística, en los que se estiman los efectos de distintos factores a la decisión de las personas votantes en la primera y segunda ronda electoral del 2022. Se utiliza un modelo de regresión logística multinomial con una escala de 6 opciones de respuesta³. Este tipo de modelo estadístico se justifica producto de la elevada cantidad de candidaturas presidenciales en los comicios de 2022 (25 en total), 6 de las cuales obtuvieron apoyos electorales superiores al 8%.

En estos modelos la categoría base con la que se compara es la opción de quienes votaron por otros partidos o alternativas diferentes a las 5 primeras opciones⁴.

En el modelo se incluyeron como variables independientes las siguientes: el género de la persona entrevistada, edad, provincia de residencia, nivel educativo, el ingreso subjetivo, el índice de malestar, apoyo a la democracia, voto negativo, la percepción sobre las denuncias de acoso sexual contra Rodrigo Chaves, las denuncias por soborno contra José María Figueres, la percepción de qué tan bien representada se siente la ciudadanía,

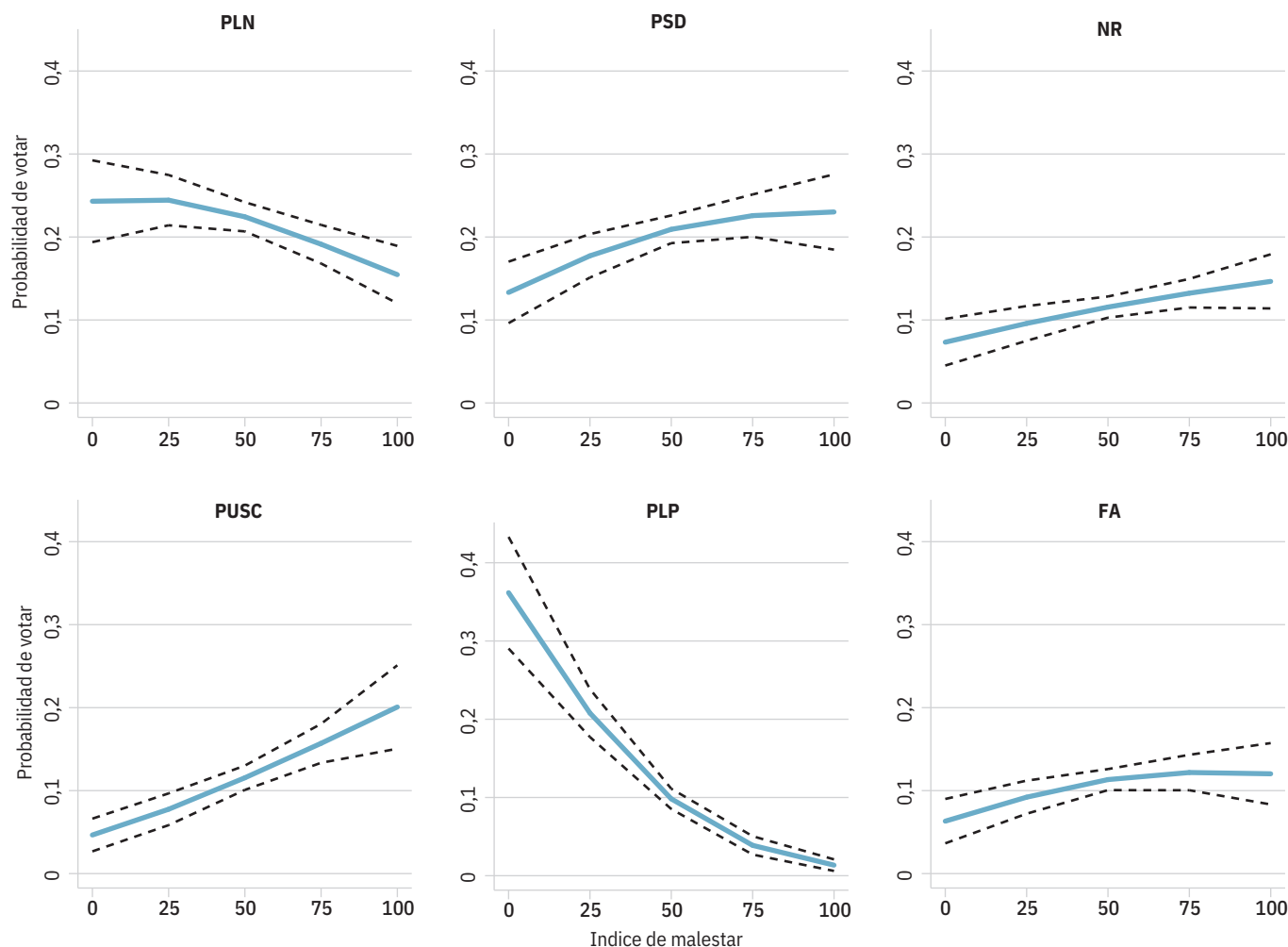
el anhelo de cambio, intención de voto 2018 y si la persona votó más por el partido que por la candidatura.

Los análisis aplicados arrojan dos hallazgos principales. En primer lugar, el índice de malestar ciudadano es, según estos procedimientos, un buen predictor de la intención de voto 2022 en primera ronda. Por otra parte, el efecto del descontento varía, en intensidad y dirección del efecto, según las distintas opciones de preferencia electoral. En algunos casos la probabilidad de votar por alguno de los partidos aumenta con el malestar y en otros casos disminuye. Más concre-

tamente, la probabilidad de votar por el PUSC, Nueva República y PPSD aumenta conforme incrementa la insatisfacción. En el caso del Frente Amplio, el efecto del índice va en la misma dirección de estos tres partidos políticos mencionados, sin embargo, la probabilidad de respaldar a esta agrupación es menor como lo muestra la curva de su gráfico. Por su parte, el apoyo al PLN y el PLP está relacionado de manera inversa con el descontento. En otras palabras, entre más alto sea el índice de malestar, menor es la probabilidad de votar por el candidato liberacionista y el liberal progresista (gráfico 5.5).

Gráfico 5.5

Efectos del índice de malestar en la intención de voto en primera ronda electoral, según partido político. 2022



Anhelos de cambio fue el factor determinante de la segunda ronda

De cara a la segunda ronda los principales hallazgos en materia de factores asociados son tres. En primer lugar, los predictores sociodemográficos se desempeñan mejor en este modelo que en el utilizado en primera ronda: conforme aumenta la edad, la probabilidad de votar por Rodrigo Chaves creció. Lo mismo sucede con el tema de años de educación, pues dicha probabilidad es mayor entre quienes reportan más años de escolaridad. Segundo, el índice de malestar ciudadano pierde el poder explicativo de la intención de voto en este segundo modelo econométrico, pues su efecto no es estadísticamente significativo, y es reemplazado por otros factores, entre ellos, el hecho de que la ciudadanía quería una alternancia en el poder.

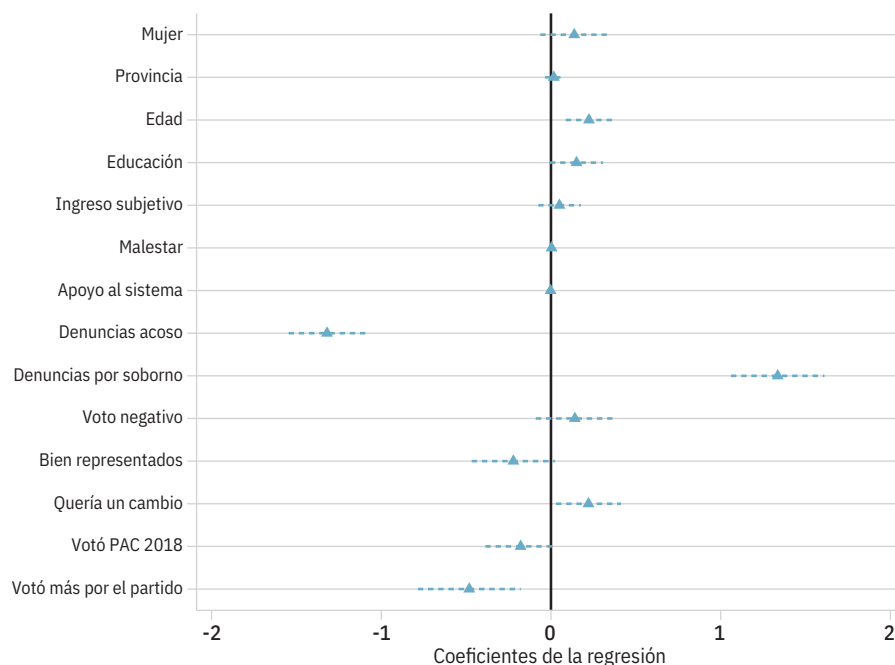
Por último, variables como las denuncias de acoso sexual contra Rodrigo Chaves y las denuncias de soborno contra José María Figueres también son buenos predictores del voto en segunda ronda. Como es de esperar, los cuestionamientos a Chaves reducen la probabilidad de apoyarlo en las urnas, pero las denuncias en contra de su oponente la incrementan. Incluso, los efectos de estas dos variables en la preferencia electoral de la segunda ronda son los más grandes. Asimismo, otros factores como no sentirse bien representado por el sistema político, haber votado por el PAC en 2018 y votar más por el partido que por la candidatura, hacen que la probabilidad de votar por el PPSD en segunda ronda decaiga. El voto negativo, entendido como el fenómeno de ir a las urnas para sufragar en contra de una candidatura, así como la expectativa de un cambio político aumentan las probabilidades de respaldar a Rodrigo Chaves (gráfico 5.6).

Resultados mantienen invariables fundamentos políticos de la gobernanza: volatilidad electoral y un nuevo “gobierno dividido”

Los resultados electorales dieron un sorpresivo resultado: el control del Ejecutivo en manos de un inexperimen-

Gráfico 5.6

Factores asociados del voto en segunda ronda electoral^{a/}. 2022



a/ Si el factor está a la derecha de la línea vertical de 0, la relación es positiva con la variable del voto. A la inversa, si se ubica hacia la izquierda, la asociación es negativa.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a con datos del CIEP-UCR, 2022.

tado partido político. Sin embargo, los principales fundamentos de la política se mantienen sin grandes variaciones, prolongando la era de los “gobiernos divididos”. Por fundamentos de la política este Informe considera a un conjunto de resultados electorales, que condicionan el accionar de las distintas fuerzas políticas a la hora de decidir asuntos de interés público.

Uno de estos fundamentos es la composición partidaria del Congreso. Nuevamente, el Parlamento es multipartidista, sin mayorías legislativas y con una fracción oficialista reducida (en este caso, 10 diputados y diputadas): en las últimas tres elecciones los representantes del oficialismo han sido el 32% (2014) y el 18% (2018 y 2022) del plenario (gráfico 5.7). En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles (2022-2023) el Directorio de la Asamblea Legislativa está controlado por partidos de oposición y no hay alianzas formales o coaliciones para la formación de mayorías legislativas.

Un segundo fundamento es la fragmentación del sistema de partidos en el parlamento. La literatura especializada plantea que a mayor fragmentación mayor dificultad para construir mayorías y que éstas generen acuerdos. Para medir la fragmentación se utiliza el indicador denominado índice número efectivo de partidos (NEP). Entre más se acerque el valor del índice a 2 se está en presencia de un sistema de partidos catalogado como bipartidista y entre mayor el valor, mayor es la fragmentación del sistema. Básicamente, el NEP permite estimar cuántos partidos tienen un peso significativo en la conformación del Congreso.

En 2022 se registró uno de los valores más altos de este indicador (4,9), igual al reportado en 2014. Históricamente, el país ha evolucionado hacia la fragmentación partidaria: contaba con un sistema bipartidista en las últimas décadas del siglo anterior, dominado por el PUSC y el PLN, a inicios de este siglo, el número efectivo de partidos aumentó de dos a



APORTE ESPECIAL

Alternativas para la formación de mayorías, apuntes para la deliberación

ALEJANDRO URBINA

A lo largo de este siglo, la sociedad costarricense ha experimentado crecientes dificultades para establecer sólidas mayorías electorales. En el mundo, las democracias han manejado de distintas maneras este dilema, lo cual ha propiciado cambios en las reglas electorales. En esta sección del documento, el objetivo es plantear una interrogante práctica: ¿qué hubiese pasado con la formación de mayorías políticas si los procedimientos electorales fuesen diferentes? Con ello, el PEN no pretende zanjar la discusión de si hay que reformar o cambiar las normas electorales de una forma u otra. El sentido es distinto, se trata de aportar elementos para la deliberación sobre asuntos de relevancia política, con la conciencia de que hay que tener mucho cuidado de cambiar algo que funciona⁵.

En este sentido, a pesar de que ha habido una reconfiguración del sistema de partidos políticos en las últimas dos décadas, así como cambios de gran envergadura en el comportamiento de la ciudadanía, el sistema electoral, es decir, las reglas del juego de la competencia por el poder no han experimentado adaptaciones significativas. Una de las contribuciones recientes a la discusión sobre esta materia plantea, como una alternativa, que el país adopte un mecanismo denominado “Votación por orden de preferencia”, o RCV (por sus siglas en inglés, Rank Choice Voting), para sustituir al balotaje (Urbina, 2022).

De acuerdo con este mecanismo, las personas votantes indican sus preferencias electorales de la siguiente manera: un “1” (uno) a su primera opción y un “2” (dos) su segunda alternativa. Una vez emitidos, se cuentan todos los votos de la primera opción [“1”], se le asignan a cada candidatura y se ordenan los nombres de mayor a menor votos recibidos. Si alguien alcanza la mayoría absoluta, el 50% de los votos válidos + 1 quedará electo. De lo contrario, se elimina de la lista la candidatura con menor número de votos de primera preferencia, no sin antes asignarle a las otras candidaturas “vigentes”, los votos de 2 segunda opción [“2”] emitidos por esos electores⁶. Se vuelve a calcular el total de votos válidos (puede resultar un total menor porque algunas personas votantes podrían no haber marcado segunda opción) y de nuevo se calculan los porcentajes de votos recibidos. Otra vez, se determina si alguien superó el 50%. Si no fue así, se repite el procedimiento hasta que efectivamente alguien resulte electo.

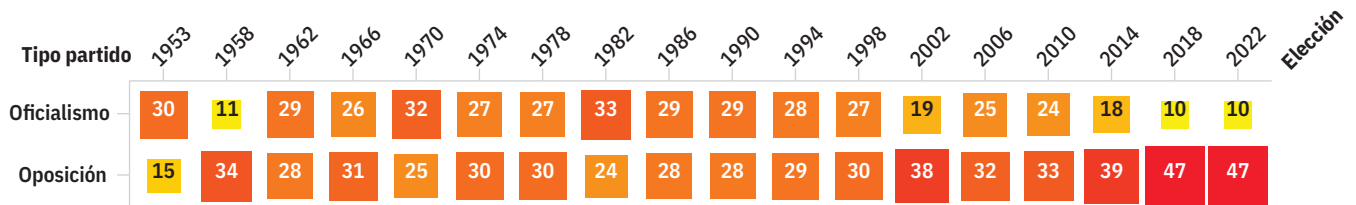
Para analizar los efectos prácticos de esta reforma, se utilizaron los datos del panel del CIEP-UCR, descrito en una sección de este informe. Según la aplicación de este mecanismo, el principal hallazgo es que el resultado electoral hubiese sido “casi idéntico” al de la segunda ronda efectuada el 3 de abril. Rodrigo Chaves, en este hipotético ejercicio, resultaría electo gracias a las segundas preferencias de quienes votaron por Lineth Saborío (PUSC) y por Fabricio Alvarado (NR) en primera

ronda. Concretamente, Rodrigo Chaves del PPSD, ganó en segunda ronda con el 53% de los votos frente a un 47% de José María Figueres del PLN. En este hipotético ejercicio, los resultados del RCV variaron en solo $\pm 0,1\%$ respecto del resultado oficial anterior de la segunda ronda (Urbina, 2022).

Estos resultados se derivan de un ejercicio en el que se agrupa a los partidos con pocos votos recibidos en primera ronda bajo un grupo de “Otros”. Este grupo obtuvo la menor cantidad de sufragios como primera preferencia. De los resultados de las encuestas, se pudo inferir que 105.386 de “Otros” expresaron una segunda preferencia en una encuesta anterior a la primera ronda. Las respuestas de segundas opciones del grupo de “Otros” se asignaron y sumaron, a los resultados de los demás. Así, José María Figueres aumentó su porcentaje de 27% a 29% y Rodrigo Chaves de 17% a 20%. Claramente, nadie superó el 50%. Por lo tanto, se proceden a eliminar los votos recibidos por el Frente Amplio (FA) y a asignar las intenciones de voto en segunda preferencia a las restantes candidaturas. Se repite el mismo procedimiento hasta que una de las candidaturas supera el 50% (Urbina, 2022).

Gráfico 5.7

Composición del Congreso por período, según cantidad de representantes del partido oficialista y de los opositores. 1953-2022



a/ Los colores amarillos y naranjas, así como los cuadros de menor tamaño, reflejan una menor cantidad de legisladores y los cuadros rojos más intensos y de mayor tamaño refieren a una mayor cantidad de congresistas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

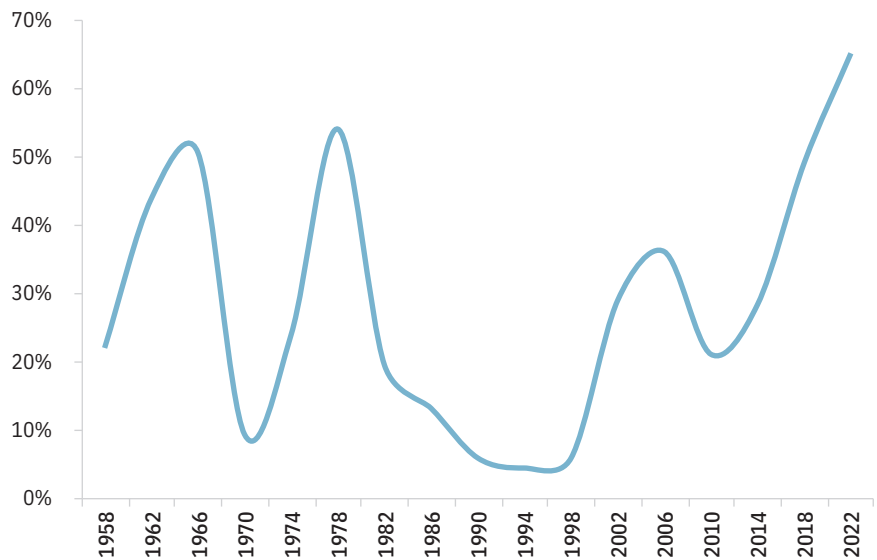
tres. Desde hace tres elecciones, el indicador se mueve por encima de 4,5. Ante este panorama los partidos se ven obligados a negociar alianzas para impulsar su agenda política.

Un tercer fundamento de la política actual está relacionado con la inestabilidad del voto. A este fenómeno se le conoce como *volatilidad electoral* y para medirlo se utiliza un indicador que calcula los cambios entre las proporciones de votos obtenidos por todos los partidos políticos en dos elecciones sucesivas, en este caso 2018 y 2022. El índice de *volatilidad* mide la cantidad de electores que cambian su voto de un partido a otro en dos elecciones en términos agregados. A mayor valor del índice, mayor es la volatilidad electoral. El índice puede alcanzar valores de 0 a 100%; un valor de 100% significaría que todas las personas electoras cambiaron de partido de una elección a otra (el sistema es muy volátil) y 0% significaría que ninguna persona cambió de partido (el sistema no es volátil, básicamente todo queda igual).

Según las cifras oficiales del TSE, en 2022 dos de cada 3 electores (65%) votaron por un partido político distinto al que habían respaldado en 2018, la cifra más alta desde 1958. Este resultado es producto de grandes cambios en las preferencias electorales de la ciudadanía, entre los que sobresalen la marginación

Gráfico 5.8

Volatilidad electoral en elecciones presidenciales



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

de los dos partidos que se disputaron la segunda ronda electoral en 2018 y el crecimiento vertiginoso de nuevas fuerzas políticas hasta que aparezcan nuevas circunstancias y sus apoyos se debiliten, como le ha ocurrido a otras agrupaciones políticas (ver publicación sobre este tema: <https://votemoscr.com/blog/apoyo-electoral-a-los-partidos-politicos-se-mueve-a-modo-montana-rusa/>).

Los cambios en las preferencias partidarias entre 2018 y 2022 reportados por el índice, son los más altos de los últimos 65 años, superando a los registrados entre 1962-1966 y entre 1974-1978 (gráfico 5.8). Analizados desde una perspectiva histórica, los incrementos en la volatilidad electoral en el período 1953-2022 produjeron alteraciones importantes en la correlación de fuerzas políticas,

particularmente en las elecciones de 1966, 1978, 2006, 2018 y 2022. En estos procesos electorales, los cambios en el respaldo generaron desplazamientos y sustituciones de partidos políticos de una elección a otra (PAC y RN recientemente), tal y como sucedió con Unión Nacional en 1962 y Unificación Nacional en 1978.

Desigualdad económica agudiza la volatilidad electoral

En las últimas dos ediciones de este capítulo se han publicado aportes sobre un tema de enorme relevancia: los efectos políticos de la desigualdad económica. La presente edición actualiza este análisis con los comicios nacionales más recientes. Los resultados revelan que la desigualdad es un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía.

Mediante el análisis de la relación entre indicadores de desigualdad salarial en el mercado laboral formal y la participación ciudadana en las elecciones presidenciales a lo largo de seis períodos (entre 2002 y 2022), este apartado concluye que la inequidad afecta negativamente la asistencia a las urnas, alejando aún más a partidos y ciudadanía. En otras palabras, cuanto mayor es el porcentaje de los ingresos totales en manos del 10 por ciento más rico de la población, menor es la participación electoral del distrito.

Para estudiar los efectos políticos de la desigualdad salarial, se aplicaron varios modelos de regresión estadística. Los modelos econométricos empleados tienen como variable dependiente el porcentaje de participación en comicios presidenciales a nivel distrital y como variable explicativa principal alguna medida de desigualdad, también a nivel distrital. Con el fin de descartar que la relación entre desigualdad económica y participación electoral sea espuria y que el comportamiento de esta última esté relacionado con otro factor distinto de la desigualdad, las regresiones utilizan como variables de control los índices de desarrollo humano y social (IDH e IDS), la competitividad y el respaldo electorales a los partidos políticos en comicios previos⁷, así como efectos fijos por año y distrito.

En esta ocasión se examinó la relación entre la desigualdad y la volatilidad, por un lado, y entre la primera y el apoyo a los partidos tradicionales (gráfico 5.9). Se encontró que la relación entre el índice de desigualdad salarial y la volatilidad electoral es positiva: cuanto mayor es la desigualdad, mayor es la volatilidad electoral en cada distrito. Este resultado es particularmente útil para comprender los factores que influyen en el apoyo que reciben algunos partidos políticos nuevos.

De esta manera, un aumento de la volatilidad electoral motivado por el descontento social derivado de la desigualdad y otros factores puede explicar parcialmente el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y el debilitamiento de los partidos tradicionales. Autores como Eichengreen, Mari y Thwaites (2018) exploran esta idea en un contexto distinto. Por otra parte, en lo que respecta a las implicaciones para las bases electorales partidarias, este análisis revela que en la

última elección (2022), donde el ganador no fue ni el PLN, el PUSC o el PAC (las agrupaciones triunfadoras durante el siglo XXI), el voto de los distritos más desiguales castigó significativamente a los partidos tradicionales.

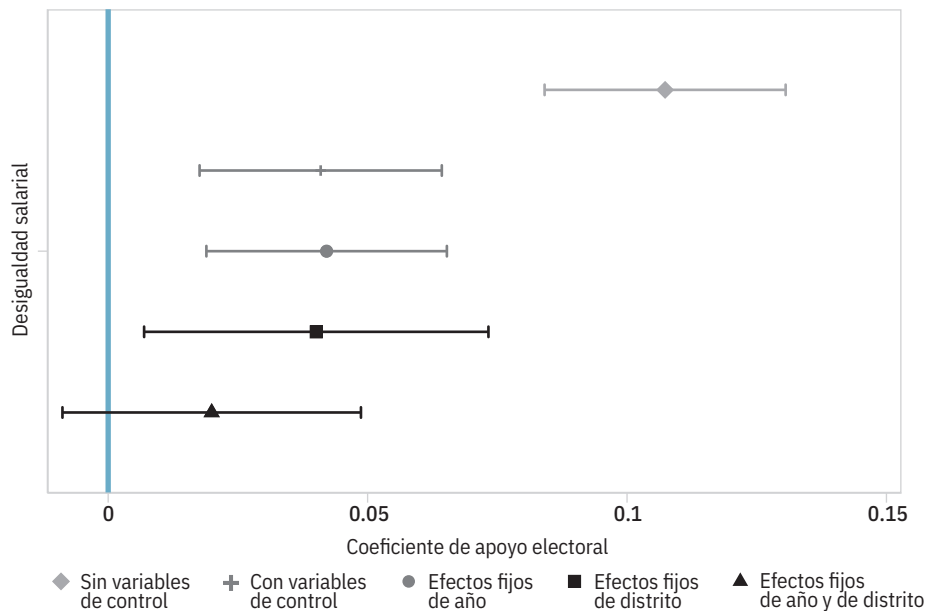
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD SALARIAL Y ASISTENCIA A LAS URNAS** véase Zúñiga, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Nuevo debilitamiento del sistema de partidos ahonda crisis de representación

Cada nueva elección trae consigo la renovación de las autoridades políticas y reacomodos en las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Los comicios más recientes significaron la alternancia

Gráfico 5.9

Relación del índice de desigualdad salarial^{a/} y la volatilidad electoral por distritos. 2002-2022



a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa). La línea representa la estimación de participación a distintos niveles de desigualdad salarial con base en un modelo de regresión estadística. Fuente: Zúñiga, 2022.

del poder en el Poder Ejecutivo, luego de ocho años en control de una misma agrupación. En el Congreso también hubo cambios importantes en la distribución de las curules legislativas, producto de “salidas y entradas” de partidos, aunque en un panorama de continuidad denominado, como ya se mencionó, de “gobiernos divididos”.

Además de reportar los cambios de autoridades y representantes, este Informe examina un conjunto de temas con el fin de determinar si los comicios recientes fortalecieron a los partidos políticos o, si en su defecto, constituye un nuevo episodio del debilitamiento orgánico que experimentan estas agrupaciones. En términos generales, el análisis de los partidos “primerizos” y sus características; la poca concreción en las propuestas formuladas en los planes de gobierno por las agrupaciones competidoras; las dificultades de los partidos en la organización de campañas electorales en época de frágiles identidades partidarias; lo cambiante de las preferencias electorales de la ciudadanía y las formas en la que quienes emiten el voto justifican sus decisiones; llevan a concluir que las elecciones 2022 no cambiaron el panorama existente, por lo que originaron un nuevo debilitamiento del sistema de partidos, agudizando con ello la crisis de representación ciudadana que los aqueja. Incluso, nuevamente hubo escándalos por el financiamiento de los partidos políticos y la existencia de estructuras paralelas ilegales, que están siendo analizados en las instancias correspondientes. Los temas de fortalecimiento de partidos y reforma del financiamiento son abordados en el capítulo 9 de este Informe.

Nuevos partidos se nutren del transfuguismo político

En el proceso electoral de 2022 más de la mitad de las candidaturas presidenciales (52%) provenían de agrupaciones primerizas⁸, cuyo surgimiento como organizaciones formales no sobrepasan en promedio tres años y seis meses desde su constitución. Aunque la cantidad de partidos ha aumentado constantemente desde el año 2002 (Cascante, 2015), las elecciones en 2022 marcan un récord en la competencia por la presidencia de la República (25 candidaturas).

Esta sección del capítulo estudia en qué medida estas nuevas agrupaciones son distintas a las que ya existen. Interesa saber la procedencia de sus liderazgos; la forma en la que se organizan sus estructuras formales e informales para enfrentar la campaña; y las relaciones con sus bases y dirigencias territoriales. Dos son los principales hallazgos de esta sección. En primer lugar, que estos partidos están conformados por personas con largas trayectorias en otras agrupaciones políticas y, en segundo lugar, que existe una contradicción entre aquello que sus dirigentes dicen ser el factor diferenciador, atribuido al factor ideológico y la escasa presencia de procesos de formación en este tema.

Por un “partido político primerizo” se entiende aquella agrupación que crea una nueva estructura de representación formal acreditada por el TSE y que participa en 2022 por primera vez en un proceso electoral. Estos partidos comparten características y atributos con “partidos minoritarios”, sin embargo, la particularidad del primero deriva de ser una agrupación de reciente creación (Delgado, 2007; Cubero, 2019).

