

Elites Parlamentarias Latinoamericanas

Costa Rica (II): Posición de los legisladores con respecto a la reforma del Estado

NÚMERO 63

JULIO - 2015

Por María José Cascante, mariajosecascante@gmail.com, y Adrián Pignataro, adrian.pignataro@gmail.com, Universidad de Costa Rica

Introducción

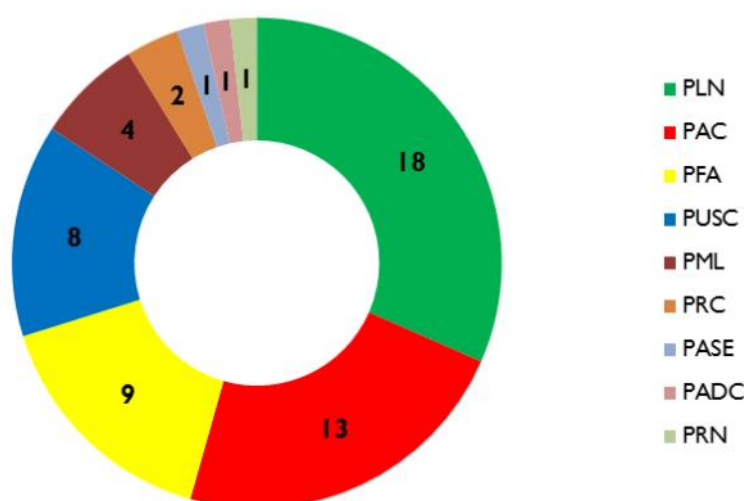
El objetivo de este boletín es explorar las posiciones de los legisladores costarricenses con respecto a la reforma del Estado costarricense; el interés por analizar estas posiciones surge de los resultados electorales de las últimas elecciones llevadas a cabo en 2014.

La configuración actual del Ejecutivo y del Legislativo costarricense, aunado con el alto descontento ciudadano con la política, presenta un reto para la gobernabilidad democrática y ha tornado el debate hacia la necesidad de una reforma administrativa, política y fiscal. Utilizando los datos del Proyecto Élites de la Universidad de Salamanca aplicado a los actuales diputados (2014-2018) es posible conocer algunas posiciones de los legisladores sobre estos temas.

La presidencia actual la asume por primera vez el Partido Acción Ciudadana (PAC), liderado por Luis Guillermo Solís (2014-2018), tras resultar ganador en segunda vuelta. Con ello se ratifica el apoyo a una nueva opción política que se distancia del tradicional bipartidismo costarricense y rompiendo la hegemonía del Partido Liberación Nacional (PLN).

En la Asamblea legislativa se evidencia una alta fragmentación del voto con un NEP¹ de 4,92 -ubicándose así en lo que en la literatura se ha denominado como presidente minoritario (gráfico 1)- y los resultados de la elección legislativa “castigan” al presidente que no obtiene la mayoría –el PAC se ubica como segunda fuerza electoral con 13 diputados-. El histórico PLN continúa manteniendo la mayoría con 18 diputados. El Frente Amplio (FA), un partido político de izquierda, pasa de contar con 1 escaño a obtener 9. Un crecimiento importante también lo tienen los partidos minoritarios con fuertes tintes religiosos, que en conjunto cuentan con 5 legisladores en total provenientes de cuatro partidos: Partido Alianza Democrática Cristiana (PADC), el Partido Renovación Costarricense (PRC), el Partido Restauración Nacional (PRN) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

Gráfico 1. Escaños obtenidos en las elecciones de 2014, por partido político

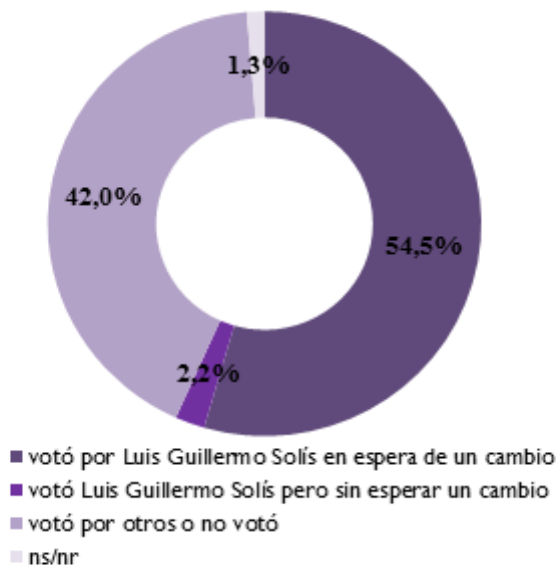


Fuente: Cómputo de votos y declaratorias de elección. Departamento de Archivo. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica. 2014.

