

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

**Costa Rica en la Encrucijada 2015:
Elecciones Nacionales, Reformas Políticas y Demandas Ciudadanas**

Autores:

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez (coordinador)

Dra. María José Cascante Matamoros

Dra. Juany Guzmán León

M.Sc. Fernando Zeledón Torres

San José, julio de 2015

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Contexto y Coyuntura. Identificación de los rasgos singulares del proceso electoral 2013-2014	5
2.1. Perfil de los contendientes en las elecciones.	6
2.2. La Campaña de las renuncias.	8
2.3. Los partidos políticos se enfrentan ante una campaña política de nuevo tipo	9
2.4. Los principales interlocutores de partidos y candidatos	10
2.5. Resultados de las elecciones presidenciales y legislativas	12
2.6. Conformación de la Asamblea Legislativa	14
3. Las propuestas de reformas políticas, un balance histórico.	16
3.1. Informes institucionales	17
3.2 Informes no institucionales	24
3.3 Análisis comparado de las propuestas de reforma del Estado	32
4. Actores y Expertos: opiniones y percepciones ciudadanas sobre las Reformas Políticas	35
4.1. Las reformas políticas: prioridades, viabilidad y responsables	36
5. Las percepciones ciudadanas sobre la reforma política: los resultados de la Encuesta de Actualidad Política (ENAPO)	46
5.1 Análisis de las posiciones respecto a reformas institucionales	52
6. Revisión de literatura comparada y producción académica sobre temas prioritarios de la reforma política	55
7. Reflexiones finales: Tareas urgentes para la reforma política democrática	61
8. Fuentes	65

Tabla de Acrónimos

ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CONACOOB	Consejo Nacional de Cooperativas
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEA	Comisión de Eficiencia Administrativa
CEARE	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado
CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos
CGR	Contraloría General de la República
COREC I	Comisión de Reforma del Estado Costarricense
CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENAPO	Encuesta de Actualidad Política
FA	Partido Frente Amplio
FECON	Federación Conservacionista de Costa Rica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INS	Instituto Nacional de Seguros
MAOCO	Movimiento de Agricultura Orgánica de Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
ML	Partido Movimiento Libertario
MYPIMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
PAC	Partido Acción Ciudadana
PADC	Partido Alianza Demócrata Cristiana
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PEN	Programa Estado de la Nación

PLN	Partido Liberación Nacional
PNG	Partido Nueva Generación
PRC	Partido Renovación Costarricense
PRN	Partido Restauración Nacional
PT	Partido de los Trabajadores
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SIAC	Sistema Integral de Actividad Contractual
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica

1. Introducción¹

¿Existe una desconfianza generalizada en democracia en Costa Rica? Numerosas voces de ciudadanos y ciudadanas, líderes políticos y académicos han llamado la atención sobre los problemas existentes en el sistema político costarricense. Se ha hablado de crisis de gobernabilidad, crisis de los partidos políticos, entramamiento legislativo o la disfuncionalidad del Estado en su conjunto, como aparatos conceptuales explicativos que tratan de aprehender esta especie de ánimo colectivo. Diversos organismos internacionales han clamado por una reforma política en el país como acciones preventivas y oportunas. Lo cierto del caso es que las reformas más resonantes no han llegado, a pesar de más de 30 años de intentos para realizarlas.

¿Son las elecciones de 2014 un punto de inflexión en esta línea de acumulación de clamores por un cambio en el rumbo de la sociedad? Los recientes resultados electorales son estudiados como la derivación de un proceso de cambio en la cultura política de la sociedad costarricense. El triunfo del Partido Acción Ciudadana –PAC- y el apoyo a su candidato, Luis Guillermo Solís Rivera, con más de un millón trescientos mil votos –en segunda vuelta- rompe con los 30 años de alternancia bipartidista entre el Partido Liberación Nacional -PLN- y el Partido Unidad Social Cristiana -PUSC-. Las promesas de cambio del candidato Solís Rivera parecieron “encantar” a un segmento de la ciudadanía cansada de la continuidad en la política tradicional del PLN y PUSC. El cambio no se limita al plano electoral sino que también abarca la percepción y vivencia de los asuntos públicos. Sin embargo, esas promesas de cambio se enfrentan ahora a la realidad de un sistema político atorado en prácticas clientelares y burocráticas, que no ha logrado adaptar su normativa e institucionalidad a los cambiantes equilibrios políticos de la época reciente.

Esos dos elementos, la necesidad de una reforma política y los cambios en la cultura política de la sociedad costarricense, deberían estar adecuadamente alineados para que su sintonía propicie una mejor relación entre el Estado y la Ciudadanía. Ese es el reto de la gobernabilidad en Costa Rica: cómo interpretar las demandas ciudadanas sobre la **gestión de los asuntos públicos**, a la vez que se realizan las reformas políticas necesarias para **satisfacer esas demandas**.

Este documento pretende dialogar sobre esos dos grandes temas, procurando señalar los puentes existentes entre ellos, o los que es posible construir en una acción conjunta entre gobierno y ciudadanía. El reto para autoridades nombradas por un partido político que, por primera vez gobierna, no es solamente dar solución a los ingentes problemas heredados sino también construir nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados en todos los estratos de la sociedad.

Para ello, este trabajo procura recopilar información relevante para la reforma política con el propósito de reposicionar el tema en la agenda de la toma de decisiones con

¹ Se agradece la colaboración del Lic. Adrián Pignataro, Lic. Alina Menocal, Bach. Valeria Vargas y MSc. Deborah Herrera.

elementos de debate fundamentados tanto desde una perspectiva histórica como de las percepciones ciudadanas y de los actores políticos clave. Está contenido en seis partes:

1. Contexto inmediato en el que la coyuntura de la actual administración 2014-2018 se sostiene en una tensión entre la solución de lo urgente y la necesidad de generar políticas de estado de larga duración. Pensar en las próximas generaciones y no solo en las próximas elecciones.
2. Revisión de las propuestas de reforma política que, desde 1980, se vienen formulando por diferentes grupos de la sociedad e instancias gubernamentales, para identificar semejanzas y diferencia.
3. Sistematización de un conjunto de entrevistas a informantes clave para identificar algunos elementos estratégicos que faciliten la comunicación con la sociedad civil en los aspectos relativos a reforma política.
4. Análisis de las opiniones y percepciones ciudadanas, recopiladas mediante una encuesta, en torno al sistema político, las instancias gubernamentales, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, el poder judicial, para determinar posibles viabilidades, componentes, de una reforma política;
5. Revisión de una vasta literatura comparada de casos nacionales que permita orientar mejor las recomendaciones de política con base en la experiencia internacional.
6. Análisis global de la información recolectada con el propósito de generar recomendaciones de comunicación política sobre reforma política para incidir e incentivar el debate en la opinión pública.

2. Contexto y Coyuntura. Identificación de los rasgos singulares del proceso electoral 2013-2014

Cada proceso electoral desde 1998 aporta elementos nuevos en la dinámica del sistema y régimen político costarricense. Las tendencias de entonces se vienen enmarcando en el marco del análisis sobre el descontento con la política por parte de una ciudadanía que es ambigua respecto a los cambios que demanda y los tiempos en que estos deben ocurrir. En el año 2014 se puede decir que se cierra un ciclo de erosión del bipartidismo que inicia con la pérdida de mayorías legislativas y municipales, la aparición de partidos políticos locales con fuerza competitiva y que termina con el triunfo en febrero de este año del PAC. En lo particular, la contienda electoral se convierte entonces en la puerta hacia otra época del sistema político y la cultura política de las y los costarricenses. Época que vendrá signada por el comportamiento político de una ciudadanía en evolución hacia patrones de participación cada vez más activos y críticos de las formas concentradoras del poder. Pequeños sismos de legitimidad han venido moviendo el terreno sobre el que se cimenta el programa político de una élite que parece no estar dispuesta a la celeridad con que a veces se mueve este cambio. Una campaña en contra

del Partido Frente Amplio -FA- entre noviembre 2013 y enero 2014 así lo demuestra. Sin embargo, hoy este partido de izquierda es la tercera fuerza política más votada para el ejecutivo y el legislativo en los últimos comicios.

2.1. Perfil de los contendientes en las elecciones.

Una amplia gama de candidaturas fueron apareciendo a lo largo del año 2013. La forma de elección y selección de los mismos es diferenciada. En el PLN se decantan candidaturas entre el año 2010 y el 2013. Rodrigo Arias, hermano del entonces presidente saliente Dr. Oscar Arias Sánchez (2006-2010), luego de quedar electa Laura Chinchilla, anunció sus intenciones de llegar a ocupar la silla presidencial en el 2014. Esta precandidatura más que temprana somete al PLN a un largo y desgastante proceso de competencia interna. Rodrigo Arias asume vocerías y representaciones de grupos de legisladores de la tendencia “arista” y empieza a tener posiciones de enfrentamiento con el gobierno de la presidenta Chinchilla, a medida que ésta última va adoptando posiciones al parecer alejadas de las recomendaciones de los hermanos Arias Sánchez. Ya para el 2012 cuenta con las precandidaturas de Johnny Araya Monge, Antonio Álvarez Desanti y Fernando Berrocal. Una convención abierta planteada para el mes de abril del 2013 tendría que decidir el candidato. La renuncia de Rodrigo Arias Sánchez en el mes de febrero, al tenor de resultados poco favorables de las encuestas, realinea la lucha interna hacia la candidatura de Johnny Araya. Antonio Álvarez desiste de su precandidatura, probablemente a consecuencia de una negociación que se tradujo en la jefatura de campaña del PLN y en ser nominado en la asamblea nacional como candidato a diputado por el primer lugar por San José. Ante este panorama Fernando Berrocal renuncia a su precandidatura y pasa también a ocupar un puesto en el comando de campaña. De esta forma se desiste de la convención interna y se decide ir a la designación del candidato Johnny Araya por aclamación en la Asamblea Nacional convocada para la escogencia de los candidatos a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, el PAC arrastra durante el período 2010-2013 la ambigüedad de la candidatura de Ottón Solís Fallas, su líder fundador, quien ya había postulado su nombre a la ciudadanía en las tres elecciones anteriores. Solís Fallas acuña la frase “sólo si Dios me lo pide” volvería a postular mi nombre a la candidatura por la presidencia de la República. Esta frase esconde una sutil forma de atar las otras posibilidades a la inminente “voz de Dios”, lo que envuelve a esta agrupación política en una vorágine de especulaciones y desorientación del partido sin llegar a un puerto claro durante varios meses. Poco a poco se van decantando precandidaturas conforme el “silencio de Dios” se convertía un lastre cuya carga podía ser una enorme dificultad para organizar el partido hacia los nuevos comicios. Las candidaturas de Epsy Campbell, Luis Guillermo Solís, Juan Carlos Mendoza y Ronald Solís afloran. En el camino la posibilidad de que Román Macaya reditara una precandidatura como en el 2009 no logra sostenerse. Las preguntas sobre las posibilidades del partido están en la prensa y en diversos analistas: ¿Podrá este partido surcar sus propios límites y dejar de girar alrededor de un núcleo duro de apoyo de una clase media con estudios y respaldos críticos? Para julio del 2013, en una convención abierta, Luis Guillermo Solís Rivera gana la candidatura del PAC, con una diferencia de 113 votos sobre Juan Carlos Mendoza. Este asume la tarea de darle unidad con su candidatura a un partido político

fragmentado, con un débil liderazgo interno y con el desafío de obtener un triunfo por primera vez sin la presencia de Otón Solís a la cabeza del partido. Al igual que en el 2010, el Partido Alianza Patriótica apoya la candidatura presidencial del PAC.

El FA, de abierta tendencia de izquierda, para estos comicios se enfrenta a sí mismo luego de la prematura muerte de su líder fundador José Merino del Río. José María Villalta, persona de máxima confianza de Merino, de quien fue su asesor en el parlamento y luego diputado para el período 2010-2014, obtiene la candidatura sin mayor dificultad. Un líder de menos de 40 años asume la candidatura del FA teniendo un gran impacto en importantes sectores de la población, entre otros de la juventud sobre todo proveniente de clase media y con estudios.

Rafael Ángel Calderón Fournier, a pesar de las dificultades que le han significado enfrentar juicios con acusaciones en su contra por actos de corrupción, mantiene su cuota de liderazgo en la organización del PUSC. Es así como impulsa el grupo "Convergencia Calderonista" que nombra la candidatura de Rodolfo Hernández, hasta entonces, Director del Hospital Nacional de Niños. Otro grupo denominado "Renacer Socialcristiano" impulsa en claro enfrentamiento con el líder fundador, la candidatura del abogado Rodolfo Piza. La imagen de un candidato socialcristiano que hace recordar el liderazgo de un médico dedicado a la salud pública, ícono fuerza de este partido, heredero de la obra del Dr. Calderón Guardia, rápidamente genera expectativas entre los débiles apoyos socialcristianos. Las elecciones primarias, dan razón a la apuesta y reedita con una amplia victoria de Rodolfo Hernández sobre Rodolfo Piza.

Por cuarta vez la Asamblea General del Partido Movimiento Libertario -ML- designa al Lic. Otto Guevara como su candidato. Ya lo había hecho para el 2002, 2006 y el 2010. Otto Guevara se había dedicado desde el año 2010 a liderar como su principal asesor, a la bancada de cinco congresistas que el ML obtuvo en las comicios de febrero de ese año. A pesar de diversos cuestionamientos sobre el manejo de los fondos de la deuda política, el liderazgo de Guevara no entra en duda.

Otras fuerzas políticas irrumpen en la lucha electoral del 2014, para sumar en la papeleta presidencial trece partidos contendientes. El Partido de los Trabajadores -PT- lanza la candidatura de un reconocido líder sindical, el Lic. Héctor Monestel. Además, un nuevo partido político denominado Partido Nueva Generación -PNG- trata de irrumpir con un discurso de ruptura en contra de las fuerzas hegemónicas que han dominado la escena política desde 1998 a la fecha. Mediante una candidatura joven, liderada por el abogado Sergio Mena, rompen la monotonía de la contienda y aprovechan la matriz mediática que posibilita una amplia exposición pública por medio de foros y debates entre candidatos. Tres ex diputados, José Miguel Corrales, Oscar López y Walter Muñoz, presentan su nombre, por medio de las agrupaciones Patria Nueva, Integración Nacional y el PASE. Así también se reeditan los liderazgos de los partidos evangélicos, Restauración Nacional -PRN- y Renovación Costarricense -PRC- centran sus planteamientos en oposición frontal al aborto, la técnica de fecundación asistida -FIV- y el matrimonio de personas del mismo sexo. Todos estos ocho postulantes a la presidencia no alcanzan sin embargo más del 5% en conjunto de la preferencia electoral.

2.2. La Campaña de las renunciaciones.

Uno de los rasgos distintivos por el que se recordarán las elecciones del 2013-2014, tanto de precandidaturas como de candidaturas, son las sorpresivas renunciaciones de candidatos que se definen como fuertes. Los casos de Rodrigo Arias (PLN), Rodolfo Hernández (PUSC, quién renuncia en dos oportunidades) y Johnny Araya (PLN); signan estos comicios. Incluso en el caso del Partido Liberación Nacional, ambos candidatos renuncian, cada uno en su momento, ante resultados de encuestas que les dan poca ventaja o vaticinan una pérdida estrepitosa. Este trayecto irregular en la historia del PLN le significa entrar en una crisis interna considerada por algunos la más importante desde la muerte de sus líderes fundadores.

La convención interna del PLN prevista para abril del 2013 tenía en una primera línea de competencia a los precandidatos Arias Sánchez y Araya Monge. En un segundo frente con menores posibilidades se presentan los precandidatos Antonio Álvarez y Fernando Berrocal. Rodrigo Arias, hermano del ex presidente, al parecer empezó a vislumbrar la baja aceptación del electorado a su candidatura, por los diversos sondeos de opinión nacionales y previsiblemente internos. Aparece de esta forma el fenómeno de la “renuncia preventiva”, ante la posibilidad de cargar con un bajo número de votos -y en consecuencia no ser capaces de asumir los costos de la campaña- y, por otro lado, perder legitimidad para volver a presentar su candidatura en una siguiente elección.

En el PUSC, Rodolfo Hernández gana las elecciones primarias, pero al poco tiempo lanza una interpelación a miembros de su propio partido, quienes actúan, en su criterio, deslealmente. De manera inédita, renuncia en dos oportunidades a su candidatura, lo que luego le va a imposibilitar reinsertarse en la campaña. A pesar del liderazgo simbólico del médico Hernández y de la cantidad de votos obtenidos, la lucha de tendencias tuvo más fuerza. Una de las razones mencionadas apunta a que los grupos contendientes no logran conciliar sus proyectos, divididos por la dicotomía inclusión-exclusión de los líderes históricos cuestionados. El argumento de renuncia ante la prensa es el manejo de la tesorería de la campaña y la dedicación de fondos a actividades que no apoya el candidato; así como un cuestionamiento sobre contratos usureros en materia de publicidad.

Finalmente, el candidato del PLN quien resulta en el segundo lugar de las elecciones del dos de febrero de 2014, y cuyos resultados obligan a la segunda convocatoria electoral; renuncia a continuar haciendo campaña, a pesar de que ha obtenido 650 mil votos en primera ronda. El amanecer del miércoles cinco de marzo del 2014 genera una expectativa sobre la publicación de los resultados de un sondeo de opinión realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y que aparece en el Semanario Universidad de esa semana. Se ha mencionado que ese estudio de opinión pudiera ser el detonante de la renuncia, por la aparente distancia abierta entre su candidatura y la del candidato del PAC a un mes de las elecciones del 7

de abril de 2014. También se ha señalado como causante del retiro de la campaña, la precaria situación financiera del partido, que había invertido abundantes recursos de cara a la convocatoria del primer domingo de febrero próximo pasado. La renuncia se hace mediante convocatoria a conferencia de prensa.

2.3. Los partidos políticos se enfrentan ante una campaña política de nuevo tipo

Al igual que la campaña de las renunciaciones como característica peculiar de estos comicios, el uso de las redes sociales, los debates y actividades de plaza pública tipo carnaval irrumpen con extraordinario ímpetu en la lucha por la Presidencia de la República. Para algunos especialistas el desarrollo de un poco más de 30 debates genera un ejercicio de democracia deliberativa inesperada para lo cual algunos candidatos no parecían estar preparados. Pronto los esfuerzos del candidato del PLN por presentar una candidatura de unidad nacional, atrayendo apoyos de liderazgos de distintos partidos políticos (Luis Fishman, Víctor Granados, Vladimir De la Cruz, entre otros) y tratando de desarrollar la necesidad de un gran pacto o acuerdo nacional; naufraga en las turbulentas aguas de los debates nacionales, donde las preguntas entre contendores, las preguntas de especialistas y las preguntas de la ciudadanía, se dedican a calibrar las capacidades histriónicas de los candidatos y su correspondencia con un discurso creíble.

No se puede afirmar que este ejercicio de deliberación haya permeado grandes segmentos del electorado, pero definitivamente fueron vistos masivamente y hasta generaron una suerte de fenómeno de “mass media” ya que la gente parecía esperar cada debate como espera ver un partido de fútbol de la Selección Nacional.

Debe recordarse que para la campaña del 2014 el electorado se vuelve a enfrentar con la disyuntiva de un tercer mandato consecutivo de un mismo partido, el PLN, tal y como sucedió en 1990 y con el PUSC en el 2006. Aparece como una sombra el factor continuismo como agravante y es el complejo escenario a enfrentar por parte del candidato Johnny Araya. El desgaste de dos períodos anteriores de gobierno, aunado a las dificultades para enfrentar una campaña centrada en debates públicos, no contribuye a las expectativas del candidato oficialista de mantener la ventaja provisional en intención de voto que parecía tener respecto de sus rivales.

La ausencia del candidato Araya en buena parte de los mencionados debates, anunciada y recordada persistentemente, con una silla vacía, es más que un hecho simbólico de esta campaña de “nuevo tipo”, lo que pudo erosionar la imagen del candidato

Se suma a esta contienda el crecimiento exponencial, en alcance y participación, del uso de la tecnología de la información y comunicación durante el proceso electoral. En particular las redes sociales, adquieren un espacio propio y en mucho sustituyen las plazas públicas; es una suerte de “clima” de opinión, discusión, imágenes, rumores y monitoreo del proceso electoral sin precedentes en el país. El FA, desde su candidato en adelante, lidera esta iniciativa, debido entre otras cosas a la cantidad de jóvenes que apoyan este partido; seguido de cerca por el PAC, también con su candidato al frente y; tardíamente los demás partidos, que no habían invertido en este rubro.

Otro rasgo distintivo de esta campaña es el cambio definitivo de concurrencia de las elecciones municipales unificadas para el primer domingo de febrero del 2016. En efecto, en esta oportunidad solo se lucha por lograr las candidaturas a la presidencia, vicepresidencia y diputaciones. Los incentivos que a nivel de las comunidades significa elegir también a los regidores y otros representantes locales en listas cerradas y papeletas simultáneas, se pierden. Sin poder vehicular programas, proyectos y fondos a través de candidaturas locales, provinciales y nacionales, la campaña electoral parece resultar más bien insípida para los partidos tradicionales. Mecanismos como el nombramiento de fiscales de mesa, organización de guías, transporte, etc. todos en función del acarreo de votos, son víctimas de la apatía y falta de incentivos o premios.