Se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada utilizado en ediciones previas del Informe para la investigación de funcionamiento y organización interna de los partidos (Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014; Sáenz y Beltrán, 2021) y se ajustó para ser aplicado a *partidos primerizos* que habían participado en la campaña electoral de 2022. Se realizaron 10 entrevistas⁹, entre el 06 de abril al 11 de agosto. Un primer aspecto que sobresale es el hecho de que todas

las personas entrevistadas cuentan con una amplia trayectoria de participación en política que es de 27.5 años en promedio, siendo 20 y 30 años los valores extremos. Llama la atención que, siendo estructuras partidarias de orden “primerizo”, sus representantes entrevistados cuentan con amplias trayectorias en política nacional, al iniciar su militancia a inicios de la década de 1990 o inicios del 2000. Las personas entrevistadas explicaron que, a lo largo de sus años en política, la mayoría se ha vinculado con otras organizaciones además del partido político en el que actualmente militan, particularmente en su paso previo por los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario y Vanguardia Popular.

Posteriormente, se indagó en los valores que hacen de la agrupación política primeriza una organización “distinta” de las ya existentes en el sistema de partidos. La mayoría de las personas entrevistadas mencionó la idea de ser organizaciones con fuerte contenido ideológico, contrapuestos a la idea de las maquinarias electorales con las que se asocian a los partidos políticos de mayor tamaño. Sin embargo, al preguntarle por programas activos de formación político-ideológica, a nivel general lo que se encontró es una debilidad estructural en esta materia, pues no tienen procesos de este tipo (Beltrán y Sáenz, 2021).

Quienes aducen “ser una propuesta ideológica diferente” (Liberal Progresista, Costa Rica Justa, Nueva República y Unidos Podemos) no tienen procesos de formación exclusivamente dedicados a enseñar sus valores, principios y creencias. Por el contrario, reducen los procesos a participar activamente dentro de estructuras del partido o participar en los momentos de diálogo ideológico (congresos ideológicos). En otros casos, los procesos de formación ideológica no están dirigidos para toda la agrupación, sino que se brindan a quienes ostentan un puesto de representación (Nueva República). En el caso del partido Progreso Social Democrático, resalta el hecho de que las personas entrevistadas coincidieron en la idea de que esta agrupación nace de la necesidad de un

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROPUESTAS PARA REFORMAR
EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO
PARTIDARIO,

véase Capítulo 9 Rutas de Ejecución,
en www.estadonacion.or.cr

cambio y el rechazo a una manera “tradicional” de hacer política.

Investigaciones anteriores han evidenciado que buena parte de las actividades que sostienen la organización interna de los partidos políticos, se ve dominada por la dinámica electoral, en parte por las reglas que rigen esta competencia y, también, por la misma estructura de estas organizaciones (Gómez Campos, 2013; Sáenz Bonilla, 2017). En todas las entrevistas aparece la idea de que la falta de recursos en periodo no electoral se traduce en un obstáculo para mantener vínculos cercanos a la organización partidaria, sobre todo en los cantones fuera del Gran Área Metropolitana. Esto supone un esfuerzo mayor por parte de estructuras emergentes por desarrollar estrategias de búsqueda de recursos que no se supeditan exclusivamente al sistema de reembolso propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **PROPUESTAS PARTIDARIAS y PARTIDOS POLÍTICOS NUEVOS** véase Beltrán y Mora, 2022a, en www.estadonacion.or.cr

Partidos políticos se preparan para competir, pero no para gobernar

Una dimensión clave de la representación de los intereses y demandas ciudadanas por parte de los partidos son sus propuestas programáticas. En contiendas con tantas personas aspirando al cargo presidencial, los planes y propuestas de gobierno se convierten en un valioso insumo para identificar diferencias y prioridades. Por ello, una vez más el PEN-Conare diseñó una metodología para evaluar las propuestas políticas en la campaña electoral con base en el alcance de estas.

El análisis a fondo de los programas de gobierno para la elección de 2022 muestra que la debilidad de la organización partidaria, identificada por el PEN en años anteriores (2014, 2015 y 2017),

también se refleja en sus propuestas. En general, la gran mayoría de organizaciones partidarias ofrecen soluciones de índole general a desafíos como la pobreza y la falta de oportunidades económicas. Carecen de propuestas concretas con rutas de ejecución clara a los principales problemas del país. En tal sentido, los partidos políticos se preparan más para competir en las elecciones como estructura en busca de votos y mucho menos para gobernar con soluciones claras a los dilemas estructurales del desarrollo humano en Costa Rica.

Los contenidos de los programas de gobierno fueron agrupados en cuatro categorías:

- Texto sin propuesta: son párrafos de diagnóstico del país o de descripción del contexto.
- Propuestas generales: indican qué van a hacer sin desarrollar los detalles. Son propuestas de orden general. Por ejemplo: reducir el desempleo.
- Propuestas con metas: tienen metas cuantificables en la propuesta, es decir responden al “cuánto” de la política.

Por ejemplo: reducir 5% el desempleo en cuatro años.

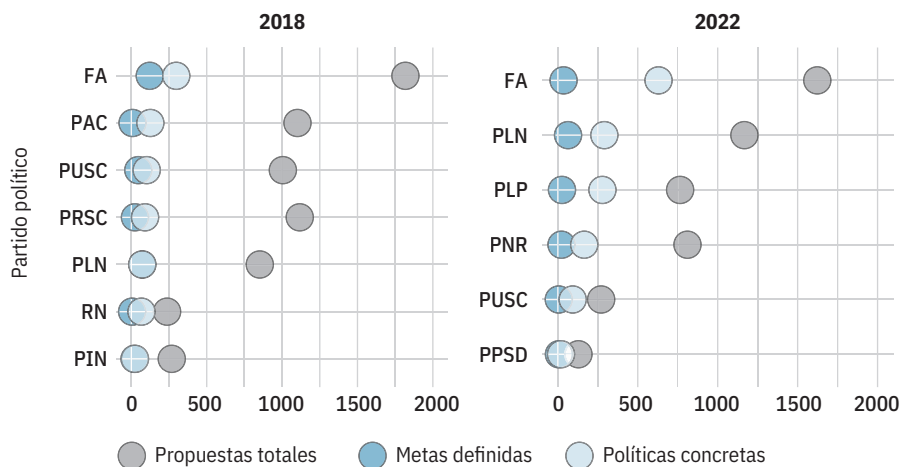
- Propuestas concretas: describen cómo van a lograrlo con algún detalle. Por ejemplo: reducir 5% el desempleo en cuatro años mediante atracción de empresas extranjeras de tecnología en zonas como Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Esta metodología no evalúa si las propuestas son buenas o malas, pues ello depende de las interpretaciones y preferencias de cada persona, pero sí el alcance de estas y la posible factibilidad de ejecución. Para ello se revisó la totalidad de cada programa de gobierno en una base consolidada de texto con 52 variables o atributos.

De los partidos representados en el Congreso, el FA fue el que propuso más ideas con 630 en total. Le siguió el PLN con 291 y el PLP con 279. Asimismo, el FA fue el que planteó más propuestas concretas (gráfico 5.10). La distancia de los círculos celestes y azules con la cantidad total de propuestas (en gris) reflejan una amplia brecha, en la mayoría de los casos: muchas propuestas generales,

Gráfico 5.10

Cantidad de propuestas robustas en los programas de gobierno, por partido político. 2022



a/ Los nombres completos de los partidos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

pocas soluciones directas con rutas de ejecución concretas entre las organizaciones con representación legislativa. En otros, como el PUSC y el PPSD, hay pocas ideas generales y pocas soluciones concretas.

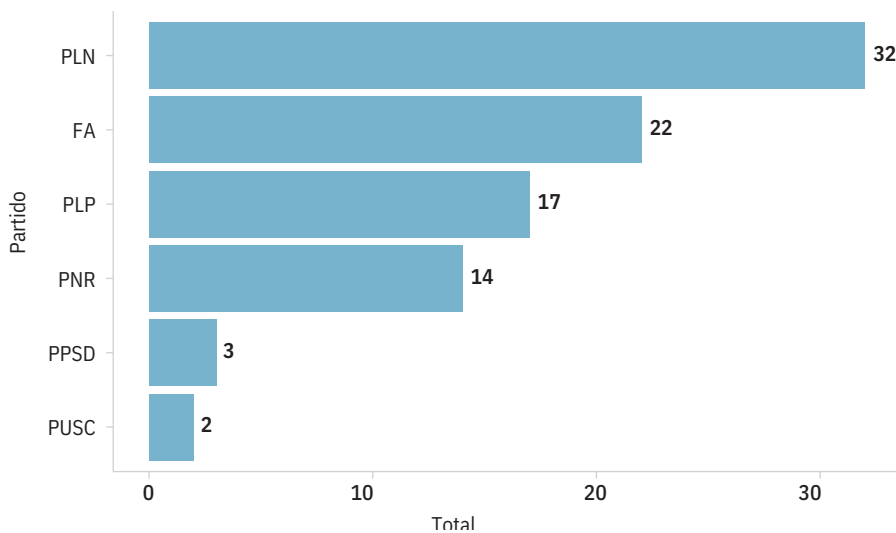
Ahora bien, ¿cuántas propuestas son robustas? Estas son las políticas que cumplen con tres características en simultáneo: tienen una propuesta que responde al qué se proponen hacer, indican alguna meta que permite proyectar cuánto es el impacto proyectado y prescriben específicamente cómo lo van a hacer. Hay diferencias entre partidos políticos, aunque menores: el PLN exhibe la agenda de más propuestas robustas con 32, seguido por el FA con 22 (gráfico 5.11). Sin embargo, son muy pocas respecto a la cantidad de párrafos, pues en el caso del PLN su documento contenía 1.536 párrafos y en el FA 1.979.

Finalmente, ¿cuáles son los temas más abordados por los partidos políticos en sus programas de gobierno? Los resultados confirman lo visto en procesos electorales anteriores: las promesas de campaña se concentran en los asuntos de pobreza y desigualdad y, además, de economía y empleo. Es entendible puesto que buena parte de los problemas estructurales del país están concentrados en esas áreas y son parte de las grandes preocupaciones del electorado. Promesas atractivas en esos temas se convierte en mayor probabilidad para captar el voto. Entre los seis partidos que alcanzaron representación parlamentaria, tres organizaciones privilegiaron los temas de pobreza y desigualdad y los otros tres en asuntos de economía y empleo, aunque con diferencias importantes en cantidad (gráfico 5.12).

Valga recordar que, según los resultados del *Votómetro 2022* (analizado más adelante), amplios sectores del electorado estarían a favor de reformas al sistema político para mejorar la eficiencia y los controles ciudadanos. No obstante, en los programas de gobierno esa agenda es bastante menos importante en todos los partidos políticos, lo cual refleja la desconexión de las estructuras partidarias con las demandas de amplios sectores de la ciudadanía.

Gráfico 5.11

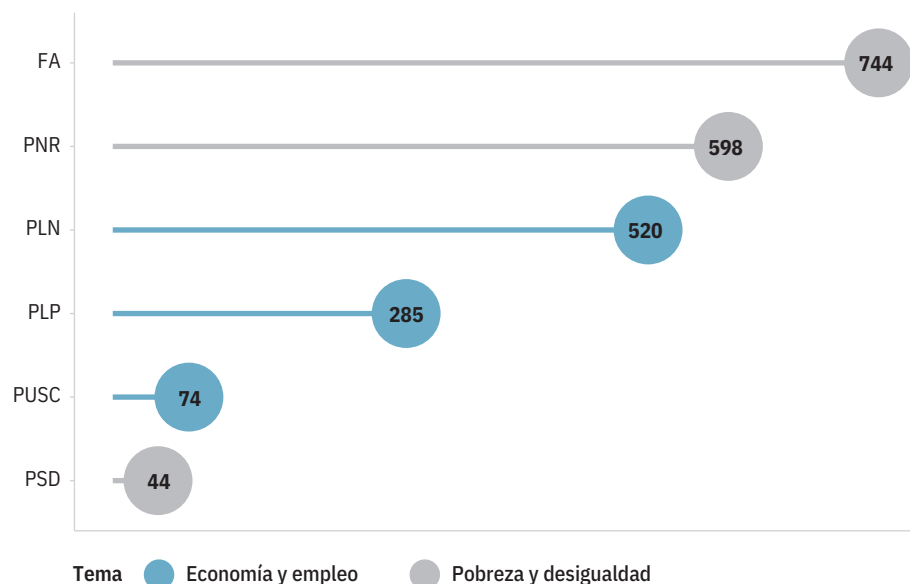
Cantidad de propuestas robustas en los programas de gobierno 2022, por partido político



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 5.12

Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según tema. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PLANES DE GOBIERNO véase Gómez et al., 2022, en www.estadonacion.or.cr

Entrevistas a candidaturas confirman la poca concreción en las propuestas partidarias

Se entrevistó a todas las 25 candidaturas presidenciales para examinar la manera en que las candidaturas presidenciales argumentan sus posturas frente a los desafíos temáticos y también, analizar el contenido de las propuestas, haciendo una revisión en términos de concreción y coherencia (recuadro 5.2).

Los principales hallazgos de esta sección son tres: 1) las candidaturas presidenciales de las elecciones del 2022, acentúan su atención en desafíos relacionados al eje temático social y económico, mientras que dan menos prioridad a los ejes temáticos relacionados con ambiente y política; 2) en términos generales, las soluciones de las candidaturas están contenidas en una amplia variedad de

categorías temáticas que colocan a la educación, la gestión y generación de alianzas y reforma política como los principales mecanismos de resolución y atención a los desafíos planteados (en contraste con lo indicado en los programas de gobierno); y 3) las propuestas de las candidaturas para atender dichos desafíos muestran una débil coherencia argumental y bajos niveles de concreción.

La mayor cantidad de propuestas esbozadas por las candidaturas presidenciales se concentran en temas vinculados con la dimensión social y económica, respecto de los principales problemas que enfrenta hoy el país. El gráfico 5.13 muestra la totalidad de desafíos mencionados en las entrevistas y el nivel de prioridad asignado a cada uno de los desafíos por parte de todas las candidaturas entrevistadas. La gráfica se diseñó con base a la priori-

zación numérica expresada por las candidaturas para cada una de los desafíos, los cuales representan un peso porcentual según su posición de prioridad. En los casos en donde se muestran espacios en blanco, significa que la candidatura no ordenó el desafío.

Se observa una mayor atención a proponer soluciones en torno a problemáticas sociales, en especial la corrección de las fallas del mercado y la reducción de la pobreza. En términos económicos y políticos, la generación de empleos de calidad y combatir la corrupción en la función pública son los principales desafíos por enfrentar, respectivamente (15 candidaturas). A nivel ambiental, las y los candidatos exponen menor cantidad de propuestas, pero prestan especial atención por atender el ordenamiento territorial.

La intensidad del color en cada uno

Recuadro 5.2

Metodología de las entrevistas

Cada una de las sesiones de entrevista se dividió en dos partes: la primera fue destinada al llenado de la aplicación *Votómetro 2022* y la segunda, a la discusión en torno a los principales retos que enfrenta el país, a partir de los ejes temáticos identificados desde el Programa Estado de la Nación. Una vez terminada la primera parte, se proyectó en pantalla una lista con los principales desafíos organizados en los ejes: A) equidad e integración social; B) oportunidades, solvencia económica y equidad; C) armonía con la naturaleza y, D) fortalecimiento de la democracia. Por cada eje temático, las personas entrevistadas debían, primero, organizar la lista según la prioridad de atención que le daban a cada uno de estos retos. Varias candidaturas desistieron de ordenar los desafíos según su prioridad, pues señalaron la importancia de abordar cada eje temático de manera integral, articulando la relación entre cada uno de los ítems de la lista.

Al finalizar el trabajo de recolección de información, se procedió con su clasificación en una base de datos de Excel. Primeramente, se realizó una estandarización de los encabezados y mediante

el uso de la herramienta “Power Query” se despivotó la tabla de excel, transformándola en una base de datos para convertirla en una tabla dinámica. Las categorías de análisis fueron planteadas en torno a las siguientes dimensiones:

Temática: Se utilizó el documento “Manual metodológico: Base de datos de programas de gobierno de partidos políticos, proceso electoral 2021-2022”, específicamente, la sección de codificación de temas y subtemas de desarrollo humano (PEN, 2021).

Nivel de concreción de la propuesta: construyó una codificación para determinar el nivel de concreción de cada propuesta. Si la persona entrevistada exponía únicamente el objetivo de su propuesta (identificado por la presencia de un verbo en infinitivo) se codificó con un “1”. Si determinaba el alcance medible de su objetivo, se codificó con un “2” y si exponía la manera en cómo va a alcanzar el objetivo (medios), se codificó con un “3”. Una propuesta que incluía un objetivo, con elementos de medición y alcance, y el detalle de cómo se iba a alcanzar obtenía 6 puntos: 1+2+3. También se registraron propuestas que incluían algunos, pero no todos, los ele-

mentos mencionados, de manera que aparecen combinaciones como 1+2=3 o 1+3=4.

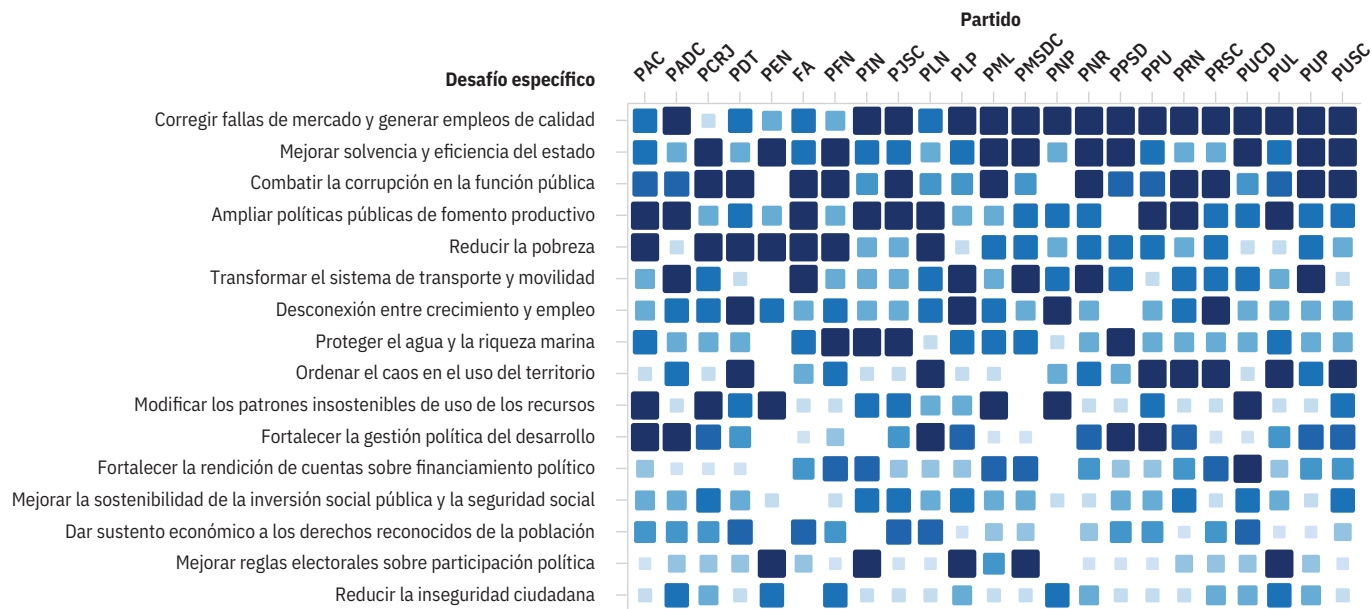
Construcción del argumento: El análisis de las propuestas concluyó con una nueva revisión de los audios para identificar las formas de construcción de los argumentos de cada candidatura, incluyendo la revisión de las notas realizadas al momento de las entrevistas y los resultados de las fases de análisis anteriores. Esto permitió señalar algunos elementos discursivos que no son captados por las etapas anteriores, como, por ejemplo, las formas en que las personas articulan las “ideas fuerza” de cada propuesta, o, la relación que construyen entre sus propuestas y el desafío del que estaban hablando.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de octubre y noviembre de 2022 a través de la plataforma Teams y Zoom, y, en casos específicos, se recurrió a la modalidad presencial. La duración total del material de audio analizado es de 17 horas, 34 minutos y 15 segundos.

Fuente: Beltrán y Mora, 2022b.

Gráfico 5.13

Cantidad y nivel de prioridad^{a/} de desafíos mencionados por las candidaturas, según eje temático



a/ El tamaño de los cuadros refiere a la cantidad de menciones, entre más menciones más grande es el cuadro. Los colores más intensos significan mayor prioridad. Los nombres completos de los partidos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Beltrán y Mora, 2022b a partir de entrevistas realizadas para este Informe.

de los cuadros representa el nivel de prioridad que cada candidatura le otorga respecto a los demás desafíos planteados. Puede observarse que hay acuerdos entre varias candidaturas respecto a algunos desafíos que deben ser atendidos con mayor prioridad. En cuanto a los desafíos relacionados con oportunidades y solvencia económica, las candidaturas se inclinan principalmente por atender la ampliación de políticas públicas de fomento productivo (10 menciones de 25) y a mejorar la solvencia y eficiencia del Estado (10 menciones de 25). Otros dos desafíos agruparon a 10 de las 25 candidaturas entrevistadas: ampliar políticas de fomento productivo y combatir la corrupción en la función pública.

Si esta visualización muestra la distribución de prioridades para las candidaturas, no expone la manera en cómo proponen abordarlas, ni mucho menos, el tipo de argumentación utilizada para exponer sus ideas. En todos los ejes (social, económico, político y ambiental), más del 45% de las propuestas se quedan

en objetivos generales que no establecen un alcance y/o un medio. De hecho, salvo en el eje de equidad e integración social, más del 60% de las propuestas de las y los candidatos tienen el nivel mínimo de concreción y, en el eje de fortalecimiento de la democracia, este dato se eleva casi al 80%. Únicamente el candidato del partido Frente Amplio elaboró un conjunto de proyectos e iniciativas con objetivos, alcances y medios en todos los ejes temáticos.

Aunque hay coincidencia en los temas, las soluciones que plantean son más diversas. Esto es particularmente cierto en el eje político y social, lo que indica, cuando logran concretar, un menor acuerdo acerca de cómo enfrentar dichos desafíos sociales y políticos. Por el contrario, en los ejes económico y ambiental, las propuestas están concentradas en dos o tres categorías temáticas que absorben las soluciones planteadas, lo que muestra un mayor acuerdo en las acciones para resolver dichos desafíos planteados. Véase el nivel de importancia

atribuido a las propuestas contenidas en las categorías de “emprendimientos” y “planificación” a nivel económico y ambiental, respectivamente (gráfico 5.14).

Una mirada “desde adentro” de una campaña electoral: caso del PLN

En esta edición y en versiones previas de este Informe, se han documentado distintas dimensiones de los partidos políticos. Todos estos estudios han ampliado el entendimiento de estas organizaciones, sus desafíos, así como sus debilidades para cumplir con la función estratégica de representatividad política. Sin embargo, hay algo que hasta ahora este Informe no ha abordado: no se conoce qué significa para partidos políticos débiles organizacionalmente, el esfuerzo de hacer campañas electorales en condiciones políticas complejas. En esta oportunidad, a partir de la sistematización y descripción detallada de una persona observadora y participante directo en

Gráfico 5.14

Nube de palabras sobre propuestas mencionadas por las candidaturas, según eje temático



Fuente: Beltrán y Mora, 2022b a partir de entrevistas realizadas para este Informe.

una campaña electoral, el Informe inaugura una línea de investigación para contar, desde adentro, cómo son los procesos partidarios para el desarrollo de una campaña electoral, en este caso, del PLN (Weisleder, 2022). En el futuro, el objetivo es dar cuenta de otras experiencias similares con aportes igual de relevantes para el conocimiento de otras agrupaciones políticas. Este aporte no pretende generar conclusiones definitivas ni generalizables a otras agrupaciones políticas ni un análisis sobre la calidad o acierto de la campaña o de un análisis con base estadística. Su objetivo es ilustrar, desde la perspectiva y en la voz de actores participantes, aspectos que pasan desapercibidos para la ciudadanía en general sobre la complejidad que implica para los partidos participar en una campaña electoral. En la siguiente sección se sintetiza el trabajo elaborado por Weisleder, 2022.

Nuevamente las preferencias electorales de la ciudadanía fueron fluidas y cambiantes

En las dos elecciones presidenciales anteriores (2014 y 2018) uno de los resultados más relevantes es el aumento significativo de la volatilidad intraelectoral. La fluidez del voto entre una elección y otra ya vista, convivió con la indecisión de la ciudadanía a lo largo de la campaña. En este apartado se analiza, precisamente, los cambios en las preferencias de la ciudadanía dentro de un mismo proceso electoral, la volatilidad intraelectoral.

Al igual que en las tres últimas campañas electorales, las personas indecisas constituían, desde un inicio, una amplia proporción del electorado, convirtiéndose así en el grupo determinante de la contienda, que muestra importantes vaivenes en sus preferencias entre un mes y otro. En estas circunstancias, los análisis de opinión y las encuestas

electorales tradicionales son insuficientes. Las encuestas, cuyas muestras poblacionales varían entre un estudio y otro, son incapaces de dar cuenta de ese dinamismo de la intención de voto. Por ello, por segunda vez el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR con apoyo metodológico del Programa Estado de la Nación, llevó a cabo un estudio longitudinal conocido como “panel de electores”. Esta metodología permite documentar las trayectorias del electorado en los comicios de la Costa Rica contemporánea (recuadro 5.3).

En un panorama tan incierto como el que ha caracterizado a las elecciones recientes, el grupo de personas que está decidido a votar, pero no tiene candidatura (indecisos), ha jugado un papel determinante en los resultados. En el caso de las dos últimas elecciones (2018 y 2022), el panel electoral ha permitido hacer análisis más precisos de este grupo

APORTE ESPECIAL

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



SAÚL WEISLEDER

Preámbulo

En los partidos políticos, un proceso electoral inicia más de un año antes de que se realicen los comicios, con la celebración de asambleas partidarias: distritales, cantonales y nacionales, en un esquema piramidal. En todos los partidos es la Asamblea Nacional (AN) la que aprueba las candidaturas a presidente, vicepresidentes y diputaciones. Múltiples tensiones se generan entre dos estructuras: la Asamblea Nacional y la Asamblea Partidaria, especialmente en el momento de la elección de las candidaturas a diputaciones.

El PLN organiza una convención abierta para la elección de las candidaturas presidenciales desde 1986 y el estatuto del PLN da a la candidatura presidencial amplia libertad para escoger las candidaturas a la vicepresidencia. El Tribunal de Elecciones Interno es el encargado de los asuntos electorales del partido y de inscribir esas candidaturas ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

El PLN fue el primer partido nacional en el que surgieron los movimientos denominados tendencias internas, cuya naturaleza es la misma desde su origen, pero cuyo tamaño, complejidad, número y diversidad ideológica, ha evolucionado con el tiempo. Las tendencias cumplen un papel central para despertar el entusiasmo y la participación de las personas partidarias, pues indican desde temprano las opciones que disputarán la candidatura partidaria. La organización y consolidación de una tendencia no es una tarea sencilla. Para que una de las tendencias prevalezca y triunfe, intervienen múltiples factores y variables y es muy importante la fortaleza de su organización con dirigentes “curtidos” en todos los niveles.

Históricamente, el PLN solía tener “clubes” (centros de reunión) en todos los cantones y en muchos distritos del país. Algunos, inclusive, funcionaban permanentemente, no solo para el proceso electoral. No obstante, hoy en día, la existencia de “clubes” es la excepción y no la regla. Hasta hace algunos años, había también un importante programa de guías electorales que, entre otras funciones, involucraba a menores de edad y a sus familias en el proceso electoral. Esto sembraba desde tempranas edades las semillas de la identidad partidaria. Si a ello se suma la desaparición de las actividades de plaza pública, se ha despojado a la actividad política de casi toda su riqueza emotiva. De hecho, se ha cerrado uno de los pocos senderos que podría atraer a las generaciones más jóvenes a interesarse por ella.

En la campaña 2021-22, el PLN no realizó, como tampoco en las anteriores la tradicional, hasta fines del siglo pasado, “Concentración Nacional de Fuerza”, en la que se congregaba a sus seguidores usualmente en el Paseo Colón el último domingo antes de las elecciones, pero sí concentraciones provinciales, obviamente de menor tamaño y mucho menor movilización. Por último, la organización del transporte para la actividad electoral es uno de los programas más complejos, pues no solo se debe conseguir personas voluntarias para cumplir la función o contratar a un gran número de personas que lo hagan, sino que se debe llevar una estricta contabilidad de los gastos.

Organización de una campaña electoral

Una campaña electoral es una “empresa” de corta duración y gran complejidad, que implica acciones coordinadas de miles, y por momentos decenas de miles, de personas, en diferentes campos: logística, recursos, electorales, propaganda, imagen, signos externos,

alimentación. En esta ocasión, la campaña de José María Figueres se organizó desde el fin de la convención interna, en junio del 2021, hasta el día de la proclamación del triunfo de Chaves, el 3 de abril del 2022, en dos grandes campos o áreas de trabajo: lo territorial y lo comunicacional, como ha sido tradicional.