1. Para calcular el número efectivo de partidos se utiliza la fórmula de Laakso y Taagapera (1979) $NEP = 1 / (1 - F)$, basado en el cálculo de Fragmentación de Rae (1967) $F = 1 - \sum(v_i)^2$.

Solís Rivera obtiene la presidencia gracias a una serie de “promesas de cambio” que convencieron a un electorado cansado de la política tradicional y deseoso de transformaciones en la forma de conducir los asuntos públicos. Como se puede observar en el gráfico 2, un 54,5% de los entrevistados por la Encuesta de Actualidad Política (ENAPO) 2014 aseguran que votaron por el actual presidente en espera de un cambio.

Gráfico 2: Votó por Luis Guillermo Solís y espera un cambio



N=600
Fuente: PNUD-CIEP. Encuesta de Actualidad Política (ENAPO) de noviembre 2014.

En este contexto, el reto de las nuevas autoridades no es solamente dar solución a los problemas políticos heredados, sino también construir nuevas relaciones entre los poderes de gobierno y la sociedad civil. Es así que esas promesas de cambio se enfrentan a la realidad de un sistema político “trabado”, que no ha logrado adaptar su normativa e institucionalidad a los cambiantes equilibrios políticos de la época reciente, al descontento de los ciudadanos con la política y un Congreso con bloques fuertes y diferencias ideológicas amplias que paraliza aún más la toma de decisiones a favor del Ejecutivo.

La necesidad de atraer el tema de reforma del Estado al debate actual se evidenció con la creación de la “Comisión Especial de Reformas al Sistema Político, Constitucional, Legislativo y Electoral del Estado” en julio de 2014 que tenía por finalidad evaluar, analizar, definir, elaborar, proponer y dictaminar políticas públicas y proyectos de ley referentes al modelo de Estado costarricense, su administración, su estructura y su sistema político, constitucional, legislativo y electoral, con el objetivo de optimizar los recursos públicos.

El presente boletín pretende iluminar las posibilidades para la reforma del Estado costarricense a través del análisis de las posiciones de los legisladores sobre los temas relevantes utilizando la información de la encuesta del Proyecto Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca aplicado a los actuales diputados (2014-2018) para conocer las posiciones, diferencias y, principalmente, los puntos de encuentro.

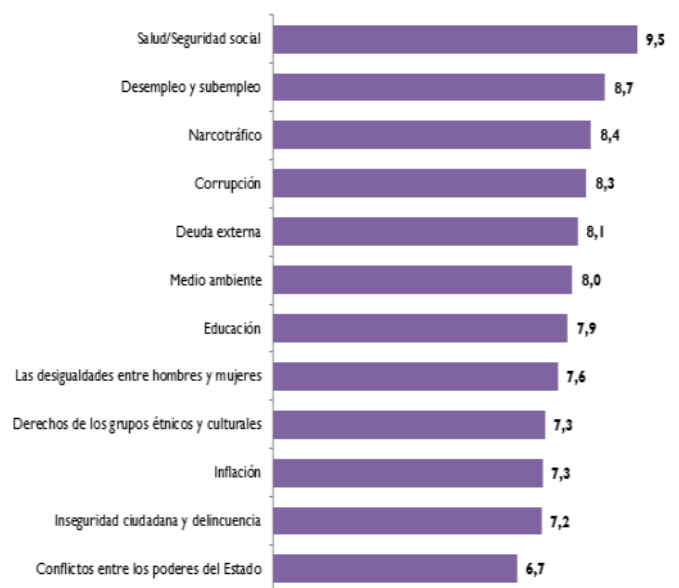
Relevancia de las reformas políticas

La reforma del Estado ha sido un tema presente en el debate político costarricense desde la década de 1980 cuando se postulaba el agotamiento del modelo de Estado benefactor y se abogaba desde distintos frentes por la disminución del tamaño del Estado. A raíz de esto muchas de las posiciones con respecto a la reforma arrastraban un fuerte sesgo ideológico que podía influir sobre los bloqueos realizados a propuesta de gobiernos anteriores sobre el tema, especialmente con respecto a la reforma fiscal.