2.4. Los principales interlocutores de partidos y candidatos

El Tribunal Supremo de Elecciones: Su papel de convocante y árbitro del proceso sigue contando con alta legitimidad pública; sin embargo, como en su momento lo reconoció el mismo Magistrado Presidente del TSE, permanecen las deudas en el tema de la igualdad de oportunidades entre los partidos políticos contendientes, por el desigual acceso a los recursos y la ausencia de mecanismos equitativos para acceder a los medios de comunicación, principalmente. Ello se traduce no solo en la publicidad, sino también, como se ha destacado para esta campaña, en la participación en debates televisados. En esta campaña el TSE trata de introducir la democratización en el acceso de los medios para todas fuerzas políticas en disputa. Se plantea la posibilidad de que el TSE administre los fondos, tiempos y franjas horarias en los medios de comunicación (televisión, radio y prensa) con el fin de lograr una equidad en la publicidad y presencia de todas las fuerzas políticas. A pesar de haber planteado la reforma esta no es apoyada por los diputados del Congreso 2010-2014. Es importante señalar la obligatoriedad decretada por el Tribunal, solamente a las instituciones públicas de convocar a todos los partidos participantes a foros y debates, independientemente de los escenarios sobre intención de voto que marcan las encuestas.

Los Medios de Comunicación: La pluralidad de medios caracterizó como se ha dicho, la campaña. Como por el incremento de periódicos digitales, plataformas interactivas como “Ojo al Voto”, pero también de emisoras de radio que siguieron con nueva o mayor intensidad el proceso electoral. Se requiere hacer un estudio detallado con los medios comerciales de comunicación y sus cadenas de televisión y radio, así como prensa escrita; pero es probable que los ingresos percibidos por publicidad son proporcionalmente menores que en campañas electorales anteriores, en las que “toda” la publicidad pasaba por ellos. La clasificación más bien se centró en otro tipo de atractivo: desayunos con candidatos, debates entre dos, tres, cuatro y hasta cinco candidatos a la presidencia. En lo que sí se asemejan a comportamientos anteriores, con pocas excepciones, refiere a que el proceso electoral en los medios de comunicación, describía casi solamente a las elecciones presidenciales. Las elecciones legislativas, tan cruciales, como veremos más adelante, en relación con los resultados, pasan a un segundo plano en el foco de los medios de comunicación tradicionales.

Las Casas Encuestadoras: Más allá de que los llamados “partidos grandes” pagasen, como parte de su campaña, por la realización de estudios de opinión sobre sus posibilidades, las casas encuestadoras comerciales cayeron poco a poco y sobre todo a la luz de los resultados electorales del 02 de febrero de 2014, en cuestionamientos sobre su capacidad de mostrar lo que estaba ocurriendo en el proceso electoral y las proyecciones y escenarios posibles. Tal pareciera que no fueron consideradas, en la mayoría de los estudios de opinión, las características y rasgos singulares de la campaña 2013-2014, para la construcción de los instrumentos y variables a conocer.

Mención aparte podría hacerse de los estudios de la Universidad de Costa Rica, entre otros de los publicados por el Semanario Universidad y realizados por el CIEP-UCR; que parecieron mostrar de mejor manera las tendencias que daban cuenta de un proceso complejo, volátil y el que el electorado aprendía a valorar casi en el día a día. Fue a lo más que se llegó para medir el ritmo que sí cambió en su evolución y desarrollo el proceso electoral. Es un hecho simbólico que el diario de mayor influencia en el país, decidió en el último momento, no publicar los resultados del que habría sido el último estudio de opinión electoral de dicho medio antes del 2 de febrero de 2014. Se ha especulado que los resultados que arrojaba el estudio, eran sorprendidos para el medio de comunicación, aún en los términos realizados; es decir, con las herramientas y variables tradicionales. En cualquier caso, lo destacable es que precisamente se decidiera no publicarlo.

Iglesias de diversa denominación: Al igual que en otras campañas electorales anteriores, la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, emitió, muy al inicio oficial de la contienda electoral, en octubre de 2013, el documento titulado “Rehabilitar la política”, en el que señalaban un conjunto, de criterios “éticos” para iluminar el proceso electoral y la democracia costarricense.

La repercusión mediática de este documento viene avalada por la sintonía que encontró en otras organizaciones evangélicas y en partidos políticos que reivindican el eje religioso de manera cada vez más fuerte y llamativa. La campaña estuvo atravesada por dos proyectos sobre los cuales había claridad que la administración y la Asamblea Legislativa que iniciara en mayo de 2014 debería decidir: sociedades de convivencia o derechos patrimoniales para parejas del mismo sexo y la regulación para la fecundación asistida o FIV, que ya contaba con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la que se condena al Estado costarricense por carecer de instrumentos de regulación sobre este tema.

Sin embargo, hay que destacar que el uso de símbolos religiosos y esfuerzos discursivos con connotaciones dogmáticas es otro rasgo que atraviesa esta campaña. Pero también los apelativos a un “dios” y su credo como garante de compromiso y responsabilidad ciudadana son promulgados por varios candidatos. Particular ejemplo, es el discurso de renuncia a seguir haciendo campaña del candidato Johnny Araya durante la segunda ronda electoral convocada para el 7 de abril de 2014.

Grupos empresariales: El sector empresarial mantiene una actitud vigilante y alerta ante la posibilidad de “un cambio” que implique una revisión del modelo empresarial

vigente -promoción de Tratados de Libre Comercio y Atracción de Inversión Extranjera Directa- y por la tanto, las posibilidades de variar el esquema económico hegemónico. En este sentido, las candidaturas del FA y del PAC se presentan como una amenaza para los intereses del sector de la gran empresa. No así puede suceder por parte del sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -MYPIMES- que es el 90% de las industrias nacionales. Un radicalización ideológica de un grupo que se dice llamar “Alianza Costa Rica” plantea la simbología de la “amenaza directas contra nuestra actividad (sic. empresarial), contra nuestros empleados y contra nuestro modelo democrático” y sobre los riesgos para los empresarios y sus empresarios de un eventual triunfo de Villalta ². Esta campaña se agudiza cuando a finales del año 2013 las encuestas colocan al candidato del FA en segundo lugar en la intención del voto, a corta distancia del PLN. No existen estudios sobre si esta campaña influyó en contra del ascenso del FA, lo que si se puede decir es que, a mediados de enero esta correlación de intención del voto varía significativamente con una caída del candidato del PLN, la pérdida de fuerza del candidato del FA y el ascenso sorpresivo del candidato del PAC.

2.5. Resultados de las elecciones presidenciales y legislativas

El 2 de febrero de 2014 gana las elecciones nacionales un partido político diferente a los que lideraron el bipartidismo formal de 1984 a la fecha y de las dos fuerzas contendientes, que alternaron la conducción del gobierno, después de la guerra civil de 1948. El agotamiento del bipartidismo que se había roto desde hace varios procesos electorales en el ámbito legislativo y municipal, llega al Ejecutivo sorprendiendo con una fuerza renovada, desplazando al PLN al segundo lugar y al PUSC al quinto, ubicando al FA (izquierda) en el tercer puesto y al ML (derecha) en el cuarto lugar:

Cuadro 1. Costa Rica 2014. Elecciones Presidenciales 2 de febrero de 2014.

Partido Político	Candidato a Presidente
PAC 30,64%	Luis Guillermo Solís
PLN 29,71%	Johnny Araya
FA 17,25%	José María Villalta
ML 11,34%	Otto Guevara
PUSC 6,02%	Rodolfo Piza
Avance Nacional	José María Echandi
Patria Nueva	José Miguel Corrales
Renovación Costarricense	Justo Orozco
Restauración Nacional	Carlos Avendaño
PASE	Óscar López
Nueva Generación	Sergio Mena
Partido de los Trabajadores	Héctor Monestel
Integración Nacional	Wálter Muñoz
TOTAL DE VOTOS VALIDOS	2.099.219

² Recuérdese los boletines y panfletos distribuidos entre los empleados de las Empresas Subway y Avon. Hay pronunciamientos del TSE respecto a estos casos en los que se presenta la prueba de adherir información contra el comunismo en las facturas de los productos (Revista Paquidermo, 15 de enero del 2014).

ABSTENCIONISMO	31,81%
----------------	--------

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones (2014) *Elecciones Presidenciales. Total General.* San José, Costa Rica: TSE. Extraído desde: <http://www.tse.go.cr/AplicacionVisualizador/datos.aspx> el lunes 23 de marzo de 2015 a las 22:01 horas.

Al no lograr ninguno de los partidos el 40% de los votos válidos, y forzar la segunda convocatoria electoral, el PAC y el PLN, inician el mismo 3 de febrero una carrera que se verá parcialmente truncada un mes después, como se señaló anteriormente, con el retiro de acción en campaña electoral del candidato liberacionista, aunque no puede renunciar a la contienda, por ordenamiento jurídico. Ocurre en todo caso una situación un tanto anómala, porque el candidato a la vicepresidencia por el PLN, anunció que él si sigue en campaña; mientras el candidato del PAC prosigue con la estrategia planteada, a pesar del retiro parcial, si se quiere, de su contendiente. Lo inédito de la situación toma por sorpresa a la legislación electoral que no contempla la renuncia de un candidato a la competencia tampoco prevé un sustituto en estos casos y mucho menos detener el proceso y declarar automáticamente vencedor al contendiente. En todo caso, meses después de este evento un tribunal al interior del PLN sancionó esta decisión de Johny Araya y lo declaró inhabilitado para aspirar a puestos de elección dentro de este partido, sanción que ha mantenido en vilo a este partido.

La jornada del siete de abril de 2014, deja como resultado el triunfo de la papeleta presidencial del PAC con el 78% de los votos válidos, frente a un poco más del 22% del PLN y un 43% de abstencionismo.

Se ha insistido mucho en el triunfo abrumador del actual Presidente, Luis Guillermo Solís. Sabemos que llegado a este punto, más allá de una papeleta de presidente y vicepresidentes, la contienda se personaliza casi totalmente. Se ha señalado que la ciudadanía costarricense apostó por el cambio, por la novedad de algún modo que representaba no solamente otro partido, sino otro candidato dentro de ese otro partido; se han señalado también las capacidades del Presidente y la conexión y empatía lograda con el electorado, que le permitió capitalizar el descontento, el cansancio de la ciudadanía y enviar un mensaje positivo que exacerbó las expectativas de su futuro gobierno.

Es probable que haya calado también la idea de cambio moderado y gradual. Fue un discurso que empezó a asentarse desde la primera ronda electoral y probablemente sea el que permite al candidato Solís y al PAC, aunque por muy escaso margen, lograr el primer lugar el 2 de febrero. Esta idea pareciera ser el emblema, que se posiciona con una campaña que más que simbólicamente se le llamó “de la alegría”. Logra efectivamente revertir la monotonía y la rutina de los procesos electorales, a una acción deliberadamente convocante de nuevos actores y de nuevas formas, en algún sentido rememorando, con nuevos códigos, la idea de fiesta electoral.

No obstante, menos se ha señalado que, el candidato Araya, pese a su retiro parcial de la campaña, obtuvo más de 350.000 votos. El partido en definitiva más consolidado del país, mostró que, aún en su peor crisis, tiene un fuerte asidero en la base popular de

apoyo. Se ha dicho con frecuencia que en segunda ronda electoral usualmente es previsible que se incremente el abstencionismo; sin embargo, podría especularse sobre el porcentaje que de esos 11 puntos porcentuales adicionales de abstención sobre las elecciones del 2 de febrero, corresponde a liberacionistas que no se acercaron a las urnas, por la situación compleja de tener y no tener candidato a la presidencia. No es un dato menor.

2.6. Conformación de la Asamblea Legislativa

Las dificultades y las necesidades de nuevas estrategias para la gestión parlamentaria vienen desgastando la labor de la Asamblea Legislativa desde hace varios periodos constitucionales. Como resultado de este proceso un multipartidismo sin un partido dominante con una amplia mayoría de congresistas se reafirman luego de los resultados de febrero del 2014. En la práctica, esto se traduce en un doble reto: por una parte, el bipartidismo dejó de ser una expresión viable del sistema de partidos, mismo que se tiene que enfrentar con nuevos procesos de pluralismo partidario; pero, por otra, deben seguir jugando con las reglas que regulaban el periodo del bipartidismo.

En esta oportunidad se conforman nueve fracciones legislativas (con sus divisiones internas) sin que ninguna tenga un número de congresistas que permita construir una mayoría. El PLN perdió cinco curules respecto del 2010, pasando de tener 23 a lograr solo 18. No obstante, se constituye en la fracción legislativa más numerosa, por encima del PAC que gana las elecciones en el Ejecutivo. Este partido es la segunda minoría, aunque obtiene dos más respecto de 2010, 11 a 13. El FA pasa de 1 a 9 parlamentarios, un crecimiento exponencial. El PUSC pasa de 6 en el 2010 a 8 en esta oportunidad. El ML disminuye de 5 a 4. El PASE que había logrado en anterior 4 escaños disminuye a 1. El PRC que había logrado 1 en el 2010 obtiene 2 para el 2014. El PRN mantiene su fracción unipersonal y un nuevo partido con signo religioso liderado por Mario Redondo (exdiputado por el PUSC y ex presidente del Congreso) denominado Alianza Demócrata Cristiana -PADC-, inscrito por la provincia de Cartago, logró la curul para este ex diputado.

El FA es un claro triunfador en las elecciones de febrero del 2014. En esta oportunidad un partido abiertamente de izquierda logra obtener 9 curules legislativas (al menos una por provincia) consiguiendo de esta manera ser un partido rápidamente de alcance nacional. Le gana en este sentido al mismo PAC. A pesar de la campaña en su contra, la papeleta presidencial obtiene también un resultado sin precedentes, con el 17,25% de los votos válidos. El FA irrumpe así como la tercera fuerza política en el país y cambia totalmente el mapa de los partidos políticos “grandes”.

Un factor interesante de destacar es el fenómeno de los “reincidentes”. En efecto, en las elecciones de 2014 resultaron electos diputados con liderazgo importante a lo interno de ciertos partidos. La repitencia puede significar experiencia parlamentaria. Al no contarse con la carrera parlamentaria en Costa Rica, que se promueve por el derecho a la reelección consecutiva; la vuelta al Congreso por parte de ex diputadas y ex diputados, puede constituirse en un valor agregado para la gestión parlamentaria. Ello

en el entendido que no se vean atrapados en el ejercicio individualista de los liderazgos, que impida el diálogo. En este caso, no obstante puede considerarse como una oportunidad mayor para la negociación y la construcción de acuerdos, poniendo la experiencia y lecciones aprendidas al servicio de la institucionalidad y el país.

A continuación, el listado de diputados reincidentes:

- ✓ Antonio Álvarez, PLN
- ✓ Sandra Pizsk, PLN
- ✓ Juan Luis Jiménez, PLN
- ✓ Rolando González, PLN
- ✓ Olivier Jiménez, PLN
- ✓ Ottón Solís, PAC
- ✓ Epsy Campbell, PAC
- ✓ Óscar López, PASE
- ✓ Otto Guevara, PML
- ✓ Mario Redondo, PADC

Dada la conformación de la Asamblea Legislativa para el período 2014-2018, hay que considerar también un factor adicional que dificulta la construcción de acuerdos. Es el que refiere al eje fundamentalista religioso que se ha posicionado con fuerza en el escenario político nacional. Resultó ser clave en la contienda electoral y ha obtenido réditos en términos de curules parlamentarias. El tema religioso al parecer resulta atractivo para diversos partidos. El mismo PASE, que surge como un partido especialmente comprometido con las poblaciones con discapacidad y adultos mayores, parece más bien reorientarse también al eje religioso fortaleciendo este posicionamiento en la Asamblea Legislativa. Los diputados que lideran esta forma de hacer política son:

- ✓ Fabricio Alvarado, PRN
- ✓ Óscar López, PASE
- ✓ Gonzalo Ramírez, PRC
- ✓ Abelino Esquivel, PRC
- ✓ Mario Redondo, PADC

A las dificultades de logros de acuerdos en el congreso se suma un estado de situación social y económico vulnerable como el escenario que recibe al gobierno electo. Un déficit fiscal que sobrepasa el 5% del PIB, un crecimiento del desempleo, un aumento de la pobreza de más del 22% y una concentración de la riqueza en aumento plantean escasos márgenes de maniobra para la toma de decisiones. En Costa Rica, el desempleo afecta particularmente a las personas menores de 35 años, pues datos para el año 2013 del Programa Estado de la Nación -PEN- basándose en la Encuesta Nacional de Hogares -ENAH- de 2012, indican que un 18.5% de las y los jóvenes entre 15 y 24 años se encontraban desempleados; mientras que un 7.9% de las mujeres y hombres entre 25 y 35 años no tenían empleo. Un detonante hace estallar esta bomba al inicio de la gestión Solís Rivera. La Compañía INTEL a los pocos días de pasadas las elecciones anuncia el

traslado de sus operaciones de maquila tecnológica para otro país, lo que dispara las alertas y las luces rojas se encienden.

Este contexto y esta coyuntura se convierten en un “momento maduro” al que llega la sociedad costarricense que demanda cambios y transformaciones al tenor de las elecciones 2014. Frente a este panorama: ¿Qué ha sucedido con las reformas políticas en las últimas tres décadas y qué de éstas es posible retomar en este momento histórico?

3. Las propuestas de reformas políticas, un balance histórico.

La Reforma Política es un tema presente en el debate costarricense desde la década de los años ochenta, cuando se postula el agotamiento del modelo “estatista” y las políticas de organismos internacionales abogan por la disminución del tamaño del Estado. En ese debate, y a lo largo de esas tres décadas, han surgido diversas propuestas sobre la direccionalidad de la reforma política. Precisamente en esta sección se abordan los informes que desde instancias oficiales e institucionales y desde la misma sociedad civil han discutido el tema de la Reforma política del Estado y las medidas para realizarlas.

3.1. Informes institucionales

Desde 1989 al 2013 se han producido un total de 10 informes institucionales que se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 1: Informes institucionales relacionados con la Reforma del Estado en Costa Rica, 1989-2014.

Autor	Título	Año
Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I)	Reforma del Estado en Costa Rica	1989-1990
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	La transformación del Estado Costarricense (1990-1994)	1994
Comisión del Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido	Proceso de Concertación: Consenso para un futuro compartido	1998-1999
Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público	Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos	2002
Contraloría General de la República	El Sistema Tributario Costarricense-Contribuciones para el Debate Nacional	2002
Comisión Ad Hoc Ex Ministros de Hacienda	Agenda de Transformación Fiscal para el desarrollo	2002
Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público	El problema no está en el propósito y sí en el abuso	2003
Comisión Investigadora de la Caja Costarricense del Seguro	Informe del Ingeniero Rafael Carrillo al Señor Presidente de la República Dr.	2004

Social	Abel Pacheco de la Espriella	
Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE)	Propuestas de Acciones de Reforma del Estado I Etapa: Acciones potestad del Poder Ejecutivo.	2008
Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática	Informe Final de la Comisión Presidencial de Gobernabilidad Democrática	2013

Fuente: Elaboración propia. 2015.

Como se puede observar algunos informes son de carácter general y otros específicos. Uno de los informes más importantes, y el más antiguo en este recuento, es el que produjo la *Comisión de Reforma del Estado Costarricense* conocido como COREC I. Esta Comisión estuvo integrada por Justo Aguilar Fong, Carlos Manuel Echeverría Esquivel, Johnny Meoño Segura, Mauro Murillo Arias, Rodolfo Solano Orfila, Carlos Vargas Pagán y Juan Manuel Villasuso.

El resultado del trabajo se plasma en el Informe Reforma del Estado en Costa Rica, el cual contiene un primer apartado con un amplio diagnóstico sobre las siguientes temáticas: el Estado y su entorno, la democratización y participación ciudadana, las dimensiones organizativas del sector público, descentralización territorial para el régimen municipal, problemas del Estado en la conducción del desarrollo económico social y la distribución del ingreso, problemas en la gestión de los recursos humanos y, por último, sobre la cuestión ambiental. El segundo apartado, desarrolla las propuestas a los problemas identificados en el diagnóstico previo. De esa forma, se proponen acciones para: el fortalecimiento de la democracia, reestructuración institucional, reformas jurídicas para el mejoramiento de la administración pública, reformas para la gestión de los recursos humanos en el sector público y, finalmente, propuestas de formulación y gestión de políticas públicas. Todo lo anterior bajo la idea general de darle mayor flexibilidad, eficiencia y productividad al Estado en el logro de sus objetivos.

En la década de 1990 destaca el informe *La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994*, que es uno de los productos obtenidos del Programa de Reforma del Estado 1990-1994, dirigido por el Ministerio de Planificación y Política Económica – MIDEPLAN- en el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier y pretende ser una respuesta a la modernización y transformación del Estado que se alerta necesaria en esa década.

En este informe se efectúa un diagnóstico sobre el Estado costarricense en el que se abordan sus disfuncionalidades, se señalan los principios fundamentales que guían el proceso de reforma entre los que destaca la eficiencia, la necesidad de concertación, la apertura de monopolios, democratización económica, reestructuración institucional, desregulación, planificación, programación y presupuesto. Finalmente, se desarrolla la ejecución del programa de Reforma del Estado en función de nuevas formas de intervención del Estado, democratización económica, reforma institucional y sectorial, gestión de recursos humanos, propuesta metodológica para una reforma presupuestaria, descentralización y fortalecimiento municipal.