El trabajo territorial se organizó en torno a tres grandes programas: UNIR-GANAR-SUMAR. Obviamente estas actividades o programas se superponían o basaban en toda la organización y división territorial con coordinaciones y controles provinciales y nacionales. El objetivo central de UNIR era reparar las divisiones y lograr que, antes del 6 de febrero, las aproximadamente 430.000 personas que habían votado en la convención estuvieran en disposición de votar por las candidaturas del PLN.

La campaña de Figueres se concentró en ganar el apoyo de diversos grupos y movimientos: ambientalismo, emprendedurismo, cooperativismo, mujeres activistas, solidarismo, personas con discapacidad y algunos sectores del movimiento LGBTI y de organizaciones religiosas más ligadas al trabajo social comunitario. Estos dos últimos grupos podrían resultar contradictorios entre sí y deberá analizarse hasta qué punto esto influyó en que el PLN no conquistara más apoyo entre ellos, puesto que ambos son muy organizados y activos.

La competencia electoral, primera y segunda ronda

El día de las elecciones diversos equipos planean y ejecutan tareas relativas a los asuntos electorales, transportes, alimentación, procesamiento de información y reportes, y signos externos. En esta

APORTE ESPECIAL / CONTINUACIÓN

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



oportunidad el PLN movilizó gran cantidad de militantes y simpatizantes que, sin haber recibido ningún encargo ni nombramiento, se involucraron de diversos modos en la campaña. Es difícil estimar la magnitud de este grupo de personas. Posteriormente, algunas de estas personas se involucran en alguna tarea específica, especialmente en las etapas finales de la campaña o durante el día de las votaciones. Además de estas personas, figuran todas aquellas que, en las diversas circunscripciones regionales (barrios, urbanizaciones, distritos, cantones y provincias), se vinculan con una estructura más formal. Cada uno de esos niveles tiene su propia división funcional (electorales, transportes, alimentación) y jerárquica.

La jefatura de campaña aglutina y dirige a jefes provinciales (o de zonas equivalentes) y a jefes nacionales de programas. En esta ocasión formó parte del comando de campaña el candidato, sus asesores más cercanos y su esposa. Funcionó también un “grupo consultivo de alto nivel” como caja de resonancia para compartir opiniones e ideas, pero sin funciones decisorias. Hasta los últimos días de la campaña, la candidatura presidencial se mantuvo en intenso contacto con distintos grupos de dirigentes por medio de diversas plataformas telemáticas. Los grupos de la dirigencia formal tenían frecuentes reuniones por los mismos medios, lo que redundó en importantes ahorros en costos de transporte para dirigentes, alquiler de locales y en el uso del tiempo de desplazamientos y de combustible. Esto último le permitía a la persona candidata dedicar esfuerzos en zonas alejadas.

Durante la campaña surgen discrepancias y opiniones diversas. La dificultad añadida es que eso ocurre en vivo, en tiempo real y, muchas veces, ante la mirada crítica de la opinión pública y de los adversarios. Es como una representación teatral sin ensayos previos y con miles de piezas que interactúan.

En el 2022, cada nivel y programa electoral tenía metas cuantitativas que cumplir y actividades específicas para alcanzarlas. Para ello, se partió de una cantidad de votos necesarios para ganar, según estimaciones sobre “votación esperada”, con datos históricos. Con los ajustes del caso y un margen suficiente, se instruyó a los encargados de proselitismo acerca de cuántos votos, como mínimo, debían conseguir y, en función de eso, las metas para cada programa. Hoy se sabe que las metas cuantitativas no se cumplieron, especialmente en algunas zonas geográficas y sectores sociales. Esto puede deberse, en palabras del observador participante, a un exceso de centralización a nivel de acceso y participación en algunos programas.

A lo largo de la competencia, la campaña debía lidiar también con un hecho complejo: el candidato José María Figueres había llegado a recibir 72% de opiniones negativas a lo largo de muchos años y los estrategas sabían que cualquier otro asunto de carácter negativo sobre Figueres y el PLN, reforzaría las percepciones negativas existentes. De cara a la primera ronda, Figueres se mantuvo siempre entre los candidatos con mayor intención de voto, pero ocasionalmente caía al tercer lugar, con riesgo de no pasar a la segunda ronda.

Ante esta realidad, la campaña decidió hacer un intenso esfuerzo comunicacional y se enfocó en dar visibilidad a los temas económicos, tratando de dejar atrás el tema de la corrupción. En el mes de enero, luego de la llamada “tregua electoral” de Navidades y Año Nuevo, se introdujo un nuevo eslogan: “Volvamos a tener Presidente”. Con él se buscaba reforzar la idea de que la situación económica podía mejorar, que tenía remedio, que los gobiernos anteriores no habían sabido cómo hacerlo, pero Figueres y el PLN sí lo harían.

Ocurrió entonces algo sorpresivo: la candidata del PUSC, Lineth Saborío, se desplomó en las encuestas y ello generó reacomodos importantes en la competencia electoral.

Como en una carrera de caballos en la que todos miran a los que encabezan, el candidato Chaves empezó a ganar puestos avanzando por el costado, hasta colocarse finalmente en segundo lugar, sin ser objeto de mayor escrutinio público.

Para la segunda ronda, el trabajo de proselitismo se planeó con dos componentes: el tradicional, en el territorio, y otro novedoso, apelando a herramientas tecnológicas que permitirían contactar a un elevado porcentaje del electorado con mensajes personalizados relacionados con sus características de edad, sexo, condición socioeconómica, intereses, preocupaciones. Esta información se obtendría fundamentalmente mediante el trabajo de “censo” en visitas personales que la dirigencia debía hacer a las personas residentes en sus localidades y, especialmente, a votantes del territorio a su cargo. Según la información proporcionada por el jefe de campaña, este segundo componente se logró solo en una medida muy limitada a pesar de contar con las herramientas tecnológicas necesarias para ello. A ello se le atribuye una parte importante de la derrota electoral. Cabe decir que el trabajo de “censar” es hoy día difícil de realizar, pues la gente se muestra más reservada respecto de sus preferencias.

En la segunda ronda, la campaña adoptó varios cambios de estrategia y organización, pero le tomó casi dos semanas volver a tener presencia en los medios de comunicación colectiva¹⁰. En ese lapso, se registró un aumento significativo en la diferencia de apoyo a favor de Chaves. Aunque Figueres había obtenido casi 200.000 votos más que Chaves en la primera ronda, éste último pasó a estar 10 puntos porcentuales sobre Figueres cuando la campaña liberacionista reapareció en los medios. En esta etapa, la información proveniente de encuestas y otras mediciones, se volvió hasta cierto punto más heterogénea, pero el comando de campaña tenía acceso a información encargada expresamente por el PLN, que

APORTE ESPECIAL / CONTINUACIÓN

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



alimentaba decisiones tácticas dentro de la estrategia construida previamente.

Finalmente, las campañas políticas están sujetas a eventos que suceden u ocurren, sorpresivamente y pueden ser determinantes en los cambios en las preferencias de la ciudadanía. En esta campaña hubo dos hechos con fuertes repercusiones negativas para el liberacionismo: el viaje relámpago de José María Figueres a República Dominicana, fuera de la agenda oficial, en vuelo privado, que generó sospechas y rumores debido al secretismo que inicialmente lo rodeó; y un corto publicitario sobre “el suicidio”, atribuido a la campaña del PLN.

Recursos estratégicos: las finanzas partidarias

El aspecto más delicado de una campaña son las finanzas, por la dificultad que implica la consecución y el control tanto de los ingresos de fondos, como de los egresos. Deben distinguirse varias fases en todo el proceso. La primera de ellas es el sondeo y proselitismo que hace personalmente una persona aspirante antes de decidir si formaliza sus aspiraciones. Aquí, básicamente debe financiar sus gastos de su propio peculio y, si puede, con la ayuda de familiares y amigos cercanos. Si decide continuar, su círculo de apoyo se ampliará un poco al igual que sus gastos e ingresos. Llegado el momento en que el partido exige formalizar las candidaturas, la persona postulante deberá tener presencia en todo el país, aunque esta sea reducida en muchos lugares. Ello implica apoyar económicamente y por otros medios a aspirantes a alcaldías, regidurías y diputaciones del mismo partido.

En el PLN, la persona encargada de finanzas es siempre una persona de la mayor confianza de la persona aspirante. Por lo general, continuará como tal, aunque exista una Tesorería a cargo de dos personas nombradas por las asambleas del partido. Estas

personas se rodearán de un pequeño grupo, también de enorme confianza y cercanía, al que se denomina “Comisión de finanzas”. Es frecuente que la persona que ocupe la tesorería del partido y el de la campaña no sean la misma persona, pero es indispensable que trabajen juntos. En el momento en que la candidatura es proclamada oficialmente como tal, sus finanzas serán las del partido.

Para la realización de la convención en que se escogerá la candidatura, la mayoría de los partidos -y el PLN no es la excepción-, exigen el aporte de una suma de varios millones de colones, acorde con la amplitud de la organización, cobertura, número de aspirantes, etc., de las votaciones: cuanto más amplias, democráticas y mejor organizadas sean estas, mayores los gastos y, en consecuencia, también los aportes requeridos. Por supuesto no es el único requisito, pero es muy importante; de lo contrario, el proceso no puede realizarse.

Si la persona aspirante es escogida como candidato o candidata del partido, empieza a vislumbrar la posibilidad de acceder al aporte económico del Estado mediante la llamada “deuda política”, basada en el resultado de las anteriores elecciones nacionales (presidente y/o diputaciones) en que haya participado el partido. Ello no garantiza la disponibilidad de fondos. La “deuda política adelantada” significa que el partido o candidatura tiene derecho a reclamar ante el TSE determinada cantidad de dinero, pero antes debe obtener los fondos por su cuenta, normalmente mediante préstamos de fuentes bancarias o de personas físicas nacionales.

Usualmente los partidos hacen esto emitiendo “bonos” que luego -cuando el partido reciba los fondos-, serán canjeables por dinero, pero ello exige tener la capacidad organizativa y de persuasión para lograr que las personas o entidades adquieran dichos bonos, con o sin descuentos. Obviamente, también hay donantes particulares; en estos casos, debe cumplirse con los requisitos legales establecidos

y con las normas internas de cada partido. Asimismo, últimamente se ha recurrido al mecanismo de fideicomisos.

La Comisión de finanzas, y la tesorería en particular, tienen bajo su cargo una estructura administrativa y contable cuyo tamaño y complejidad varía en función de la campaña, la organización en general y el volumen de movimientos financiero-contables. Los miembros de esa comisión tienen entre sus funciones colocar esos bonos entre las personas simpatizantes, ya sea como donación o préstamo con cierto riesgo y que devenga intereses. La tesorería (y la candidatura, casi siempre) negocian con entidades financieras la colocación de esos bonos, obviamente con descuentos proporcionales a parámetros acordados entre ambas partes.

Si la recaudación de los fondos necesarios para llevar adelante una campaña política es compleja, su uso y desembolso no lo es menos, pues para que estos sean aceptados por el TSE como gastos legales, deben cumplir con requisitos que, a menudo, dificultan la eficiencia que las actividades de campaña requieren. Por ejemplo, para ejercer el debido control, el número de personas con firma autorizada debe ser reducido. Cuando ha debido realizarse una segunda ronda o balotaje, los plazos son todavía más reducidos y la presión todavía mayor, para no mencionar el hecho de que, para entonces, muchos donantes o prestamistas han agotado sus posibilidades o su voluntad de financiar al partido o al candidato.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORGANIZACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

véase Weisleder, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Recuadro 5.3

Descripción del Panel de Electores 2022

¿Qué es un panel electoral?

Un panel electoral es un tipo de estudio de opinión en el que, a diferencia de las encuestas tradicionales, se entrevista a un mismo grupo de personas, en distintos momentos de la campaña electoral para examinar sus opiniones, actitudes y comportamientos a lo largo del proceso. Este estudio cuenta con representatividad estadística. Los contenidos de los cuestionarios de estos estudios son flexibles, pues permiten combinar las mismas preguntas en distintos momentos, con preguntas asociadas a cambios que van aconteciendo en la coyuntura política con manifestaciones en las decisiones políticas.

Propósito

Estudiar de manera dinámica cómo las personas participan, forman y justifican su decisión electoral en un contexto político caracterizado por la incertidumbre, un amplio descontento con la política, una menor participación político-electoral y un fuerte realineamiento partidario.

¿En qué se diferencia un panel de una encuesta tradicional?

En tiempos electorales los estudios de opinión convencionales llevan el pulso sobre el clima político imperante y las preferencias electorales de la ciudadanía, lo que permite detectar cambios en las condiciones de la competencia política. Este seguimiento permite tener radiografías discretas y estáticas de la situación electoral, pero no permiten dar seguimiento de cómo las personas viven el proceso electoral, cómo

resuelven sus dudas, cómo toman sus decisiones, ni cuáles son sus estados de ánimo específicos y cuál es el clima electoral en el que se desarrollan los comicios.

Por tratarse de muestras estadísticas donde van variando las personas entrevistadas, es posible captar tendencias generales de la opinión pública. Sin embargo, no permiten comprender la manera en la que las y los individuos experimentan el ejercicio de su ciudadanía y sobre todo cómo afrontan su participación en una contienda electoral. Un panel de votantes es especialmente útil en contextos y poblaciones con alta incertidumbre y preferencias electorales débiles, donde la ocurrencia de cambios abruptos de actitudes, preferencias o comportamientos es altamente probable.

Metodología

En la primera ronda del estudio se estudia a un grupo grande de personas (1.965 en octubre 2021) para evitar que la natural “mortalidad” experimentada en este tipo de estudios -personas que no desean seguir participando por distintas razones- provoque problemas de representatividad estadística. En total, se hicieron cinco mediciones, incluidas las observaciones post-electorales, y las personas que no querían seguir iban siendo eliminadas. En la última ronda del panel se pudo contar con 790 personas y los resultados fueron estadísticamente representativos.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a.

a personas que estaban indecisas en octubre y ahora apoyan una candidatura.

- **Swingers:** son personas que cambian de candidatura entre la primera ronda en octubre y la segunda en diciembre.
- **Decididos/as:** votantes que apoyan a una misma candidatura en las dos rondas del panel entre octubre y diciembre.

El comportamiento de grupos de “indecisos” fue muy cambiante y fluido (gráfico 5.15). El panel captó el panorama de enorme incertidumbre que se vivió a lo largo de la campaña.

El bajo respaldo inicial de todas las candidaturas presidenciales propició que los incrementos o pérdidas de apoyo alteraran constantemente las posiciones de las personas competidoras en distintos momentos de la carrera electoral. Por lo tanto, entrar a competir en segunda ronda fue una posibilidad realista para varias de las opciones en disputa, dado lo cambiante de las preferencias. En el gráfico 5.16 se aprecian las distintas trayectorias de las preferencias del electorado. En este, cada flujo agrupa la decisión de grupos respectivos de votantes en las cinco rondas del estudio. Si el color de la línea es siempre el mismo, quiere decir que ese grupo no varió su preferencia por una de las determinadas opciones. Como se aprecia, los “fieles” partidarios son pocos y fueron sobre todo liberacionistas. El grupo más numeroso es el de votantes que “brincaron” de una opción a otra. Asimismo, esta visualización revela que las personas indecisas se inclinaron por varias de las opciones existentes y no únicamente por una o algunas pocas en particular.

Dada la fluidez en las preferencias de la ciudadanía y la identificación de diferentes tipos de indecisión en las urnas, un aspecto a dilucidar fue las razones por las cuáles un grupo numeroso de votantes decide cambiar, incluso varias veces, de preferencia electoral. Utilizando un modelo estadístico de regresión logística, cuya variable dependiente es el grupo de personas que cambian de candidatura, es posible identificar algunos hallazgos relevantes.

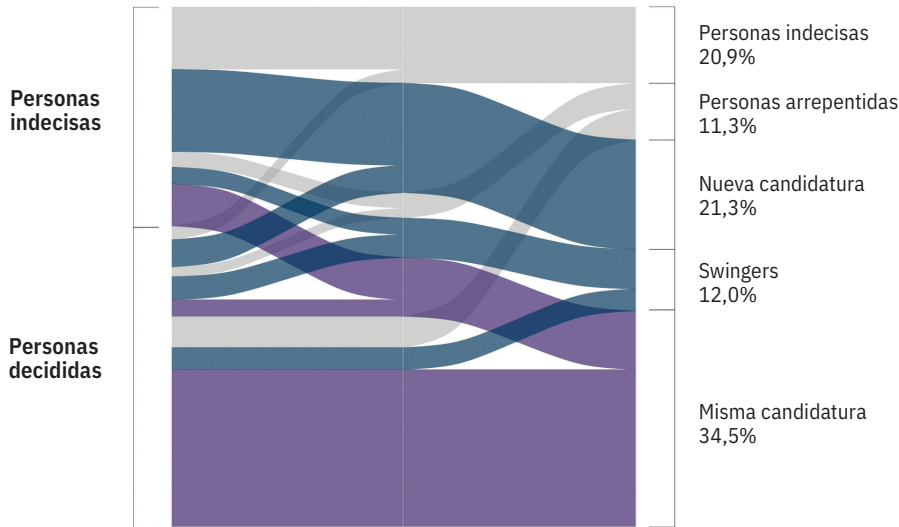
y, con ello, saber que entre las personas indecisas hay diferencias relevantes. Mediante estos ejercicios se han identificado diferentes perfiles de electores.

Los dos grupos reconocidos usualmente en las encuestas tradicionales son las personas *indecisas* y las *decididas*. Pero hay otros tres grupos normalmente pasan desapercibidos en los estudios de opinión, excepto en el caso del panel de votantes:

- **“Indecisos/as”:** son aquellas personas que reportan en las distintas mediciones no tener una candidatura definida.
- **Arrepentidos/as:** se trata de votantes que tenían candidato en octubre y afirmaron no respaldar a una candidatura en diciembre y estar indecisos.
- **Nueva candidatura:** corresponde

Gráfico 5.15

Cambios en la intención de voto, según tipología de electorado. Octubre 2021-enero 2022



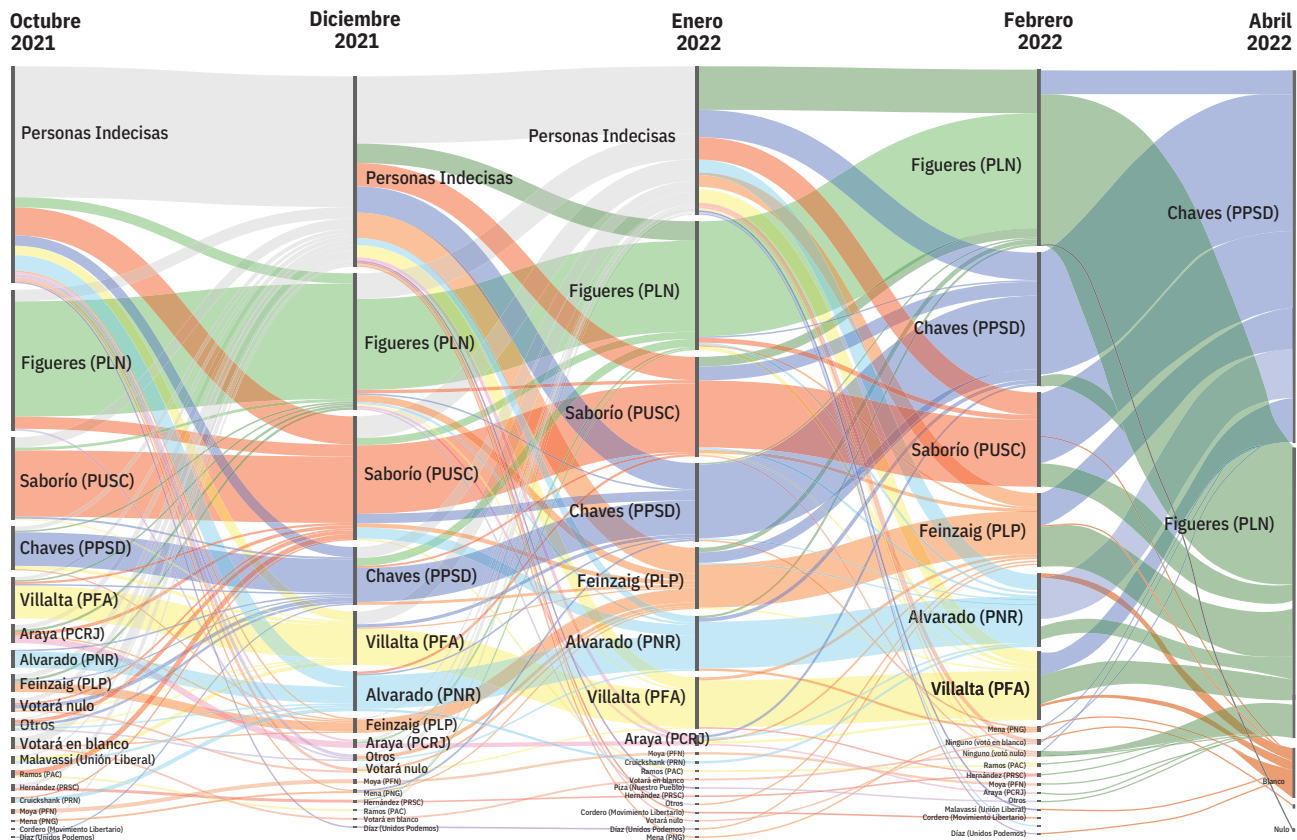
Fuente: CIEP-UCR, 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FLUIDEZ DEL VOTO 2022** véase Alvaro Redondo, 2022, en www.estadonacion.or.cr

En primer lugar, la probabilidad de cambio en la preferencia del voto incrementa con el malestar social, la dificultad para decidirse y otro factor específico: las denuncias de soborno de una de las candidaturas. Por otra parte, este mismo modelo muestra que la probabilidad de volatilidad en la campaña disminuye conforme aumentan los ingresos de las personas consultadas. También, dicha probabilidad es menor si la ciudadanía posee simpatía partidaria y opinan que las denuncias de acoso sexual influyeron en su preferencia (gráfico 5.17).

Gráfico 5.16

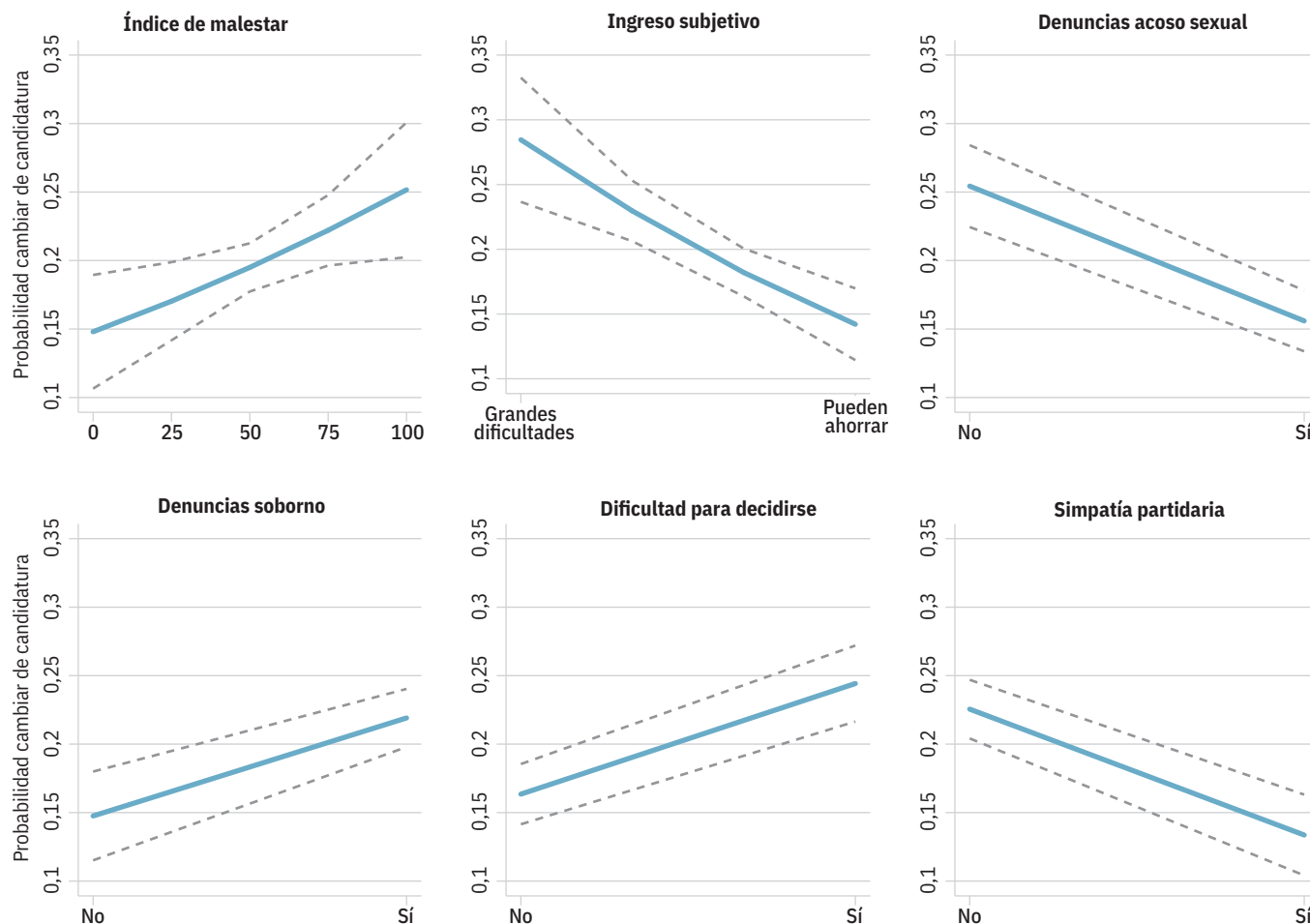
Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022



Fuente: CIEP-UCR, 2022.

Gráfico 5.17

Factores determinantes en la volatilidad en la intención de voto 2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022a con datos del CIEP-UCR, 2022.

Las y los electores no toman su decisión política a la ligera

A raíz de la enorme fluidez y volatilidad de las preferencias políticas, captadas por el panel electoral, se hizo una investigación especial para profundizar cómo las personas justifican sus decisiones. Mediante la aplicación de técnicas cualitativas de investigación, se procuró responder la siguiente interrogante: ¿Cómo razona la ciudadanía sus decisiones en el marco de las elecciones nacionales 2022?

Para responder a esta interrogante, se realizaron tres grupos focales: i) personas que se abstuvieron de votar, ii) votantes que sufragaron por el PAC en el pasado y ahora lo hicieron por otros partidos y iii) personas que respaldaron al candidato

Rodrigo Chaves¹¹. Participaron 27 personas de distintas edades, lugar de residencia, ocupaciones, trayectorias e inclinaciones políticas (Demoscopia, 2022). Se utilizó una guía para la conducción de las discusiones, cuya duración fue de una hora en promedio en cada caso.

El resultado más relevante de este análisis es la comprobación de la debilidad de las identidades partidarias de la ciudadanía. Para algunas personas, una elección como la del 2022 desmoviliza al electorado; para otras, significó el desapego de una identidad electoral transitoria hacia el PAC; mientras que para otras una apuesta por algo distinto, materializado en el PPSD y Rodrigo Chaves.

Abstencionistas: “vienen las elecciones, ah no... qué ahuevado, quién quedará y verlo experimentar”

El propósito central del primer grupo focal era reconstruir el conjunto de razonamientos, sentimientos y expectativas que llevaron a las personas a abstenerse, pese a haber votado en ocasiones anteriores. En este grupo las personas participantes manifestaron sentirse agobiados con una sensación generalizada de desagrado, extrañeza, confusión y frustración ante una elección con más de veinte candidaturas.

Para varias de ellas, una papeleta con tantas candidaturas les generó desconfianza y les impresionó ver tanta gente aspirando a la presidencia. Incluso, una

de estas personas se cuestionó: “¿por qué todos piensan que están capacitados para dirigir un país?”. Ninguna de las candidaturas les llamó la atención, ni siquiera las dos que llegaron a segunda ronda, “no había nada interesante y me echó para atrás”. Asimismo, afirmaron no reconocer a más de cuatro de las candidaturas presentes en la papeleta de la primera ronda (Figueres, Fabricio, Piza, Lineth) y sólo identificaron a uno o dos como opciones reales (candidaturas con trayectoria y capacidad para gobernar un país). Aducen que su decisión de no ir a votar fue razonada, y no, producto del desgano, la desidia, el desinterés o la desinformación.

Predominó un sentimiento de desconfianza en la clase política y una sensación de que nada va a cambiar con su voto, a pesar de que algunas de las personas participantes reconocieron haber tenido afinidad política por partidos como el PAC y el PLN en el pasado, o venir de familia con identidades partidarias por partidos tradicionales. También, manifestaron sentimientos de decepción con los gobiernos del PAC y no reconocen un liderazgo político que les parezca interesante.