Una de las cuestiones más curiosas que surgen de los análisis de reforma del Estado es que en general, más allá de las posiciones ideológicas la mayoría de las personas, está de acuerdo con el diagnóstico del problema; la diferencia radical se encuentra en la operacionalización de los procesos de reforma. Es decir, de nuevo las diferencias tienen que ver con la ideología de las personas y sus intereses personales o institucionales y no tanto sobre la necesidad de la reforma que se ha manifestado como necesaria por los diferentes actores políticos tanto en gobierno como en oposición.

Las numerosas discusiones, dentro y fuera de las campañas electorales, hacen pensar que la reforma institucional es prioritaria en las agendas de los políticos. Sin embargo, los temas más cercanos al ámbito de la reforma política no figuran como los más importantes para los legisladores costarricenses. En una escala de 1 a 10, donde 10 denota un problema muy importante, la salud se posiciona en primer lugar según el promedio total, mientras que los conflictos entre los poderes del Estado aparecen de último con una prioridad de 6,7. Es decir, los asuntos primordiales son sociales y económicos, no político-institucionales. Solamente el tema de la corrupción (8,3) figura con un importante problema nacional (Gráfico 3).

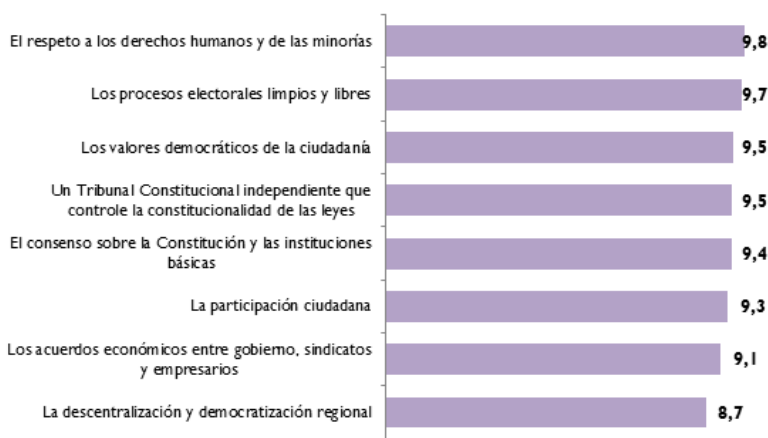
Gráfico 3. Problemas nacionales según promedio de importancia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (2014-2018).

Existe un claro consenso entre los legisladores sobre los factores que pueden contribuir a aumentar la calidad de la democracia en Costa Rica. Para ellos el respeto a los derechos humanos y las elecciones limpias están por encima – en promedios de importancia – sobre la independencia de la Sala Constitucional, el consenso entre Constitución e Instituciones y la descentralización regional. Al tratarse estos últimos de aspectos institucionales llama la atención que no constituyan los principales promotores para la calidad de la democracia, sin embargo su importancia se encuentra clara entre los legisladores.

Gráfico 4: Factores contribuyentes a la calidad de la democracia



Nota: Escala de 1 a 10, donde 1 significa “Contribuiría poco a mejorar la calidad de la democracia”² y el 10 “contribuiría mucho a mejorar la calidad de la democracia”.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (2014-2018).

Destaca también el hecho de que el menor apoyo lo recibe la descentralización con 8,7, ya que es un tema que ha tenido un apoyo importante en el pasado. Adicionalmente en el año 2016 se realizarán las primeras elecciones municipales no concurrentes con las nacionales que agruparán a todos los puestos de elección popular de los cantones. Actualmente existe gran expectativa sobre los posibles cambios que puedan traer las próximas elecciones locales y si esto puede contribuir a un debate de mayor calidad en el territorio.