A finales de esta década, en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez se lleva a cabo un proceso de concertación nacional que pretende sentar las bases de un diálogo nacional para realizar diversas reformas en el país. Producto de ese proceso surge el informe *Consenso para un futuro compartido*.

Luego al despuntar el Siglo XXI, se emiten varios informes sobre la situación fiscal del país, que se concentran sobre todo en materia de finanzas públicas pero que contienen algunas recomendaciones de los cambios que deberían operar en el Estado costarricense para hacerlo más eficiente.

Sin embargo, en relación con el tema de la reforma del Estado interesa sobre todo el informe de *La Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado -CEARE-* y su iniciativa de reforma de Estado que fue convocada en el 2007 por el Vicepresidente de la República, Kevin Casas y seguida luego por Roberto Gallardo (ambos Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, 2007 y 2008, respectivamente).

Esta propuesta se enfocó en analizar los temas vinculados al diseño institucional del país y a la cantidad de instituciones existentes, con la finalidad última de sugerir cambios para mejorar la prestación de servicios a la población, a través de la eficiencia administrativa. El Doctor Jorge Mora Alfaro, es el encargado de coordinar el proceso de trabajo de las subcomisiones de: empleo público, planificación y presupuesto; y la de organización y funcionamiento de la Administración Pública. El producto fue un conjunto de propuestas ligadas a seis desafíos:

1. Superar el cortoplacismo en la programación y acción del Estado, estableciendo en su lugar una cultura de planificación estratégica de mediano y largo plazo.
2. Dotar a los tomadores de decisiones gubernamentales de información oportuna y de calidad para el diseño y ejecución de las políticas públicas, así como mejorar el acceso a la información de los ciudadanos.
3. Acortar los tiempos de respuesta a los usuarios y mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos estratégicos.
4. Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar servicios de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de méritos.
5. Lograr ahorros significativos en el uso de recursos públicos por medio de la optimización de los procesos de contratación administrativa, supresión de duplicidades y la planificación de las inversiones públicas.
6. Alcanzar la mayor eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos, especialmente de aquellos dirigidos a los programas sociales más sensibles y el combate de la pobreza.

Más recientemente, la Presidenta de la República Laura Chinchilla (2010-2014) conformó la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática integrada por Francisco Antonio Pacheco, Vladimir de la Cruz, Manrique Jiménez, Rodolfo Piza, Fabián Volio y Constantino Urcuyo.

El Informe aborda 6 áreas: relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo y Administración Pública, Poder Judicial y Sala Constitucional, Seguridad Jurídica y *Tramitomanía* administrativa y por último, el área de las relaciones entre sociedad y Estado. En primera instancia, se realiza un abordaje al tema de la gobernabilidad democrática en Costa Rica y, posteriormente, se desarrolla el apartado que contiene las propuestas de la Comisión, estableciendo en cada área: cuestiones de principio, aspectos críticos y recomendaciones. Este documento supone un reconocimiento de la crisis de la gobernabilidad democrática que se está experimentando y la necesidad de un remozamiento del diseño institucional para afrontarlo y posibilitar el desarrollo nacional.

Del análisis de estos 10 informes se ha elaborado una base de datos. En la tabla 2 se recoge esa clasificación. Se puede observar como la mayor parte de las propuestas está relacionada con el Poder Ejecutivo con 27 propuestas, seguido de las reformas al Poder Legislativo, organización territorial administrativa y finanzas públicas. Las reformas sobre participación ciudadana, Poder Judicial y Contraloría General de la República - CGR- un lugar secundario respecto de las primeras. Esto señala las prioridades de reforma que han considerado estos informes, en particular la necesidad de regular la forma en que funciona el Poder Ejecutivo y el conjunto de instituciones bajo su brazo.

Cuadro 2: Clasificación de las propuestas de Reforma del Estado según ámbitos del Estado.

Tema	Cantidad de propuestas
Constitución	1
Poder Legislativo	19
Contraloría General	6
Poder Ejecutivo	27
Poder Judicial	10
Participación	13
Organización territorial administrativa	19
Finanzas públicas	19
Total	114

Fuente: Elaboración propia. 2015.

Ahora bien, para comprender mejor la naturaleza de las propuestas es necesario realizar una descripción de cada uno de los contenidos de estas ocho áreas temáticas.

Se destaca que algunos de las reformas sugeridos sobre el Ejecutivo o Legislativo requieren cambios en la Constitución, sin embargo, esas propuestas se han clasificado en función de su objeto, por lo que en relación el ámbito constitucional sólo aparece una propuesta específica, sugerida por la Comisión de Reforma del Estado Costarricense – COREC-, que es la idea de crear un grupo de estudio que analice de forma integral la constitución (COREC, 1990).

Las reformas al Poder Legislativo son numerosas y variadas. Por ejemplo COREC ya mencionaba la necesidad de cambiar la forma de elección de los diputados y proponía modificar la representación proporcional, permitir listas abiertas y la doble designación

de candidatos nacionales y distritales (COREC, 1990). Sobre el mismo tema, la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) recomendó aumentar el número de diputados nacionales y cambiar las circunscripciones electorales para garantizar la representatividad. Esa misma Comisión sugería permitir la reelección legislativa consecutiva con un límite a la cantidad de mandatos. El informe de la Contraloría General de la República (2002) recomendó fortalecer las potestades de control de la Asamblea Legislativa. En relación con las potestades de control e investigación del Congreso, la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) plantea distinguir la competencia jurisdiccional de la investigación parlamentaria pero que en todo caso se requiere asegurar las garantías procesales en las investigaciones que realiza la Asamblea Legislativa. El informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) es el más amplio en cuanto a recomendaciones para mejorar el funcionamiento del Congreso. Por ejemplo propuso ampliar el período de sesiones extraordinarias a seis meses y dividir el año en dos, sesiones ordinarias y extraordinarias. También sugirió modificaciones para la conformación del quórum, cambiar la forma en que se conducen los debates y limitar la presentación y discusión de las mociones. Recomiendan que el Directorio Legislativa se elija de forma proporcional, que se limite el tiempo de las discusiones parlamentarias y establecer plazos para las votaciones relacionadas con nombramientos. Finalmente se recomendó eliminar la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

Tres informes realizaron recomendaciones sobre el funcionamiento de la Contraloría General de la República. En primera instancia COREC (1990) sugirió que la fiscalización dejase de ser a priori y pasará a ser a posteriori estableciendo además un mecanismo expedito para resolver las diferencias con el órgano contralor. La propia Contraloría en su informe de 2002 reconoce que se deben diseñar mecanismos internos que favorezcan la rendición de cuentas de esa entidad. La Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) realizó cuatro sugerencias para la Contraloría: primero asignar funcionarios técnicos especializados, por parte de la CGR, para apoyar el trabajo legislativo; que la Contraloría realice una valoración cuantitativa y cualitativa de proyectos de ley mediante dictámenes no vinculantes sobre impacto presupuestario, impacto regulatorio, derechos adquiridos, etc; crear controles ex post de la CGR salvo en temas de control de Hacienda, aprobación de presupuestos o de Contratación Administrativa; finalmente se sugiere que en las competencias de fiscalización o recomendación de sanciones de la CGR se debería respetar el derecho al debido proceso.

Las reformas al Poder Ejecutivo son las más numerosas y esto representa un indicio de la valoración que hacen los diversos informes sobre el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Así, COREC (1990) sugiere darle potestades de coordinación económica, social e intersectorial a las vicepresidencias, así como fortalecer los vínculos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El informe de MIDEPLAN (1994) sugiere reducir el tamaño del Estado a partir del traslado de actividades y entidades del sector público al privado, la apertura de monopolios, la aprobación de la ley de concesión pública y la desregulación. En ese mismo informe se plantea la reestructuración de MIDEPLAN para mejorar la planificación y programación pública. El informe de la Comisión del Proceso de Concertación (1999) también se recomienda la apertura de

monopolio de seguros así como del Instituto Costarricense de Electricidad -ICE.- El informe de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público (2003) se concentra en el asunto de las convenciones colectivas en las entidades del sector público y sugiere renegociar aquellos acuerdos que resulten abusivos. El informe de la Comisión Investigadora de la Caja Costarricense del Seguro Social - CCSS- (2004) se concentra, como es lógico, en asuntos relacionados con la salud y sugiere mejorar la coordinación entre el Ministerio de Salud y la CCSS, así como mejorar la contratación administrativa y las compras del sector. CEARE (2008) por su parte recomienda mejorar la coordinación interinstitucional para la gestión y ejecución de los recursos públicos.

La Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) sugiere reformas constitucionales y legales para asegurar las potestades ministeriales y una adecuada coordinación con el Poder Legislativo. Al respecto sugiere que el Legislativo pueda realizar control político sobre el Ejecutivo mediante la comparecencia de los Ministros en el Plenario. Aunque en el seno de la Comisión no hubo acuerdo, algunos miembros propusieron establecer la posibilidad de disolver el Ejecutivo en caso de que se diera una votación de censura constructiva de parte del Legislativo. También se recomendó, por parte de algunos miembros de la Comisión que el Presidente de la República pudiese disolver el Parlamento en caso de considerarlo justificado. Otro tema de discusión fue la posibilidad de permitir la reelección consecutiva del Presidente por un único período presidencial. Otros cambios sugeridos por esta Comisión tienen que ver con la participación del Ejecutivo en las campañas de los referendos, una mejor coordinación con los entes descentralizados y crear un órgano técnico que establezca dictámenes sobre los impactos presupuestarios de los decretos y reglamentos ejecutivos.

Las recomendaciones de reforma política sobre el Poder Judicial fueron puestas sobre la mesa únicamente en el informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013). Se sugiere por ejemplo que los Magistrados se ocupen únicamente de impartir justicia y no se involucren en temas de administración, que los jefes del Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial -OIJ- presenten informes a la Corte Plena regularmente y que se establezca la carrera profesional para fiscales, defensores públicos y demás funcionarios del Ministerio Público y el OIJ. También se recomienda crear tribunales de amparo y habeas corpus como una forma de descongestionar a la Sala Constitucional, así como eliminar la suspensión automática de pleno derecho de la ejecución de los actos administrativos y de la aplicación de las leyes impugnadas. Se pretende que el control de constitucionalidad de las leyes sea sustantivo y de procedimiento y se propone que la Sala Constitucional tome en cuenta las capacidades y condiciones objetivas del Estado para resolver sobre los derechos prestacionales. Se propone además introducir la oralidad en todos los procesos judiciales, aprobar legislación que autorice la imposición de multas en procesos administrativos, civiles o del derecho privado, en sustitución de sanciones penales por delitos menores o culposos. Finalmente se sugiere retomar el principio del juez natural en todas las actividades jurisdiccionales del Estado, sin perjuicio de los mecanismos alternativos de conflictos.

Otro tema abordado por los informes institucionales tiene que ver con reformas sobre participación ciudadana. En la mayor parte de los casos se trata de recomendaciones para asegurar un mayor involucramiento de las y los ciudadanos en los asuntos públicos. COREC (1990) propone la creación de las figuras de referéndum y plebiscito como forma de asegurar la participación directa de los ciudadanos, así como la creación del Consejo Económico y Social como ente de coordinación gremial y sectorial. Se propone que los ciudadanos puedan participar en las empresas públicas en calidad de propietarios, fortalecer las asociaciones comunitarias, gremiales y de usuarios, así como reforzar las defensorías del consumidor, de la mujer y la familia. El informe de la Comisión del Proceso de Concertación (1999) retoma el tema de la participación ciudadana como un mecanismo para mejorar la representación política y la auditoría ciudadana de los asuntos públicos. En el caso del informe de la CGR Contraloría General de la República (2002) destaca la importancia de abrir la administración tributaria al escrutinio de la ciudadanía. El informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) también recomienda la creación del Consejo Económico y Social con representación de actores del sector público y la sociedad civil como un órgano de debate sobre asuntos públicos.

Varios informes también se refirieron a la organización territorial del país, ya sea en su vertiente administrativa provincial, regional o local. Así por ejemplo COREC (1990) recomendó la creación de una estructura de gobierno provincial, revisar la conformación de las regiones para lograr una mejor coordinación espacial y uniformar la clasificación de las regiones. Esta Comisión también sugirió considerar la división territorial de cara a los procesos electorales. En materia de gobiernos locales se planteó reforzar la autonomía administrativa y financiera de las municipalidades, permitir que las municipalidades fijen tributos y que se cree un fondo de compensación territorial. El informe de MIDEPLAN (1994) recomendó la descentralización del aparato público, la redefinición de las tareas de la administración central y el fortalecimiento de los gobiernos locales. También sugirió que se debería revisar la estructura regional del país para asegurar un desarrollo más equitativo. El informe de la Comisión Ad Hoc de Ex Ministros de Hacienda (2002) exhortó a que las municipalidades pudieran asumir más responsabilidades de gobierno a la vez que se les transfiriera recursos, de forma tal que el gobierno central redujera su tamaño. CEARE (2008) planteó la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación institucional a nivel local y regional para lo que proponen la creación de una instancia regional de coordinación institucional. La Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) pretendía revisar las transferencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades y las competencias municipales.

Finalmente, el último ámbito en el que los informes institucionales realizan propuestas se refiere al financiamiento del Estado y el tema fiscal en general. COREC (1990) recomendó en su momento que se simplifique y modernice la gestión del cobro y el control fiscal, así como atacar el gasto en salarios, pensiones, servicios de deuda y transferencias contables. El informe de MIDEPLAN (1994) sugiere atender la reforma aduanera tributaria para aumentar la eficiencia del sistema aduanero, así como realizar una revisión integral de todo el sistema tributario. El informe de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público (2002) plantea la mejora de las condiciones de la

deuda a través de negociaciones con los acreedores y el canje de deuda. También se propone estudiar la sostenibilidad financiera del Instituto Nacional de Seguros -INS-, el traslado de los excedentes de las instituciones autónomas para el pago de la deuda interna y aprobar una ley de reestructuración de la deuda. Se exhorta además a la contención del gasto público para hacerlo más eficiente. La CGR (2002) también exteriorizó su criterio sobre las finanzas públicas pero puso su énfasis en la rendición de cuentas y el control interno del sistema tributario. La Comisión Ad Hoc de Ex Ministros de Hacienda (2002) realiza importantes contribuciones en esta materia como por ejemplo disminuir la rigidez y automatismo del gasto, eliminar los destinos específicos y maximizar la eficiencia y eficacia del gasto público. También recomendó fortalecer el principio de iniciativa en materia presupuestaria del Poder Ejecutivo, revisar si proceden los compromisos constitucionales del gasto por medio de evaluaciones periódicas y mejorar el sistema tributario de aduanas. La Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) no llegó a acuerdos consensuados sobre esta materia aunque algunos de sus miembros sí recomendaron establecer límites máximos al crecimiento del presupuesto público y al endeudamiento público.

3.2 Informes no institucionales

En esta sección se realiza un análisis descriptivo del contenido de los diversos informes no-institucionales que han discutido propuestas para la reforma del Estado costarricense. Existe una variedad importante de actores que han tenido dichas iniciativas como los grupos de presión, la academia, movimientos ciudadanos y las cámaras empresariales. Cada uno de estos tiene una agenda distinta que responde a un contexto y un conjunto de intereses particulares. Vale la pena destacar que algunos de los esfuerzos son coordinados entre distintas organizaciones, este tipo de informes colegiados requieren una labor de debate y posiciones colectivas que es necesario resaltar, ya que fomenta la cooperación y el entendimiento para impulsar una serie de acuerdos conjuntos.

En la tabla 3 se presentan los 11 informes no-institucionales que se han logrado identificar para el presente documento (2003-2012), se evidencia que algunos de estos informes son generales, mientras que otros son más específicos y se concentran en temáticas concretas. Así mismo, algunas de las propuestas se encuentran más desarrolladas y sus propuestas son materializables, mientras que otras se encuentran más limitadas. De manera global coinciden en realizar un aporte al debate sobre el rumbo del Estado costarricense y a la necesidad de concluir procesos y buscar un norte conjunto, aunque existen diferencias en la ruta y en las propuestas comparten la preocupación general.

Tabla 2. Informes no-institucionales relacionados con la reforma del Estado en Costa Rica, 2003-2012.

Autor	Título	Año
CADEXCO, ANEP, CTRN, CANACOOP, Mesa Nacional	Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República	2003

Campechina, Colegio de Ingenieros Agrónomos	frente a los desafíos nacionales del Siglo XXI	
ANEP	Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria	2005
PNUD-FLACSO	Desafíos para la Democracia	2005
Comisión de notables	Informe Final de Carácter General no Vinculante: Tratado de Libre Comercio	2005
Fundación CR-USA	Estrategia Siglo XXI	2006
ANEP, ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL	10 medidas para enfrentar crisis económica con inclusión social y productiva	2009
ANEP	Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común	2010
Comisión de Eficiencia Administrativa -CEA-	Informe Noviembre 2010-Noviembre 2011	2011
Equipo de Especialistas.	Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS.	2011
Proyecto País vía Costarricense	Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el buen vivir	2012
Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, Movimiento Cívico Pro Reformas Estructurales Político Administrativas Que Requiere Costa Rica, Movimiento Dignidad Nacional, Agenda Ciudadana, ASOPROSECO, FAU	Proyecto País. Gente Viviendo con Dignidad	2012

Fuente: Elaboración propia. 2015.

Vale la pena detenerse un momento en analizar el contenido de los diversos informes. El primero se titula Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del Siglo XXI (2003), se trata de un esfuerzo de un conjunto de grupos de presión “por elaborar un diagnóstico compartido en diversas áreas: económico-productivo, social y político” con el objetivo claro de mejorar las condiciones de la producción para consumo local y exportación, dividiendo las propuestas con respecto a este tema en tres áreas principales en que es necesario realizar reformas: política económica, política productiva y sostenibilidad del modelo productivo y equidad social. La primera sección está dedicada a la política económica y es un diagnóstico sobre la situación del país desde la década de 1990. La sección dedicada a la política productiva inicia de manera similar al capítulo anterior, a través de la descripción de una serie de indicadores sobre la temática. Con base en esto se

proponen rutas de acción sobre el sector interno y externo, estructura empresarial, comercialización, sector financiero, financiero social, agrícola y turismo. La última sección destaca la importancia del impacto del modelo actual sobre el medio ambiente, la desigualdad y la pobreza.

A pesar de que el texto abarca una amplia cantidad de temas la mayoría de ellos se desarrolla en el diagnóstico de la problemática económica social del país. Las propuestas concretas que presenta son de dos tipos: organización territorial y política de finanzas públicas. Con respecto a la primera se propone que el ordenamiento territorial utilice adecuadamente los espacios geográficos del país, para definir metodológicamente las áreas de expansión de los centros urbanos. La mayoría de las propuestas se enfocan en la segunda área temática: establecimiento del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional S.A., con fondos provenientes de los bancos comerciales del Estado, instituciones del sector público, instituciones autónomas y semiautónomas, descentralizadas y municipalidades; promover el aumento de la eficiencia empresarial del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, a través de convertirlo en eje financiero del sector de economía social y fortalecer su papel como banca de desarrollo; y finalmente, generar un sistema tributario redistributivo, solidario, equitativo y adecuado a las necesidades del país.

El segundo informe no institucional que se publica durante la administración de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) lleva como título *Aportes para una Nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria* (2005) es un producto de un proceso que inicia un año antes y presenta ocho principios para una Costa Rica nueva, pero más importante se presenta también ocho criterios estratégicos para la operación de las políticas públicas que resaltan temáticas sociales en la vinculación económica y productiva, en coordinación con el objetivo general que se propone en el texto “crecimiento económico sustentable con una justa distribución de la riqueza”. En este sentido, se trata de un informe más general que incluye una cantidad más extensa de propuestas de reformas que se pueden agrupar en siete. En primer lugar, se expone la importancia de la postulación directa de candidaturas a puestos de representación en todas las escalas y niveles, así como condicionar el principio de reelección -a cualquier puesto de representación- a que sea aprobado por la Asamblea Legislativa (mediante ley o reforma constitucional) o por un referéndum, además de promover un papel más activo del TSE en la supervisión y promoción de un debate electoral de mayor nivel. En aspectos más de organización territorial proponen impulsar un proceso gradual de fortalecimiento del gobierno local y municipal que permita un mayor grado de descentralización y desconcentración de la función pública y debatir sobre la conveniencia de modificar la organización político--administrativa del país, así como la posibilidad de establecer una organización regional y territorial más acorde a las realidades demográficas, geográficas y socio-culturales.

Adicionalmente, el informe establece que el país debe aumentar sus ingresos corrientes, incluyendo su carga tributaria, la eficacia en la recaudación de impuestos, así como asegurar la racionalidad y la efectividad del gasto. En esta misma línea se propone que los presupuestos públicos tienen que responder a la planificación estratégica, a la ejecución y a la evaluación de políticas de Estado, y no solo a

políticas de gobierno. Sobre esta temática el informe es mucho más general y esto hace que las propuestas concretas se vean diluidas en las críticas políticas. Lo mismo sucede con respecto a la participación, por ejemplo de manera global se establece que por medio de la rendición de cuentas, la sociedad civil y la ciudadanía en general, tendrán derecho a conocer y a decidir sobre el uso que se hace de los recursos públicos; el documento también se refiere a que la importancia de la democracia participativa en la definición de objetivos nacionales y de la política pública. Otras propuestas de participación son más concretas por ejemplo democratizar internamente los partidos políticos, por medio del establecimiento de mecanismos de participación directa en la elección de las personas aspirantes a puestos de representación política en todos los niveles. Como una propuesta para el congreso se establece la necesidad de avanzar hacia un régimen con mayor capacidad de control y contrapeso.