Otro de los objetivos era determinar si veían al abstencionismo como parte de una identidad política más estable o si lo ocurrido en 2022 fue un comportamiento circunstancial. En este sentido, se indagó respecto de cómo se sintieron al no votar. Solamente dos de las ocho personas participantes expresaron una sensación (mínima) de culpa por no ejercer el derecho al voto - “ahí yo sí me siento un poco culpable porque es algo que en otros países no hay, ahí si me siento culpable, pero es mínimo”. El resto no experimenta ninguna sensación de pena culpa por no ejercer el voto “yo no tengo ninguna culpa”. De hecho, dos personas participantes sienten orgullo de no participar en la que consideran una farsa que no creen legítima. Una de las personas sí indicó que “no le interesaba la política en absoluto” y nunca ha votado, ni piensa hacerlo.

Varias pensaron en votar por alguna de las opciones. Sin embargo, por distintas razones decidieron no hacerlo. Los

antecedentes del candidato del PLN les despertaban sospechas y al no conocer al candidato del PPSD lo descalificaba como opción. Algunas personas indicaron que los debates les reafirmaron su opción de abstenerse. Solo dos de estas personas mencionaron que bloquearon toda la información relacionada con las elecciones, el resto se informó mediante redes sociales, los medios de comunicación y los debates. La segunda ronda tampoco varió su decisión de no ir a votar.

En la conversación no se expresaron fuertes sentimientos antidemocráticos o en contra del voto. De cara al futuro, estas personas podrían volver a votar, pero depende de las opciones que se les presenten y que se planteen propuestas más “realistas”, aunque no precisan qué es, desde sus puntos de vista, una propuesta realista ni en qué campos. “Yo tendría que ver un cambio muy grande de que alguien hizo algo, quiero alguien que demuestre que hizo algo”, “hechos no palabras, no importa el partido”. La dinámica grupal concluyó señalando que si el nuevo gobierno no resuelve cosas serán más las personas que se abstengan, no menos. El futuro lo ven con pesimismo e incertidumbre, pues “siempre es más de lo mismo, es muy cansado”.

Antiguos votantes PAC: “en la urna la muchacha me dijo: diay, ¿por qué está durando tanto?...”

El objetivo del segundo grupo focal era entender qué se hicieron en 2022 las personas que anteriormente habían votado por el PAC. Interesaba saber si experimentaron transformaciones importantes en sus identidades partidarias a raíz de los acontecimientos políticos recientes o si, por el contrario, dichas identidades siguen intactas y la decisión de respaldar a otros partidos políticos se atribuye a factores circunstanciales.

Un primer hallazgo de la discusión grupal es que la responsabilidad cívica en este grupo es alta. En general son personas que ejercen regularmente el derecho al voto en las cuales pesa mucho el deber cívico aunque en esta ocasión no supieron por quién hacerlo. Una de las inquietudes era conocer si renunciaron

a su identidad como *gente-PAC* o, en su defecto, a su afinidad con esa agrupación. Ninguna de las personas participantes se definió con militancia por alguna ideología y partido y, por lo tanto, no manifiestan atravesar por una crisis de identidad partidaria. Su apoyo al PAC en 2014 y 2018, lo calificaron como coyuntural.

Al principio se consideraron afines al PAC aunque ahora no: “el pueblo quería algo nuevo y que hubiese cambios y no lo hubo”. Ya no lo ven como un partido nuevo y en esta campaña no era una opción y su candidatura no atraía apoyo. Algunas personas manifestaron que hubiesen votado por el PAC o el PLN si hubiesen llevado otras candidaturas diferentes a las que aparecían en la papeleta. En la conversación emergió el tema de que PAC ganó la vez pasada (2018) por la dicotomía con Fabricio Alvarado. En su momento el PAC fue el partido nuevo, tuvieron su oportunidad y no la aprovecharon.

En el ejercicio mencionaron que varios factores desgastaron la percepción del segundo gobierno del PAC. Entre estos factores están la pandemia, el escándalo de corrupción Cochinilla, y un sentimiento en la población de querer un cambio: “la gente quería un partido nuevo”, “votar por el PAC era hundir más el país”. A pesar de esto se descarga un poco a la administración Alvarado de toda la responsabilidad “al gobierno de Alvarado le tocó feo fueron dos años de pandemia”, “además que acá en el país tenemos un problema, todo lo que pasa es culpa del gobierno, y la gente no hace distinción de que se está haciendo algo bueno”, “todo se sumó, la pandemia, casos de corrupción, la crisis mundial y todo le cae a el gobierno”.

La decisión de por quién votar fue difícil. Se debatieron entre el deber cívico y lo mejor para el país. Debido a ello, fue una elección más “por descarte”, en la cual la información fue muy importante. En sus intervenciones indicaron que tuvieron episodios de indecisión en las que “los debates fueron fundamentales” y les permitieron conocer a las candidaturas. Varias de las personas manifestaron que Rodrigo Chaves nunca fue una opción real al principio de la campaña.

Dijeron que lo que le funcionó a ese candidato fue ser “directo” en los debates.

En una sección de la conversación se plantearon las dudas de ¿qué esperan del PAC en el futuro? y si ¿en el futuro usted podría volver a votar por el PAC?, ¿de qué dependería? La mayoría no cree que el PAC tenga mucho futuro; sin embargo, señalan que no se le puede descartar del todo y que va a depender de la candidatura que surja la próxima vez. Es mucho más importante la candidatura que el partido. Reconocieron las dificultades de identificar liderazgos partidarios dentro del PAC.

Con respecto a la segunda ronda plantearon que fue una elección difícil, no se sintieron cómodos al tener que votar en la segunda ronda por opciones distintas a las de la primera, pero se decantaron en su mayoría por Rodrigo Chaves por la búsqueda de un cambio. Algunas de estas personas pensaron en votar nulo: “al final me decidí, pero la muchacha en la urna me dijo: diay, ¿por qué está durando tanto?, a uno lo tachaban de ladrón y al otro de acosador, no había cara en que persignarse”

Hubo posiciones divididas entre quienes tienen confianza de que este gobierno puede hacer algo bueno y esperan un cambio a dos años plazo, “todo el mundo tiene la esperanza y una fe en que en dos años habrá un cambio”, “que las cosas que prometió y dijo se cumplan”, “la gente aquí no distingue de donde viene el problema y se lo achaca a todo el gobierno”. Otras personas no esperan grandes cambios en el futuro cercano.

Votantes que apoyaron a Chaves: “lo peor que puede pasar es que estemos igual que ahora”

El tercer grupo focal tuvo como misión principal compilar las razones, fundamentos y motivaciones de fondo de personas que sufragaron por el PPSD en 2022. La ocurrencia del triunfo de un candidato “outsider”, sin el respaldo de un partido político, en un panorama de alta incertidumbre y volatilidad electoral, constituye un fenómeno cuyo análisis y comprensión requiere de distintos abordajes y lecturas, siendo este ejercicio de grupos focales uno de los más importantes.

La discusión inició con la pregunta: ¿qué factores (de naturaleza personal, política, económica, etc.) resultaron ser determinantes en la decisión de respaldar a Rodrigo Chaves considerando, por un lado, su corta trayectoria política y por el otro, el hecho de que su partido era inexperto en temas de competencia electoral?

Al inicio de la elección las personas participantes reportaron una sensación similar a la de estar “colapsado” ante una decisión en la que “con costos se conocían de dos a cinco candidatos” (PUSC, PLN, Feinzag, Villalta). El sentimiento era de confusión, frustración, e incertidumbre. Al principio fue una cosa de “ver ese montón y decir Wow”. “Chaves era uno más y lo único que se sabía que estaba con Pilar Cisneros”, “Pilar era una persona con una imagen perfecta”. Expresan que fue una elección más difícil por la cantidad de candidaturas y a la necesidad de informarse.

Decidieron apoyar a Rodrigo Chaves y no a otra de las candidaturas, por una decisión coyuntural, que fue ganando fuerza a lo largo de la primera ronda en la medida que Chaves alcanzó notoriedad. Ninguno tenía a Rodrigo Chaves como primera opción, de hecho, lo veían como un desconocido. El hecho de que su partido fuera nuevo y no tuviera trayectoria, lo consideraban como algo positivo por el tema de que no se vinculaba con los temas de corrupción, la forma de elección de su gabinete y afirmar que lo haría por currículos y les gustó que hablara de apertura de monopolios y transparencia.

Al indagar sobre si “¿renunció usted a su identidad partidaria anterior para apoyar al PPSD?”, las personas participantes -con excepción de una persona (Frente Amplio)- no se identifican con ninguna identidad partidaria y aún la persona que se declara partidaria del Frente Amplio afirma que su decisión se basó en lograr un cambio. Las personas participantes afirmaron que siempre han ejercido el derecho al voto, aunque algunos expresaron dudas al principio, emergen frases como “yo siempre voto, aunque al principio no sepa por quien”, “yo solo sabía que esta vez iba por un partido nuevo”. El deber cívico pesa mucho

en este grupo, decidieron votar primero y luego eligieron la candidatura de su elección, todas las personas participantes hubiesen votado, aunque Chaves no hubiese existido como opción. Varias personas pensaron incluso en no votar, aunque al final decidieron hacerlo.

Lo que los convenció de Rodrigo Chaves fue su forma de hablar, el sentido de lo que decía, su preparación, la lógica de su forma de hablar, sus antecedentes, y su tranquilidad en los debates, “mucho seguridad y decisión y voluntad para hacer las cosas”, “la forma en la que se defendía en los debates”, “el que no tuviera trayectoria política es muy bueno”. Otra cosa fue que “la campaña sucia lejos de perjudicarlo lo dio a conocer, todos tienen escándalos, pero eso lo dio más a conocer”. El día de las elecciones, aun y a pesar de haber tomado partido por Chaves tuvieron dudas y al menos la mitad manifestó tener dudas hasta el último momento.

En lo que respecta cómo se ven a futuro desde el punto de vista político, respaldando al PPSD o a otra agrupación política, las personas participantes creen que depende de lo que haga el partido esta oportunidad: si logra hacer algo es posible que le sigan apoyando, pero también va a depender de la candidatura que emerja. Desde su punto de vista, “si él hace lo que dice y consigue lo que quiere el partido tiene futuro, si él es un buen líder lo seguirían apoyando”. También le dan el beneficio de la duda y sienten que hay que darle tiempo. El discurso de Rodrigo Chaves era creíble, en opinión de quienes participaron del estudio. En opinión de estas personas, “lo peor que puede pasar es que estemos igual”.

Para este grupo de personas, la elección de segunda ronda fue más sencilla por que ya estaban decididos por Chaves y una vez que tomaron esa opción no fue difícil votarle en la segunda ronda. Al final de la conversación se dio un debate entre las personas participantes al solicitarle ubicar a ese candidato en una escala derecha-centro-izquierda. Para algunos era un político de centro y otros lo clasifican como un político de izquierda.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**GRUPOS FOCALES
CON VOTANTES 2022**

véase Demoscopia, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Poderes de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas

Los sistemas políticos democráticos se organizan a partir del principio de la división de poderes para la gestión de los asuntos de interés público, un aspecto medular de la vigencia de un Estado democrático de derecho. Según este principio, cada poder tiene potestades y ámbitos de acción propios y exclusivos, que, además, no pueden ser asumidos o “invadidos” por otro. Este principio de división de poderes no exime la posibilidad de que surjan conflictos y fuertes disputas que desencadenen lo que comúnmente se conoce como choque de poderes. Este escenario de enfrentamiento es más propicio en circunstancias y coyunturas críticas como las actuales y, de ocurrir, puede generar inestabilidad política y vulnerabilidad en el régimen de libertades y derechos ciudadanos.

Año con año el Informe da seguimiento si en Costa Rica se cumple la aspiración de que la gestión de los asuntos públicos cumpla con el principio de la división de poderes y, más en general, con los preceptos de un Estado de derecho. El principal hallazgo es que, a pesar de un complejo entorno que en principio creaba condiciones propicias para la existencia de conflictos políticos, las relaciones entre los poderes de la República nuevamente observaron los preceptos democráticos. Más aún, el Ejecutivo y el Legislativo lograron mantener relaciones de cooperación que fueron claves para atenuar los efectos inmediatos de la disrupción pandémica y el inicio de un nuevo ciclo electoral. Sin embargo, este resultado positivo es frágil, pues el Informe comprueba que el Poder

Ejecutivo experimentó inestabilidad en su gabinete, un evento que afecta su capacidad de gestionar los asuntos públicos y, más en general, los Poderes del Estado no están logrando superar, por el fondo, las dificultades del sistema político para atender oportunamente las demandas ciudadanas.

Activa respuesta a la pandemia por el Ejecutivo pese a inestabilidad crónica en su gabinete

Administración Alvarado Quesada con la mayor rotación del gabinete en la historia reciente

El Poder Ejecutivo cumple con una función determinante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. En Costa Rica, la Constitución Política establece en su artículo 130 que este Poder lo ejercen el presidente de la República y los ministros de gobierno en calidad de colaboradores, son nombrados a su vez por el presidente, quien puede, además, removerlos sin intervención del parlamento (Artículo 140). Por su parte, la Ley General de Administración Pública en su artículo 23 establece la existencia de un total de 16 ministerios y otros dos más han sido

creados vía legislación, aunque no son mencionados por dicha ley¹². Además, el presidente de la República puede nombrar ministros o ministras sin cartera¹³, facultad empleada por todas las administraciones de gobierno desde finales del siglo pasado. En este apartado, destacan las administraciones de Carlos Alvarado (2018-2022) y José María Figueres (1994-1998) con 8 y 7 personas con rango de ministras sin cartera, respectivamente. Esto ha hecho que el número de ministras y ministros con los que inicie un gobierno sean distintos en cada administración¹⁴.

Un primer acercamiento a la rotación de ministras y ministros se puede hacer mediante el cálculo del promedio de días que una persona jerarca ministerial permanece en su cargo. En el caso de Costa Rica, un gobierno permanece en el poder por 1.461 días (4 años). Como se observa, ninguna administración ha tenido un promedio superior a los tres años calendario, lo que implica que la salida de ministros y ministras es usual. En las once administraciones que el país ha tenido desde 1978, la del presidente Alvarado ha sido la de menor duración promedio, solo por detrás de la del presidente Rodríguez (cuadro 5.2). Ello refleja que el gobierno recién saliente fue de los más inestables de la historia moderna en Costa Rica.

Cuadro 5.2

Duración promedio de ministros y ministras en el cargo, según administración. 1978-2022

Administración	Promedio de		
	Días	Años	Personas
Carazo (1978-1982)	845,3	2,3	1,67
Monge (1982-1986)	795,3	2,2	1,78
Arias I (1986-1990)	936,6	2,6	1,53
Calderón (1990-1994)	986,2	2,7	1,43
Figueres (1994-1998)	775,1	2,1	1,63
Rodríguez (1998-2002)	688,9	1,9	2,11
Pacheco (2002-2006)	726,3	2,0	2,00
Arias II (2006-2010)	802,8	2,2	1,74
Chinchilla (2010-2014)	738,7	2,0	1,91
Solís (2014-2018)	838,1	2,3	1,71
Alvarado (2018-2022)	691,4	1,9	2,04

Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y diario oficial *La Gaceta*.

En la administración 2018-2022 se dieron cambios recurrentes en ministerios clave, como Presidencia, Comunicación, Cancillería y Hacienda y Educación, con una frecuencia superior a la de otros gobiernos. En el caso del ministerio de la Presidencia, es la primera vez que se tienen más de tres ministros desde 1978 (Figueres y Pacheco tuvieron 3), lo más común es que existan dos personas titulares en este cargo (gráfico 5.18).

En resumen, la sobrevivencia ministerial en Costa Rica tiende a ser baja: desde 1978 únicamente en 3 de las 11 administraciones de gobierno más del 50% de las personas que iniciaron el gobierno finalizaron la gestión de los cuatro años. En las administraciones de Miguel Ángel Rodríguez, Luis Alberto Monge, Laura Chinchilla y Carlos Alvarado, en cuyos casos las personas designadas que finalizaron su período completo no superaron el 30%.

Dada la alta rotación del gabinete presidencial en Costa Rica, es relevante preguntarse: ¿de qué depende la sobrevivencia de las personas que nombran los mandatarios al inicio de su gobierno? Para responder esta pregunta se utilizó la base de datos del proyecto *Presidential Cabinets* de la Universidad de North Carolina y ICS-ULisboa, cuyo objetivo es estudiar la conformación, perfiles y rotación de las personas que ocupan los cargos de jefes de los ministerios, sean con cartera (creados por ley) u aquellos específicos que son establecidos vía decreto ejecutivo¹⁵.

A la hora de responder la interrogante sobre los factores que explican la “sobrevivencia” de una persona ministra dentro de un gabinete se escogió, dentro de la base de datos 6 variables: cuatro que refieren al contexto del gobierno y dos que refieren a rasgos políticos de los ministros y las ministras (cuadro 5.3). La variable de interés es la salida del ministro o ministra antes de la finalización del gobierno, sea por despido o renuncia. En la terminología técnica se llama “falla” a esa salida anticipada. El tiempo de falla consiste en la diferencia entre el momento de la renuncia y el momento de nombramiento de las personas. Además de estas, existen personas que asumen

Gráfico 5.18

Cantidad de ministras y ministros que ocuparon el cargo, por ministerio, según administración. 1978-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, con datos de Guzmán, 2022.

una cartera ya iniciada la gestión del gobierno, y que pueden o no terminar su labor con el presidente.

Un modelo estadístico especializado en análisis de sobrevivencia muestra que hay dos variables significativas que en Costa Rica explican la salida anticipada de los ministros: por una parte, el sistema de partidos (si es multipartidista o no) y, por otra, el perfil profesional del ministro o la ministra. Según este análisis, en el caso del multipartidismo, el riesgo de salida de la persona del gobierno es 61% mayor en las administraciones de la época multipartidista (1998-2022) que en la época del bipartidismo (1978-1998). El perfil profesional de las personas también incide, pues la probabilidad de abandonar el cargo es 106% veces mayor en el caso de las personas que son parte de un grupo de presión y un 69% de veces mayor en las personas no expertas, en comparación con las personas expertas (gráfico 5.19).

El modelo aplicado también permite observar que existen momentos en que la probabilidad de sobrevivencia registra disminuciones importantes, como lo es a los 180 días (mitad del primer año), aproximadamente al final del segundo año (720 días) y a mitad del tercer año (850 días). A final del período, precisamente cuando se superan los 900 días, la probabilidad de sobrevivencia se mantiene constante, lo que indica que la cantidad de ministros y ministras que salen del gobierno es relativamente pequeña, al igual que sucede en los primeros seis meses de las administraciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ROTACIÓN EN EL GABINETE

véase Guzmán, 2022a, en www.estadonacion.or.cr

Una segunda dimensión de relevancia para entender la estabilidad de un gabinete es la afiliación partidaria de quienes lo integran. Es de esperar que los gabinetes estén conformados, su mayoría, por personas miembros del partido oficialista. Sin embargo, en los últimos años, ante escenarios de alta fragmentación, se ha

Cuadro 5.3

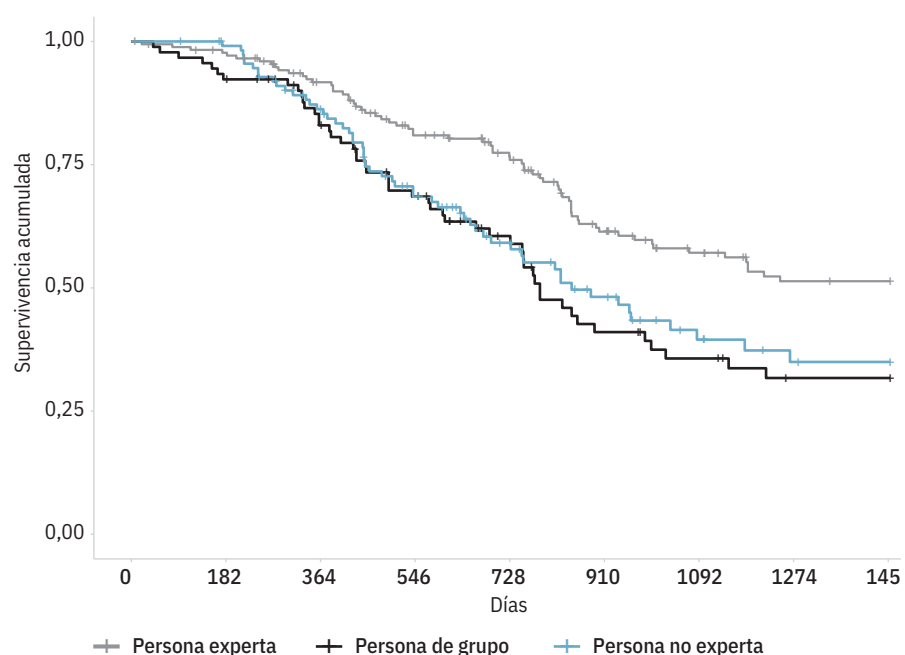
Variables explicativas para el modelo de sobrevivencia

Variable	Explicación
Multipartidismo	Indica si el gobierno al que pertenece el ministro o la ministra pertenece a la época del bipartidismo (1978-2002) o al multipartidismo (2002-2022). 0 es bipartidismo y 1 multipartidismo
Diputados	Indica el número de diputaciones con que cuenta el partido de gobierno. Esta es una variable que aproxima la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el margen de acción legislativa que posee el presidente o la presidenta. Es una variable cuantitativa.
Segunda ronda	Es la variable que muestra si el presidente fue electo en primera ronda (0) o en segunda ronda (1). Es una variable que aproxima la legitimidad de origen con que inicia el gobierno
Coalición	Implica que el gobierno es uno de coalición (1) o no (0).
Perfil	Esta variable indica el partido político del ministro o ministra en comparación con el presidente o la presidenta.
Partido 2	Es la variable que indica si el ministro o ministra es miembro o no de un partido político. Si lo es, se clasifica como partidario estricto o no estricto. Partidario estricto implica que participa activamente en la estructura partidaria, mientras que partidario no estricto implica que únicamente es simpatizante
Perfil 3	Implica el perfil experto que tienen las personas. Puede ser experto, de grupo de interés o presión o ninguno.

Fuente: Guzmán, 2022a a partir Hernández, 2019.

Gráfico 5.19

Curva de sobrevivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según perfil



Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y *Diario Oficial La Gaceta*.

vuelto más común que los presidentes nombren a personas externas como una estrategia para lograr más apoyo político mediante la creación de coaliciones y presentarse al balotaje.

El nombramiento de personas externas al partido oficialista en los gabinetes presidenciales se ha dado recurrentemente desde la administración Figueres Olsen (1994-1998). Sin embargo, era un fenómeno marginal. Esto cambió drásticamente en las administraciones del Partido Acción Ciudadana (2014-2018 y 2018-2022) y en la recién entrante del Partido Progreso Social Democrático (2022-2026). Más aún, en los últimos dos gobiernos, la proporción de ministros y ministras del partido oficialista se volvió minoritaria (cuadro 5.4).

Finalmente, cabe mencionar un tema importante desde el punto de vista del desarrollo humano: la paridad de género en la conformación del gabinete presidencial. La incorporación de mujeres al gabinete es un fenómeno reciente. Entre 1978 y 2006, como máximo, uno de cada 3 ministerios estuvo liderado por mujeres y en varias de las administraciones de este período el porcentaje no llegaba siquiera al 10%. No fue sino hasta 2010 en el que la cifra de mujeres en el gabinete aumenta al 45%, e incluso en las dos últimas administraciones (Alvarado y Chaves) se ha cumplido con la paridad en los puestos.

Se amplió el uso del decreto ejecutivo de alto alcance como herramienta de gestión política

Uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo para encauzar su gestión es el uso de potestades legislativas, que en Costa Rica se concretan en su capacidad de emitir decretos ejecutivos. El decreto es un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016) y constituye un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. A diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley aprobada por el Congreso y las personas mandatarias no están en capacidad de hacer un uso

Cuadro 5.4

Porcentaje de ministras y ministros de partido oficialista, por administración. 1978-2022

Administración	Porcentaje
Carazo	100,0
Monge	100,0
Arias I	100,0
Calderón	100,0
Figueres	97,4
Rodríguez	95,0
Pacheco	94,7
Arias II	97,0
Chinchilla	95,5
Solis	73,7
Alvarado	39,2
Chaves	19,0

Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y diario oficial *La Gaceta*.

ilimitado de esta herramienta.

Para examinar si el Poder Ejecutivo se ciñe a sus potestades constitucionales, desde hace varios años el Programa Estado de la Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990¹⁶. Se busca analizar la cantidad y alcance de los decretos emitidos, así como las funciones que desempeñan y los ministerios proponentes y, en particular, si por medio de ellos, el Ejecutivo ha procurado invadir la competencia de otros poderes o de restringir las libertades y derechos ciudadanos.

En el período bajo análisis, la Administración Alvarado no promulgó más decretos que en los períodos gubernamentales previos. En efecto, durante el período 1990-2022 (abril), se aprobaron 21.582 decretos ejecutivos. Las administraciones Figueres Olsen, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría concentran la mayor cantidad, al superar los 3.000 decretos cada una de ellas. En cambio, el gobierno del presidente Alvarado destaca por ser la administración con la menor cantidad de decretos promulgados, con 1.883.

Sin embargo, no todos los decretos tienen igual alcance. Muchos pueden ser meramente administrativos, mientras que otros pueden procurar tener amplios efectos. Desde hace varios años el Informe efectúa una clasificación del alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos que tienen amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan como decretos de alto alcance.

El principal hallazgo es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Alvarado recurrió con más frecuencia a los decretos de alto alcance. Por primera vez en las últimas tres décadas, durante dos años seguidos (2020 y 2021), los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance. Esta situación es un efecto directo de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de covid-19 (gráfico 5.20), buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo. En una sección posterior se analiza si el gobierno se ciñó o no a las reglas constitucionales en su frecuente uso de decretos de alto alcance.

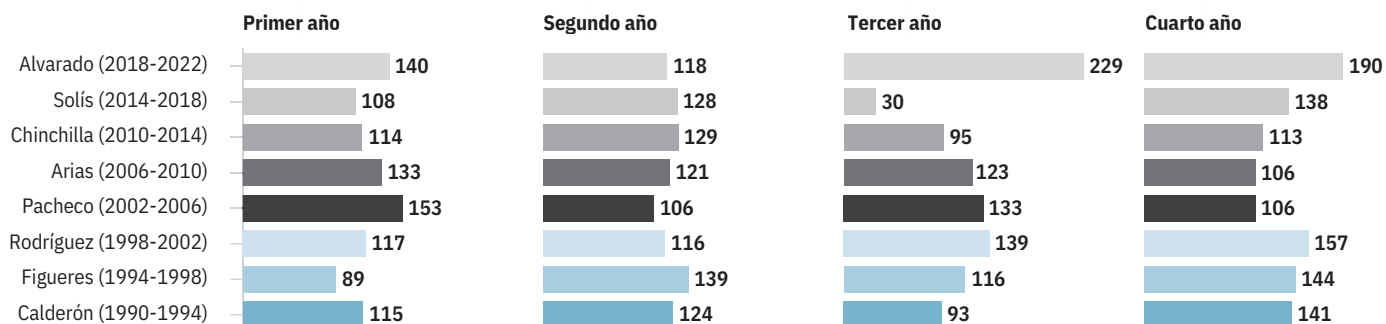
Poder Legislativo rompió con la parálisis en la aprobación de leyes durante el período 2018-2022

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

En esta edición, el Informe concluye que, en el período 2018-2022 ocurrió un giro sustancial en las tendencias que primaron en el desempeño legislativo en las primeras dos décadas de este siglo. En este período, la alta fragmentación

Gráfico 5.20

Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, a partir de Calderón y González, 2022 con información de diario oficial *La Gaceta*.

partidaria convergió con la más alta producción de leyes que el Estado de la Nación categoriza como “sustantivas” desde que se tiene registro, en contraste con las décadas previas, cuando el multipartidismo estuvo asociado con indicadores de pobre desempeño legislativo: dilatadas duraciones del proceso de formación de leyes, abundancia de legislación poco relevante y prevalencia de la “promesa democrática sin sustento económico”.