A pesar de que en este promedio de importancia los temas institucionales no están entre las primeras prioridades del apoyo de parte de los legisladores es evidente que existe un fuerte apoyo a todos los temas planteados como prioritarios para la calidad de la democracia. Adicionalmente hay temas que son parte del debate de reforma del Estado como la participación ciudadana y que plantean modificaciones al tipo de democracia que se ha consolidado en el país.

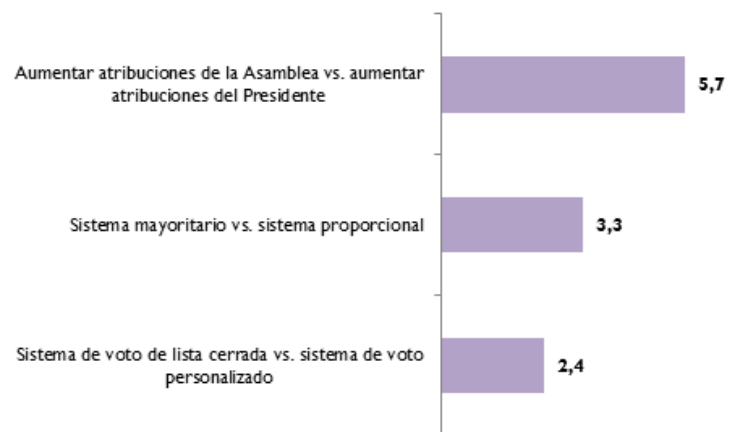
El análisis de estos dos factores pone en evidencia que los problemas institucionales del país no parecen ser de las prioridades principales de los legisladores costarricenses. Pudiera ser que esto influyera negativamente en la priorización del debate a lo interno del Congreso al no tener clara la importancia del entramado institucional para solucionar los problemas sociales y económicos de manera más eficiente.

A continuación se realiza un análisis más detallado sobre aspectos concretos de las propuestas de reforma presentes en el PELA (2014-2018) para la actual legislación costarricense.

Apoyo a las reformas

Se examinaron las actitudes de los legisladores respecto a tres decisiones de reformas institucionales. La primera corresponde a decidir entre (a) aumentar las atribuciones de la Asamblea Legislativa (en detrimento del Presidente) o (b) aumentar las atribuciones del Presidente (en detrimento de la Asamblea). La segunda se refiere a preferir entre (a) un sistema electoral mayoritario que garantice gobierno fuertes y efectivos o (b) un sistema proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas. El tercer pregunta si (a) privilegia el sistema de voto de lista cerrada que favorezca la formación de partidos fuertes y cohesionados o (b) un sistema de voto personalizado que garantice una relación cercana entre el elector y sus representantes².

Gráfico 5: Apoyo/rechazo a reformas institucionales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (2014-2018).

En primer lugar, entre favorecer poderes para el Presidente o el Parlamento, el promedio de legisladores se inclina por su propia institución. Respecto a los sistemas electorales, el apoyo es mayor hacia el sistema proporcional que hacia el mayoritario. Finalmente, para el caso de listas cerradas vs. voto personalizados, existe un escaso apoyo para la primera y más hacia la segunda.

2. Las respuestas se analizaron por medio de los promedios simples de respuestas, donde un número mayor implica más apoyo hacia las opciones (a) y un menor número mayor apoyo hacia las (b).

De estas preferencias se asumen tres puntos interesantes. La relación de poder entre Asamblea y Presidente se prefiere bastante equilibrada (por ello el promedio de 5,7) y esto genera bastante consenso (la desviación típica de hecho es menor respecto a los otros dos ítems). La mayor variabilidad en las respuestas de los sistemas electorales se puede traducir como mayor divergencia en las opiniones, pero a la vez la tendencia es más radical pues la media se acerca más a 1 que a 5.

Por último, en la actualidad el sistema político se puede definir como uno de bajos poderes legislativos en el Presidente (el índice de García [2009] le otorga un 0,32), con sistema de elección proporcional (cuota de Hare modificada) y listas cerradas en cuanto a la estructura de la papeleta. El escenario favorecido por la media de los legisladores es uno con balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y con un sistema de elección proporcional pero con voto personalizado. Esto parece mostrar que la reforma institucional que se privilegia por los legisladores es la del voto personalizado.

La tendencia que se presenta en este análisis muestra que los diputados prefieren un Congreso fuerte, con una presencia más proporcional con una visión que se aleja de la tradición costarricense de un Congreso mayoritario y bipartidista.