Una serie de sugerencias concretas se realizan con respecto a modificaciones en la forma en que se nombran los funcionarios de Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes, que debería ser por mayoría calificada en el Congreso y establecerse un impedimento al nombramiento de diputados de la legislación en estos puestos. También se plantea la necesidad de *despartidizar* el nombramiento de magistrados, a través del traslado de ese nombramiento al poder judicial (trayectoria profesional). Con respecto al Poder Ejecutivo, se cae de nuevo en un exceso de generalidad al establecer que es necesario fortalecer la responsabilidad central del Estado en la prestación de los servicios públicos con miras en garantizar criterios de solidaridad, equidad y universalidad en el acceso de la población y establecer mecanismos que aseguren la debida observancia a todo nivel de los planes nacionales de desarrollo. Finalmente, realizar una revisión a profundidad de los marcos jurídico, administrativo y presupuestario que impiden una efectiva gestión de la cosa pública, para identificar, y posteriormente modificar, el ordenamiento legal que puede ser parte del problema.

En el 2005 también se presenta el informe Desafíos para la Democracia (2005), el mismo tiene la misma premisa que los informes analizados anteriormente: la reevaluación de las actividades productivas del país, en el cambio del modelo de desarrollo, con la diferencia de los anteriores de centrarse más en la relación de los aspectos productivos con la democracia. Esto se evidencia claramente en que las reformas planteadas son más políticas y menos económicas. Los aportes que se hacen con respecto a la organización territorial tienen que ver con finalizar proyectos pendientes como la Ley de Transferencia de Competencias a las Municipalidades, para fortalecer los procesos de descentralización y vigorizar los gobiernos locales; y Ley de referendo. Se reconoce que aprobar estas reformas es relevante para el proyecto de Estado costarricense.

Con miras en una mayor participación en el proceso de toma de decisiones se plantea eliminar obstáculos sociales y culturales que impiden la participación política de las mujeres y de las etnias, no obstante no se operacionalizan las reformas que se deben realizar para lograr este fin. Otras propuestas son más concretas como la creación de un Centro de Estudios Políticos Constitucionales para la divulgación y discusión de los contenidos de las sentencias constitucionales y de la jurisprudencia electoral sobre

partidos políticos; y programas para la promoción de la ciudadanía activa, enfocados en educación para la participación juvenil. En general, existe una preocupación por una participación política de mayor calidad a través de las vías tradicionales de representación.

La parte más fuerte de este informe se refiere a reformar los poderes del Estado. Con respecto al Legislativo lo primero que se propone es la modificación del sistema de elección de los diputados, con miras en un mayor equilibrio entre representación y posibilidad de formación de mayorías. Se critica el actual reglamento legislativo y se discute sobre modificaciones puntuales que de acuerdo al documento son realistas como un quórum de sesión reducido, registrar el voto parlamentario y desarrollo de las funciones de control político y presupuestario del parlamento. Esto con miras a establecer un nuevo sistema de pesos y contrapesos. Aunado a lo anterior, se desarrollan las propuestas para el poder ejecutivo, en primer lugar la introducción del voto de censura efectivo para los ministros y un control político permanente, acompañado de una comparecencia de ministros de manera regular en el Congreso. Finalmente, se expone la necesidad de convocar a una asamblea constituyente con miras en aprobar de reformas parciales a la Constitución para facilitar el proceso de las reformas generales necesarias en el sistema político.

En este mismo año, a petición del Presidente, una comisión de notables presenta el Informe Final de Carácter General no Vinculante: Tratado de Libre Comercio (2005). Las propuestas se realizan concretamente sobre transformaciones del Estado para enfrentar los retos que presenta el TLC, de manera general se refiere a la necesidad de una reforma política administrativa, modernizando el estado, simplificación de trámites y procedimientos, condicionado a una mejor y más justa recaudación fiscal, así como mayor carga fiscal para evitar el endeudamiento del Estado. Puntualmente también se hace referencia a la necesidad de apertura del Monopolio de Telecomunicaciones y seguros, acompañadas de la Creación de un entes reguladores en estas materias.

En el 2006 se presenta el Estrategia Siglo XXI (2006) este informe pone un énfasis mayor en el apoyo y la necesidad de la ciencia y la tecnología y el proceso de innovación para el modelo de desarrollo del país. La propuesta es muy concreta y se refiere a realizar una reforma a la Constitución Política de la República para consolidar así las principales políticas de Estado en esta materia de ciencia y tecnología y establecer una meta constitucional para su financiamiento.

Luego de dos gobiernos consecutivos del PUSC, Óscar Arias Sánchez (2006-2010) asume la presidencia y durante este periodo se presentan solamente dos informes no-institucionales. El primero, 10 medidas para enfrentar crisis económica con inclusión social y productiva (2009), como su título lo indica la mayoría de las propuestas tienen un enfoque de finanzas públicas, con miras en la recuperación de la función socio-productiva del sistema financiero, garantizar los recursos financieros de la Banca del Estado, del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, así como los de las entidades financieras de economía social y dotar de un nuevo papel del Banco Central: a través de la redefinición de la política cambiaria y de balanza de pagos; además de la búsqueda de la política fiscal necesaria para sobrellevar la crisis financiera. En este marco también se

resalta la importancia de la participación a través del diálogo social entre diversos actores sociales y políticos, se destaca que las personas trabajadoras deben obtener la protección necesaria para organizarse autónomamente como requisito fundamental para la participación en este el diálogo social.

En el 2010 el ANEP realiza un nuevo aporte denominado Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común (2010) de nuevo se resalta una transformación tributaria estructural. Una nueva visión del Banco Central y los bancos públicos más inclusiva con los distintos sectores de la sociedad. Y la promoción de la participación ciudadana en la definición de distintas políticas, como la creación del Consejo Consultivo de la Seguridad Social.

Una vez finalizado el gobierno de Arias Sánchez asume la presidencia Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), durante su administración se vuelven a publicar una cantidad importantes de informes no-institucionales. En primer lugar, el Informe Noviembre 2010-Noviembre 2011 (2011) de la Comisión de Eficiencia Administrativa este tipo de iniciativas creadas para que especialista o notables evalúen aspectos específicos de las políticas públicas se vuelve una práctica constante durante esta administración. En este caso se busca asesorar a MIDEPLAN con respecto a los ejes temáticos más importantes que se han destacado por los diversos informes. Un aspecto relevante de este trabajo es que recopila otros aquí citados, en este sentido busca conocer los aportes que se han realizado anteriormente con miras en retomar las investigaciones y las propuestas generadas desde otros sectores para cumplir con el objetivo planteado: “Promover una cultura de planificación estratégica para el desarrollo de largo plazo”. Adicionalmente, al tratarse de un apoyo coordinado con el gobierno, en la misma línea que el siguiente informe, tienen una posibilidad mayor de incidir directamente en el proceso de toma de decisiones.

Algunas propuestas del documento son muy concretas, por ejemplo se expone la necesidad de pasar de una organización administrativa basada en instituciones, a una organización basada en sectores, al efecto se propone un Proyecto de Ley que institucionaliza y otorga mayor relevancia a la estructura sectorial. Así como contribuir en el mejoramiento e integración de los sistemas nacionales de planificación, planificación presupuestaria, información, evaluación e inversión pública. Una medida en este sentido es emitir una disposición normativa que establezca la obligación de desarrollar e implementar instrumentos presupuestarios más comprensivos y a largo plazo. Así como, alternativas que permitan optimizar el uso de los recursos financieros disponibles. También se expone la necesidad de fortalecer el Sistema Integral de Actividad Contractual –SIAC-, administrado por la Contraloría General de la República y dirigido a registrar, organizar, integrar, mantener y suministrar información sobre la contratación administrativa de los órganos y entes sujetos a la fiscalización del ente contralor. Hasta aquí las propuestas planteadas son específicas y concretas, pero con respecto a la participación se cae en generalidades y vaguedades y se propone estimular una mayor participación ciudadana en la construcción y análisis de políticas públicas.

Posteriormente se presenta el Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS (2011), es claro que los aportes de reforma de este informe son específicos para esta institución en el entramado político costarricense. Dentro de los más importantes se encuentra la reestructuración de los niveles centrales de administración de la CCSS, a través de directrices desde la presidencia de la República. Lograr eficacia en el control presupuestario de la institución, tomando en consideración las recomendaciones de la CGR. También se proponen modificaciones legales para que la Presidencia Ejecutiva sea sustituida por una Gerencia General, que sería nombrada por la Junta Directiva de la institución y finalmente, revertir el proceso de desconcentración en compra de medicamentos, contrataciones y ejecuciones presupuestarias, que de acuerdo con el documento se ha realizado de manera errónea por lo que le ha costado tanto económica como institucionalmente.

En el 2012 se presenta el informe Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el buen vivir (2012), en el mismo se presentan una serie de propuestas muy amplias y poco concretas por ejemplo se propone convocar a un referéndum nacional, enfocado en mejorar la gobernabilidad democrática. Así mismo, con respecto a la organización territorial se propone la creación de dos nuevas provincias al norte y al sur del país, un distrito central para la coordinación institucional y una región Marítima, además de un mayor protagonismo de los gobiernos locales como clave de subsidiariedad. En esta misma línea se propone el aumento de los diferentes actores sociales en la participación para la construcción de este nuevo proyecto país, a través de que las personas y comunidades asuman mayor liderazgo y responsabilidad en la construcción de su futuro. En general, a las propuestas les falta ser concretas sobre la forma en que se van a realizar dichas reformas.

Y por último, se va a analizar el informe titulado Proyecto País. Gente Viviendo con Dignidad (2012), al igual que el anterior las propuestas de reforma se enmarcan dentro de necesidades de mejora en la organización territorial del país y el fomento de la participación, sobre esta última se propone de manera muy vaga una ciudadanía que asuma su papel de vigilancia cívica, dentro y fuera de las instituciones, pues actúa con la convicción de que el conocimiento, la supervisión y la opinión sobre los asuntos públicos. Adicionalmente, se propone luchar contra las asimetrías regionales, a favor de la integración y que el Estado sea capaz de crear condiciones de posibilidad para equiparar las diversas regiones y superen sus rezagos históricos, así como redefinir la organización política administrativa, a través de la renovación de las estructuras institucionales del país, a partir de la distribución del poder y la autonomía de los territorios.

Cuadro 3. Clasificación de las propuestas de reforma del Estado según ámbitos del Estado (informes no-institucionales).

Tema	Cantidad de propuestas
Finanzas públicas	17
Organización territorial administrativa	14
Participación	14

Poder Legislativo	8
Poder Ejecutivo	14
Constitución	2
Contraloría General de la República	2
Poder Judicial	1
Total	72

Fuente: Elaboración propia. 2015.

En la tabla 4 se resumen las propuesta de reforma del Estado que se han encontrado en el estudio de los informes se destaca que hay tres ejes temáticos que se repiten constantemente: finanzas públicas (2003, 2005, 2009, 2010, 2011), organización territorial administrativa (2003, 2005, 2011, 2012) y participación (2005, 2009, 2010, 2011, 2012). Estos temas monopolizan más de la mitad de la cantidad total de demandas que se pueden extraer de los documentos revisados. Otro conjunto de demandas de reformas se presentan más esporádicamente Poder Ejecutivo (2005, 2011), Constitución (2005, 2006), Contraloría General de la República (2005, 2011). Y finalmente unas demandas que se presentan en informes y momentos puntuales Poder Legislativo y al Judicial (2005).

3.3 Análisis comparado de las propuestas de reforma del Estado

Gracias a la descripción realizada anteriormente es posible identificar una serie de semejanzas y diferencias entre las diversas propuestas sobre reforma del Estado. La tabla 5 es una consolidación de las tablas 2 y 4 que resume la cantidad de las propuestas de reforma del Estado desde los diversos actores. De manera general es posible observar que las propuestas institucionales son muchas más que aquellas provenientes de actores no-institucionales.

Resulta interesante que la mayoría de las propuestas institucionales se concentran en reformas al poder legislativo, ejecutivo, organización territorial y finanzas públicas, posteriormente se encuentran participación, las reformas al poder judicial y a la CGR finalmente la menor cantidad de propuestas son reformas a la Constitución, como bien se dijo anteriormente las propuestas puntuales que tienen que ver con reformas globales al sistema constitucional se presentan bastante poco aunque algunas de las reformas al Poder Ejecutivo o Legislativo implican algún tipo de modificación constitucional. Con respecto a las propuestas no-institucionales la mayoría se concentran en finanzas públicas, organización territorial, participación y poder ejecutivo, mientras que las propuestas de reformas al poder legislativo son considerablemente menos y de manera semejante bastante menos aquellas referentes a la CGR y la Constitución Política del país. Existe una preocupación primordial por el estado de las finanzas públicas, la organización territorial y el poder ejecutivo, es evidente que existe una necesidad de reforma del funcionamiento administrativo del gobierno.

Cuadro 4. Clasificación de las propuestas de reformas del Estado Institucionales y No-institucionales según ámbitos del Estado.

Tema	Cantidad de propuestas
Constitución	3
Poder Legislativo	27
Contraloría General de la República	8
Poder Ejecutivo	41
Poder Judicial	11
Participación	27
Organización territorial administrativa	33
Finanzas públicas	36

Fuente: Elaboración propia. 2015.

La descripción realizada en los acápite anteriores pone de manifiesto una realidad de estas propuestas y es que no todas tienen la misma relevancia, es evidente que algunas son más importantes y buscan tener un impacto mayor en el proceso de toma de decisiones, ya que se encuentran más operacionalizadas y desarrolladas. Mientras que otras especialmente las provenientes de grupos de presión buscan bloquear iniciativas políticas e introducir ruido en el debate sobre reforma.

Se presentan una mayor cantidad de propuestas institucionales que están enfocadas en reformas el poder legislativo con miras en resolver los problemas de representatividad e ineficiencia, problemática que ha explotado con el aumento de la fragmentación partidista³. Este tipo de reformas son de dos tipos distintos, unas tienen que ver con la forma en que los diputados llegan al congreso (fórmula, circunscripción, candidatura, tamaño del congreso), mientras que el otro conjunto de reformas tienen que ver con el debate y la toma de decisiones en el mismo, es decir plantea maneras de aumentar la eficiencia para la aprobación de las leyes dentro del parlamento, así como un proceso

³ El análisis de la literatura comparada reseña una serie de posibilidades de reformas en el caso de los procedimientos legislativos. Los que más llaman la atención según las problemáticas señaladas en diversos estudios (Arias 2008 y 2012; García Montero y Sánchez López, 2002), son: a) admisibilidad de proyectos de ley y enmiendas, b) elección de miembros en comisiones, c) el quórum, d) tiempos en discusiones en el Congreso, e) reiteración de mociones de fondo, y f) control político. En cuanto a la admisibilidad de proyectos de ley, Costa Rica tiende a no tener ningún tipo de filtro para que los diputados o ciudadanos presenten una iniciativa (Calvo, 2015). Países como Chile y Perú poseen regulación al respecto. En el primero se debe elaborar un informe técnico para desarrollar una iniciativa legislativa, donde se especifica los fundamentos para legislar, la legislación que se vería afectada, los elementos de juicio indispensables para su comprensión, y un informe financiero de la Dirección de Presupuestos (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 14). Por el otro lado, el Congreso de la República del Perú posee parecidas características. Sin embargo, se enfoca más en las consecuencias del posible proyecto, como por ejemplo en la realización de un análisis costo-beneficio incluyendo incidencia ambiental (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 75). También existen criterios para la admisibilidad de enmiendas. Esto sucede en Chile y España. En Chile, las enmiendas o mociones de fondo deben tener coherencia con la Constitución Política, estar sujetas a decisiones que competen al Poder Legislativo (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 14) y no comprometer un aumento en el gasto público ya proporcionado (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 274). En España se admiten enmiendas que tengan el visto bueno del gobierno en caso de proponer un cambio en presupuesto y toda enmienda debe tener la firma del portavoz (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 110, 111).

más relevante de control sobre los otros Poderes del Estado (especialmente el ejecutivo)⁴.

Este último punto está relacionado con las propuestas de reforma de la CGR para mejorar el proceso de control del legislativo, a través por ejemplo de una mayor fiscalización del proceso y ejecución de los presupuestos y no solamente de su aprobación⁵.

Con respecto al poder ejecutivo existe un acuerdo sobre la necesidad de una mayor coordinación y planificación entre los diversos niveles y sectores. En general, se critica el desperdicio y la ineficiencia y se proponen maneras de reformar el gobierno a favor de una distribución más eficiente de los recursos brindando servicios de calidad que vayan enfocados en reducir la brecha de la desigualdad. Esto se encuentra ligado con la reforma territorial que propone fortalecer los sectores subnacionales del gobierno, así como las finanzas públicas tanto desde la perspectiva de una recaudación más efectiva como del gasto más eficiente dentro del sector público y en la inversión necesaria para el fomento adecuado de los diversos sectores económicos. Aunado a lo anterior hay un preocupación general por una participación ciudadana más responsable con miras en un mayor control y rendición de cuentas. Las reformas no-institucionales promueven una mayor participación en casi todos los informes realizados, sin embargo, las propuestas que van más allá de los referendos y las consultas ciudadanas se encuentran poco operacionalizadas y en este sentido no hay acuerdos concretos sobre las necesidades de reforma a favor de la participación ciudadana.

Las principales propuestas sobre reforma del poder judicial incluye la carrera profesional como forma de nombramiento y la preocupación por despolitizar la justicia, esta preocupación se encuentra presente tanto en informes institucionales como no-institucionales. No obstante, se observa claramente que la propuesta de reforma más sustancial proviene de los informes institucionales.⁶

⁴ El sistema electoral costarricense posee un subcociente que se utiliza como barrera para partidos minoritarios. Ante ello, la representación se ve afectada en tanto los partidos minoritarios quedan fuera de la posibilidad de obtener un escaño. En América Latina según estudios de Dieter Nohlen (1998, s.p.), y Daniel Zovatto y Jesús Orozco (2008, pp. 111-114) no existe otro país que tenga este tipo de barrera. Sin embargo, sí se desarrollan diferentes tipos de umbrales que limitan la representación política. Algunos, solo tienen umbrales en un nivel de circunscripciones. Un caso interesante es el de Perú, donde se limita el umbral al 5 por ciento de cualquier distrito electoral y se establece que si los votos válidos a nivel nacional son más de 4% se suspende el impedimento de lograr un escaño (Congreso de la República del Perú, s.f., art. 20). En otros países no se ha establecido umbral alguno, como en el caso de Brasil, Ecuador o Uruguay (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 44).

⁵ En Chile es obligatorio conocer los informes anuales y los antecedentes de los servicios de inteligencia (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 321, 322). En este mismo país los diputados están facultados para desplazarse en caso de querer realizar control político *in situ* (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 301). En España los diputados pueden solicitar investigaciones o resoluciones sobre posibles daños a ciudadanos causados por la Administración (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 200).

⁶ Las diversas funciones atribuidas a la Sala Constitucional en Costa Rica generan cuestionamientos acerca de su centralización. A raíz de lo anterior, ciertos autores han correlacionado las acciones de descentralización de la Sala Cuarta con una mayor capacidad de agilidad, donde los temas administrativos y presupuestarios se separen de la Corte Plena, y donde se puedan crear sub-salas por materias. Aunado a lo anterior, Guatemala ha desarrollado un sistema particular en la aplicación de recursos de amparo, pues dentro de su Corte de Constitucionalidad existe una sala adjunta (Tribunal Extraordinario de Amparo)

A manera general, existe un acuerdo sobre las necesidades de reforma del estado desde las diversas perspectivas tanto institucionales como no-institucionales, incluso existen similitudes entre las propuestas planteadas. Las diferencias principales se encuentran en el fondo, la perspectiva ideológica y el proceso necesario para alcanzarlas. Dependiendo del autor de las propuestas de reforma se aboga a favor o en contra de un Estado interventor, regulador y redistribuidor de los recursos. Del análisis realizado se destacan las siguientes reformas que es necesario contrastar con las posiciones de los actores para proceder a evaluar su viabilidad:

- Reformas Electorales:
 - o Aumento de la representación parlamentaria a través de un distrito nacional único.
 - o Permitir la reelección consecutiva de diputados.
- Reformas al Poder Ejecutivo
 - o Mejorar la coordinación institucional para reducir en el gasto y disminuir el despilfarro.
 - o Reelección consecutiva del presidente por un único periodo.
- Reformas al Poder legislativo
 - o Mayor control al ejecutivo.
 - o Modificar el Reglamento Legislativo: reducir el quórum para sesionar.
 - o Registrar el voto parlamentario.
 - o Ampliar el periodo de sesiones.
 - o Limitar el tiempo de las mociones.