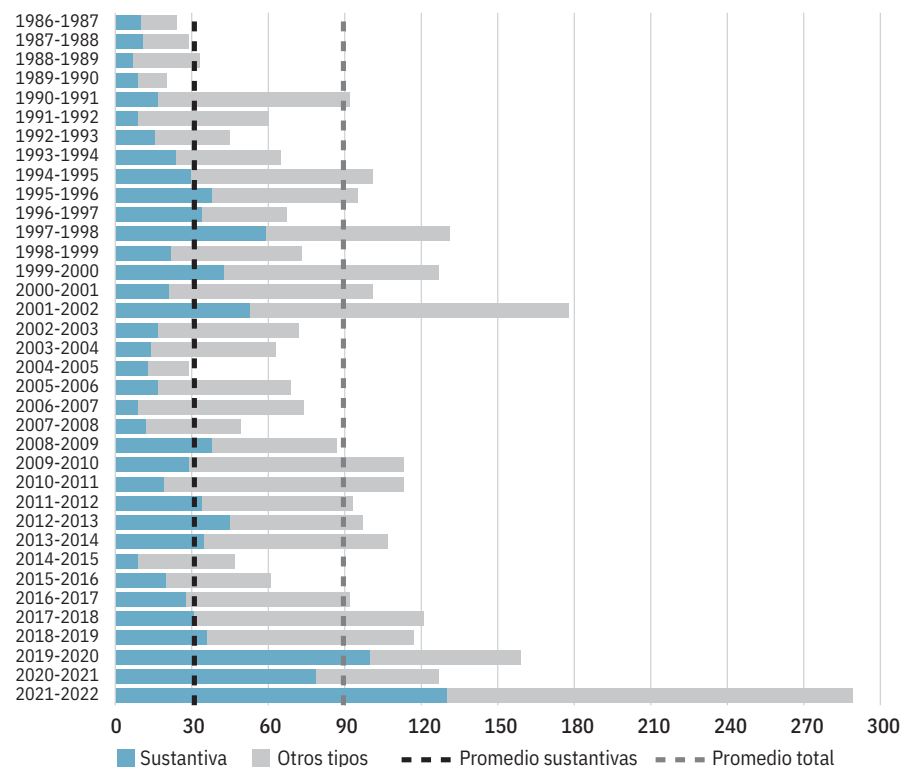
Esta sección documenta el cambio de tendencias arriba mencionado, ya advertido en ediciones anteriores, y efectúa una nueva exploración sobre los factores explicativos. De ello no se concluye que el rompimiento de la parálisis en el Congreso dio paso a una legislación progresiva desde el punto de vista del desarrollo humano. Lo que se afirma es que el parlamento recuperó iniciativa y peso en el sistema político costarricense, que había venido perdiendo, y se convirtió en un actor clave en la atención de la disrupción pandémica.

Cierre de la legislatura con una producción excepcionalmente alta de leyes sustantivas

Un primer indicador del desempeño legislativo es la cantidad de leyes que aprueba. Puede afirmarse, con una perspectiva de largo plazo que la legislatura de mayo 2021- abril 2022, se caracteriza por ser el año de mayor aprobación de leyes desde 1986. En total se aprobaron 289 leyes, una cantidad tres veces mayor

Gráfico 5.21

Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo



Fuente: Aguirre y Arias, 2022, a partir de Gómez Campos y Murillo, 2015 y Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

que el promedio de las tres décadas y media anteriores (90 leyes en una legislatura).

Del total de leyes aprobadas, 130 son consideradas *leyes sustantivas*, es decir, normas que amplían o restringen derechos o establecen nuevas obligacio-

nes para el Estado¹⁷. Esta cantidad también es atípica en comparación con años anteriores (gráfico 5.21). Si bien cabe recordar que, en general, los últimos años de cada cuatrienio se caracterizan por una considerable producción de leyes, en ningún otro año previo, la cantidad de

leyes tramitadas y aprobadas se acerca al del cierre de la Administración Alvarado Quesada. Este resultado ocurrió pese a la alta fragmentación del Congreso, la alta desaprobación ciudadana del Poder Ejecutivo y del Congreso y una elevada cantidad de legisladores y legisladoras declarados independientes.

Otro indicador analizado sobre la gestión del Poder Legislativo refiere a si la alta cosecha de leyes sustantivas especifica las formas de financiar las nuevas obligaciones establecidas (o las existentes en caso de reformas) o, si, por el contrario, se convierten en meras “promesas democráticas sin sustento económico”. Según los datos disponibles, la legislatura 2021-2022 da continuidad a una buena práctica de responsabilidad fiscal, a lo largo de siete períodos legislativos consecutivos, en los que las leyes que requieren recursos especifican sus fuentes de financiamiento. En el último año, aproximadamente un 90% de las leyes aprobadas identifican nuevas fuentes de dinero o bien, reasignan recursos financieros a partir de fuentes previamente existentes, en otros cuerpos normativos o instituciones, que permitan dar cumplimiento al contenido de una determinada ley. Por el contrario, aproximadamente un 10% de las leyes aprobadas no asignan fondos, es decir, no identifican ningún recurso financiero -ni nuevo ni previo- para cumplir con las obligaciones establecidas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA
véase Aguirre y Arias, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Mayor convergencia ideológica en el Congreso facilitó la alta productividad de leyes

Al igual que en ediciones anteriores, este Informe descarta que la alta aprobación leyes durante el período 2018-2022 se haya debido a un cambio radical en las relaciones Ejecutivo-Legislativo o que el Ejecutivo haya sido más exitoso en la tramitación de sus proyectos de ley. Por ejemplo, la iniciativa parlamen-

taria siguió, en el período analizado, ampliamente dominada por el Poder Legislativo, como ha sido la tónica desde principios de siglo. En 2021-2022, el 86% de las leyes aprobadas fue iniciativa de las personas congresistas.

Tampoco sucedió que la tasa de éxito del Ejecutivo aumentara significativamente como para provocar un cambio de gran magnitud en el procesamiento de las leyes. Dicha tasa pasó del 13% en la tercera legislatura al 20% en la cuarta, un valor inferior al de administraciones anteriores en su último año. Igualmente, el porcentaje de leyes aprobadas heredadas (que estaban en la corriente legislativa desde la administración anterior) fue menor en el último año (2% únicamente), pero se comportó como la mayoría de los últimos de los gobiernos analizados. Finalmente, la duración promedio en aprobación de leyes no disminuyó, sino que, al contrario, aumentó ligeramente. En síntesis, estos factores no son responsables de la alta producción parlamentaria.

Las dos ediciones anteriores de este Informe han adelantado un primer elemento explicativo. En comparación con períodos constitucionales previos, entre 2018 y 2022 la figura de los actores políticos con capacidad de vetar proyectos de ley, denominados *veto players*, se debilitó. En los últimos cuatro años no se dio el fenómeno de una férrea oposición parlamentaria que obstaculizara el avance de las leyes, como si habían estado presente en otros períodos. A esto se le atribuye el cambio de rol del PAC que, luego de ser oposición y, uno de los partidos que más ejerció su poder de veto, asumió la conducción del gobierno. Al mismo tiempo, otros partidos políticos de oposición adoptaron una postura más colaboracionista y menos obstruccionista.

El segundo elemento es la mayor convergencia o afinidad ideológica entre las fuerzas representadas en el Congreso, pese a la fragmentación partidaria. Para corroborar si este supuesto es válido como factor explicativo, en esta edición del Informe se procesaron los datos del *Proyecto de Élités de América Latina* de la Universidad de Salamanca¹⁸. Este proyecto consiste en aplicar encuestas

a legisladores y legisladoras sobre diferentes aspectos. Una sección de estos estudios incluye un conjunto de nueve ítems sobre el rol del Estado en diferentes actividades socioeconómicas. Estas preguntas componen una especie de índice ideológico comparable para las últimas tres Asambleas Legislativas (2010-2022).

Si el supuesto es correcto, lo que es de esperar es que las opiniones de las personas parlamentarias muestren dos cosas: i) por un lado, posiciones ideológicas más afines, particularmente en la última administración gubernamental o, ii) que las diferencias entre los valores máximos o mínimos del índice sobre el rol del Estado sean menores en comparación con otras. Estos dos aspectos, o al menos uno de ellos, daría cuenta de una mayor convergencia ideológica entre las fuerzas políticas del Congreso, y por ende, mayor disposición a aprobar leyes y menor probabilidad de bloquear su trámite.

En términos generales, en las élites parlamentarias costarricenses hay una fuerte inclinación a que el Estado desarrolle un papel beligerante en la sociedad. A mayor puntaje del índice (0-100 puntos), mayor inclinación por el protagonismo estatal en las distintas actividades evaluadas. Los puntajes promedio están por encima de los 70 puntos. Este resultado es muy similar a los niveles reportados en la población costarricense en general, por lo que podría afirmarse que las élites y las masas están alineadas en esta materia.

Por otra parte, las diferencias más pequeñas entre los puntajes más altos y los más bajos en dicho índice, se presentan precisamente entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del cuatrienio 2018-2022, con tan sólo 10 puntos (cuadro 5.5). Este hallazgo aporta evidencia empírica para afirmar que el Congreso con mayor productividad de leyes desde 1986, es, a su vez, el Parlamento con mayor convergencia ideológica de los últimos tres. Este aspecto contribuye a entender cómo el Congreso con una composición propicia para el bloqueo, resulta ser el de mayor rendimiento. Esta convergencia ha sido buena para la producción, pero esto no significa que éste enfocada en la progresividad de las leyes en materia de

desarrollo humano o que haya respuesta a las demandas ciudadanas o satisfacción de la ciudadanía con ellas.

Una explicación distinta, aunque no excluyente, a la alta producción legislativa plantea que la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, aprobada en 2019, haya alterado los plazos de tramitación de leyes. Para examinar esta hipótesis, es necesario contestar previamente una pregunta: ¿cuáles han sido los principales efectos de la implementación de la reforma integral al Reglamento? Se realizaron entrevistas semiestructuradas a autoridades legislativas del periodo constitucional en cuestión, así como a personas funcionarias involucrados en su implementación. Además, se analizó el trámite parlamentario de leyes antes y después de la modificación mencionada. En particular, se analizaron cuatro de un total de 35 modificaciones realizadas al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Estas fueron seleccionadas a partir del material de las entrevistas realizadas, y también, a partir de la posibilidad de recopilar casos o datos que las respalden o refuten (recuadro 5.4).

La primera reforma examinada es el cambio al artículo 80 del Reglamento. Se analizaron las 404 leyes aprobadas en la primera y última legislatura del periodo constitucional 2018-2022 y se contabilizó el plazo transcurrido entre su ingreso a Comisión y su dictamen para traslado a Plenario. Debe considerarse que la primera legislatura del periodo no se ve afectada por esta reforma y la última sí. Lo esperable es observar una reducción de la duración en el trámite legislativo. Sin embargo, la duración promedio de las leyes analizadas en días en la legislatura 2018-2019 fue de 209 días (30 semanas) y la de la legislatura 2021-2022 fue de 217 días, lo que equivale a 31 semanas. Por lo tanto, se descarta un efecto en la reducción de los tiempos debido al cambio en el artículo 80.

La segunda reforma corresponde al artículo 148bis, que permite retrotraer a primer debate un proyecto de ley. Se procedió a revisar las leyes aprobadas que, durante su proceso de trámite fueron objeto de aplicación de este mecanismo por legislatura. Los datos revelan que fue

Cuadro 5.5

Promedio en el índice de Rol del Estado y sus diferencias mínimas y máximas, según período legislativo. 2010-2022

Período legislativo	Promedio en el índice	Diferencias mínimas y máximas
2010-2014	72,4	26 puntos
2014-2018	73,4	55 puntos
2018-2022	70,7	10 puntos

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, con datos de PELA de la Universidad de Salamanca.

en la primera legislatura, tras la incorporación del mecanismo al reglamento, el período en que fue más utilizado. Sin embargo, se trata de un uso limitado, pues se aplicó en menos del 10% de las leyes aprobadas en la primera legislatura, y menor al 5% en las dos legislaturas siguientes.

La tercera reforma evaluada es el cambio al artículo 96, que dota a la Asamblea Legislativa de mayores potestades para el control político y darle un espacio prioritario y obligatorio en el Plenario Legislativo a los informes que producen las comisiones investigadoras. Según los datos disponibles, se incrementó de manera sustantiva el número de expedientes de informes de comisiones investigadoras.

La última modificación analizada se refiere al artículo 39 *bis* que incorpora la figura de la moción de posposición, la cual, introdujo un mecanismo articulador de la negociación política: la posibilidad de alterar el orden del día, para efectos de someter a discusión y votación únicamente los asuntos de interés de las fracciones políticas que negociaron. Esa posibilidad, según las y los entrevistados, ha alterado la dinámica legislativa especialmente del plenario, para efectos de facilitar un orden de los asuntos en discusión el cual se distancia del estricto orden reglamentario y se acerca más a la voluntad de sus integrantes. Este mecanismo, que requiere aprobación por mayoría calificada de dos tercios del total del Plenario, facilitó la estructuración de agendas acordes a la coyuntura y a la voluntad de las fuerzas políticas.

En síntesis, la revisión de los efectos de

Recuadro 5.4

Reformas al Reglamento de Procedimientos Parlamentarios que fueron analizadas

Reforma al artículo 80 que define el establecimiento de un plazo de sesenta días hábiles, con la posibilidad de una única prórroga a las Comisiones, para efectos de dictaminar sobre los expedientes de ley.

Reforma al artículo 148bis, que permite retrotraer vía moción el asunto que se encuentre en discusión de segundo debate para efectos de modificar el fondo del texto o subsanar algún vicio de procedimiento.

Reforma al artículo 96bis, que plantea que, una vez recibidos los informes en la secretaría del directorio, la presidencia del Directorio Legislativo tiene un plazo determinado para asignar el asunto en el orden del día del Plenario para su discusión.

Reforma al artículo 39bis, según la cual se incorpora la figura de la moción de posposición. Introduce un mecanismo articulador de la negociación política: la posibilidad de alterar el orden del día, para efectos de someter a discusión y votación únicamente los asuntos de interés de las fracciones políticas que negociaron.

Fuente: Aguirre, 2022.

cuatro de las reformas reglamentarias da cuenta de efectos limitados en la tramitación de nueva legislación. Debido a su poco alcance, la inédita productividad legislativa no podría atribuírsele a ellas como podría pensarse. Asimismo, tras la modificación al reglamento analizada, cabe señalar que la Asamblea Legislativa del periodo constitucional 2018-2022 aprobó siete cambios adicionales. A su vez, a la fecha de cierre de la presente edición de este Informe, en la primera legislatura del periodo constitucional 2022-2022 se han aprobado dos reformas al reglamento. Dichas reformas afectan a dieciséis artículos del Reglamento.

Finalmente, no se puede descartar que la alta producción de la última legislatura (2021-2022), especialmente en la recta final (marzo y abril de 2022), haya estado influenciada por la modificación a los meses dedicados a sesiones ordinarias y extraordinarias en el Parlamento, un factor que produjo que, por primera vez las personas congresistas finalizaran su período constitucional en sesiones ordinarias (en las que controlan la agenda) y no en extraordinarias, como sucedía anteriormente. En futuras ediciones del Informe se analizará dicho efecto y sus repercusiones en el trámite legislativo, pues la actual administración Chaves inició su mandato en sesiones extraordinarias, lo que implica control total de la agenda legislativa.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFECTOS DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO LEGISLATIVO

véase Aguirre, 2022, en www.estadonacion.or.cr

No emergieron conflictos sistemáticos entre poderes de la República durante la pandemia

En la primera sección del capítulo se presentó evidencia comparativa que señalaba a Costa Rica como un país en el que, a diferencia de otros, la atención de la emergencia sanitaria no estuvo asociada a retrocesos en la calidad democrática

o, incluso, a regresiones autoritarias, ni a episodios de inestabilidad provocada por choques entre poderes de la República. En esta sección se complementa este análisis comparativo con fuentes de información específicamente nacionales, que permiten examinar con más profundidad esta afirmación.

La principal conclusión es que, en efecto, no fue posible identificar conflictos sistemáticos, popularmente conocidos como “choques de Poderes”, entre los poderes de la República que propician episodios de inestabilidad política. Tampoco se encontraron evidencias de incumplimientos sistemáticos con las normas constitucionales que protegen los derechos y libertades ciudadanas con la excusa de la atención de una emergencia económica, social y sanitaria.

Poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron articulación en proceso de formación e implementación de las leyes

En pocas actividades del mundo de la política es posible analizar de manera conjunta al Ejecutivo y al Legislativo. Una de ellas que sí lo permiten son los decretos de naturaleza reglamentaria, pues en ella intervienen ambos poderes de la República. Según el artículo 140 inciso 3 y 18 de la Constitución Política, al Poder Ejecutivo le corresponde “sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949). Ramírez (2017) agrega que los reglamentos de servicio público “constituyen uno de los últimos espacios con que cuenta el Ejecutivo para crear nuevo ordenamiento jurídico y ampliar sus potestades de acción, claro está, en el marco de los principios constitucionales”.

Un Ejecutivo en conflicto con el Legislativo podría recurrir a tácticas dilatorias para evitar firmar leyes aprobadas por el congreso con las cuales está en desacuerdo. Un efecto similar podría ocurrir, pero por una causa distinta: la indolencia e ineficacia de un Ejecutivo. En cualquier caso, se estaría ante una violación encubierta del principio de separación de poderes. Una situación más grave sería que un Ejecutivo se negara a firmar

leyes aprobadas (sin ejercer su potestad de veto), condenándolas a una especie de “limbo”. Por tales razones, es relevante recopilar información empírica para dilucidar estas interrogantes: ¿cuántos reglamentos de ley se emiten y cuáles son sus plazos? Asimismo, ¿cuánto tardan en conjunto una ley y su reglamento en ser aprobado y en entrar a regir? Para conocer sobre este tema, este año se profundiza en el comportamiento de los decretos que reglamentan leyes de la República.

Durante el período 1990-2022, se decretaron 1.097 reglamentos de ley, de los cuales 324 (30%) fueron aprobados en las administraciones de Arias Sánchez y Alvarado Quesada, las dos con mayor cantidad con este tipo de decretos promulgados. Dado que los reglamentos de ley son promulgados después de que se aprueba una norma, es posible asociar su trámite con la ley que reglamentan, como una especie de continuación del primero sobre el segundo.

La identificación de esta conexión entre leyes y decretos de reglamentos de ley permite afirmar que, en los últimos treinta años, el Poder Ejecutivo costarricense tarda, en promedio, menos de tres meses en publicar el decreto que reglamenta una ley aprobada por la Asamblea Legislativa (cuadro 5.6). Ese tiempo tiende a ser mayor en los gobiernos más recientes. De hecho, fue posible identificar casos en los que tarda más de un año en cumplir con el trámite constitucional correspondiente, siendo la administración Quesada Alvarado la que posee el registro más elevado.

De los 1.097 reglamentos de ley identificados, se seleccionaron aquellos que indicaban explícitamente el número de la ley en el título del decreto: únicamente 330 cumplían con esta característica. No se puede obviar el hecho de que de una misma ley pueden surgir varios reglamentos. Por ejemplo, la mayor cantidad de reglamentos (39) refieren a modificaciones y adiciones a la Ley Forestal 7575.

Un aspecto que esta conexión permite analizar es la duración completa del proceso de formación, aprobación y reglamentación de una ley por parte del Legislativo y el Ejecutivo. Para estimar los tiempos de aprobación combinados

Cuadro 5.6

Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los reglamentos de ley, según administración. 1990-2022 (días)

Administración	Promedio	Máxima	Mínima
Calderón Fournier	31,5	142	3
Figueres Olsen	46,5	189	2
Rodríguez Echeverría	37,2	189	1
Pacheco de la Espriella	80,2	411	4
Arias Sánchez	57,5	246	3
Chinchilla Miranda	66,0	241	1
Solís Rivera	78,8	448	3
Alvarado Quesada	66,1	496	1

Fuente: Calderón y González, 2022.

Cuadro 5.7

Ejemplos de leyes y sus decretos en las categorías de duración en el trámite

Categoría	Ejemplos
Leyes y decretos de reglamentos de ley que tardan menos tiempo que el promedio	Ley 7160: Ley de impuestos municipales de Abangares. Ley 9581: Autorización al sistema de áreas de conservación para que pueda recibir, por medio de convenios de cooperación, personal de apoyo contratado por organizaciones conservacionistas sin fines de lucro y realicen diferentes labores en las áreas de conservación del sistema nacional de áreas de conservación y las áreas silvestres protegidas. Ley 7600: Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Ley 8507: Desarrollo de un mercado secundario de hipotecas con el fin de aumentar las posibilidades de las familias costarricenses de acceder a una vivienda propia y fortalecimiento del crédito indexado a la inflación (unidades de desarrollo-UD'S). Ley 8114: Ley de simplificación y eficiencia tributaria.
Leyes que duran más que el promedio, con decretos que tardan menos que el promedio	Ley 7575: Ley forestal. Ley 9274: Sistema de Banca para el Desarrollo. Ley 7914: Ley Nacional de Emergencia. Ley 8131: Ley de Administración financiera y presupuestos públicos. Ley 8436: Ley de pesca y acuicultura.
Leyes que duran menos que el promedio, con decretos que tardan más que el promedio	Ley 9078: Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial. Ley 8444: Modificación de la Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones, Ley 7293. Ley 7200: Ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela. Ley 9775: Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979, y sus enmiendas. Ley 7688: Tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho.
Leyes y decretos cuya duración sobrepasa el promedio en ambos casos	Ley 7555: Patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica. Ley 8495: Ley general del servicio de salud animal. Ley 9050: Ley de impuesto a casinos y empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas. Ley 8412: Ley orgánica del Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines y ley orgánica del Colegio de Químicos de Costa Rica. Ley 9518: Incentivos y promoción para el transporte eléctrico."

Fuente: Alfaro Redondo, 2022, a partir de las bases de datos sobre leyes y decretos en Costa Rica del PEN.

entre leyes y sus reglamentos se calculó la duración de ambos y se agruparon en cuatro grupos:

- Grupo 1: leyes y decretos de reglamentos de ley que tardan menos tiempo que el promedio en ambos casos,
- Grupo 2: leyes que duran más que el promedio con decretos que tardan menos que el promedio,
- Grupo 3: leyes que duran menos que el promedio con decretos que tardan más que el promedio,
- Grupo 4: leyes y decretos cuya duración sobrepasa el promedio en ambos casos.

El escenario deseable es que la mayoría de las leyes y los decretos que las reglamentan se encuentren en el grupo 1, o al menos en los grupos 2 y 3, y que una reducida cantidad se sitúen en el grupo 4. En los 124 casos analizados, los promedios de duración son de 784 días para las leyes y 60 días en los reglamentos.

Del total de leyes y decretos analizados en conjunto (124), 49 casos fueron aprobados con duraciones menores al promedio (Grupo 1). Otros 33 casos fueron tramitados con tiempos mayores al promedio en el caso de las leyes, pero los decretos que las reglamentaron tardaron menos que el promedio (Grupo 2); 23 casos pertenecen a la categoría de leyes de trámite más expedito que el promedio, pero con reglamentos con duraciones superiores al promedio (Grupo 3). Solo 18 casos se reportan con trámites que superaron los tiempos promedio, tanto en leyes como en decretos (Grupo 4). Según esta muestra de leyes y decretos, el panorama es positivo pues solo el 15% están en el grupo de peores resultados (cuadro 5.7).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DECRETOS EJECUTIVOS
véase Calderón y González, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Control de constitucionalidad por el Poder Judicial no evidencia aumento en las violaciones al Estado de derecho por los otros poderes

El control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo por parte de un Poder Judicial independiente es un mecanismo que determina su apego a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las personas representantes políticos se hayan extralimitado o que existan roces con la constitución¹⁹. En una democracia, el respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo y el Legislativo, como principales actores en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos. Esta seguridad jurídica es incluso más relevante en coyunturas críticas o de alta crispación social, como las actuales, pues ayuda a dirimir conflictos y fuertes disputas políticas.

El estudio empírico del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir que en Costa Rica no hay evidencia de violaciones sistemáticas a la Constitución Política que amenacen el régimen de libertades y derechos de las personas. Ocurren, por supuesto, transgresiones, pero estas son identificadas expresamente por el Judicial, mediante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La principal fuente de información que sustenta esta conclusión es la base de datos de control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica, del Programa Estado de la Nación. En esta base se registran únicamente las acciones de inconstitucionalidad (en adelante abreviadas como AI) donde exista una impugnación hacia alguna de las siguientes normas jurídicas: Constitución Política, ley, decreto ejecutivo o acto legislativo. Esta base de datos tiene como unidad de análisis a la cuestión impugnada por una AI. Puede ser una norma en su totalidad, o en su defecto, una sección de esa norma impugnada. El principal insumo de esta base de datos son las sentencias resolutorias de la Sala Constitucional entre 1990 y 2022.

Como fue indicado, en una coyuntura

en la que la sociedad costarricense ha tenido que hacerle frente a dos crisis, la pandémica y la fiscal, el riesgo de que los actores políticos tomen decisiones que riñan con la Constitución, con la justificación de atenderlas, es más alto de lo usual. Un primer aspecto a analizar en este apartado es si, durante los años 2020 y 2021, aumentó la cantidad de acciones de inconstitucionalidad. Si durante este período dicha cifra creció, éste podría ser un indicio de mayores roces de legalidad, que habría que entrar a conocer con más detalle.

El comportamiento de las AI en los años más recientes no registra valores atípicos o que se aparten de la cantidad promedio. En 2020 y 2021, la cantidad de AI fue de 135 y 139 acciones respectivamente. El promedio de todo el período es de 187 y desde 2013 la cifra de AI no sobrepasa la cifra promedio. Ahora bien, el hecho de que el número de AI no diste mucho del promedio no es, necesariamente, el único aspecto en el que sea necesario profundizar.

A pesar de que el comportamiento de las AI no se aparta de las tendencias recientes, es importante estudiar en cuáles decisiones o medidas son sometidas a este tipo de control. Si la información registra cantidades inusuales de decretos ejecutivos o leyes con cuestionamientos de constitucionalidad, particularmente en la coyuntura más reciente, puede ser un indicador de intentos del sistema político y sus autoridades de tomar decisiones que lesionan o contravienen el ordenamiento jurídico vigente. Esto puede ser un aspecto más sensible en algunas materias que en otras.

Si se analiza la cantidad de decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional, este porcentaje no llega al 10% en los últimos 30 años. Incluso, en las últimas tres administraciones (2010-2018) ese valor no alcanza el 5%. Por lo tanto, no hay indicios de comportamientos anómalos en el control de constitucionalidad de la administración gubernamental recién concluida, con respecto a las anteriores (gráfico 5.22), pese a que la administración Alvarado recurrió en mayor medida a decretos de alto alcance que en gobiernos anteriores.

En relación con el Poder Legislativo, la cantidad de leyes recurridas por medio de AI es muy similar al de los decretos ejecutivo. Al analizar el período 1990-2022, el porcentaje de leyes consultadas ante la Sala Constitucional ha disminuido significativamente desde finales del siglo anterior. Es decir, en las últimas dos décadas el porcentaje de leyes sometidas al control constitucional no supera el 25% (con la excepción del año 2004-2005). En las últimas dos administraciones ese porcentaje no alcanza el 10% (gráfico 5.23).

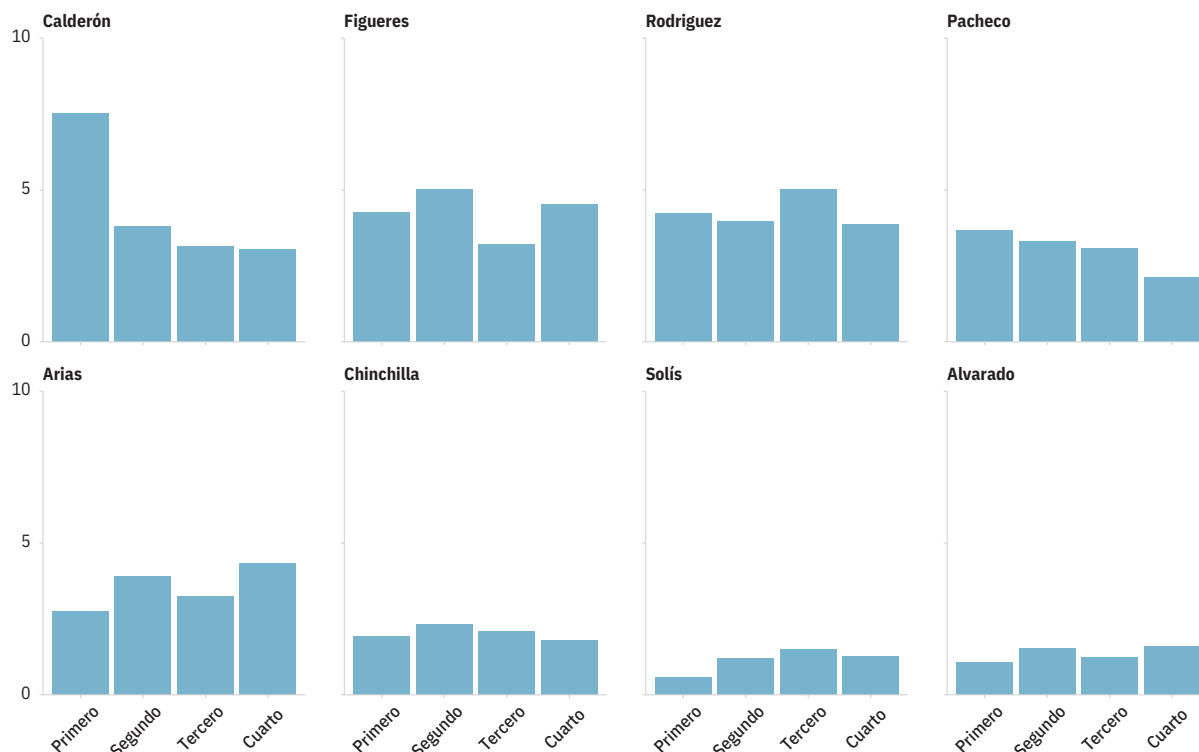
Entre las 15 leyes que más consultas de constitucionalidad han originado entre 1990 y 2021, seis son normas de naturaleza judicial, cuatro de las cuales se ubican en las cinco primeras posiciones (cuadro 5.8). La gran mayoría de acciones presentadas contra *leyes sustantivas* aprobadas por el Legislativo son rechazadas de plano o declaradas sin lugar. En efecto, entre 1990 y 2021 se han promulgado 1.118 leyes sustantivas, de las cuales 280 han sido objeto de acciones de inconstitucionalidad (el 25%). Dado que para una misma ley se pueden formular varias consultas, la cantidad de AI a leyes sustantivas es de 5.255. De este gran total, 4.339 son rechazadas de plano (un 83%). Además, una pequeña cantidad (247 casos) son declaradas con lugar (parcial o total), y 669 son declaradas sin lugar luego de ser estudiadas, lo que sugiere un apego a las normas constitucionales por parte de la Asamblea Legislativa.