Partidos y reformas

Una de las principales contradicciones se encuentra al analizar el apoyo hacia las reformas institucionales según partido político. Se evidencia que las posiciones de los legisladores no son homogéneas sobre el tipo de relación que debe existir entre los gobernantes y el electorado. En la tabla 1 se observa que se favorece un mayor apoyo hacia la personalización de las listas, al mismo tiempo que el sistema electoral debe seguir siendo proporcional.

Tabla 1. Promedios de apoyo a las reformas según partido político

Partido	Apoyo hacia poder parlamentario	Apoyo hacia sist. Electoral mayoritario	Apoyo hacia sist. voto lista cerrada
PLN	5,6	3,0	2,6
PAC	5,2	5,2	1,0
FA	6,1	1,7	1,4
PUSC	5,8	4,3	3,5
ML	6,0	3,0	4,7
Otros	6,0	1,4	4,0
n	52	54	53
η^2	0,037	0,147	0,212

Nota: el tamaño de muestra (n) es menor a 57 puesto que 2 diputados no respondieron en el cuestionario aplicado; uno proviene del PAC y el otro de ML. El n además cambia en cada ítem debido a las no respuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (2014-2018).

Con respecto a la relación de poderes, entre los partidos Frente Amplio, Movimiento Libertario y otros minoritarios³ el apoyo a fortalecer el Parlamento es mayor que entre los partidos con más escaños (Liberación Nacional y Acción Ciudadana), esto puede ser porque estos partidos son los que más posibilidades tienen de controlar al Ejecutivo, -el PAC que ahora se encuentra en el gobierno y el PLN que tuvo dos periodos consecutivos anteriormente-. Mientras que los partidos minoritarios tienen una visión de oposición y prefieren aumentar los poderes del Legislativo.

El apoyo hacia el sistema mayoritario o proporcional es mucho más variable y está más explicado por el partido que en el caso de las relaciones Ejecutivo-Legislativo (el η^2 indica que el partido explica un 14,7% de la variabilidad en el apoyo hacia el sistema electoral mayoritario). Hay partidos con mayor predilección por el sistema mayoritario: puntualmente el PAC y el PUSC. Los partidos más pequeños (“otros”) favorecen todavía más la representación proporcional, esto tiene mucho sentido ya que una reforma de este tipo puede ayudar a que estos partidos aumenten el número de escaños. Un caso interesante es el del FA pues, aunque actualmente cuenta con la tercera mayor bancada (9 diputados) tiene un comportamiento de partido minoritario que es como se comportaba en legislaturas anteriores con un solo escaño en el Congreso, favoreciendo en gran medida el poder parlamentario y la representación proporcional.

Las actitudes con respecto a la estructura de la papeleta son más variadas aún y en mayor medida determinadas por el partido ($\eta^2= 0,212$). Los partidos que favorecen más la reforma son el PAC, el FA y PLN. Los minoritarios (ML y otros) tienden más hacia las listas cerradas. La respuesta sobre este tema parece contradictoria, ya que las listas cerradas son favorables a los partidos mayoritarios.

Conclusiones

El estudio de las posiciones de los legisladores con respecto a la reforma del Estado es un tema de gran relevancia en la actualidad política costarricense, a través del que se puede iluminar la posibilidad de negociar y conseguir apoyos suficientes para posibles reformas que son necesarias para conseguir una mayor gobernabilidad. El Congreso costarricense se muestra altamente fragmentado, adicionalmente los partidos políticos representados cuentan con posiciones ideológicas muy distanciadas que impiden negociaciones adecuadas y lograr acuerdos necesarios para la toma de decisiones.

Las posiciones de los legisladores costarricenses con respecto a temáticas de reforma del Estado parecen ser contradictorias, pues se buscan opuestos como una mayor representación, pero también una mayor eficacia en la toma de decisiones. Para que se logre aprobar algunas de las propuestas de reformas es necesario informar adecuadamente sobre lo que significa cada uno de los temas y las consecuencias reales en el sistema político y en la competencia parti-

Entre partidos políticos se presenta una amplia variabilidad de posi-

3. En “otros” se agrupan los ya mencionados minoritarios: Partido Alianza Democrática Cristiana, el Partido Renovación Costarricense, el Partido Restauración Nacional y el Partido Accesibilidad sin Exclusión; representan 5 legisladores en total.

disto. Esto va a favorecer que posteriormente no se busque bloquear los acuerdos alcanzados.