Un conjunto de informantes clave, con experiencia en esta materia, provenientes de los más diversas organizaciones de la sociedad civil, accedieron a opinar y comentar el recuento histórico de los procesos anteriormente descritos así como presentar posibles rutas de prioridad y viabilidad de las reformas políticas teniendo como horizonte la celebración de los 200 años de vida independiente de esta República en el año 2021.

4. Actores y Expertos: opiniones y percepciones ciudadanas sobre las Reformas Políticas

Como se ha observado con detalle en el capítulo anterior, el debate sobre las reformas políticas que requiere Costa Rica, para retomar y darle al sistema político ventanas de oportunidad que mejoren la representación y la gobernanza; ha estado de manera casi permanente en la agenda pública de las últimas tres décadas. Muchas de estas propuestas formales e informales se han mantenido encapsuladas en los ámbitos académicos, de algunos sectores de partidos políticos y organizaciones sociales y/o de

que se conforma solamente para inspeccionar este tipo de recursos. De esta forma, la función constitucional se desconcentra y el tribunal mayor se encarga de darle solución al llamado recurso de inconstitucionalidad directa o general. También, llama la atención los casos en los que el órgano constitucional ejerce funciones más allá del modelo costarricense. Por ejemplo, el control constitucional se extiende a otras agrupaciones, como lo son las uniones de comercio, asociaciones de ciudadanos y grupos religiosos en Serbia, organizaciones que puedan tener fines fascistas en Portugal y organizaciones no gubernamentales en Montenegro.

personas expertas en el desarrollo jurídico y en el sistema político democrático. No ha sido una discusión que promueva la gobernanza ciudadana sino todo lo contrario, se ha considerado el debate de la reforma de arriba hacia abajo, es decir, desde el pensamiento de una élite hacia un pueblo receptor.

Interesa destacar, desde la percepción de diversas personalidades de la academia, la política, los medios de comunicación y organizaciones sociales; en qué lugar se ubican estas reformas largamente discutidas en la actualidad: en particular, dando cuenta de las determinantes de la coyuntura política nacional y desde allí, las prioridades, la viabilidad y quiénes las deben impulsar en Costa Rica. La Comisión Legislativa de Reformas Políticas que inicia labores en el 2014, es solo un ejemplo más, de la importancia que ello tiene o podría tener también en la actualidad. Para recabar esta información se realizaron más de 20 entrevistas a personalidades de la academia y el mundo político para conocer sus percepciones sobre los principales temas de la reforma política. Se destaca el conjunto de las reformas políticas necesarias para una mayor participación ciudadana, eficiencia, rendición de cuentas, transparencia y gobernanza en el país.⁷ También se sugieren los criterios de viabilidad de las reformas y responsables de ponerlas en el debate público.

4.1. Las reformas políticas: prioridades, viabilidad y responsables

La sola existencia y funcionamiento de la Comisión Legislativa de Reformas Políticas es muestra de que el debate con más o menos fuerza continúa abierto en el país⁸. ¿Es posible activar de manera determinante el debate sobre reformas largamente aplazadas en el país, a partir de las circunstancias y particularidades del proceso electoral 2014? ¿Cuáles son las más necesarias? ¿Qué viabilidad tienen? ¿Quiénes tienen la responsabilidad de promover y liderar la convocatoria al debate? Estas preguntas están a la base de este segundo apartado.

Como se ha mencionado reiteradamente la necesidad de remozar el sistema político con la inclusión de diversas reformas de carácter jurídico, administrativo y constitucional no ha estado ausente en el país en los últimos 20 años. Sin embargo, tal parece que la viabilidad sobre el debate alrededor de reformas al sistema político está condicionado en buena medida por el escenario que abre el espacio de competencia por excelencia que son las contiendas electorales, que enfrentan a los partidos, a los medios de

⁷Se incluyen las reformas de todo tipo; fiscales, electorales e institucionales (relaciones entre Poderes del Estado y la integración de las instituciones que los conforman).

⁸ En julio de 2014, por unanimidad, las y los legisladores crearon la Comisión Especial de Reformas al Sistema Político, Constitucional, Legislativo y Electoral del Estado, con la finalidad de que esta evalúe, analice, defina, elabore, proponga y dictamine 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. Con los objetivos más ambiciosos, la Comisión se crea paradójicamente con enormes limitaciones: la Comisión tendrá una vigencia máxima de un año calendario y si bien cuenta con asesores externos, estos no pueden recibir ningún incentivo para el desarrollo de su trabajo.

comunicación, a las casas encuestadoras, etc., a un proceso de validación permanente respecto de su compromiso con la democracia.

El proceso electoral 2013-14 que cristaliza con los resultados de las elecciones del 02 de febrero y del 7 de abril, puede abrir una ventana de oportunidad para plantearse con nuevas clave cuáles son las reformas que deberían ponerse en marcha de cara al refrescamiento de la democracia en Costa Rica. En particular un partido como el PAC peculiar y diferente a los que han gobernado en los últimos 50 años y con las características de un candidato que proviene de la academia y que llega con un reconocimiento mínimo en la agenda pública, las dificultades de integrar un gabinete, la contradicción entre un triunfo fuerte en el ejecutivo frente a un débil resultado legislativo, el repunte inédito del Frente Amplio (presidenciales, legislativas), todo esto muestra que el país y el sistema político se enfrenta a un “juego de esclusas de transición política”, en el cual hay una expectativa de transitar a un modelo parlamentario de gestión democrática. Un modelo que se percibe como estimulante de la representación y fortaleza el pluralismo partidario que han saltado a la arena política y cuya tendencia parece irreversible y que exigen ser creativos en nuevas formas de negociación, diálogos y construcción de acuerdo⁹.

Tal parece una suerte de juego de esclusas de transición política, conforme se abre la puerta para la participación de más partidos en la Asamblea Legislativa, y hasta asumió la conducción del Ejecutivo un “tercer” partido, las formas y los mecanismos de entrada

⁹ Vale la pena evaluar otros criterios que podrían mejorar la función legislativa, por ejemplo el quórum. En Costa Rica el quórum es de dos tercios en el Plenario (Constitución Política, 1949, art.117). En Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena se necesitan 13 de 19 diputados (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 52 y 62) y dentro de las demás comisiones es de 5 de 9 diputados, salvo en la de Asuntos Hacendarios donde se requieren 6 de 11 en hacendarios (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 67 y 76).

Esta normativa costarricense puede causar cierto malestar legislativo, pues a falta de quórum en un tiempo determinado se suspende la sesión. En contraposición con esto, en Chile, las sesiones pueden empezar con un tercio de los diputados y el quórum es menor para las Comisiones Permanentes, un cuarto del total (*Ibidem*, art. 216 y 220). En España el quórum se conforma de una quinta parte del total, mientras que se necesita mayoría para tomar acuerdo y realizar votaciones (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 54 y 78). Además de que el quórum puede afectar la eficiencia de una Asamblea Legislativa, esta misma consecuencia puede resultar de amplios periodos de discusión sobre los proyectos. Primero, en Costa Rica se puede realizar un discurso de fondo de 30 minutos y de mociones de 15 minutos en primer debate, más presentar su postura por 15 minutos en el segundo debate (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949, art. 135). En otros países como Chile y España se brindan máximo 15 minutos por diputado para las primeras dos discusiones generales (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 85 y Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 74). Inclusive, en Perú, se brindan 5 minutos a cada diputado, o pueden optar por 10 minutos por cada vocero parlamentario (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 55c). Así mismo, Costa Rica posee los tiempos más extensos para las discusiones de fondo, este permite el razonamiento de voto nominal si un diputado lo requiere, y esto le concede 10 minutos (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949, art. 109). En este caso, ni Chile ni Perú cuentan con esta figura (Arias, 2008, p. 20). Solo España lo tiene y de forma más limitada que Costa Rica, pues se concede 5 minutos en lugar de 10 y solo para un representante del grupo parlamentario (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 89.1). Igualmente, la reiteración de mociones rechazadas en Costa Rica posee cierta problemática. Esto debido a que aunque solo se puede realizar una vez según el Reglamento de la Asamblea (art. 138), se puede implementar con cualquier moción. En consecuencia se puede utilizar como un mecanismo de obstrucción. Ante ello, en Chile se intenta constreñir esta consecuencia estableciendo como requisito la solicitud por medio del Presidente de la República o por dos jefes de comités (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 131).

y salida, varían. Es importante plantearse la viabilidad de las reformas políticas en clave de un régimen presidencial atenuado en el cual exista mecanismo propio de un régimen parlamentario. Esta atenuación no debe ser sólo una respuesta a la entrega de un poder fragmentado en el legislativo por parte de la ciudadanía sino también una respuesta a la ampliación del régimen representativo con importantes ingredientes de participación ciudadana. Por un lado, la existencia de más de dos fracciones dominantes en el parlamento hace necesario reglamentar y orientar la negociación de la agenda de proyectos tanto en las comisiones ordinarias como en las extraordinarias. Una revisión al sistema de “plenas” introducido años atrás es necesaria. Todo el sistema de selección de puestos de directorios de cuerpos colegiados legislativos hay que ponerlo a tono con las necesidades propias del pluralismo partidario. En este punto es igualmente importante aumentar el número de diputados adheridos al territorio y no solo al partido, pero este aumento no puede hacerse sin antes revisar la fórmula electoral que permita equilibrios a la hora de elegir las diputaciones. Un sistema de exclusiones que permita balances de acuerdo a la formación de mayorías puede aplicar mecanismos parlamentarios según sea la conformación de los grupos o fracciones parlamentarias. Este sistema de exclusiones debe incentivar la participación ciudadana en la cesión de parte de la agenda legislativa a la iniciativa popular, así como ampliar los temas a tratar en consultas ciudadanas como referendos y plebiscitos.

Igualmente los mecanismos de control político que vinculan la acción de gobierno entre el Ejecutivo y el Legislativo deben ser tratados mediante este sistema de exclusiones de transición en los cuales un ejecutivo débil (sin una fracción parlamentaria mayoritaria) requiera de mecanismo de gobernabilidad parlamentaria para lograr acuerdos y alianzas mientras que un ejecutivo fuerte (con una fracción parlamentaria mayoritaria) requiere de otros mecanismos. Control político mediante interpelaciones a ministros, presidentes y vicepresidentes, posibilidad de revocatoria de mandato a diputados (eliminación de figura de la inmunidad) sea individual o por porcentajes de diputados, el juicio político para el presidente de la república en caso de ser necesario, elecciones adelantadas para formar gobierno, entre otros, pueden ser mecanismos útiles y flexibles para atenuar el presidencialismo. El sistema de sesiones ordinarias y extraordinarias requiere de su revisión para agilizar la agenda de gobierno acorde con las necesidades de los ciudadanos. Es importante introducir un periodo de sesiones ciudadanas en el cual se introduzcan proyectos de ley mediante la iniciativa popular o la consulta ciudadana.

También resulta relevante darle a la comisión de reformas políticas y electorales en la Asamblea Legislativa un carácter ciudadano para que los partidos políticos puedan interactuar con la gente en un ejercicio de reingeniería del régimen político. En este marco es importante que se desarrolle un proceso de carrera parlamentaria mediante la elección consecutiva de los diputados hasta por dos períodos consecutivos, de tal forma que no se pierda la memoria de los procesos de reforma. Igualmente el pasar periodos de gobierno de cuatrienios a quinquenios puede contribuir a la ejecución del sistema de exclusiones. En esta línea la reelección presidencial consecutiva sólo por dos períodos constitucionales puede valorarse con una necesidad a la hora de desarrollar en un tiempo suficiente, las políticas públicas.

Hay un centro político desgastante para el régimen presidencial actual que gira alrededor de las acusaciones mutuas por el manejo de los fondos públicos entre partidos políticos, entre el ejecutivo y el legislativo, entre las fracciones parlamentarias y entre grupos de presión y gobierno. Una ley de transparencia puede dar un perímetro a esta discusión que recalienta el motor de la democracia costarricense.

De acuerdo con la mayoría de los entrevistados se debe pensar seriamente en acercarse al parlamentarismo, porque el Ejecutivo está muy debilitado. Los resultados de los últimos años indican que la gente vota por un candidato a presidente pero no se le da a esta mayoría en la Asamblea Legislativa; lo que hace que sea cada vez más difícil actuar para el Presidente¹⁰.

Así, la mayoría de los asuntos públicos pasan por el Legislativo ante este presidencialismo debilitado, lo que puede conducir a la formación de un Ejecutivo con menos poder. Este “aparente error” en la votación, que entrega este tipo de poder al Presidente, genera un Congreso fraccionado en donde es más difícil manejarse por mayorías. Es posible que con la lista nacional de diputados se pase a un sistema más parlamentario, con una mayor calidad intelectual en las y los diputados. Con este cambio de sistema político, el Ministro de la Presidencia vendría a ser como un Primer Ministro, lo que lleva a pensar en mecanismos de destitución y censura (el voto de censura no tiene efecto jurídico en Costa Rica).

Otro proyecto por aparte es la revisión de las Presidencias Ejecutivas de las instituciones autónomas, sobre todo para asegurar una adecuada gestión y mayor independencia operativa.

Parece existir un consenso entorno a la Sala Constitucional, pues se señala la necesidad una reforma. Algunos entrevistados advierten que el modelo del amparo es una conquista que logró acercar a la Constitución Política a la vida de las personas por lo que la reforma no debería afectarla. La creación de Tribunales de Amparo se postula como una medida que lograría que no haya exceso de casos en un solo tribunal, pues ahora se trivializa por la cantidad de recursos que se reciben. Paralelo a esto, se debe fortalecer la Defensoría de los Habitantes y las instituciones de control. Los amparos podrían ser resueltos en primera instancia por la Defensoría, para lograr más vinculación con los derechos fundamentales por otra vía que no sea la jurisdicción constitucional. Por ejemplo, en el derecho a la respuesta, no es necesario que se resuelva por la vía jurisdiccional pues corresponde a los deberes fundamentales del funcionario¹¹.

¹⁰ Autores han reflejado la tendencia de Costa Rica hacia un sistema político enteramente parlamentario o un modelo híbrido semiparlamentario. Argumentos en favor del semiparlamentarismo se ven reflejados en la agenda de la Comisión de Reformas del Sistema Político durante el 2014 (Sequeira, 2014), en perspectivas de personas entrevistadas como Fernando Cruz, Carlos Pérez, Sergio Alfaro y Rodrigo Alberto Carazo, y en el informe de la Comisión de Notables bajo la Administración Laura Chinchilla Miranda. En este último inclusive se señala que el país se encuentra en una transformación hacia este híbrido y que podría implicar la instauración de la figura del Primer Ministro.

¹¹ La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en Costa Rica ha sido controversial, en el tanto se ha utilizado la consulta facultativa legislativa a la Sala Constitucional como mecanismo de obstrucción. Ante ello cabe resaltar ejemplos internacionales que proponen otra relación entre ambos poderes. En

De manera recurrente las personas entrevistadas han planteado dos temas vinculados a la integración de la Asamblea Legislativa: a saber, el número de congresistas y el proceso de elección. Con respecto al primero, de manera simultánea se reconoce que dado el desgaste del congreso por el escrutinio público en los medios de comunicación, entre otros, la opinión pública sobre el incremento del número de los diputados en ecuación con el crecimiento de la población (criterio de representación) tiende a ser cada vez más impopular. Esto no invalida la tesis de que hay que replantearse la integración del congreso no sólo en términos cuantitativos, sino en términos cualitativos de los intereses que se ven representados en la Asamblea Legislativa. Esto lleva a propuesta que van desde el aumento del número de diputados en un 15 o 20 por ciento hasta diseñar mecanismo de elección que combinen el listado de diputados producto de los niveles electorales de los partidos hasta listas propiamente nacionales (en medio, para algunos está la discusión de candidaturas independientes)¹².

Lo que parece central es que hay dos preocupaciones prioritarias en relación con la Asamblea Legislativa una es la capacidad de representar todo el territorio y la población y de la otra es cómo garantizar la calidad de quienes ocupan las curules parlamentarias. En este punto es importante destacar las responsabilidades ineludibles que tienen los partidos políticos a la hora postular y designar candidatos de elección popular.

En cualquier caso, lo que la realidad ha dictado en tiempos de pluralismo parlamentario es que la representación no viene dada sólo en relación con el número de diputados, sino que también en la expresión ideológica y programática de las distintas posiciones políticas que integran el congreso¹³.

Alemania, Bielorrusia, Bulgaria, El Salvador, Guatemala, Lituania y Turquía es posible el control constitucional solamente *a posteriori*. Por otra parte, otros casos como España, Portugal, República Checa y República del Congo, el control sobre las legislaciones se da *a priori*. Otros Estados, entre los que destacan Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Hungría y Liechtenstein, el control se puede aplicar de manera indistinta; sea antes de la aprobación de la ley como cuando entra en vigencia. En lo relativo al control sobre los tratados y convenios internacionales, la mayoría de países ejercen un control *a priori*, principalmente por razones prácticas. Esto debido a que el texto debe ser analizado antes de ser firmado por los altos jerarcas, ya que las implicaciones legales y económicas con la comunidad internacional pueden ser problemáticas.

¹² En cuanto a la problemática de elección de comisiones en la Asamblea Legislativa, la normativa costarricense establece que el Presidente de la Asamblea es el que decide la conformación de estas con base en propuestas de los jefes de fracción (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 67). Esto es clave porque la determinación de diputados que conforman cada comisión, va a establecer en cierta medida el buen accionar de esta y de sus productos legislativos. Ante ello, es importante que la decisión sea lo menos arbitraria posible. Lo anterior sucede en Perú, donde el Plenario debe aprobar la propuesta de conformación de comisiones (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 34).

¹³ Sin olvidar que Costa Rica tiene un número relativamente pequeño de diputados. Sin embargo, lo que interesa es poder determinar la cantidad de personas que representa un diputado en particular. En este caso, en Costa Rica hay un diputado por cada 80,564 habitantes. Números más representativos (en cuanto a esta variable) se desarrollan en Panamá y Uruguay que tienen una población parecida aunque un poco menor que la costarricense. En el caso de Panamá existen 71 escaños para una población de 3,411,000 mientras que en Uruguay la población es de 3,510,000 personas y el número de escaño es 99. En el primer caso la representación es de 48,040 personas por diputados mientras que en Uruguay es de 35,450 por congresista (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 41). Aunque la cantidad de escaños pueden causar mayor representación, puede que a pesar de ello exista un malaportamiento. Esto quiere decir que puede seguir ejecutándose una proporción escasa entre la asignación de escaños de una

La ciudadanía percibe una opacidad respecto a cómo desde el ejecutivo y el legislativo se gestiona la democracia. Es un temor fundado porque detrás de esta opacidad ha habido acusaciones de malversación de fondos y casos de corrupción. Parece existir un acuerdo sobre la necesidad de que las reformas generen canales de mayor transparencia. En este sentido, adquiere vigencia la necesidad de una Ley Nacional de Transparencia y de un Sistema Nacional de Transparencia en la función pública, que no penalice, sino que fortalezca y ordene una cultura de rendición de cuentas.

Como se sabe, la década de los noventa fue prolífica en la creación de mecanismos de control y participación ciudadana en diversos espacios institucionales. El status jurídico y político de estos mecanismos es también diverso, sin embargo, un cuarto de siglo después salta una crítica generalizada sobre la capacidad efectiva de exigibilidad de derechos por parte de la ciudadanía y, por supuesto, de participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas que les afectan¹⁴.

En esta perspectiva es claro que las reformas al sistema político adquieren legitimidad si “se expande” la democracia a la participación política efectiva no solo en los procesos de consulta popular y negociación, sino también en la construcción de acuerdos que den viabilidad a la ejecución y eficacia de las políticas públicas.

Para algunos entrevistados, existen deudas pendientes importantes como lo son la reglamentación y los límites de la ley de referendo y espacios para la consulta ciudadana como las audiencias públicas y los procesos de denuncia, acusación, y derechos de respuesta frente a los tribunales administrativos, para citar algunos ejemplos. En un debate sobre reformas políticas a poner en marcha en el país, es evidente que las demandas de la ciudadanía que se han planteado en las últimas décadas estarían enfocadas en ser reconocidas y dejar de estar permanentemente postergadas¹⁵.

circunscripción electoral y la población que la sustenta (Nolte, 2007, p. 119). Una de las medidas para solucionar este problema puede ser disponer de un número variable (no fijo) para los escaños. Esto sucede por ejemplo en Ecuador. En Ecuador, además de que se tienen dos escaños por circunscripción, se le suma un escaño más por cada 200,000 habitantes o fracción que supere los 150,000 (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009, art. 150).

¹⁴ Por ejemplo ha habido políticas desarrolladas en América Latina que intentan regular escaños para mayor representatividad. Esto sucede con las cuotas de género o con escaños especiales para grupos minoritarios. En el caso de Costa Rica, se ha implementado desde la paridad de género. A pesar de ello, el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa es menor al 40 por ciento. La razón es que aunque exista alternancia vertical, no se ha desarrollado la horizontal. En contraste con lo anterior, Costa Rica no tiene escaños especiales para minorías, como sí sucede en Colombia y Ecuador. En Colombia se establecen dos curules para comunidades afrodescendientes, un curul para comunidades indígenas, otro para minorías políticas y otro para residentes en el extranjero (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 1). Por el otro lado, el Congreso de Ecuador posee 6 escaños para residentes en el extranjero y una circunscripción territorial indígena (Asamblea Constituyente de Ecuador, s.f., art. 257).