El análisis de las AI ingresadas entre enero de 2020 y abril de 2022 permite identificar los principales temas en los que se enmarca la normativa impugnada: un 24% de los expedientes registrados en el periodo impugna normas relativas al tema de salud (84 expedientes), siendo este el tema más presente en las AI ingresadas durante la administración Alvarado Quesada en su tercer y cuarto año de gobierno.

En efecto, entre 1990 y 2019 se presentaban, en promedio anual, cuatro AI relativas a este tema, mientras en el periodo 2020-2022 se incrementa hasta alcanzar un promedio anual de 28 AI. Desde otro punto de vista, en 2019 el 12,5% de las AI contenían normas impugnadas en

Gráfico 5.22

Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2022 (colones corrientes)



Fuente: Guzmán, 2022b, a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

materia de salud, para el 2021 incrementa a un 37,9% y para lo registrado al 2020 se mantiene en un 32,4%. Este cambio en la tendencia coincide con el inicio de la emergencia sanitaria por covid-19 en el país, la cual registra el primer caso positivo de covid-19 el 6 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud, 2020).

Por su parte, el estudio de las AI por tipo de norma recurrida ofrece elementos importantes para identificar con mayor detalle cuáles fueron aquellas leyes y decretos ejecutivos que fueron impugnados con frecuencia durante el periodo de pandemia. En el gráfico 5.24 se muestran las diez normas más recurridas durante 2020 y 2022 (abril). De estas diez normas, seis están relacionadas con la pandemia, específicamente con vacunación y restricción vehicular. De hecho, seis de estas normas (n°42.889, n°42.227, nn9.836, n°9.838, n°43.048 y n° 43.249) se promulgaron posterior al inicio de la emergencia sanitaria en el país.

Cuadro 5.8

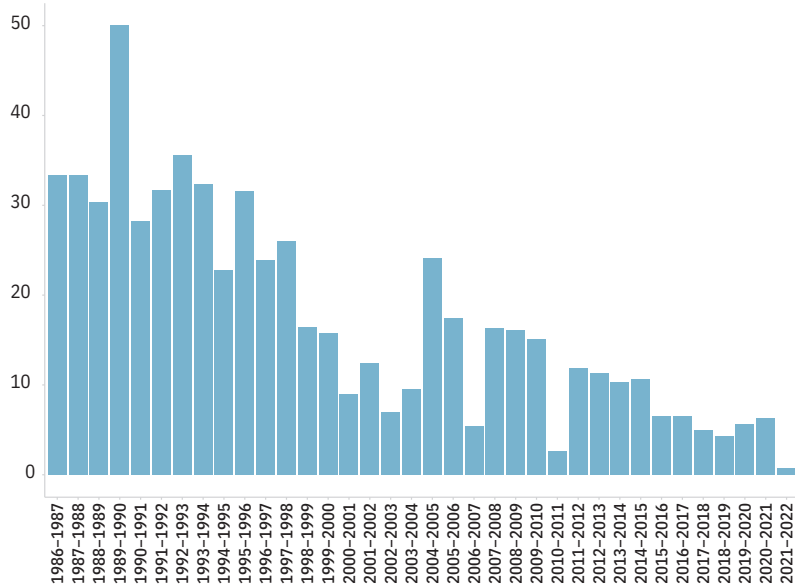
Leyes recurridas ante la Sala Constitucional en más ocasiones. 1990-2021

Número	Nombre	Cantidad de acciones de inconstitucionalidad
7130	Código procesal civil	641
7594	Código procesal penal	425
7331	Ley de tránsito por vías públicas terrestres	348
7764	Código notarial	265
7333	Ley orgánica del poder judicial.	164
7527	Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos	148
7135	Ley orgánica de la jurisdicción constitucional	112
7794	Código municipal	112
7494	Contratación administrativa	84
7092	Ley de impuesto sobre la renta.	86
8508	Código procesal contencioso administrativo	84
9078	Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial	79
7302	Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y reforma a la ley no. 7092, del 21-04-1988 y sus reformas, "ley del impuesto sobre la renta	77
7531	Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del magisterio nacional	74
7732	Ley reguladora del mercado de valores	70

Fuente: González, 2022a.

Gráfico 5.23

Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, según año de aprobación



Fuente: Guzmán, 2022b, a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

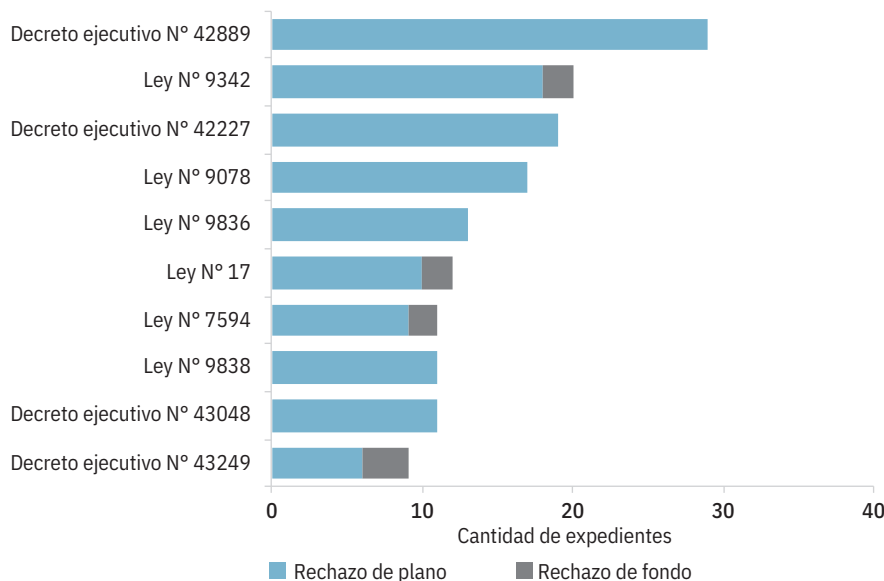
En lo que respecta a los resultados de dichas consultas, a la fecha en que se realiza esta investigación, ninguna de ellas ha sido avalada por la Sala Constitucional, pues el 94% de los expedientes ha sido rechazado de plano, mientras que el 6% ha sido rechazado por el fondo.

En cuanto a los decretos ejecutivos, se observa un pico de impugnaciones del decreto n° 42.227 en diciembre de 2021, con 21 AI rechazadas de plano. Esto llega a coincidir con los anuncios realizados por el gobierno de Costa Rica para iniciar con la implementación del código QR de vacunación covid-19 en los últimos meses del año (Gobierno de Costa Rica, 2021).

Por otro lado, sobresale el tiempo que tarda una norma en ser impugnada a partir de su vigencia. Este período fue corto para el decreto n°43.249, que fue impugnado tan solo a cuatro días después de su entrada en vigencia. El decreto que tardó más tiempo fue el n°42.889, que tomó 174 días en recibir su primera impugnación. Para los decretos

Gráfico 5.24

Normativa^{a/} con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 2020-2022^{b/}



a/ Decreto n° 42.889: Reforma Reglamento a la Ley Nacional de Vacunación; Ley n° 9.342: Código Procesal Civil; Decreto n°42.227: Declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad covid-19; Ley n° 9.078: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial; Ley n° 9.836: Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); Ley n° 17 Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS; Ley n° 594: Código Procesal Penal; Ley n° 9.838: Establece la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada, reforma Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial; Decreto n° 43.048: Reforma Restricción vehicular diurna ante el estado de emergencia nacional en todo el territorio costarricense por el covid-19; Decreto n° 43.249: Reforma Reglamento a la Ley Nacional de Vacunación.

b/Período del 5 de marzo de 2020 (inicio de pandemia) al 9 de mayo de 2022 (actualización más reciente).

Fuente: González, 2022a a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

n° 42.227, n°42.889 y n° 43.048 se impugnó la totalidad de la norma en cada una de las AI registradas. Para el decreto ejecutivo n° 43.249, se impugnó la totalidad de la norma en 8 de las 9 AI donde se presenta, solo en un caso se impugnó una sección, este fue el artículo 2, que es relativo a la fecha de entrada en vigencia del mismo.

Además de la relevancia de los decretos derivados de la emergencia sanitaria por covid-19, cabe resaltar la importancia que tuvo el decreto sobre el aborto terapéutico (n° 42.113) en los meses anteriores al inicio de la pandemia. Este fue puesto en vigencia el 12 de diciembre del 2019, tan solo dos días después, el 14 de diciembre, se presentó su primera impugnación. En enero de 2020 se sumarían otras tres AI, posteriormente entre marzo y julio adicionarían tres más.

Un punto importante que dilucidar acerca del control de constitucionalidad que ejerce el Judicial es su carácter oportuno. Si tarda mucho en emitir una resolución, puede afectar el proceso de formación de una ley o bien su aplicación mediante políticas públicas. Por esta razón, esta edición del Informe pone atención al tiempo que tarda la Sala Constitucional en resolver una AI.

Dada la alta complejidad de este tipo de análisis, en general, los plazos para conocer las sentencias de AI son extensos. No obstante, hay diferencias entre aquellas AI que son admitidas y rechazadas. Para el periodo 1990-2021, una AI rechazada tarda alrededor de 162 días en promedio en ser resuelta, mientras una AI admitida se demora cuatro veces más en resolverse, requiriendo 679 días en promedio. Sin embargo, en ambos casos se observan duraciones decrecientes durante el último decenio (2011-2020) respecto del anterior (2001-2010). La duración de las AI admitidas entre un periodo y otro disminuyó en un 19% mientras que para las AI rechazadas, esta disminución en un 53%.

Si se profundiza en el tipo de resultado obtenido en los expedientes rechazados y los admitidos, también se encuentran dinámicas particulares. Para las admitidas (gráfico 5.25), en el promedio del periodo 1990-2020, los expedientes que más tardan en resolverse son aquellos que se declaran parcialmente con lugar (850 días), le siguen las AI sin lugar (718 días), quedando las AI con lugar como aquellas que se resuelven con mayor celeridad (552 días). Para las AI rechazadas (gráfico 5.26), en promedio para el periodo

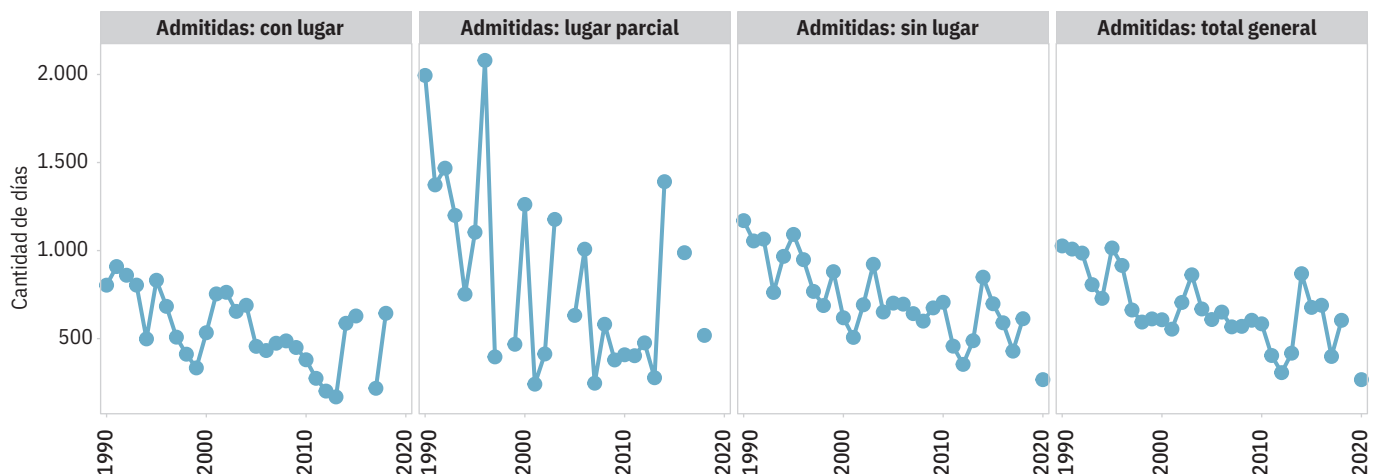
1990-2021, los rechazos de fondo tienden a durar 13% más que los de plano. Los rechazos de fondo se resuelven en promedio en 178 días y los rechazos de plano requieren 155 días.

Durante la pandemia, la evidencia sugiere que el Poder Judicial acortó los plazos de resolución. En el período de marzo 2020 a mayo 2022, los expedientes tardaron un promedio de 43 días en contar con una sentencia. Esta cifra baja a 40 días cuando se trata de votaciones unánimes y aumenta a 67 días cuando se trata de una votación dividida. Además, valga resaltar que para este periodo la duración más corta de resolución fue de 5 días mientras que la más dilatada fue cerca de 443 días.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONTROL CONSTITUCIONAL véase González, 2022a en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.25

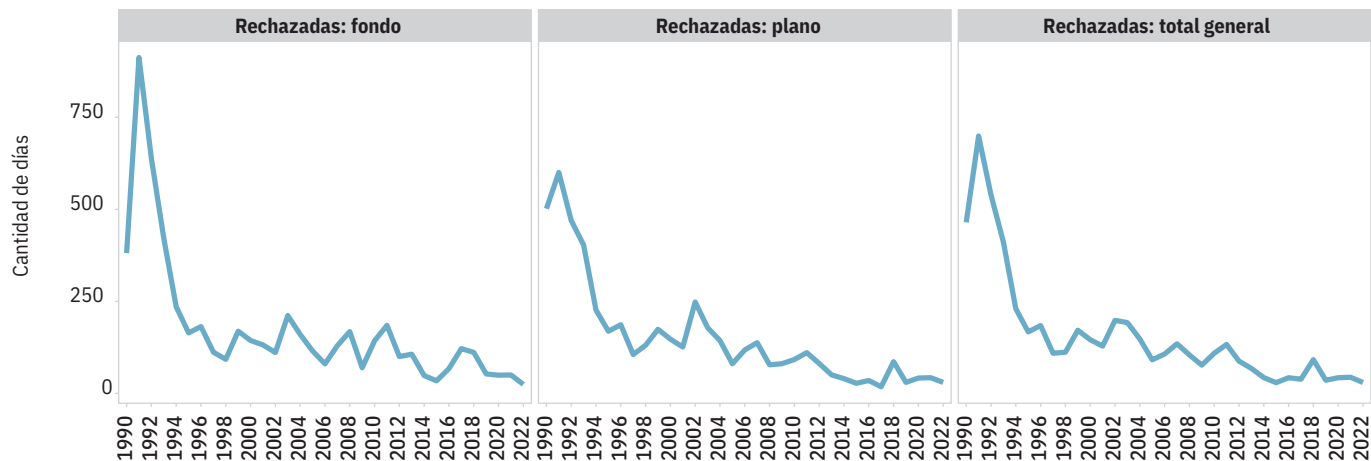
Duración de las acciones de inconstitucionalidad admitidas en ser resueltas, por año de ingreso, según resultado. 1990-2020



Fuente: González, 2022 a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

Gráfico 5.26

Duración de las acciones de inconstitucionalidad rechazadas, por año de ingreso^{a/}, según resultado. 1990-2022



a/ Hasta el 9 de mayo de 2022.

Fuente: González, 2022 a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

Tensa gobernanza en el Poder Judicial crea riesgos políticos e institucionales

A mediados del año 2022, el PEN-Conare presentó el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. En dicho informe se analiza el período comprendido entre 2019 y 2021, en el cual el conglomerado del Poder Judicial tuvo que responder, al igual que los otros poderes de la República a la confluencia de una crisis fiscal que redujo, en términos reales, sus recursos presupuestarios a partir de 2019 y, por otro lado, una crisis sanitaria sin precedentes causada por la pandemia del covid-19. En esas excepcionales condiciones, el Poder Judicial logró mantener los servicios que presta a la población, un logro notable.

Visto en su conjunto, sin embargo, el Judicial fue, entre los poderes de la República, el que experimentó los problemas de gobernanza más complejos, situación que, de acuerdo con el *Informe Estado de la Justicia*, crea un escenario multirriesgo no solo para el Judicial sino, en general, para el sistema político costarricense. En primer lugar, un aumento de casos mediáticos de alto perfil, asociados

a presuntos eventos de corrupción pública, expuso a una mayor judicialización de la política, es decir la resolución de conflictos termina en tribunales penales, contenciosos o constitucionales; y su anverso, un crecimiento de los riesgos de politización de la justicia que ocurre cuando actores sociales y políticos procuran influenciar al Poder Judicial para dirimir, a su favor, conflictos en el sistema político (recuadro 5.5).

En segundo lugar, una tensa gobernanza interna y cambios sustantivos en la composición de la Corte Plena afectaron la conducción de este Poder y su capacidad para promover una mejora sustantiva en el desempeño de los servicios judiciales. Cabe recordar que la Asamblea Legislativa del período 2018-2020 nombró o reeligió a catorce de los actuales magistrados y magistradas propietarios, más de la mitad de la Corte Plena. Las divisiones de este órgano están registradas en votaciones internas de asuntos estratégicos, en las cuales el desenlace es, con frecuencia, de empate o diferencias mínimas de votos a favor de una tesis. Ello ha complicado la toma de decisiones del conglomerado judicial, y también se

ha ralentizado el impulso de las reformas a la justicia anunciadas en el 2017.

En tercer lugar, la confianza del Poder Judicial ha decrecido. Según los datos del Latinobarómetro, las personas que respondieron tener poca o ninguna confianza en la institución pasaron del 49% en 2018 al 58% entre 2018 y 2020 (gráfico 5.27). En contraste, cuatro de cada diez expresaron tener una valoración positiva en este apartado sobre las instituciones judiciales en el país (Corporación Latinobarómetro, 2021).

En este complejo contexto, la cúpula judicial postergó, nuevamente, las reformas a la gobernanza interna del Poder Judicial, con las que se había comprometido en 2018, luego de que escándalos públicos provocaran la destitución de un magistrado y la renuncia del presidente de la Corte Suprema de Justicia. En términos generales, es posible afirmar que durante el período bajo análisis ocurrió una dilución del impulso reformista para modificar este modelo de la gobernanza judicial. Cuatro años después de la creación de diez comisiones urgentes propositivas, se logró aprobar modificaciones en varios de estos temas, sin embargo,

Recuadro 5.5

La corrupción reportada en medios se dispara en 2021

A partir de junio de 2021, una seguida de al menos cuatro escándalos de corrupción de alto perfil hizo que este año fuera atípico en relación con el historial del control de la corrupción en el país. Con miras a identificar los principales hechos y analizar el comportamiento de este fenómeno en los años más recientes, el PEN inició un análisis de la cobertura de prensa sobre estos sucesos entre el 2020 y 2021, a partir del cual se podrá conocer datos como el alcance institucional, territorial, los tipos de corrupción y actores involucrados²⁰.

La clasificación de un hecho de corrupción está dada por la presencia de ciertas palabras en la noticia por medio de las cuales se realizó la búsqueda automatizada y se produjo el listado de aproximadamente doce mil notas. En la etapa de inicial de análisis se limitó a ocho medios de prensa escrita o digital que dan cuenta de 3.364 notas en los dos años de monitoreo²¹. El estudio completo y la construcción de una herramienta de interactiva para su uso aún está en desarrollo. Sin embargo, para efectos de esta edición del Informe, a continuación, se presentan de manera preliminar algunos hallazgos relacionados con las principales características de la cobertura y la frecuencia y formato de los hechos.

Frecuencia. En el 2021 el registro de hechos de corrupción cubierto en la prensa nacional aumentó 10 veces con respecto al año anterior, tanto en los medios digitales como en los impresos al pasar de 333 a 3.031 noticias. El período incluye varios

pícos noticiosos: en el primer trimestre de 2020, que estuvo relacionado con las denuncias contra el presidente de la República por la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) y en febrero de 2021 se trató de la cobertura con respecto a los escándalos en la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) por las compras de mascarillas y otros implementos médicos durante la pandemia del covid-19. El mayor número de noticias reportadas se da en el segundo semestre de 2021, concretamente en junio y luego en noviembre, meses que atestiguaron el descubrimiento de los casos Cochinilla y Diamante, respectivamente. Solo el mes de noviembre presentó un récord de 650 reportajes, esto en promedio de 21 noticias al día.

Cobertura. No hay una marcada diferencia en el formato digital o impreso en cuanto a producción de notas, cada formato da cuenta de aproximadamente la mitad de las notas. Pero sí hay una concentración en dos medios de comunicación que reportan el 58% de noticias encontradas: La Nación (impreso y digital) y CRHoy (solo digital), que producen el 30% y 28%, respectivamente. Se combina un enfoque negativo²² con una alta exposición en los medios de mayor alcance nacional, pues aquellos que tienen un alcance superior a los tres millones de personas, tienen una tendencia más marcada a los enfoques negativos de las noticias.

Los protagonistas. Los buscadores automatizados extraen de las noticias los nombres de las entidades involucradas en cada nota

de prensa. En este primer análisis se puede distinguir que los actores más citados están relacionados con los casos de alto perfil, y se perfila una corresponsabilidad entre el sector público y privado, por ejemplo, los actores jurídicos públicos con más citas son MOPT, CONAVI, Casa Presidencial, Asamblea Legislativa y CCSS; y los jurídicos privados son MECO, H. Solís, PAC, PLN y PRN.

Los lugares. San José, San Carlos, Alajuela, Cartago y Goicochea concentran los primeros cinco cantones más citados en las notas de prensa de sucesos de corrupción. Estos son consistentes con el caso Diamante. La mayoría de los cantones se ubican en la GAM. Cabe preguntar si es porque la incidencia realmente es mayor o es porque la cobertura periodística es mayor en el área central del país. A pesar de que el monitoreo incluyó algunos medios regionales, la frecuencia de notas captada por el buscador automatizado fue muy baja (menos de 10 notas) y por eso para este primer análisis no se incluyó en el conteo.

Los siguientes pasos del estudio de cobertura de prensa incluirán una radiografía más detallada de estas variables, visualizaciones interactivas y un recuento en profundidad de la cobertura de los tres casos de alto perfil mencionados.

Fuente: Villarreal, 2022 a partir de una base de datos construida por COES, 2022.

de las promesas de cambio no cumplidas destacan las relacionadas con el gobierno judicial, en el que no ha habido acuerdo en la Corte.

La persistencia de estos problemas constituye un riesgo para la independencia interna y externa del Poder Judicial, una preocupante situación en la medida en

que los tribunales de justicia se posicionan como uno de los únicos contrapesos constitucionales para enfrentar deterioros en la calidad democrática o, como ha sucedido en muchos países, regresiones autoritarias.

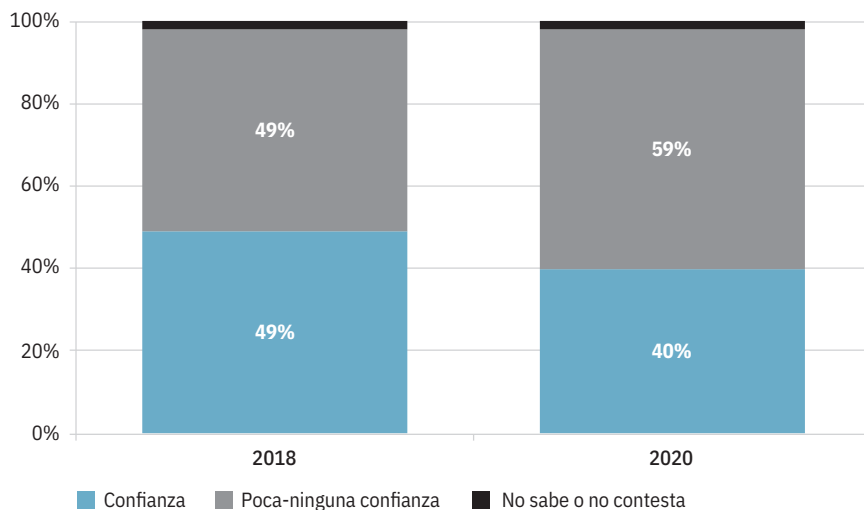
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GOBERNANZA JUDICIAL

véase Informe Estado de la Justicia 2022

en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.27

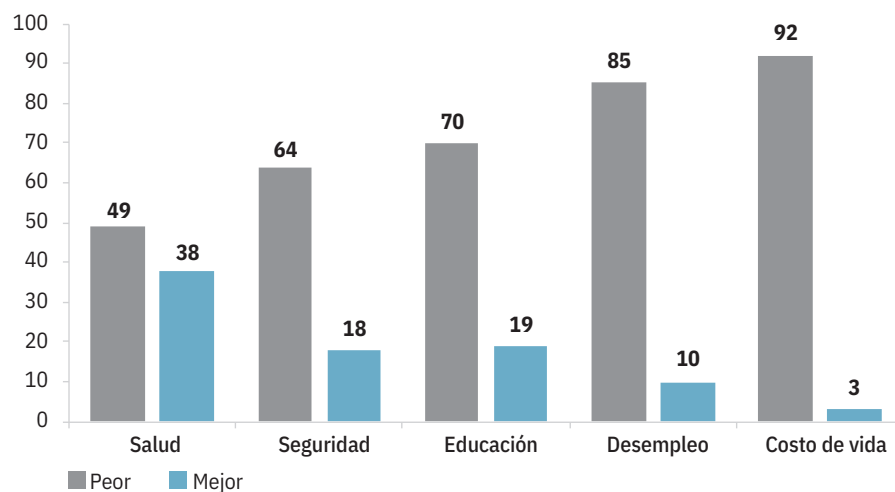
Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial. 2018 y 2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos del Latinobarómetro, 2020.

Gráfico 5.28

Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021



Fuente: CIEP-UCR.

Gobierno arranca con alta expectativa en medio de una fuerte insatisfacción ciudadana con el sistema político

Una de las principales conclusiones del *Informe del Estado de la Nación 2021* fue que las respuestas del sistema político lograron articular respuestas a la

crisis fiscal y la interrupción pandémica con apego a las normas democráticas, pero no lograron disminuir la crisis de representatividad de la ciudadanía. Parte de esta crisis se origina en una baja percepción de lo que se denomina como la falta o insuficiencia de las entregas que hace el Estado y sus instituciones a la

sociedad por medio de políticas públicas dirigidas a atender problemas nacionales que la ciudadanía plantea como los más importantes. La literatura internacional ha logrado constatar, por ejemplo, que tanto el apoyo a, como la satisfacción, con la democracia está relacionada con las percepciones sobre la eficiencia del Estado en resolver estos problemas. Si las personas creen que las instituciones ofrecen bienes y servicios públicos que ayudan a satisfacer sus necesidades, la opinión pública será más positiva tanto para el sistema político en general, como para la gestión de los gobiernos en particular. De lo contrario, tiende a predominar el malestar.

Falta de empleo y costo de vida: principales problemas no resueltos para la ciudadanía

En la actualidad existe una importante desconexión entre lo que ofrecen los gobiernos y las demandas y prioridades de la sociedad, como lo reflejan los estudios de opinión y percepciones. Así, por ejemplo, en la primera ronda del panel de votantes de la campaña electoral 2021-2022, efectuada en octubre del 2021, se les consultó a las personas entrevistadas su opinión sobre un listado de temas relevantes. Interesaba conocer si la ciudadanía evaluaba mejor, peor o igual, a la educación o a la salud, en comparación con la situación que prevalecía hace un año. En todos los temas examinados las opiniones negativas son más que las percepciones positivas (gráfico 5.28). Los temas peor evaluados son el costo de vida y el desempleo. Únicamente en el tema de salud, el porcentaje de los que lo evalúan como mejor que hace un año, supera el 20%. Esta opinión desfavorable también se reflejaba en la mala percepción prevaleciente en ese momento sobre el gobierno y otros representantes políticos.

En las mediciones más recientes, efectuadas en el 2022, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país. De acuerdo con el estudio del CIEP-UCR de agosto 2022, el costo de la vida y la situación económica se ubicó como el principal problema del país con

un 40% de las menciones, seguido del desempleo (15%) y la corrupción (12%). Con la excepción del pico de menciones que ubicaron al covid-19 como principal problema del país en abril 2021, explicada por el contexto particular de crisis sanitaria, los temas socioeconómicos aparecen de manera reiterada como las prioridades desatendidas. Cabe agregar que la gran mayoría de las personas mantuvieron una valoración persistentemente negativa en la eficacia de la administración de gobierno Alvarado a la hora de enfrentarlos. La inflación y el empleo son, pues, las principales demandas ciudadanas que hereda la nueva administración de gobierno (cuadro 5.9).