A pesar de las contradicciones encontradas es posible extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, resulta interesante que los legisladores costarricenses no consideren los problemas del Estado como parte de los principales problemas del país. En este sentido para poder solucionar los problemas que ellos mismos evidencian como prioritarios es necesario un sistema político que resuelva de manera más eficaz y eficientemente los problemas. Así mismo, el reconocimiento que hacen los legisladores con respecto a la corrupción evidencia una problemática muy grave que amenaza la estabilidad del país.

Para los legisladores costarricenses algunos temas sobre reforma del Estado son prioritarios para aumentar la calidad de la democracia del país. Los datos del PELA (2014-2018) analizados demuestran que la mayoría de los legisladores ven como prioritarios una serie de factores que para alcanzarlos es necesario realizar reformas para mejorar la relación entre las instituciones del Estado y entre el gobierno y la ciudadanía.

Destaca la poca importancia que le asignan los legisladores a la descentralización y la mejora de la democracia local, especialmente en un contexto político en que el escenario de competencia municipal parece mostrar aires de cambio que pueden posibilitar nuevas estructuras de competencia.

Entre los legisladores costarricenses existe un apoyo mayor a favor de aumentar las atribuciones de la Asamblea Legislativa (en detrimento del Presidente), en este sentido para los legisladores es necesario apoyar un poder legislativo fuerte y un ejecutivo con menores atribuciones. Que los legisladores favorecen un sistema proporcional tienen sentido en el contexto de alta fragmentación actual del Congreso en que existen muchos partidos “minoritarios”, unido a lo anterior se observa el alto apoyo a un sistema de voto personalizado.

Al analizar los datos desde una perspectiva partidista se observa que son los partidos “minoritarios” los que apoyan un sistema más proporcional de elección aunado a listas personalizadas. Mientras que el PAC y el PLN parecen apuntar a un mantenimiento del *status quo* en el método de elección.

Bibliografía

PNUD-CIEP. (2014). Encuesta de Actualidad Política (ENAPO) de noviembre 2014.

García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos. ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Proyecto Élités de la Universidad de Salamanca aplicado a los actuales diputados (2014-2018).



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

<http://americo.usal.es/oir/elites/>

Correo: elites@usal.es

El Equipo de Élités Parlamentarias se crea en 1994, y desde sus orígenes se ve motivado por los problemas de consolidación democrática de las recién (re) instauradas democracias de la región, así como por el cambio sustancial del papel del Estado y de los agentes sociales en la economía como consecuencia de las reformas económicas llevadas a cabo desde el estallido de la crisis de la deuda externa. Tras más de una década de trabajo, fundamentalmente financiado por el “Plan Nacional español de I+D” a través de proyectos de investigación competitivos, los resultados de esta investigación son en la actualidad una de las contribuciones más notorias en este campo para la región latinoamericana, como pone de manifiesto la enorme repercusión académica y política de sus investigaciones. Este proyecto ha ido recogiendo hasta el día de hoy las percepciones y actitudes de los parlamentarios latinoamericanos en dieciocho países y cuenta ya con más de 6.500 entrevistas.

Ficha técnica

↪ Universo de estudio:

Miembros de la Asamblea Legislativa de Costa Rica 2014-2018.

↪ Tamaño de la muestra:

55 entrevistas

↪ Afijación y procedimiento de muestreo:

- Afijación proporcional para la distribución de la muestra.
- Muestreo estratificado.
- Selección aleatoria de los diputados.

↪ Cuestionario:

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en las oficinas de la Asamblea previa cita del entrevistado.

↪ Fecha de realización:

Junio 2014.

↪ Uso y difusión de los datos:

Se advierte que la reproducción, total o parcial, de los datos ha de ir acompañada de la correspondiente referencia a la fuente: Manuel Alcántara (dir.). Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2015).

↪ Distribución de la muestra:

Partido Político	Nº encuestas
- PLN	18
- PAC	12
- FA	9
- PUSC	8
- ML	3
-Otros partidos	5