¹⁵ Algunos aspectos que podrían mejorar la representación ciudadana en la Asamblea Legislativa son: a) el sistema de número de escaños para la mejora del aporcionamiento, b) reforma de distritos electorales y circunscripciones para mayor representación, c) niveles de circunscripciones, d) la eliminación o modificación de barreras legales como el subcociente o los umbrales, y e) las cuotas de género o escaños especiales para etnias y migrantes. El tamaño de una Asamblea Legislativa puede ayudar en cuanto a la representatividad de los ciudadanos.

Así mismo, para nadie es un secreto el protagonismo que han adquirido los movimientos sociales en la vida política del país. Poner en acción esta red de movimientos en torno a la reforma podría ser una herramienta efectiva de participación. Sin duda que la participación de los movimientos sociales vinculados a la filiación gremial y laboral ha transitado por una exigencia de actualizar la normativa existente en el país que dé cuenta de un efectivo reconocimiento de los derechos laborales. La reforma al código procesal laboral responde en gran medida a un proceso de debate sobre estos temas que permitió al ejecutivo, al legislativo, al judicial, al sector empresarial y sindical concurrir en un proceso complejo pero histórico de construcción de acuerdos. La experiencia de este proceso puede servir como lección aprendida hacia el logro de acuerdos en reforma política¹⁶.

A la vuelta del camino el binomio entre participación ciudadana y reforma política se refiere a la responsabilidad de preguntarse como sociedad: ¿Qué significa que Costa Rica posea el compromiso constitucional de ser un gobierno participativo (reforma 2003) en un país que se reconoce como multicultural y pluriétnico (reforma 2014)?

La pregunta sobre las prioridades recupera preocupaciones centradas en las reformas fiscales y algunas reformas políticas sobre la integración del Legislativo (aumento del número de escaños), reelección consecutiva en el Legislativo y reelección consecutiva por una única vez en el Ejecutivo y/o aumento del período de gobierno (seis años), a criterio de las personas entrevistadas.

Activar de manera efectiva mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, que mejoren la transparencia y la eficacia de la gestión pública, son también prioridades de quienes entrevistamos.

No obstante, hay realismo en afirmar que, sin cambiar las reglas diseñadas en el marco del bipartidismo, se ha modificado sustantivamente la integración de la Asamblea Legislativa, hacia una más plural y hasta fragmentada. Sin cambiar las reglas de representación, los partidos políticos más jóvenes han abierto espacios para participar en la toma de decisiones. Sin cambiar las reglas, asume el Ejecutivo un partido que critica abiertamente el bipartidismo y abre el telón a un cambio cada vez más consolidado en el sistema de partidos. En síntesis, que quienes históricamente habrían estado interesados en promover reformas políticas como las mencionadas más arriba, no necesariamente las consideren necesarias en este momento. De ahí que la

¹⁶ Otra acción apropiada para la representación puede ser el incremento de distritos electorales. Esto es importante debido a que las circunscripciones pequeñas tienden a ser menos representativas, pues los escaños asignados van a ser menores (Instituto Federal Electoral, 2011, pp. 45-46). Circunscripciones que pueden mostrar cierta proporcionalidad se notan en Brasil y Argentina, donde Argentina tiene más de 10 escaños por distrito, y Brasil más de 20 según el Instituto Federal Electoral (2011, p.46). También la mezcla de dos niveles de circunscripciones tiende a beneficiar la representación ciudadana. Por ejemplo, países como Ecuador y Nicaragua que utilizan una circunscripción por distrito electoral y otro que es de circunscripción nacional (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009, art. 150; la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000, art. 140), favorecen la representación en tanto la circunscripción nacional tiende a poseer una mayor proporcionalidad y sustenta los vacíos de representación de los distritos electorales (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 45; Poder Ciudadano YA, s.f., p.6).

viabilidad para su puesta en marcha aparentemente es baja. Más aún, la recurrencia a la necesidad de reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, ha intentado ocultar, sin lograrlo pareciera, que el famoso reglamento, como cualquier otro, es una herramienta que se utiliza como recurso de poder por parte de los actores en diferentes escenarios políticos. Nuevamente el juego de las esclusas: en el contexto de bipartidismo fuerte, el reglamento no era impedimento para la aprobación de leyes, en las que los acuerdos estaban muy por encima de las dilataciones o limitaciones que pudiera exigir el reglamento. En escenarios de multipartidismo, fracciones legislativas pequeñas y o unipersonales, el reglamento es garante de mayor equidad en el uso del tiempo y de los recursos, en relación con los grupos parlamentarios más fuertes. Sin embargo, como se ha llamado la atención en algunos casos, cuando las leyes se “quieren” aprobar, se han aprobado en ambos escenarios con el tan criticado reglamento. ¿Es esta una reforma necesaria? Pareciera que las preguntas son otras. No sobre la viabilidad de las reformas, sino sobre la capacidad de enfrentar un debate sobre lo sustantivo de en qué ámbitos debe remozar el sistema político costarricense. Alfaro y Zúñiga proponen una matriz que muestra la zona de posibles acuerdos de reforma en los mecanismos que regulan las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Tabla 3 Mecanismos de Control y Colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo susceptibles de Reforma

Herramientas Formales	Herramientas Informales
<p>Formación y Gestión de la Agenda Legislativa: Las sesiones extraordinarias, Iniciativa legislativa, El trámite presupuestario, los Puestos del Directorio, los nombramientos de presidencias de Comisiones Legislativas, el Poder del Presidente de la Asamblea Legislativa, Comunicación de apertura de Sesiones, las mociones de orden tienen un impacto definitivo en la conformación de la Agenda.</p>	<p>Intercambio de apoyos / Captación (cooptación): Es usual en la negociación política que se den intercambios de apoyos para lograr objetivos comunes de los que intercambian, o bien que se reciban apoyos a cambio de favores, prebendas u otros</p>
<p>Producción de normas: El referéndum, la Iniciativa Legislativa, la sanción y publicación de leyes, el veto y el resello, el derecho del Ministro de Gobierno de hacerse presente en el Plenario Legislativo y en las Comisiones Legislativa Plenas, el mantenimiento del quórum, la potestad del Ejecutivo de reglamentar por decreto, el Informe del Presidente sobre la reforma parcial constitucional, la Presencia e intervención de Ministros y funcionarios en Comisiones Legislativas, las mociones de fondo y de reiteración, las vías rápidas son mecanismos reglamentarios.</p> <p>Seguridad Nacional:</p>	<p>Medios al alcance del diputado: Gracias a su posición de relevancia en el proceso de toma de decisiones y a su cargo, los diputados tienen acceso a algunos recursos económicos, logísticos y de poder a los cuales se recurre para dar relevancia o notoriedad a sus acciones, puntos de vista y reclamos.</p>

Herramientas Formales	Herramientas Informales
Asistencia policial al Legislativo, la Asamblea autoriza al Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional, la Asamblea autoriza la suspensión de las garantías individuales.	
<p>Control Político y Rendición de Cuentas: El Poder Ejecutivo debe rendir cuentas a la Asamblea Legislativa de sus acciones durante el periodo de suspensión de garantías individuales, la Asamblea tiene facultades de control político sobre las renuncias de los miembros de los supremos poderes salvo los ministros, además tiene capacidad de decisión sobre el estado mental del Presidente y podría incluso destituirlo por esta causa, levantamiento de fueros y suspensión del ejercicio del cargo, la interpelación de Ministros y la moción de censura, la Rendición de informes anuales, tanto del Presidente como de los Ministros de Gobierno, el Informe previo de salida del país del Presidente de la República, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de rendir informes a la Asamblea cuando ésta los solicite, el Control Político en el Plenario Legislativo, las Investigaciones en las Comisiones Legislativas.</p>	<p>Reuniones de diputados con el Ejecutivo Estas reuniones tienen muy diversa naturaleza y finalidades pero sin lugar a duda siempre están dirigidas a la construcción de relaciones personales y confianzas mutuas entre los actores políticos, sin que ello signifique necesariamente un compadrazgo o sometimiento de un actor frente a otro, ya que la confianza también proviene del disenso y de saber con claridad que el interlocutor tiene posiciones diferentes.</p>
<p>Gobierno de Coalición y Alianzas: Un diputado (o varios) pueden ser designados ministros en el Ejecutivo, Nombramientos en cargos legislativos.</p>	
<p>Asignación de presupuesto: La Asamblea tiene la facultad de aprobar o no créditos, la facultad Legislativa de reorganización del presupuesto y de recorte presupuestario, la facultad Legislativa de reorganización del presupuesto y de recorte presupuestario, el Voto en contra del presupuesto, la Asamblea Legislativa tiene una facultad de órgano de alzada frente a un recurso de insistencia.</p>	
<p>Contratos Administrativos: Otorgamiento de contratos administrativos.</p>	
<p>Relaciones Exteriores: Adopción de Tratados Internacionales, el Legislativo tiene un control absoluto del</p>	

Herramientas Formales	Herramientas Informales
ingreso de tropas extranjeras y naves artilladas al país.	
<p>Nombramientos o ratificaciones legislativas en cargos clave de la estructura de ejecución de políticas públicas:</p> <p>Una actividad especialmente relevante tiene la Asamblea Legislativa, es la elección de personas que ocupan altos cargos públicos (Magistrados del Poder Judicial , Contralor y subcontralor General de la República, Defensor y defensor adjunto de los Habitantes de la República), o bien la ratificación de propuestas hecha por el Ejecutivo u otros órganos (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Banco Central de Costa Rica, Tribuna Registral Administrativo, Superintendencia de Telecomunicaciones, Procurador General de la República.</p>	

Fuente: Sergio Alfaro y Ana Gabriel Zúñiga. Mecanismos de Control y Colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los Frenos y Contrapesos del Diseño Institucional Costarricense. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. Informe Final. Agosto 2013.

En efecto, en lo que sí parece haber consenso es que la prioridad es darle una oportunidad al debate. Que el debate sobre las reformas se ponga de manera explícita y estratégica en la agenda pública nacional. Se ha afirmado que el gobierno del Presidente Solís Rivera ganaría legitimidad si pone sobre la mesa un debate nacional y una discusión seria, inclusiva y plural sobre la reforma política. En esta perspectiva, el gobierno está llamado a liderar la convocatoria al mismo.

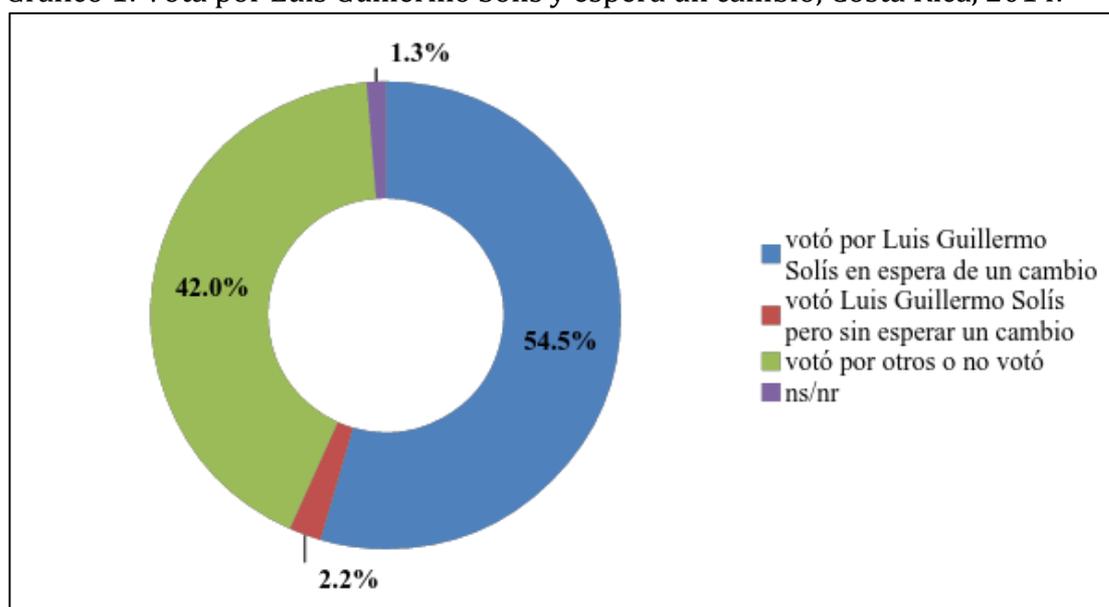
Finalmente destacar que se ha interpelado a la academia, principalmente a las universidades públicas. La capacidad de convocatoria y la legitimidad pública que tienen, podría ser un acicate para promover espacios de debate sobre las reformas que el país requiere. De cualquier manera, en particular las universidades públicas, tienen una responsabilidad de contribuir muy activamente con el desarrollo político y social. Esta parece ser una oportunidad para ejercer esta responsabilidad y dar continuidad a los aportes que han realizado en ocasiones anteriores y sobre los más diversos temas, frente a coyunturas complejas y en las que se ha requerido reflexión, análisis y foro político, para la toma de decisiones. Para complementar esta agenda histórica de reformas y las que proponen los actores clave, se ha levantado la opinión de los y las costarricenses mediante una encuesta.

5. Las percepciones ciudadanas sobre la reforma política: los resultados de la Encuesta de Actualidad Política (ENAPO)

En las secciones anteriores se realizó una revisión de los informes institucionales y no institucionales sobre la reforma política y se elaboró una síntesis de las entrevistas realizadas a personas expertas. Ahora, en el siguiente acápite interesa conocer la posición de los costarricenses con respecto a la reforma política. Para esto se aplicó la Encuesta de Actualidad Política -ENAPO- de noviembre 2014 realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y el Centro de Investigación y Estudios Políticos -CIEP- de la Universidad de Costa Rica.

Una de las temáticas que más han llamado la atención sobre la elección de Luis Guillermo Solís como presidente de Costa Rica es la expectativa de un “cambio” en este gobierno, por esa razón se incluyeron algunas preguntas en la ENAPO para indagar en mayor medida en esto. De acuerdo con la información recopilada un 54,5% de las personas votaron por Luis Guillermo Solís (en cualquier de las dos rondas o en ambas) y esperaban un cambio (un 2,2% votó por Solís pero sin esperar el cambio mientras el 42,0% votó por otros candidatos o se abstuvo) (Gráfico 1). De la muestra recopilada una mayoría de las personas que votó con el actual presidente lo hizo esperando un tipo de gobierno distinto poniendo énfasis en esa necesidad de cambio.

Gráfico 1: Vota por Luis Guillermo Solís y espera un cambio, Costa Rica, 2014.



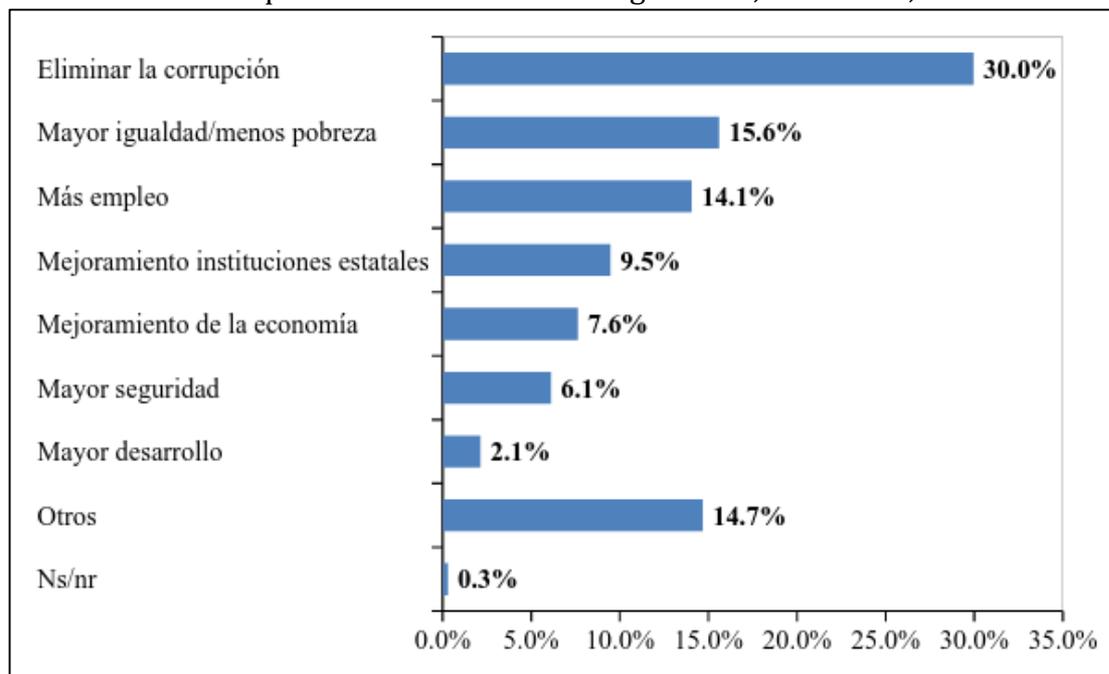
n=600

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

A pesar de las altas expectativas de los votantes con respecto al “cambio” no existe un consenso real sobre lo que esto significa concretamente. Entre quienes esperan un cambio (n=327), algunos esperan que este sea político: que se elimine la corrupción (30,0%), o que mejoren las instituciones estatales (9,5%). Otros tienen la esperanza de que el cambio se traduzca en mejoras económicas como mayor igualdad y menor pobreza (15,6%), más empleo (14,1%) y, en general, un mejoramiento de la economía (7,6%) (Figura 3). Es decir, a pesar de la expectativa que plantea la nueva

administración en general las personas esperan cosas resultados distintos con respecto a ese denominado “cambio”.

Gráfico 2: Cambio que desea ver con el actual gobierno, Costa Rica, 2014.

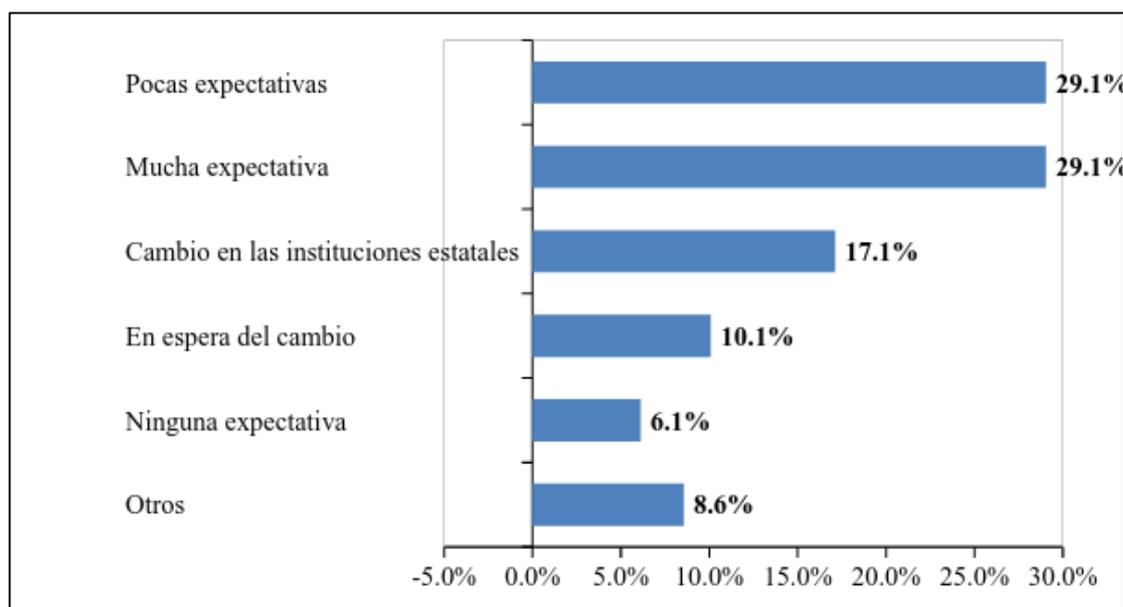


n=327

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

Al indagar las expectativas que se tiene sobre el cambio, las personas tienden a expresar más el nivel de ésta que el tipo (Gráfico 3). Es decir, manifestaron tener muchas expectativas (29,1%), pocas (29,1%) o ninguna (6,1%), aunque algunos sí indicaron esperar un cambio en las instituciones del Estado (17,1%). Pero, a pesar de que existen deseos y expectativas respecto al cambio, pocos creen que este ya se está viviendo (29,4%) y la mayoría más bien cree que el esperado cambio no se está dando (66,1%).