Nuevo gobierno arranca con niveles más altos de popularidad que los anteriores

En la última década, los datos de opinión pública mostraron una consistente reprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía a los sucesivas administraciones de gobierno con algunas variaciones y matices (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2022). El patrón dominante es una tendencia a una mejor valoración de su labor a inicios de la gestión de gobierno, percepción que va erosionándose conforme avanza el tiempo.

En contraste con los gobiernos de las últimas tres décadas, el gobierno del presidente Alvarado inició y terminó “en rojo”, con una evaluación negativa. Se trata de una situación similar a la que experimentaron los expresidentes Solís y Chinchilla. El porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la administración Alvarado registró en noviembre 2021 el nivel más bajo de las últimas seis administraciones y en la última medición de su período constitucional –marzo 2022-, la tendencia no varió. En un contexto político más amplio, ello evidenció las persistentes y precarias bases de apoyo social y político del gobierno, así como su escaso capital político ante la ciudadanía.

Con la llegada del nuevo gobierno, en mayo del 2022, se produjo un arranque de gestión con niveles altos de aprobación, en contraste con los meses iniciales de los últimos 12 años. La administración

Cuadro 5.9

Principales problemas del país. 2021-2022

Prioridad	Abril, 2021	Agosto, 2021	Noviembre, 2021	Marzo, 2022	Agosto, 2022
1	Coronavirus	Desempleo	Corrupción	Costo de vida y situación económica	Costo de vida y situación económica
2	Desempleo	Costo de vida y situación económica	Desempleo	Desempleo	Desempleo
3	Costo de vida y situación económica	Corrupción	Costo de vida y situación económica	Corrupción	Corrupción

Fuente: CIEP-UCR.

Chaves Robles inició, como le ocurrió a la administración Pacheco y a la administración Arias Sánchez, con un clima favorable en la opinión pública. Al cumplirse los primeros 100 días del gobierno del presidente Rodrigo Chaves (agosto 2022), la ciudadanía mostraba un alto apoyo a su gestión. Para esta fecha, un 71% de las personas consideran que la labor del gobierno es buena o muy buena, frente a un 9% que la considera mala o muy mala. Este valor es ligeramente superior a la mejor valoración registrada en esta serie, obtenida por el expresidente Pacheco a inicios de su administración con una aprobación del 68% de las personas (gráfico 5.29).

Repunte del apoyo de la ciudadanía a la democracia converge con una fuerte demanda de reforma política y bajos niveles de movilización social

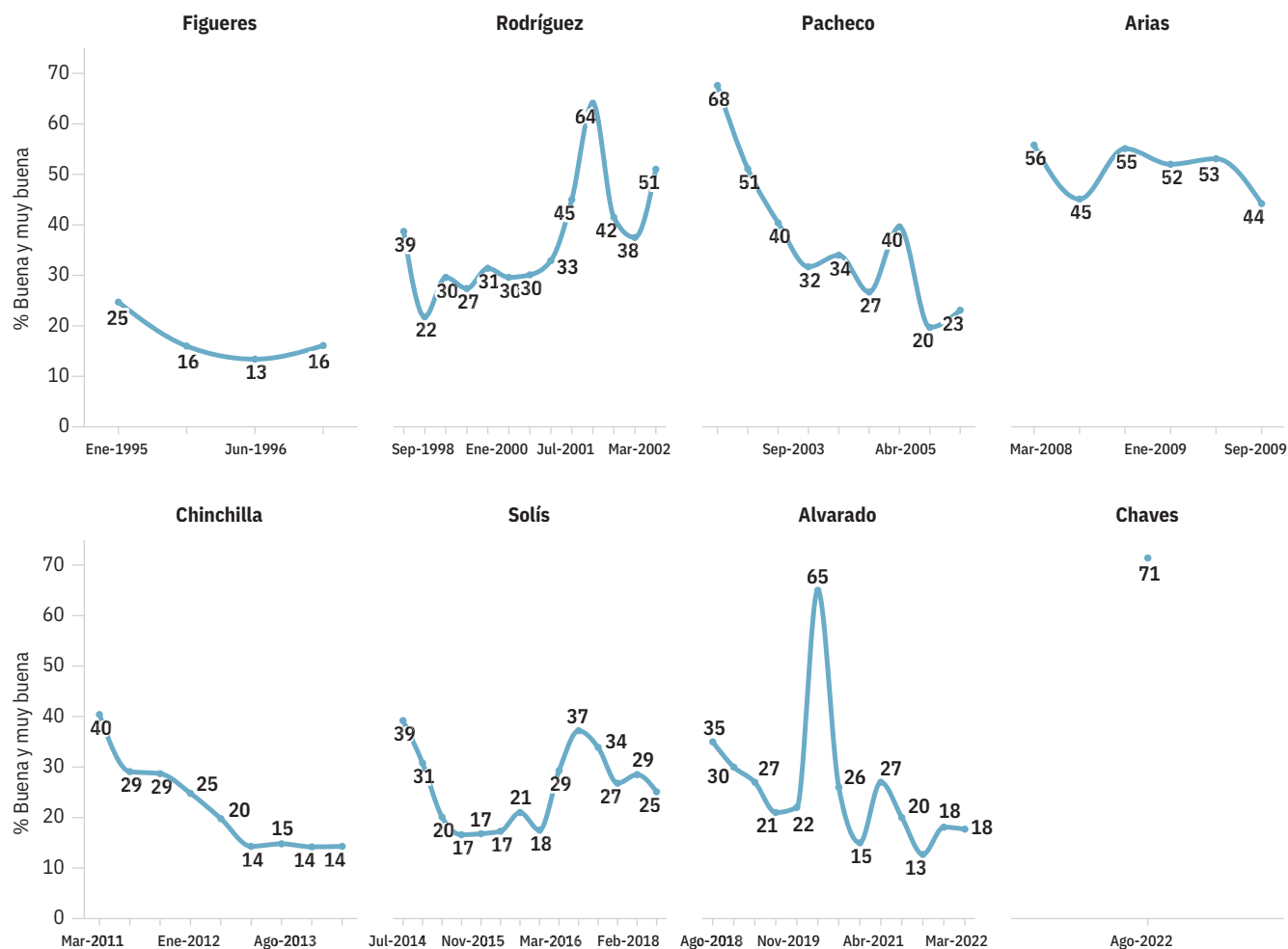
El *Informe Estado de la Nación* analiza a la democracia también como convivencia ciudadana. Por ello se entienden las prácticas y creencias de las personas a la hora de manifestarse y participar en los asuntos de interés público. Debe recordarse que en una democracia como la costarricense, la ciudadanía tiene la libertad y el derecho a organizarse para el logro de objetivos que considere necesarios, dentro del marco del respeto la Constitución Política y las leyes. De esta convivencia democrática surgen deman-

das sobre el sistema político e institucional, incluyendo los partidos políticos, que usualmente son articuladas por diversas organizaciones sociales

La última sección del capítulo analiza temas relacionados con la convivencia democrática en Costa Rica. Procura responder preguntas como las siguientes: ¿dio paso la disrupción pandémica a nuevas erosiones en la confianza ciudadana en la democracia? ¿qué espera la ciudadanía del sistema político en el inicio de una nueva gestión gubernamental? ¿se traduce el malestar ciudadano con las instituciones y los partidos en mayores niveles de conflictividad social? La principal conclusión es que, en 2021 y 2022 hubo un fuerte repunte en el apoyo ciudadano a la democracia que convergió con una fuerte demanda por una reforma política. No hay evidencia de que exista respaldo para el autoritarismo. Sorprendentemente, los niveles de conflictividad disminuyeron pronunciadamente, pese a la complejidad de la situación económica y social, lo que puede sugerir serios problemas en la capacidad de movilización y representación del malestar ciudadano por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La sección concluye con una nota especial sobre un ejercicio exploratorio para rescatar el tema del trato que las instituciones públicas dispensan a la ciudadanía, un tema planteado hace dos décadas por el PEN-Conare, que recobra especial interés debido a las demandas sociales y políticas por una mayor eficiencia pública.

Gráfico 5.29

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno, según administración. 1995-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos de Unimer y CIEP-UCR.

Se recuperó el apoyo ciudadano a la democracia

Un pilar de la convivencia democrática es que la ciudadanía considere que la democracia es el mejor sistema de gobierno y el que debe regir la conducción de los asuntos de interés público. Mediante una novedosa tipología que clasifica a las personas en un *continuum* que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se posicionan a mitad del espectro, hasta los que se localizan en el otro extremo, es decir, aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema²³, sucesivas ediciones del Informe han logrado caracterizar distintos perfiles de apoyo (o rechazo) a la

democracia y medir su fortaleza relativa. En caso de que el grupo más crítico con la democracia muestre un crecimiento importante, esto podría evidenciar una mayor preferencia por rutas alternativas a la democracia para introducir reformas políticas. No obstante, si los datos reportan un aumento de los seguidores de la democracia, esto llevaría a pensar que las personas siguen prefiriendo las vías democráticas como el camino para adoptar los cambios demandados.

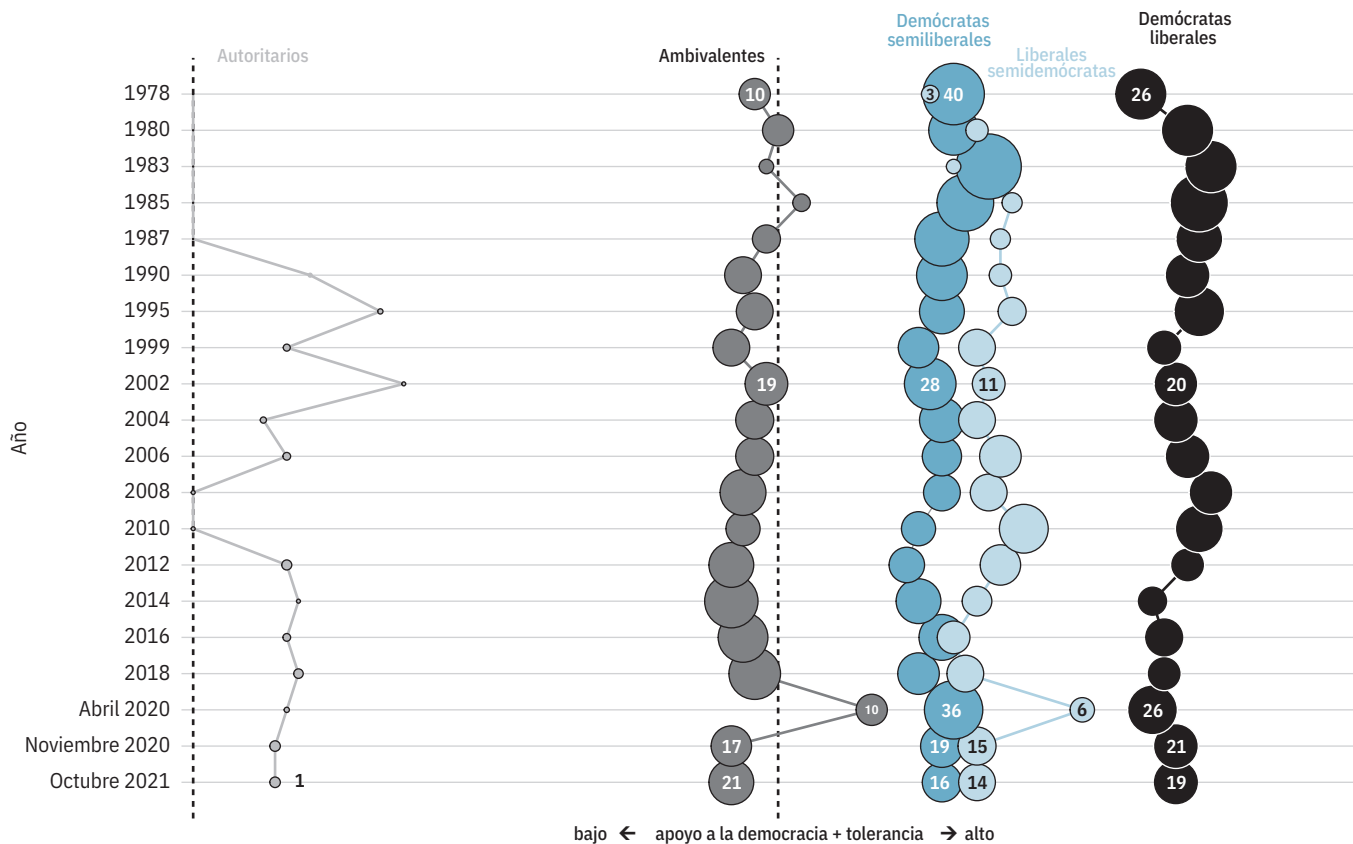
En esta ocasión, la principal conclusión del análisis es que la disrupción pandémica y la baja evaluación de la gestión de gobierno coincidió, en 2021 y e inicios de 2022, con un aumento en la creencia

ciudadana en la democracia, revirtiendo una tendencia de deterioro a largo plazo. En efecto, el análisis de largo plazo muestra un deterioro de los perfiles de mayor apoyo a la democracia, los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales*, es decir, aquellos que respaldan fuertemente a las autoridades de gobierno (sin importar el partido al mando) y tolerantes (al menos medianamente) de las diferencias sociales. Por otra parte, las personas “demócratas a medias”, denominados *ambivalentes* por sus actitudes contradictorias con la democracia, aumentaron en comparación con inicios de siglo.

En el período de pandemia, hubo una recuperación temporal y parcial del

Gráfico 5.30

Evolución de los perfiles de demócratas en Costa Rica. 1978-2022
(porcentajes)



Fuente: Guzmán 2022b, a partir de Gómez 2019, con datos del Barómetro de las Américas y CIEP-UCR.

apoyo ciudadano a la democracia, con una ampliación del peso de los perfiles *demócrata liberal* y *demócrata semiliberal*. Este “rebote” frenó el desplazamiento del centro de gravedad de las personas fieles adeptos a la democracia hacia individuos que poseen actitudes contradictorias hacia ella, persisten amenazas latentes en la medida en que el sistema político no canalice el malestar ciudadano (gráfico 5.30). Incluso, según los resultados de las mediciones más recientes (agosto 2022), no hay indicios de regresiones en materia de creencia ciudadana sobre la democracia durante la coyuntura previa a las elecciones, y, por ende, la disposición a adoptar cambios mediante vías democráticas se mantiene sólida. En general este es un resultado positivo, particularmente

en las circunstancias políticas, internas y externas, tan adversas que estrujan a los regímenes democráticos en el mundo.

Votómetro sugiere fuerte demanda por reforma política y eficiencia estatal

Si el apoyo ciudadano a la democracia se reforzó durante la pandemia, a pesar del amplio descontento ciudadano con el gobierno y el rumbo del país, ¿existen indicios que permitan entender cuál es la principal demanda política de la ciudadanía en la actualidad? En una sección anterior se planteó que la aspiración por un “cambio” fue importante a la hora de entender los resultados electorales de la segunda ronda (no en la primera). Además, páginas atrás, se dijo que el

nuevo gobierno inició con una amplia expectativa de “cambio”, que se traduce en una alta popularidad inicial. ¿Qué cambio podrá estar demandándose por las mayorías ciudadanos: un cambio en el rumbo económico del país; en la distribución de los beneficios del desarrollo?

El *Votómetro* 2022 del PEN ofrece una fuente de información muy útil para aproximar una primera respuesta a esta interrogante. Es una aplicación web diseñada para conocer las preferencias de la ciudadanía en temas relevantes para la sociedad así como el grado de coincidencia de éstas con las posturas de las candidaturas presidenciales. La aplicación contiene 32 preguntas que se responden en opciones de “a favor” y “en contra”, las cuales fueron llenadas por

305.072 personas (8% del padrón electoral) y por todas las candidaturas a la presidencia de la República de 2022. Esta herramienta permite identificar coincidencias globales considerando todos los ítems, así como por temas específicos. En 2018 el PEN realizó su primer *Votómetro* como parte de la plataforma electoral *VotemosCR.com* (Gómez Campos, 2020). En la edición del 2022 hubo un proceso de revisión y calibración de los ítems consultados con el fin de precisar las dimensiones sociopolíticas. Se plantearon 32 ítems en seis secciones temáticas iniciales (figura 5.2). Este tipo de aplicaciones electorales tienen dos objetivos: a) dar insumos al electorado para que ejerza un voto más informado, y b) perfilar algunas de las características de cultura política de la ciudadanía a partir de los registros anónimos obtenidos.

Una primera revisión de los registros del *Votómetro 2022* muestra tres rangos de respuesta. El primero con altos niveles de acuerdo para ítems a favor o en contra (barras color azul en gráfico 5.31). Acá destacan la fuerte oposición a temas

como recortar el presupuesto de la educación pública, comprar armas sin límites de cantidad, y la oposición a la reelección presidencial continua. También destaca el fuerte apoyo a decisiones que implican reforma política tales como: despedir funcionarios públicos por mal servicio; cerrar instituciones públicas ineficientes; elegir las diputaciones por listas abiertas; y que la ciudadanía pueda destituir las diputaciones, entre otros. Hay un segundo grupo de respuestas que tienen posturas intermedias de apoyo u oposición, según sea el caso (barras celestes en el gráfico 5.31). Y, finalmente, están los ítems con altos niveles de polarización en sus respuestas. Acá destacan temas varios como: el consumo recreativo de marihuana; la prohibición de corridas de toros por maltrato animal; o prohibir el ingreso a restaurantes de personas no vacunadas por covid-19, entre otros. Estos ítems aparecen en color gris en el gráfico 5.31.

Un segundo paso en el análisis es determinar si las actitudes de las personas en relación con cada asunto tienden

o no a agruparse por temas, por ejemplo, si la mayoría de las personas tienden a opinar de cierta manera todos los asuntos ambientales, o en los económicos. Para determinar este punto, se ejecutó un análisis de factores, un procedimiento estadístico diseñado para descubrir y clasificar los temas generales, o dimensiones subyacentes. El resultado de este análisis arrojó cuatro ejes o dimensiones, que agrupan 23 de los 32 ítems de la aplicación:

- **Valores y derechos (VyD):** incluye los ítems relacionados con el aborto, la eutanasia, el uso recreativo de marihuana, la educación sexual, la religión oficial del Estado y el maltrato animal. En este grupo de ítems se ubica la tensión entre una visión conservadora versus una visión progresista de los temas indicados.
- **Ámbito de acción del Estado (AAE):** incluye preguntas que marcan los límites entre la intervención del Estado y las libertades de acción del mercado.

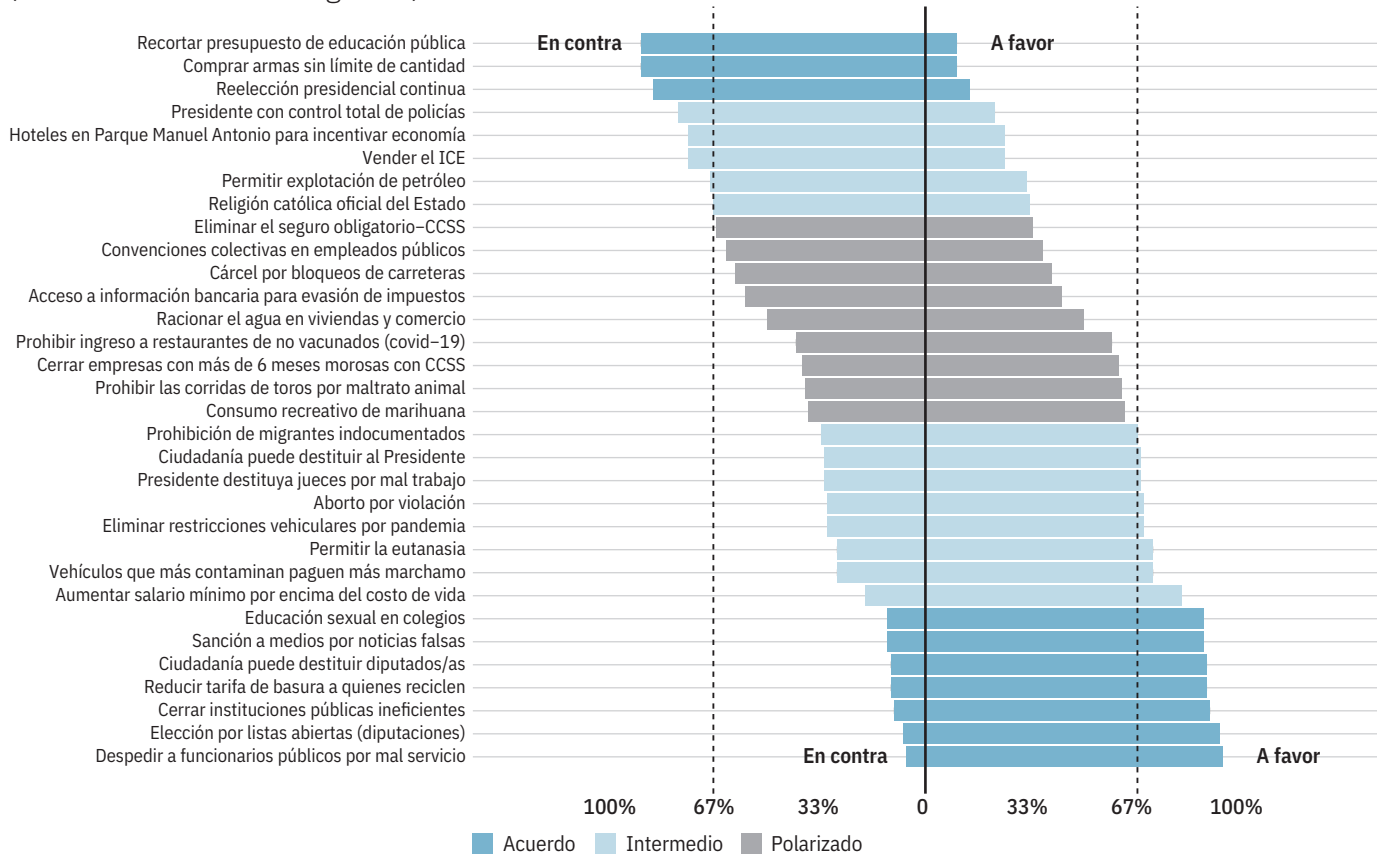
Figura 5.2

Ítems y temas del *Votómetro 2022*

VALORES Y DERECHOS	POLÍTICAS PÚBLICAS	CONVIVENCIA CIUDADANA
<ul style="list-style-type: none"> • Aborto • Migrantes indocumentados • Religión • Educación sexual • Eutanasia • Marihuana recreativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro de la CCSS • Salario mínimo empresa privada • Presupuesto educación • ICE • Empresas morosas con la CCSS • Despido funcionarios públicos • Instituciones ineficientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Cárcel por bloquear carreteras • Información bancaria-evasión • Armas de fuego • Restricción vehicular-pandemia • Vacunación en restaurantes • Convenciones colectivas
SISTEMA POLÍTICO	AMBIENTE	
<ul style="list-style-type: none"> • Destituir diputaciones • Destitución de Presidente • Elección diputaciones en lista abierta • Sanción por noticias falsas • Reelección presidencial • Destitución de jueces • Control de policía 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación de petróleo • Marchamo según contaminación • Impuesto de basura-reciclaje • Hoteles en parques nacionales • Racionar el agua • Corridas de toros-maltrato animal 	

Gráfico 5.31

Respuesta a los ítems del *Votómetro* 2022, según grado de acuerdo
(con base en 305.072 registros)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

La polaridad que subyace a este eje temático es una visión estatista versus una visión liberal. Las preguntas son las referidas al acceso de armas ilimitado; los seguros de la CCSS; el presupuesto de educación pública; la venta de activos del Estado como el ICE; restricciones vehiculares durante la pandemia; vacunación de covid-19 como requisito de entrada a restaurantes; la explotación de petróleo; y la posibilidad de explotar económicamente parques nacionales como Manuel Antonio con construcción de hoteles.

- **Controles y *accountability* (CyA):** incluye los ítems que plantean que la ciudadanía pueda destituir a las diputaciones; que se pueda destituir al presidente de la República; destitución de jueces por parte del Presidente -en

abierta contradicción con el sistema de pesos y contra pesos de una República; las sanciones por noticias falsas en medios de comunicación; y la elección de diputaciones por listas abiertas. Esta dimensión concibe una polaridad entre el grupo que se opone a esta agenda y prefiere mantener el *status quo* del sistema actual versus quienes están a favor de la reforma al sistema de controles y *accountability* en el sistema político.

- **Eficiencia del sistema político (ESP):** incluye las preguntas que plantean cárcel a las personas que hagan bloqueos de carretera; las convenciones colectivas en el Estado; el cierre de instituciones públicas ineficientes; y el despedir funcionarios públicos por mal servicio prestado. Estos ítems también impli-

can una polaridad entre el grupo a favor de las reformas versus el grupo en contra que prefiere mantener las condiciones sin cambios -*status quo*-.

El examen de estas dimensiones muestra que el electorado de 2022 tuvo una alta inclinación a la agenda de reformas al sistema político y a los mecanismos de control y *accountability*, incluso en temas que rozan los principios democráticos. El 90% se mostró a favor del grupo de ítems que plantean el cierre de instituciones públicas ineficientes y despedir a personas funcionarios públicos, y otro 68% también está a favor del grupo de preguntas que plantean destituir diputaciones, la presidencia de la República, o la elección por listas abiertas para el Congreso, entre otros. Estas dos agendas de reformas lograron el mayor grado de acuerdo

entre las respuestas del *Votómetro* 2022. Los acuerdos se mantienen sin distingo de nivel educativo, cantón de residencia o grupo de edad, aunque con algunas variaciones de intensidad. Es decir, la reforma para la eficiencia del sistema político y los mecanismos de control se constituyen en las zonas de amplio acuerdo y característica principal de las identidades sociopolíticas del electorado 2022.

En cambio, el *Votómetro* 2022 no parece arrojar una fuerte demanda para variar la participación del Estado en la economía. El 75% de los registros se inclinan por el apego al rol del Estado en ámbitos claves como la educación, la seguridad social y la preservación de parques nacionales entre otros. No hay ahí una demanda de cambio. Y, en esta ocasión, el 69% de los registros mostraron posiciones más progresistas en el eje de derechos y valores, en fuerte contraste con los resultados del 2018 reportados en una edición anterior (gráfico 5.32). Pese a esta diferencia, los resultados de ambos

momentos apuntan a dos resultados comunes: por una parte, en 2018 también hubo altísimo acuerdo en torno a la prioridad de una agenda de reforma para la eficiencia política en la gestión pública; por otra parte, es claro en ambos el apoyo mayoritario a una presencia robusta del Estado (“estatismo”) en ámbitos claves de la vida en comunidad como educación, salud. La principal diferencia fue que en el 2018 la agenda de convivencia ciudadana -ahora denominada valores y derechos- estuvo polarizada entre posiciones conservadores y progresistas, algo que en la campaña electoral 2022 no captó especial atención.

Estos resultados generales ayudan a dar contexto a un hallazgo reportado en secciones anteriores, relacionado con la profundidad de la desconexión entre partidos y electorado. Mientras que el análisis de programas de gobierno arrojó que la oferta programática de los partidos políticos no contiene mayores referencias a los temas sobre reforma y eficiencia del

sistema, el *Votómetro* 2022 señala que reformas en este ámbito tienen un amplio respaldo ciudadano, por lo que los partidos no logran identificar las aparentes necesidades de reforma que demandan amplios sectores de la población.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **VOTÓMETRO 2022**

véase Gómez Campos et al
en www.estadonacion.or.cr

Bajo nivel de protesta ciudadana apunta a desmovilización de la sociedad civil

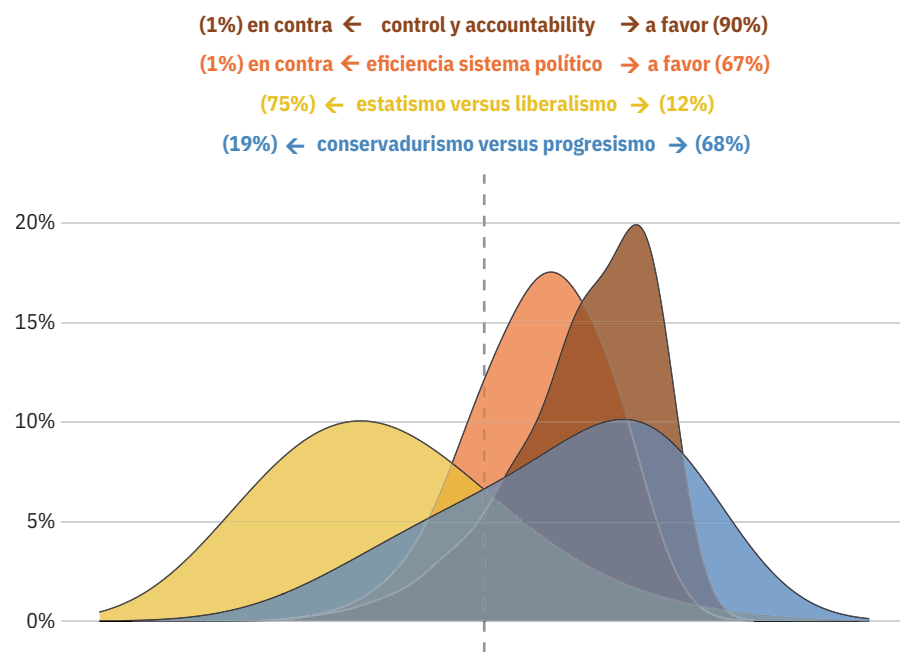
El *Informe Estado de la Nación* ha estudiado año con año, a través de una base de datos, la dinámica de la protesta ciudadana con el registro de tres décadas (1992-2021), en el entendido que, en una democracia, esta protesta implica el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos²⁴. A lo largo de las tres décadas analizadas, en promedio se registran 373 acciones colectivas por año. En el último año analizado se reporta la combinación de dos resultados: la desmovilización de la sociedad civil debido a la baja intensidad de la protesta, acompañada de la pérdida de relevancia de las acciones colectivas de naturaleza confrontativa dentro del total. En el período que comprende la administración Alvarado, entre 2018 y 2022, solamente el 2018 sobrepasó el promedio anual de protestas, con 458 acciones colectivas en total, mientras que los siguientes tres registraron valores cercanos al promedio. En el año analizado (2021) se registraron 365 acciones colectivas, es decir en promedio una por día.