Gráfico 3 Expectativas sobre el cambio, Costa Rica, 2014.



n=327

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

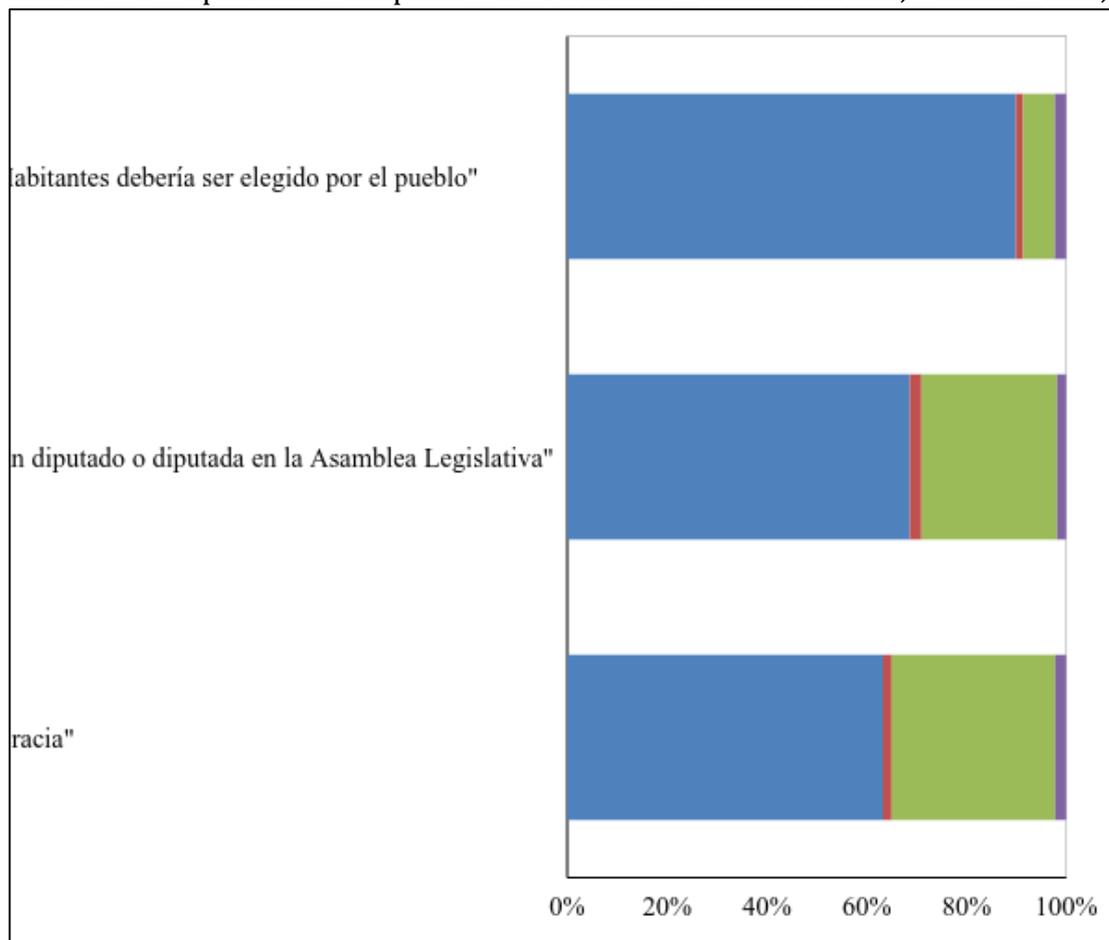
Con el objetivo de realizar un acercamiento a las opiniones de los costarricenses sobre la reforma del Estado se consultó en primer lugar sobre tres tipos de reformas: la posibilidad de democracia sin partidos políticos, la representación parlamentaria de cantones (que implica la ampliación de la Asamblea Legislativa, al menos 81 curules) y la elección popular del Defensor o Defensora de los Habitantes (Figura 5). De las tres propuestas, la que reúne más apoyo es la elección directa del Defensor con un 89,8% de apoyo¹⁷, además un 68,7% de los encuestados cree que todos los cantones deberían tener un diputado¹⁸ y que sin partidos políticos no hay democracia (un 63,3% está de acuerdo)¹⁹.

¹⁷ La preferencia de elegir popularmente el Defensor de los Habitantes no presenta variaciones significativas entre hombres y mujeres ($p=0,715$), grupos de edad ($p=0,375$), diferentes niveles educativos ($p=0,052$) o frecuencia de información ($p=0,712$) pero sí entre distintos niveles de ingresos según la percepción propia ($p=0,012$). Entre quienes tiene menores ingresos (según el indicador de ingreso subjetivo, ver Cuadro 2) un 96,5% apoya la elección popular del jerarca de la Defensoría mientras en el estrato superior un 91,2% lo hace.

¹⁸ Resulta interesante que con respecto a la representación legislativa cantonal (asociación que es estadísticamente significativa, $p=0,000$) las mujeres muestran un mayor apoyo, así mismo cuanto menor es el nivel educativo, más apoyo se encuentra ($p=0,000$); igualmente en el nivel de bajos ingresos el apoyo a dicha reforma es mayor que entre altos ingresos (77,0% vs. 67,7%; $p=0,015$).

¹⁹ Los costarricenses parecen considerar importancia la permanencia de los partidos en la democracia. No obstante las personas con mayor edad muestran un mayor apoyo a eliminarlos ($p=0,348$) y personas con niveles educativos inferiores respecto a los superiores ($p=0,002$); por ejemplo, mientras que entre las personas con primaria un 78,7% está de acuerdo con que sin partidos no hay democracia, este porcentaje baja a 60,7% entre personas con educación superior. Se observan también variaciones significativas estadísticamente ($p=0,015$) según nivel de información: entre quienes se informan varias veces al día (los más informados) el 61,2% está de acuerdo con la necesidad de los partidos; en el grupo de personas que se informa una vez al día o menos, un 70,8% cree que sin partidos no hay democracia. Sin embargo, no hay relación con el sexo de la persona entrevistada ($p=0,623$) ni con su ingreso subjetivo ($p=0,257$).

Gráfico 4 Opiniones respecto a reformas institucionales, Costa Rica, 2014.



n=600

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

No obstante, la ENAPO también deja en evidencia que si hay un fuerte apoyo entre los encuestados a las candidaturas independientes. En el Cuadro 5 se evidencia que un 75,2% está de acuerdo con las candidaturas independientes para diputados, un 78,2% con las de regidores y un 69,0% con ambas. Es decir, aunque las personas están de acuerdo en las candidaturas independientes especialmente para elecciones municipales consideran que los partidos políticos siguen siendo una parte fundamental de la democracia.

Cuadro 5 Preferencias respecto a la inscripción de candidaturas independientes (sin pertenecer a partidos), Costa Rica, 2014.

De diputados	De regidores			Total
	Sí	No	Ns/nr	
Sí	69,0	3,5	2,7	75,2
No	7,3	11,5	1,0	19,8
Ns/nr	1,8	0,3	2,8	5,0

Total	78,2	15,3	6,5	100,0
-------	------	------	-----	-------

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

La posibilidad de modificar la manera en que se elige actualmente a los diputados es una reforma electoral con mucho apoyo dentro de los consultados. Un 81,2% apoya la opción de construir listas propias y a un 89,2% le gustaría poder establecer el orden con que se eligen a los diputados. La combinación más común es estar de acuerdo con ambas opciones (77,0% del total de la muestra), es decir que si se favorece la construcción de listas también tiende a preferirse el desbloqueo de listas (Cuadro 6), es evidente que el apoyo de los encuestados en este aspecto es bastante alto y que esto se refiere a la posibilidad de incidir en el resultado final de la conformación del Congreso más allá del partido político.

Cuadro 6 Preferencias respecto a la estructura de la papeleta para elegir diputados, Costa Rica, 2014.

Construir listas de distintos partidos	Establecer el orden			Total
	Sí	No	Ns/nr	
Sí	77,0	2,8	1,3	81,2
No	10,0	4,5	0,5	15,0
Ns/nr	2,2	0,3	1,3	3,8
Total	89,2	7,7	3,2	100,0

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

En el Cuadro 3 se evidencia que las posiciones de los encuestados con respecto a la reelección de cargos de elección popular cuenta con bastante menos apoyo. La reelección consecutiva de diputados y del presidente es cuestionada por la mayor parte de las personas; para el caso de diputados un 66,5% está en contra y para el presidente un 49,0%. Un 42,5% se opone a ambas reelecciones mientras un 20,8% está de acuerdo con las dos²⁰. La reticencia que se puede tener con respecto a la reelección es un síntoma de la falta de compromiso de los políticos con la transparencia y rendición de cuentas y que en general los ciudadanos no consideran que con esto se pueda premiar o castigar la labor de los tomadores de decisiones, sino que existe una oposición a que se mantengan en el poder, más allá de si hacen o no una buena labor.

Cuadro 7 Preferencias respecto a la reelección consecutiva, Costa Rica, 2014.

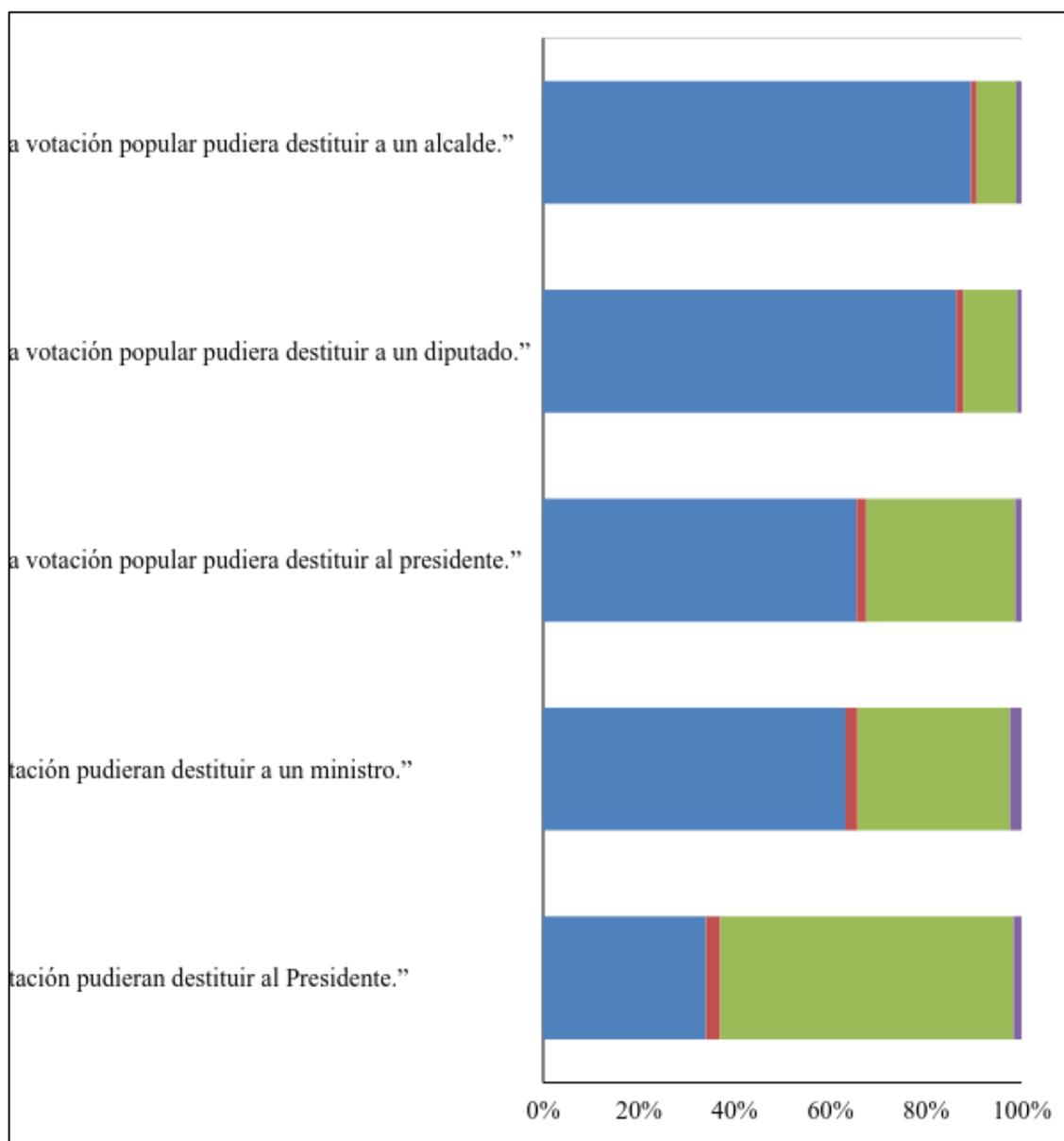
De diputados	Del presidente			Total
	Sí	No	Ns/nr	
Sí	20,8	4,8	1,2	26,8
No	21,2	42,5	2,8	66,5
Ns/nr	3,0	1,7	2,0	6,7
Total	45,0	49,0	6,0	100,0

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

²⁰ Entre quienes están de acuerdo con permitir la reelección consecutiva de diputados (n=161), la mayoría cree que esta debería ser solamente por dos periodos seguidos (42,9%)

Algunas reformas para ejercer control directo sobre políticos cuentan con el apoyo ciudadano (Gráfico 5). En particular, se evidencia mucho apoyo a que la ciudadanía pueda destituir a los diputados (86,3%), con niveles similares de aprobación se encuentra el único mecanismo existente de revocatoria (el de alcaldes, con 89,5% de apoyo). La destitución de presidentes y de ministros es apoyada por un 65,5% y un 63,2% respectivamente. Sin embargo, la mayoría se opone a la destitución del presidente desde la Asamblea Legislativa: un 61,3% está en desacuerdo con dicha revocatoria. Es interesante que esta medida es una de las utilizadas en América Latina para fortalecer el congreso.

Gráfico 5 Opiniones sobre propuestas de revocatoria de mandatos, Costa Rica, 2014.



n=600 (para cada ítem)

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

5.1 Análisis de las posiciones respecto a reformas institucionales

En esta sección se ahondará en quiénes apoyan el mayor o menor número de reformas institucionales. Estas propuestas de cambios en las normativas²¹ se clasifican en tres grupos. El primero se refiere a reformas pluralistas, es decir que tienden hacia la elección por pluralidad en oposición a la proporcionalidad. Son aquellas que otorgan más peso a la elección del individuo sobre el partido: elección de diputados por cantones y listas abiertas y desbloqueadas. En el Cuadro 10 se muestra que un 55,0% apoya las tres reformas, un 32,2% solo dos de ellas, un 9,7% solamente una y el 3,2%

²¹El único ítem que no responde a un cambio sino a una norma vigente es el referido a revocatoria ciudadana de alcaldes. Sin embargo, el análisis de confiabilidad mostraba que sin dicha pregunta el alfa de Cronbach bajaría de 0.758 a 0.650 por lo cual se decide mantener.

ninguna de las tres. En este sentido, las tendencias de apoyo son claras en que existe una reticencia de los ciudadanos costarricenses a la democracia sin partidos, como se vio anteriormente.

El segundo grupo de reformas tienen que ver con destitución de los puestos de elección popular por los ciudadanos: es decir las revocatorias ciudadanas de presidente, diputado y alcalde. La mayoría apoya las tres formas de destitución (64,2%). Este tipo de reformas está enfocado en darle mayor poder de toma de decisiones sobre el accionar del gobierno y los diputados a los ciudadanos, para que se pueda ejercer y mantener la estabilidad social y política es necesario que la ciudadanía la realice de manera responsable.

Finalmente, el tercer grupo de reformas lo constituyen las revocatorias legislativas del presidente y los ministros. En este caso las opiniones hacia las reformas están más divididas, la mayor parte apoya solo un tipo de revocatoria (35,5%) y no las dos (30,8%). Este tipo de reformas ha sido muy analizado por la literatura especializada en relaciones ejecutivo legislativo.

Cuadro 8 Apoyo a las reformas institucionales, Costa Rica, 2014

Número de procedimientos de revocatoria que apoya	Porcentaje
<i>Reformas pluralistas</i>	
0	3,2
1	9,7
2	32,2
3	55,0
<i>Revocatorias ciudadanas</i>	
0	9,3
1	4,2
2	22,3
3	64,2
Total	100,0
<i>Revocatorias legislativas</i>	
0	33,7
1	35,5
2	30,8
Total	100,0

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

Se ha realizado un análisis con objetivos exploratorios a través de la técnica multivariada de los árboles de segmentación. Dicho método busca dividir la muestra total según variaciones estadísticamente significativas en las escalas propuestas según ciertas variables definidas como predictores, creando subgrupos de personas que apoyan en diferentes niveles los paquetes de propuestas. En esta sección se han incluido las conclusiones de dicho análisis pero no los detalles metodológicos del mismo²².

²²Para este análisis se utilizó el algoritmo llamado CHAID.

A través del análisis se busca responder a la pregunta ¿quiénes apoyan más y quiénes menos las reformas de pluralidad? Los hombres con alto índice de control político, que simpatizan con Liberación Nacional muestran un apoyo mayor a las reformas de pluralidad, mientras que personas con bajo índice de control político, que simpatizan con Liberación Nacional y con otros partidos y que poseen educación secundaria muestran el menor apoyo a las reformas que proponen mayor pluralidad para el sistema político costarricense.

De dicho análisis cabe resaltar algunos puntos. El control político está ligado teóricamente con los sistemas de elección pluralistas de circunscripciones unipersonales, listas abiertas y desbloqueadas. Esta relación se mantiene desde la perspectiva de las opiniones ciudadanas: quienes quieren más control de los políticos prefieren también normas de elección personal -no partidaria-. A su vez, este efecto de las actitudes de control político es potenciado según el partido de pertenencia, particularmente entre simpatizantes de Liberación Nacional (partido con mayor penetración territorial y por lo tanto con incentivos para favorecer las circunscripciones uninominales), pero solamente en el caso de los hombres.

El análisis que se realiza para conocer el apoyo de los encuestados hacia las reformas que tienen que ver con revocatorias ciudadanas deja en evidencia que las personas que apoyan en mayor medida a las reformas a favor de un mayor control político, también muestran un mayor apoyo a las revocatorias de diputados, alcaldes y presidente. Mientras que, entre quienes presentan menor apoyo a las reformas de control político se diferencian dos perfiles según la edad: con 53 años o menos el apoyo a las revocatorias es mayor, pero este grupo a su vez es variable según el ingreso subjetivo. Entre personas con mayor ingreso, el apoyo a las reformas de revocatorias ciudadanas es también superior.

En general, el mayor apoyo a las revocatorias proviene de personas con alto índice de control político, este grupo no es segmentado por ninguna otra variable, ni demográfica ni política. En contraste, el respaldo menor se ubica entre personas con bajo índice de control y mayores de 53 años.

El apoyo a una reforma a favor de revocatorias ejecutivas desde la Asamblea Legislativa es menor en general (aproximadamente las personas apoyan solo una revocatoria en promedio de las que se preguntó). Los resultados del análisis indican que la primera diferencia relevante se debe a la variable sexo, siendo las mujeres quienes más favorecen las revocatorias legislativas frente a los hombres.

Respecto al grupo de los hombres, entre los que tienen educación secundaria, primaria o no tienen estudios el apoyo es mayor que entre personas con educación superior. Adicionalmente estos hombres con estudios universitarios se segmentan según su apoyo a acciones participativas. Quienes apoyan medida en menor la participación también apoyan menos las revocatorias legislativas. Mientras que los encuestados que apoyan en mayor medida las acciones participativas (mayor a 66,7), aumenta también el apoyo para reformas a favor de revocatorias legislativas. Es interesante que son las mujeres entrevistadas las que muestran más apoyo a las reformas a favor de las

revocatorias legislativas sin distinción de edad, ingreso, simpatía partidaria, voto u otras variables incluidas.

6. Revisión de literatura comparada y producción académica sobre temas prioritarios de la reforma política

Para poder describir reformas políticas para el estado costarricense, es necesario analizar anteriormente diversas políticas y relaciones institucionales que se llevan a cabo en otros países. Ante ello, en esta sección se describen diferentes acciones, funciones e instituciones asociados a temas prioritarios para una reforma política; a saber: el procedimiento legislativo, la representación ciudadana en la Asamblea Legislativa, la jurisdicción constitucional, y las interacciones entre el Poder Judicial y el Legislativo, y entre el Poder Legislativo y Ejecutivo.

Procedimiento Legislativo

Los estudios comparados brindan posibilidades de reformas en el caso de los procedimientos legislativos. Los que más llaman la atención según las problemáticas señaladas en diversos estudios (Arias 2008 y 2012; García Montero y Sánchez López, 2002), son: a) admisibilidad de proyectos de ley y enmiendas, b) elección de miembros en comisiones, c) el quórum, d) tiempos en discusiones en el Congreso, e) reiteración de mociones de fondo, y f) control político.

En cuanto a la admisibilidad de proyectos de ley, Costa Rica tiende a no tener ningún tipo de filtro para que los diputados o ciudadanos presenten una iniciativa (Calvo, 2015). Países como Chile y Perú poseen regulación al respecto. En el primero se debe elaborar un informe técnico para desarrollar una iniciativa legislativa, donde se especifica los fundamentos para legislar, la legislación que se vería afectada, los elementos de juicio indispensables para su comprensión, y un informe financiero de la Dirección de Presupuestos (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 14). Por el otro lado, el Congreso de la República del Perú posee parecidas características. Sin embargo, se enfoca más en las consecuencias del posible proyecto, como por ejemplo en la realización de un análisis costo-beneficio incluyendo incidencia ambiental (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 75).

También existen criterios para la admisibilidad de enmiendas. Esto sucede en Chile y España. En Chile, las enmiendas o mociones de fondo deben tener coherencia con la Constitución Política, estar sujetas a decisiones que competen al Poder Legislativo (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 14) y no comprometer un aumento en el gasto público ya proporcionado (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 274). En España se admiten enmiendas que tengan el visto bueno del gobierno en caso de proponer un

cambio en presupuesto y toda enmienda debe tener la firma del portavoz (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 110, 111).