En ediciones previas de este informe, se ha identificado la existencia de una estacionalidad de la protesta ciudadana, independientemente de los promedios anuales, la cual ocurre principalmente entre marzo y octubre. Sin embargo, el 2021 se diferencia de este patrón, ya que hubo poca protesta en los meses de mayor actividad, con excepción de mayo del 2021. En términos generales, el amplio descontento ciudadano con

Gráfico 5.32

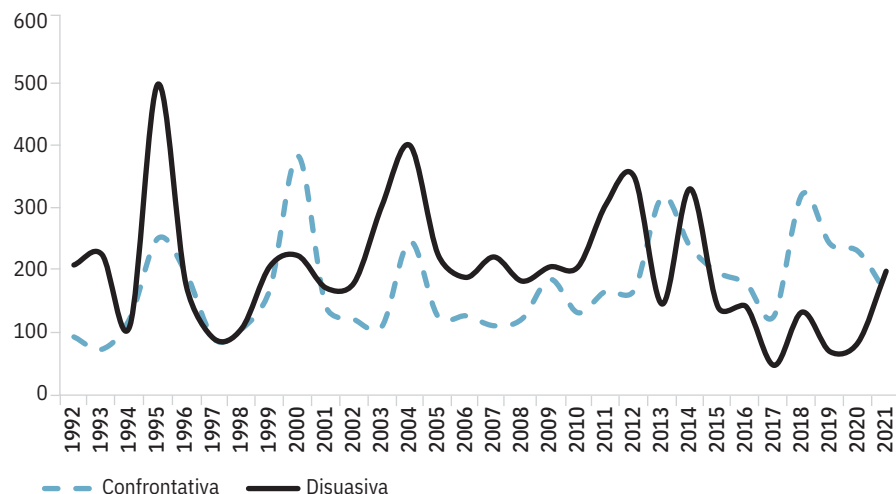
Distribución de respuestas del *Votómetro* 2022 en cuatro ejes temáticos

(variables en el análisis de factores)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 5.33

Repertorios de acción colectiva, por año, según tipo. 1992-2021^{a/}

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

Fuente: Moncada, 2022 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

la gestión del gobierno no abrió paso a episodios de protesta social intensa.

Desde el punto de vista temático, las acciones colectivas se concentraron en el no pago de salarios y prestaciones en empresas constructoras, los protocolos por covid-19, los proyectos de ley relacionados con el préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI), la oposición a las pruebas de Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO) y la defensa de los derechos de las mujeres, las personas indígenas y las personas privadas de libertad. Con respecto a la cobertura, el 68% de las acciones colectivas tenían una cobertura nacional, y un 28% de las acciones colectivas respondieron a una cobertura local, es decir, a dinámicas propias de las comunidades, como la falta de recursos para la construcción de carreteras²⁵.

En ediciones anteriores de este Informe se planteó que en la última década el tipo de protesta más frecuente pasó a tener un carácter “confrontativo” (bloqueos, huelgas, cierre de edificios), a tal punto

que llega a superar de manera sistemática el uso de repertorios más moderados de las acciones colectivas como los comunicados, espacios pagados, conferencias de prensa. En el último año analizado (2021) se interrumpe este patrón. Por primera vez desde 2014, una menor incidencia de protesta a nivel general coincide con el hecho de que las acciones disuasivas fueron más numerosas que las confrontativas (gráfico 5.33).

Cuando se analiza el “fondo” de las protestas en un período relativamente tranquilo como fue el 2021 y primeros meses del 2022, un primer hallazgo es que las protestas relacionadas con la vacunación contra la covid-19 estuvieron muy presentes, incluso en relación con las protestas de origen laboral o comunal. Sin embargo, no alcanzaron los niveles registrados en otros países. Estas acciones ocurrieron en pocos espacios, no fueron de amplia movilización, pues en algunos casos fueron contrarrestadas por manifestaciones a favor de la inoculación y en general, fueron de baja intensidad. Hasta agosto 2021 se registró la primera acción

colectiva en la que se criticó la vacunación obligatoria, ya que fue considerada como experimental, peligrosa y en detrimento de la integridad de las personas usuarias. Más bien, fue posible identificar protestas en pro de la vacunación, sobre todo por parte del personal docente del MEP quien consideró que el proceso debía ser expedito y transparente, anticipando el reingreso presencial a las aulas.

En cambio, las protestas en contra de los protocolos sanitarios fueron más frecuentes. En ese sentido, las primeras acciones colectivas se registraron en el sector de estética y peluquería, ampliándose a los sectores de transporte (turismo) y cultura para julio de ese mismo año. El objetivo de la protesta se concentró en el mejoramiento de los lineamientos existentes con el fin de poder llevar a cabo las actividades productivas, o reducir su afectación debido a la pandemia. Asimismo, se identificaron varias acciones colectivas provenientes del sector estudiantil universitario, específicamente por parte de estudiantes de ciencias médicas, quienes no tenían la posibilidad de acceder a los campos clínicos o realizar sus prácticas hospitalarias producto también de los lineamientos existentes. En setiembre, sectores de transporte continuaron visibilizando la falta de oportunidades laborales producto de los lineamientos impuestos, pero también la precarización de sus labores al no contar con espacios sanitarios que les permitiera resguardar su salud frente al contagio por el virus; este último caso en relación con las personas transportistas de carga pesada y su inaccessibilidad a servicios sanitarios o de higiene en las terminales.

Hacia final de 2021 e inicios del 2022, en plena campaña electoral, emergió con más fuerza la protesta antivacuna. En octubre, varios colectivos demandaron espacios de diálogo a la Defensoría de los Habitantes (quién lo concedió), así como al Poder Legislativo en general. Cuestionaron la posibilidad del estado de obligar a la niñez a vacunarse, lo cual fue considerado como una amenaza a la salud de la niñez, así como al papel de las madres, los padres y las personas tutoras. El pico de la protesta en contra de la vacunación obligatoria se dio en

enero del 2022, cuando se registraron repertorios de acción más confrontativos, como las invasiones y los mítines, incluyendo un episodio en el Hospital de Heredia en el que se reportaron personas detenidas. En febrero del 2022, un grupo de oficiales del CAI demandaron mejores condiciones laborales, solicitando la garantía de espacios habitacionales en las instalaciones. Mientras que diversos grupos religiosos cuestionaron la vigencia de los protocolos y la prohibición de festividades religiosas masivas. Estos dos casos constituyen las últimas acciones colectivas identificadas en el período de estudio con relación a la covid-19.

En abril de 2022 el gobierno decidió flexibilizar algunas de las medidas impuestas (SWI, 2022), y con la llegada del nuevo gobierno de Rodrigo Chaves en mayo 2022, se efectuó la firma de dos decretos Ejecutivos, n° 42.543 y n° 42.544, los cuales corresponden a una reforma de los decretos n° 42.889-S y n° 32.722-S, con respecto al uso obligatorio de las mascarillas y la obligatoriedad de la vacunación. A pesar de la publicación de los decretos y las reformas, diferentes grupos y actores sociales cuestionaron la validez de los mismos ya que los consideran ilegales al contraponerse con la Ley Nacional de Vacunación (n° 8.111) y el rol de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (CNVE), discusión que se mantiene vigente en la redacción de este informe (May, 2022).

En general, se identificaron 36 acciones colectivas en torno a la covid-19, de las cuales 13 se relacionaron con protestas en contra de la vacunación obligatoria.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS véase Moncada, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Trato en dos instituciones públicas: estudio de caso revela buena evaluación a pesar de las quejas

Uno de los principales aspectos del malestar ciudadano en Costa Rica es el trato que las instituciones públicas dispensan a las personas a la hora de gestionar sus servicios. De acuerdo con la *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia* que el PEN-Conare publicó hace dos décadas (PEN, 2001), el tema del trato no es cuestión puramente administrativa: es también un asunto político, en la medida que implica interacciones entre titulares de derechos políticos, como lo son las personas ciudadanas que, en una democracia, constituyen, además, en principio, la fuente de legitimidad de los gobiernos. Este año, el Informe retorna a este tema poco estudiado y lo hace de manera exploratoria, a partir de

estudios de caso. En futuras ediciones se procurará desarrollar un tratamiento más sistemático del tema.

Se entiende por trato ciudadano aquellas interacciones (personas funcionarias-ciudadanía) que cumplen con dos condiciones: el reconocimiento, respeto a los derechos y dignidad de las personas y que dicho trato se hace bajo un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas (Esquivel y Guzmán, 1999). En esta ocasión se seleccionaron dos instituciones que sirven a millones de personas y, por tanto, tienen amplia visibilidad: el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), en Oficinas de San José y el Ministerio de Hacienda, en sus oficinas centrales y la agencia tributaria virtual localizada en Montes de Oca²⁶. Por su ubicación, ambas instituciones reciben en su mayoría a residentes de San José, no obstante, la atención no se circunscribe únicamente a esta provincia.

La fuente de información que se utiliza para el abordaje de este tema son las percepciones sobre el trato recibido entre quienes acudieron a estas instituciones en los meses de mayo y junio del 2022. La recopilación de esta información se realizó a través de entrevistas cara a cara a un total de 337 personas usuarias de las oficinas seleccionadas. Las percepciones de quienes fueron entrevistados se evaluaron a través de las dimensiones de un modelo denominado SERVQUAL²⁷, el cual incluye las siguientes dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía (Ramseook et al., 2010). El cuadro 5.10 resume las dimensiones y los criterios incluidos en cada una de ellas.

Los principales hallazgos de este ejercicio exploratorio son cuatro. En primer lugar, ambas instituciones recibieron valoraciones positivas en las distintas dimensiones, con algunas diferencias y matices relevantes. En segundo lugar, en términos generales, el Ministerio de Hacienda fue mejor calificado que el INAA, aún y cuando el Ministerio presentaba problemas en el uso de sus sistemas por la situación del hackeo. Por otra parte, la fiabilidad, entendida como la seguridad de que el trámite se resolvió

Cuadro 5.10

Dimensiones y criterios del modelo SERVQUAL

Dimensión	Criterios incluidos en la dimensión
Elementos tangibles	Apariencia de las instalaciones y área de espera, presentación de las personas funcionarias, elementos y materiales informativos.
Capacidad de respuesta	El tiempo de espera para ser atendido, el tiempo de atención, el cumplimiento de las expectativas en el servicio.
Seguridad	El trato brindado, la profesionalidad, la confianza transmitida por el personal y respecto a la información recibida.
Fiabilidad	Seguridad de que el trámite se resolvió correctamente y de que se cumplirán los plazos de gestión.
Empatía	El respeto, la garantía de la confidencialidad, la justicia en el trato recibido.

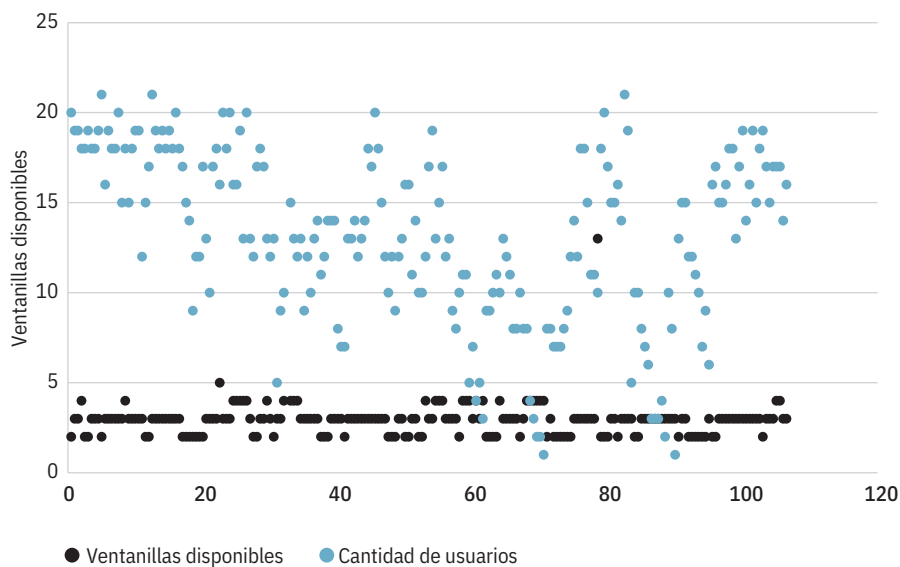
Fuente: Alvarenga, 2022.

correctamente y de que se cumplirán los plazos de gestión, es la dimensión más críticamente calificada por las personas usuarias, por encima de los demás factores. Esto es relevante en tanto que coloca a la resolución del trámite y cumplimiento de plazos de gestión, como uno de los elementos más importantes en el momento de evaluar un servicio.

Por último, las opiniones negativas se refieren a aspectos puntuales. En lo que respecta al tema de las instalaciones, las apreciaciones negativas en las oficinas del INAA, se concentraron en los factores de comodidad en el área de espera y estado físico del área de atención, particularmente la falta de iluminación del espacio, así como la incomodidad de las sillas de espera. Asimismo, en lo que respecta al tiempo que la persona usuaria tuvo que esperar para ser atendida y el tiempo dedicado en ventanilla, la ciudadanía que brindó una calificación negativa, argumentó que hubo poca capacidad de resolución y que, además, no les quisieron ayudar. Algunos comentarios recopilados que ilustran el disgusto ciudadano son: “No me supieron resolver”, “Yo no entendía todo lo que me decían”, “No me dejaron presentar los papeles que traía”, “Un funcionario me dice una cosa y otro otra cosa”. Otro de los temas con evaluaciones negativas fue la disparidad entre las ventanillas disponibles y la cantidad de personas en espera, una de las quejas más comunes de las personas usuarias. Cabe mencionar que esta diferencia es aún mayor si se considera que se subestimó la cantidad de personas en fila o esperando, ya que no todas las personas podían entrar al espacio de atención de ventanillas y esperar allí, sino que primero eran acomodadas en un edificio anexo de las oficinas. Como se aprecia en el gráfico 5.34, la disponibilidad de ventanillas para atención al público es baja y se mantiene constante, independientemente del comportamiento de la cantidad de personas usuarias.

Gráfico 5.34

Disponibilidad de ventanillas y cantidad de usuarios en el AyA



Fuente: Alvarenga, 2022.

Se recopiló una serie de comentarios de parte de las personas usuarias que se manifestaron molestas con quien les atendió: “No me trató bien y me habló sarcásticamente”, “Se enojó el personal”, “No le ayudan, no tiene buen modo, le hablan feo”, “No me prestó atención a pesar de estar enferma”. Entre sus quejas, las personas usuarias manifiestan la poca o débil capacidad de respuesta que tiene la institución y el lento proceso de resolución, en el que muchas veces se le solicita a la persona usuaria regresar a las oficinas por un mismo trámite.

Finalmente, se les consultó si irían nuevamente a las instituciones a realizar sus trámites o si, por el contrario, preferirían hacerlo de otra manera. Al respecto, la mayoría de las personas manifestó que preferirían ir de nuevo. Lo anterior no solo por el trato recibido, sino porque no hay otra alternativa para la atención que

sea tan efectiva. Por ejemplo, mencionaron que muchas veces intentan llamar a las instituciones o comunicarse por otra vía electrónica, como el correo electrónico o teléfonos. No obstante, no siempre obtienen respuesta en el tiempo que así lo necesitan.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
TRATO CIUDADANO
 véase Alvarenga, 2022,
 en www.estadonacion.or.cr

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Camila Aguilar, Eugenia Aguirre, María José Arias, Ximena Alvarenga, Vanessa Beltrán, Karlissa Calderón Zúñiga, Sharon Camacho, Daniela Chacón, Wilson González, Sebastián González, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Johakson Moncada, Kevin Mora, Alejandro Urbina, Evelyn Villarreal, Saúl Weisleder y Álvaro Zúñiga.

Insumos: *La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019 - en adelante)*, de Eugenia Aguirre; *Legislatura 2021 – 2022 Coyuntura política y producción legislativa*, de Eugenia Aguirre y María José Arias; *Panel de Votantes 2022: una herramienta para estudiar a la ciudadanía en búsqueda*, de Ronald Alfaro Redondo; *Trato ciudadano: un acercamiento a las valoraciones ciudadanas respecto al trato recibido por parte de instituciones públicas*, de Ximena Alvarenga; *Organización y desafíos de los partidos emergentes en Costa Rica: Los casos de Nueva República, Progreso Social Democrático, Unidos Podemos, Liberal Progresista y Costa Rica Justa*, de Vanessa Beltrán y Kevin Mora; *Percepción de las candidaturas presidenciales 2022 frente a los principales desafíos del país*, de Vanessa Beltrán y Kevin Mora; *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*, de Karlissa Calderón y Wilson González; *Cartografía electoral en las elecciones nacionales 2022*, de Sharon Camacho; *Informe de las sesiones de grupales para el Programa Estado de la Nación*, de Demoscopia; *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*, de Steffan Gómez Campos, Daniela Chacón y Camila Aguilar; *Aproximaciones al control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica (2020-2022)*, de Sebastián González; *Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica*, de Jesús Guzmán; *La protesta social en Costa Rica durante el último año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada (CAQ) (mayo del 2021 a abril*

del 2022), de Johakson Moncada; *Inútil segunda ronda electoral*, de Alejandro Urbina; *Recuadro: La corrupción reportada en medios se dispara en 2021, de Evelyn Villarreal; Una campaña desde adentro. Apuntes y reflexiones sobre la campaña del Partido Liberación Nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2022, de Saúl Weisleder; Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022, de Álvaro Zúñiga.*

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

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

Asistente de investigación:

Jesús Guzmán Castillo y Sebastián González.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamientos de datos: *Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Carlos Barquero Alpizar y Christian León Trigueros; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Wilson González Gaitán; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Jesús Guzmán Castillo; *Base de datos de legislación aprobada*, por María José Arias; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González.

Preparación de gráficos: Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Sebastián González Rosales, Steffan Gómez Campos y Jesús Guzmán Castillo.

Visualización de datos complejos: Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Sebastián González Rosales, Steffan Gómez Campos y Jesús Guzmán Castillo.

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

Revisión y corrección de cifras: Jesús Guzmán Castillo.

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

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

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia Ng.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 07 de junio, 21 de junio y 25 de agosto de 2022 con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Gustavo Araya, Sergio Araya, Alejandro Barahona, Tatiana Benavides, Vanessa Beltrán, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Kattia Benavides, Sharon Camacho, Daniel Calvo, Marvin Carvajal, Mariela Castro, Daniela Chacón, Alexander Chacón, Sofía Cortés, José Andrés Díaz, Héctor Fernández, Abril Gordienko, Pascal Giro, Miguel Gutiérrez, Gerardo Hernández, Gabriel Macaya, Luis Paulino Méndez, Johakson Moncada, Kevin Mora, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Edel Reales, Gustavo Román, Rotsay Rosales, Eduardo Ulibarri, Alejandro Urbina, Luis Guillermo Vargas, Saúl Weisleder y Álvaro Zúñiga.

Notas

- 1 El partido Progreso Social Democrático fue fundado el 20 de mayo de 2018. La elección nacional 2022 fue la primera en la que compitió como agrupación política.
- 2 Estos ítems desarrollan algunas de las ideas formuladas en el estudio sobre descontento ciudadano publicado en 2016 en el Informe (PEN, 2016).
- 3 Las opciones de respuesta son: 0=Otros (incluye nulos y en blanco), 1=PLN, 2=PPSD, 3=NR, 4=PUSC, 5=PLP y 6=FA
- 4 Los modelos de regresión multinomial normalmente se utilizan para analizar los efectos de un conjunto de variables independientes en una variable dependiente cuya naturaleza es una escala nominal con múltiples opciones de respuesta. Se trata de varios modelos de regresión para cada una de las opciones de respuesta de la variable dependiente. En este caso en particular la variable dependiente es la intención de voto 2022 con las opciones mencionadas.
- 5 Este apartado fue elaborado a partir de la contribución preparada por Urbina (2022), de la cual se han extraído y sintetizado los principales contenidos. Un extracto de esta contribución fue publicado por el periódico La Nación en la sección de opinión el día 10 de junio de 2022.
- 6 El voto de la segunda preferencia pesa lo mismo que los de la primera preferencia.
- 7 La literatura ha documentado ampliamente que el comportamiento electoral del pasado es una variable importante para explicar el comportamiento presente (Alfaro Redondo, 2019).
- 8 Costa Rica Justa, Encuentro Nacional, Fuerza Nacional, Justicia Social Costarricense, Liberal Progresista, Movimiento Social Demócrata Costarricense, Nuestro Pueblo, Nueva República, Progreso Social Democrático, Pueblo Unido, Unidos Podemos, Unión Costarricense Democrática, Unión Liberal (TSE, 2018 y 2022).
- 9 Las personas entrevistadas son: Eduardo Brenes, Secretario General del Partido Liberal Progresista; José Gatgens, Vicepresidente del Partido Liberal Progresista; José Alberto Grillo, Tesorero del Partido Unidos Podemos. Luis Roberto Jiménez, Tesorero del Partido Progreso Social Democrático; Ana León, Vocalía del Partido Progreso Social Democrático; Juan López, Vicepresidente del Partido Nueva República; Carlos Eduardo López, Vocal de Partido Unidos Podemos; Jorge Vargas, Secretario General del Partido Costa Rica Justa; Jean Vega, Extesorero y presidente cantonal del Partido Costa Rica Justa; y César Zúñiga, Tesorero del Partido Nueva República.
- 10 Hubo un cambio en la jefatura de campaña liberacionista y Álvaro Azofeifa fue sustituido por Alicia Fournier. También hubo cambio de agencia de publicidad a cargo de la campaña. Las tensiones normales en el equipo y entre los encargados regionales y sectoriales, aumentaron.
- 11 Los grupos se escogieron con base en la relevancia de sus comportamientos para los resultados.
- 12 El primero de ellos es el ministerio de Comercio Exterior, creado por la ley 7638 de 1996, en donde se crea el ministerio, y en paralelo la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. El segundo caso es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que no tiene su propia ley orgánica específica. Sin embargo, desde el año 1979 en la administración Carazo Odio se nombra un ministro rector del ramo de la vivienda, y en esa misma administración en el año 1981 se aprueba en la ley de Presupuesto Ordinario de la República un rubro presupuestario para este ministerio, con lo que se considera que es la ley que lo crea. Además, en la ley 7052 de creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, establece que dicha entidad será presidida por el ministro de Vivienda. Esta normativa fue considerada por la Sala Constitucional como elemento constitutivo de este ministerio.
- 13 Para lo cual se ha estilado la designación de personas presidentas ejecutivas de instituciones autónomas el rango de ministra, con el caso más específico el de la presidencia ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo con el rango de ministra o ministro de turismo. Esta costumbre tiene lugar desde el gobierno de José María Figueres, en 1994. Además, se ha creado la figura de la ministra de Condición de la Mujer, en donde en 5 administraciones (Rodríguez, Pacheco, Chinchilla, Solís y Alvarado) ha sido la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a quien se la ha dado ese rango. En el caso de la administración Chaves Robles, estos cargos son ocupados por personas distintas, debido al incumplimiento de requisitos para que la persona designada como ministra sea la presidenta del INAMU. También se destaca la designación de una ministra o un ministro de comunicación y enlace (o de información, según el gobierno). Esta condición se ha dado en todas las administraciones estudiadas, excepto en los gobiernos de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y Abel Pacheco (2002-2006).
- 14 En la literatura que estudia la salida de los ministros y ministras y la entrada de nuevas personas existe diversos trabajos que aportan explicaciones, entre ellas las de superar shocks externos que pueden generar crisis de legitimidad o popularidad (Browne et al., 1989, Diermier, 2000; Dewan y Dowding, 2005); aquellas que lo enmarcan en términos de la eficiencia y eficacia de las personas a cargo (Berlinsky et al., 2010), pero no solo en términos del desempeño individual, sino colectivo de todos los miembros del gabinete; además se tiene la relación entre el aumento del riesgo de renuncia o despido por escándalos y el posterior activismo político que genera, hace que muchas personas decidan dejar el cargo, con el fin de asegurar su futuro político (Dewan y Myatt, 2007).
- 15 En el caso de Costa Rica, se consideran los ministros y las ministras desde el año 1978, a partir de la administración Carazo Odio, hasta la administración Alvarado Quesada. La unidad de observación es el ministro o la ministra titular de las diversas carteras en una administración. Si la persona es reubicada en la misma administración en otra cartera de forma permanente (sea un traslado horizontal o un recargo de funciones) se considera una unidad estadística independiente.
- 16 La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación (PEN), se construyó a partir de la revisión del *Diario Oficial La Gaceta*. Desde 1990, se recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno, constituyendo hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos hasta el 30 de abril de 2022.
- 17 En el *Informe del Estado de la Nación* se utiliza una tipología para clasificar las leyes según la categoría y criterios de los que se trate, entre ellos: legislación sustantiva, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial y exenciones, amnistías y condonaciones.
- 18 Las preguntas incluidas en el PELA son las siguientes: Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del

Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el "1" significa muy en desacuerdo y el "7" muy de acuerdo. Roes1. El Estado, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país. Roes2. El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente. Roes3. El Estado, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos. Roes4. El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. Roes5. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación. Roes6. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud. Roes7. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer la educación universitaria. Roes8. El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres. Roes9. El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre diferentes grupos culturales y étnicos. El alpha de Cronbach de los ítems incluidos en el índice fue de 0.81 en 2010, 0.84 en 2014 y 0.86 en 2018. El estudio de 2010 incluyó a 56 legisladores y legisladoras, el de 2014 a 55 y el de 2018 a 44.

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

20 Este análisis se basa en la metodología desarrollada por Transparencia Colombia en su proyecto Monitor Corrupción y Radiografía de la Corrupción. <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

21 En el monitoreo se incluyó los siguientes medios: Crhoy, La Nación, Delfino, Diario Extra, El País, La República, Semanario Universidad y observador.cr. En los casos de prensa escrita que tengan versiones digitales, la búsqueda se realizó en sus ediciones en ambos formatos.

22 El sentimiento negativo, positivo o neutral, es colocado con criterio de experto por el equipo de monitoreo de la empresa contratada para la extracción de noticias. En el caso de los medios digitales, la inteligencia artificial califica el sentimiento de acuerdo a las palabras positivas, negativas y neutrales que aparecen en la noticia.

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

24 Al respecto, se señala que en el sector privado hay fuertes restricciones para la sindicalización de las personas trabajadoras. De hecho, la sindicalización en el sector privado es débil, casi inexistente (Raventós, 2022).

25 En el resto de los casos no se logró identificar su alcance territorial.

26 La mayoría de los trámites efectuados en el Ministerio de Hacienda en Oficinas Centrales (Tesorería Nacional) se trató de reclamos ciudadanos ante deducciones y suspensiones salariales y de pensiones. Lo anterior a propósito del ciberataque por Conti, el hackeo que afectó el sistema de pagos y de planillas del Ministerio de Hacienda (Cerdas, 2022), en donde se vieron afectados/as en su mayoría docentes del Ministerio de Educación Pública (MEP). La afluencia de ciudadanos en el lugar fue bastante baja en los días de la aplicación de las entrevistas. En total se habilitaban en el día un máximo de dos ventanillas para atender a un promedio de entre dos y tres personas por hora. Por su parte, la mayoría de los trámites efectuados en el ATV de Montes de Oca del Ministerio de Hacienda, correspondieron a inscripciones, des-inscripciones de contribuyentes, así como pago del Impuesto al valor agregado. En las Oficinas Centrales de Acueductos y Alcantarillados, la mayoría de las personas acudieron por reclamos a los recibos que reportaron un alto consumo de agua y, por consiguiente, cobros elevados, así como por arreglos de pago.

27 El modelo SERVQUAL permite que la evaluación se centre en aspectos claves de la relación entre las personas funcionarias y usuarias de un servicio.