En cuanto a la problemática de elección de comisiones en la Asamblea Legislativa, la normativa costarricense establece que el Presidente de la Asamblea es el que decide la conformación de estas con base en propuestas de los jefes de fracción (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 67). Esto es clave porque la determinación de diputados que conforman cada comisión, va a establecer en cierta medida el buen accionar de esta y de sus productos legislativos. Ante ello, es importante que la decisión sea lo menos arbitraria posible. Lo anterior sucede en Perú, donde el Plenario debe aprobar la propuesta de conformación de comisiones (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 34).

Además de las dimensiones ya vistas, existen otros criterios que podrían mejorar la función legislativa, por ejemplo el quórum. En Costa Rica el quórum es de dos tercios en el Plenario (Constitución Política, 1949, art.117). En Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena se necesitan 13 de 19 diputados (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 52 y 62) y dentro de las demás comisiones es de 5 de 9 diputados, salvo en la de Asuntos Hacendarios donde se requieren 6 de 11 (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994, art. 67 y 76).

Esta normativa costarricense puede causar cierto malestar legislativo, pues a falta de quórum en un tiempo determinado se suspende la sesión. En contraposición con esto, en Chile, las sesiones pueden empezar con un tercio de los diputados y el quórum es menor para las Comisiones Permanentes, un cuarto del total (*Ibidem*, art. 216 y 220). En España el quórum se conforma de una quinta parte del total, mientras que se necesita mayoría para tomar acuerdo y realizar votaciones (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 54 y 78).

Además de que el quórum puede afectar la eficiencia de una Asamblea Legislativa, esta misma consecuencia puede resultar de amplios periodos de discusión sobre los proyectos. Primero, en Costa Rica se puede realizar un discurso de fondo de 30 minutos y de mociones de 15 minutos en primer debate, más presentar su postura por 15 minutos en el segundo debate (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949, art. 135). En otros países como Chile y España se brindan máximo 15 minutos por diputado para las primeras dos discusiones generales (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 85 y Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 74). Inclusive, en Perú, se brindan 5 minutos a cada diputado, o pueden optar por 10 minutos por cada vocero parlamentario (Congreso de la República del Perú, 2005, art. 55c).

Aunado a lo anterior, además de que Costa Rica posee los tiempos más extensos para las discusiones de fondo, este permite el razonamiento de voto nominal si un diputado lo

requiere, y esto le concede 10 minutos (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949, art. 109). En este caso, ni Chile ni Perú cuentan con esta figura (Arias, 2008, p. 20). Solo España lo tiene y de forma más limitada que Costa Rica, pues se concede 5 minutos en lugar de 10 y solo para un representante del grupo parlamentario (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 89.1).

Igualmente, la reiteración de mociones rechazadas en Costa Rica posee cierta problemática. Esto debido a que aunque solo se puede realizar una vez según el Reglamento de la Asamblea (art. 138), se puede implementar con cualquier moción. En consecuencia se puede utilizar como un mecanismo de obstrucción. Ante ello, en Chile se intenta constreñir esta consecuencia estableciendo como requisito la solicitud por medio del Presidente de la República o por dos jefes de comités (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 131).

Otra cuestión de funcionamiento legislativo que resulta interesante analizar es el control político que realizan los Congresos. En Chile es obligatorio conocer los informes anuales y los antecedentes de los servicios de inteligencia (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 321, 322). En este mismo país los diputados están facultados para desplazarse en caso de querer realizar control político *in situ* (Poder Legislativo de Chile, 2014, art. 301). En España los diputados pueden solicitar investigaciones o resoluciones sobre posibles daños a ciudadanos causados por la Administración (Congreso de los Diputados de España, 1998, art. 200).

Representación ciudadana en Asamblea Legislativa.

Para esta sección se toma en cuenta aspectos que podrían mejorar la representación ciudadana en la Asamblea Legislativa. Ante esto, se desarrollan las siguientes dimensiones: a) el sistema de número de escaños para la mejora del aporcionamiento, b) reforma de distritos electorales y circunscripciones para mayor representación, c) niveles de circunscripciones, d) la eliminación o modificación de barreras legales como el subcociente o los umbrales, y e) las cuotas de género o escaños especiales para etnias y migrantes.

Primero, el tamaño de una Asamblea Legislativa puede ayudar en cuanto a la representatividad de los ciudadanos. En América Latina, Costa Rica tiene un número relativamente pequeño de diputados. Sin embargo, lo que interesa es poder determinar la cantidad de personas que representa un diputado en particular. En este caso, en Costa Rica hay un diputado por cada 80,564 habitantes. Números más representativos (en cuanto a esta variable) se desarrollan en Panamá y Uruguay que tienen una población parecida aunque un poco menor que la costarricense. En el caso de Panamá existen 71 escaños para una población de 3,411,000 mientras que en Uruguay la población es de 3,510,000 personas y el número de escaño es 99. En el primer caso la representación es

de 48,040 personas por diputados mientras que en Uruguay es de 35,450 por congresista (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 41).

Aunque la cantidad de escaños pueden causar mayor representación, puede que a pesar de ello exista un malaportamiento. Esto quiere decir que puede seguir ejecutándose una proporción escasa entre la asignación de escaños de una circunscripción electoral y la población que la sustenta (Nolte, 2007, p. 119). Una de las medidas para solucionar este problema puede ser disponer de un número variable (no fijo) para los escaños. Esto sucede por ejemplo en Ecuador. En Ecuador, además de que se tienen dos escaños por circunscripción, se le suma un escaño más por cada 200,000 habitantes o fracción que supere los 150,000 (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009, art. 150).

Otra acción apropiada para la representación puede ser el incremento de distritos electorales. Esto es importante debido a que las circunscripciones pequeñas tienden a ser menos representativas, pues los escaños asignados van a ser menores (Instituto Federal Electoral, 2011, pp. 45-46). Circunscripciones que pueden mostrar cierta proporcionalidad se notan en Brasil y Argentina, donde Argentina tiene más de 10 escaños por distrito, y Brasil más de 20 según el Instituto Federal Electoral (2011, p.46). También la mezcla de dos niveles de circunscripciones tiende a beneficiar la representación ciudadana. Por ejemplo, países como Ecuador y Nicaragua que utilizan una circunscripción por distrito electoral y otro que es de circunscripción nacional (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009, art. 150; la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000, art. 140), favorecen la representación en tanto la circunscripción nacional tiende a poseer una mayor proporcionalidad y sustenta los vacíos de representación de los distritos electorales (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 45; Poder Ciudadano YA, s.f., p.6).

Aunado a las fórmulas y sus circunscripciones, el sistema electoral costarricense posee un subcociente que se utiliza como barrera para partidos minoritarios. Ante ello, la representación se ve afectada en tanto los partidos minoritarios quedan fuera de la posibilidad de obtener un escaño. En América Latina según estudios de Dieter Nohlen (1998, s.p.), y Daniel Zovatto y Jesús Orozco (2008, pp. 111-114) no existe otro país que tenga este tipo de barrera. Sin embargo, sí se desarrollan diferentes tipos de umbrales que limitan la representación política. Algunos, solo tienen umbrales en un nivel de circunscripciones. Un caso interesante es el de Perú, donde se limita el umbral al 5 por ciento de cualquier distrito electoral y se establece que si los votos válidos a nivel nacional son más de 4% se suspende el impedimento de lograr un escaño (Congreso de la República del Perú, s.f., art. 20)²³. En otros países no se ha establecido umbral alguno, como en el caso de Brasil, Ecuador o Uruguay (Instituto Federal Electoral, 2011, p. 44).

²³Esto último se encuentra como disposición transitoria. Anteriormente, se pedía un 5 por ciento de los votos nacionales válidos (Congreso de la República del Perú, s.f., art. 20).

Por el otro lado, ha habido políticas desarrolladas en América Latina que intentan regular escaños para mayor representatividad. Esto sucede con las cuotas de género o con escaños especiales para grupos minoritarios. En el caso de Costa Rica, se ha implementado desde la paridad de género. A pesar de ello, el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa es menor al 40 por ciento. La razón es que aunque exista alternancia vertical, no se ha desarrollado la horizontal²⁴.

En contraste con lo anterior, Costa Rica no tiene escaños especiales para minorías, como sí sucede en Colombia y Ecuador. En Colombia se establecen dos curules para comunidades afrodescendientes, un curul para comunidades indígenas, otro para minorías políticas y otro para residentes en el extranjero (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 1). Por el otro lado, el Congreso de Ecuador posee 6 escaños para residentes en el extranjero y una circunscripción territorial indígena (Asamblea Constituyente de Ecuador, s.f., art. 257).

Jurisdicción Constitucional

Las diversas funciones atribuidas a la Sala Constitucional en Costa Rica generan cuestionamientos acerca de su centralización. A raíz de lo anterior, ciertos autores han correlacionado las acciones de descentralización de la Sala Cuarta con una mayor capacidad de agilidad, donde los temas administrativos y presupuestarios se separen de la Corte Plena, y donde se puedan crear sub-salas por materias.

Aunado a lo anterior, Guatemala ha desarrollado un sistema particular en la aplicación de recursos de amparo, pues dentro de su Corte de Constitucionalidad existe una sala adjunta (Tribunal Extraordinario de Amparo) que se conforma solamente para inspeccionar este tipo de recursos. De esta forma, la función constitucional se desconcentra y el tribunal mayor se encarga de darle solución al llamado recurso de inconstitucionalidad directa o general.

También, las funciones de la Sala Constitucional varían mucho a nivel internacional. Especialmente llama la atención los casos en los que el órgano constitucional ejerce funciones más allá del modelo costarricense. Por ejemplo, el control constitucional se extiende a otras agrupaciones, como lo son las uniones de comercio, asociaciones de ciudadanos y grupos religiosos en Serbia, organizaciones que puedan tener fines fascistas en Portugal y organizaciones no gubernamentales en Montenegro.

Relación Legislativo-Judicial

²⁴ En este sentido, todo partido puede poner en puestos plurinominales primero a un hombre y después a una mujer. El único país estudiado que abre el paradigma del principio de horizontalidad en cuotas de género es **México** y solo aplica para el Estado de Coahuila en el caso de presidencias municipales (Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Monterrey, 2013). Sin embargo, es un antecedente importante que podría ser retomado en nuevas reformas electorales nacionales.

La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en Costa Rica ha sido controversial, en el tanto se ha utilizado la consulta facultativa legislativa a la Sala Constitucional como mecanismo de obstrucción. Ante ello cabe resaltar ejemplos internacionales que proponen otra relación entre ambos poderes.

Primeramente, en Alemania, Bielorrusia, Bulgaria, El Salvador, Guatemala, Lituania y Turquía es posible el control constitucional solamente *a posteriori*. Por otra parte, otros casos como España, Portugal, República Checa y República del Congo, el control sobre las legislaciones se da *a priori*.

Muchos otros Estados, entre los que destacan Azerbayán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Hungría y Liechtenstein, el control se puede aplicar de manera indistinta; sea antes de la aprobación de la ley como cuando entra en vigencia.

En lo relativo al control sobre los tratados y convenios internacionales, la mayoría de países ejercen un control *a priori*, principalmente por razones prácticas. Esto debido a que el texto debe ser analizado antes de ser firmado por los altos jerarcas, ya que las implicaciones legales y económicas con la comunidad internacional pueden ser problemáticas.

Relación Ejecutivo- Legislativo

Diversos autores han reflejado la tendencia de Costa Rica hacia un sistema político enteramente parlamentario o un modelo híbrido semiparlamentario. Argumentos en favor del semiparlamentarismo se ven reflejados en la agenda de la Comisión de Reformas del Sistema Político durante el 2014 (Sequeira, 2014), en perspectivas de personas entrevistadas como Fernando Cruz, Carlos Pérez, Sergio Alfaro y Rodrigo Alberto Carazo, y en el informe de la Comisión de Notables bajo la Administración Laura Chinchilla Miranda. En este último inclusive se señala que el país se encuentra en una transformación hacia este híbrido y que podría implicar la instauración de la figura del Primer Ministro.

7. Reflexiones finales: Tareas urgentes para la reforma política democrática

Este documento ha realizado un recorrido por diversas variantes y fuentes de información sobre la reforma política en Costa Rica. En la primera sección se contextualiza la situación política actual, un momento de ruptura del bipartidismo tradicional con un multipartidismo polarizado producto de una campaña atípica por sus renuncias el cada vez más fuerte papel de las redes sociales, la idea del cambio (esperanzas y miedos) y un mayor personalismo político.

También se realiza un encuadre histórico sobre los diversas propuestas de reforma política realizadas desde el gobierno o la sociedad civil en los últimos años. Esto se constituye en nuestra primera fuente para indagar qué se ha dicho sobre la reforma y cuáles son las áreas de mayor interés para el cambio en la configuración del Estado y sus instituciones. Así por ejemplo se encuentra que las reformas propuestas sobre el Poder Legislativo son numerosas y variadas. Algunos sugieren cambiar la forma de elección de los diputados, permitir listas abiertas, aumentar el número de diputados nacionales y cambiar circunscripciones. También hay propuestas relacionadas con la Contraloría General de la República, sobre todo para hacer más expedito el control por ejemplo transformarlo en control ex post o mejorar la relación con la Asamblea Legislativa. Las sugerencias de cambio sobre el Poder Ejecutivo también son numerosas, destacan por ejemplo mejorar coordinación intersectorial a partir de las vicepresidencias, reforzar las potestades ministeriales, mejorar la rendición de cuentas a la asamblea, permitir la disolución del gabinete y la reelección consecutiva del Presidente. También hay sugerencias de cambio en la organización territorial del Estado y para lograr una mayor participación ciudadana. En general los aportes desde las comisiones institucionales y de la sociedad civil son muy valiosos pero han tenido poco eco en el debate político actual y rara vez se han transformado en cambios reales (Alpízar y Chacón, 2015).

Más allá del análisis en perspectiva histórica interesaba indagar el debate actual sobre la reforma política. Para ello se realizaron 20 entrevistas a figuras políticas, de la academia y los medios de comunicación para que brindaran su visión de los cambios que requiere el país y su sistema político para mejorar su gobernanza. Esas entrevistas permitieron recopilar un material muy valioso que se analizó en la sección 4. Más allá de las diferencias ideológicas, destaca un consenso, no siempre aceptado, sobre los cambios que se deben realizar, por ejemplo para mejorar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, mejorar el trabajo interno de la Asamblea Legislativa, cambiar la forma y cantidad de elección de diputados y diputadas.

La siguiente sección se construyó a partir de una encuesta de opinión para indagar las percepciones de los y las ciudadanos sobre temas cruciales de la reforma política. Allí se detallan los cambios que serían mejor vistos por la ciudadanía y aquellos que tendrían menos popularidad. Es la primera vez que se realiza una encuesta de este tipo y permite ver el apoyo popular de las medidas como por ejemplo la disolución del gabinete o la revocatoria de mandato para diversos puestos de elección popular. Si bien es cierto el criterio de popularidad de las medidas de reforma no debería ser la principal guía para acometerlas si es relevante considerar cuáles tendrían mejor aceptación.

Finalmente nos interesaba realizar el ejercicio académico de consultar otras fuentes y experiencias de países que han realizado diversos tipos de reforma. Esto permite

comparar que podría hacer el país según la experiencia de otros y eventualmente considerar las consecuencias de cada medida. Esa mirada comparada nos parece muy rica pues evidencia que el país se está quedando rezagado en varios campos. Por ejemplo otros países son más restrictivos en el uso del tiempo de los parlamentarios, la conformación del quoróm y la forma de presentar enmiendas. También se encuentra, entre otras cosas, que el tamaño del Parlamento costarricense es uno de los más pequeños del mundo e incluso en comparación con países similares la tasa de parlamentario por miles de habitantes es muy alta (Costa Rica tiene un diputado por cada 80 mil habitantes mientras que Uruguay tiene uno por cada 35.000). Esto empeora la representación política y perjudica seriamente la democracia.

Desde que iniciamos las conversaciones para realizar este trabajo, nos planteamos quienes suscribimos el mismo, que implicaría no solamente ordenar y poner sobre la superficie la construcción histórica el debate sobre las reformas políticas que desde diversos sectores se plantean como necesarias para nuestro sistema democrático; sino también, que implicaría sumarnos a ese debate.

En esta perspectiva, hay múltiples reformas que, como se ha visto, están en “la agenda pendiente” y mil veces aplazada en Costa Rica. Ahora bien, con las dificultades potenciales y los escepticismos sobre viabilidad incluidos, probablemente el principal resultado que arroja este trabajo, es precisamente que los temas de la reforma política dura; principalmente, relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo, así como reformas electorales; no son temas intocables en actores influyentes en la política, la economía, los medios de comunicación y la sociedad civil de este país. No se sabe dónde están los acuerdos posibles, pero lo que sí se revela como una alta coincidencia, es que la discusión es válida y oportuna. Ante todo, que es necesaria.

Esto es especialmente cierto, con miras a incrementar la eficiencia y la eficacia en la toma de decisiones. No se plantea como central potenciar la participación ciudadana en las decisiones que le afectan, que interesaba desde el principio observar. En términos generales, fomentar la participación ciudadana parece seguir planteándose en un nivel más bien de aspiración, como pocas medidas propuestas de concreción.

No ocurre así para las continuas interpelaciones a mejorar la acción pública del Legislativo y el Ejecutivo, a los que las propuestas apuntan en relación directa a mejorar a lo interno y en sus relaciones mutuas, respetando la independencia de Poderes, pero sin utilizar este principio como excusa, para ocultar falta de capacidades, de negociación, construcción de agendas nacionales y/o generación y consolidación de nuevos liderazgos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, parece necesario destacar algunos temas sobre los que no solamente es urgente, sino sobre todo importante, valorar la viabilidad

y asumir la osadía de acordar como país reformas, que implican apostar a más democracia y, a la vez, más dinamismo y agilidad en los procesos de toma de decisiones:

1. El papel central de la Contraloría General de la República, se fortalece y se acerca más a las necesidades y requerimientos de la Costa Rica del presente y el futuro, si se adopta de manera definitiva un enfoque de evaluación por resultados, o control ex post en la gestión por la protección de la hacienda pública, la transparencia y la idoneidad. Ello implica remozar las relaciones con las oficinas de control interno de las diversas instituciones y organizaciones.
2. Para lograr una mejor gestión del Ejecutivo se requiere mejorar la coordinación interinstitucional e intersectorial. Una opción es darle mayor poder a las Vicepresidencias pero también reforzar las rectorías de los Ministros.
3. Las ventajas para la gestión parlamentaria, el control ciudadano y la generación y consolidación de nuevos liderazgos, está asociada a la carrera parlamentaria, la posibilidad de reelección consecutiva de diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa.
4. También para mejorar la representación, la gestión del parlamento, la mejor distribución en las múltiples comisiones legislativas y es probable que la participación ciudadana, sobre todo, desde el control de la ciudadanía sobre quienes resultan electos, refiere al número de diputados. Una posibilidad que se ha sugerido en diversas ocasiones apunta a que cada cantón tenga representante en la Asamblea Legislativa y se sumen al menos nueve congresistas “nacionales”.
5. La acción parlamentaria de cada día, desvela la necesidad de limitar la consulta facultativa a la Sala Constitucional, que a la larga puede devenir en fortalecer el protagonismo de la Asamblea Legislativa en la toma de decisiones, así como en la mayor agilidad de dichos procesos decisorios.
6. En esta misma dirección, de comprometerse con el binomio de eficiencia y eficacia en la gestión parlamentaria, en la transparencia e idoneidad: la exigencia de registrar el voto parlamentario, así como reacomodar las sesiones ordinarias y extraordinarias de las y los diputados a la Asamblea a seis meses: mayo a octubre, sesiones extraordinarias, noviembre a abril, sesiones ordinarias. Entretanto, es necesario valorar seriamente los tiempos de intervención en las discusiones parlamentarias; lo mismo en relación a los tiempos para la presentación de mociones.
7. Finalmente, de nuevo, en atención a mejorar la capacidad de gestión pública y que ello esté mediado por mayor control ciudadano sobre sus representantes, se propone la posibilidad de reelección consecutiva, cerrada a una sola vez, de la presidenta o presidente de la república.

Entre muchas otras, estas reformas exigen de la nación el reconocimiento de que se encuentra efectivamente en una encrucijada, ante la que debe mostrar si está dispuesta a jugarse la apuesta por una ampliación y profundización de su régimen democrático,

así como un compromiso como mejorar toda la gestión pública, que no solamente genera parálisis y aplazamientos intolerables, sino falta de transparencia y desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones. Muchas de las reformas que se proponen requieren de reforma constitucional. No se han inventado, están en el tapete, porque han sido muchas veces planteadas por los más diversos actores. Este trabajo propone un emplazamiento: es el tiempo de tomar decisiones que significan trascender tiendas partidarias y posiciones oportunistas y dilatorias, para sumar en favor de principios y aspiraciones más generales y con mirada de más largo plazo. Es el tiempo de tomar decisiones. Es el tiempo? La pregunta queda planteada.

8. Fuentes

Acosta B. (2009) *El Control de la Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Justicia Constitucional, Universidad de Costa Rica.

Aja E. (1998) *Las Tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Actual*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ajenjo N. (2004) *El Papel y la Función de los Parlamentos Centroamericanos: Cuatro Casos Comparados*. *América Latina Hoy*. No. 38. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Alcubilla E. (1997) *La Disolución del Parlamento y el Parlamento Indisoluble*. Madrid: Acción Informativa del Parlamento Europeo.

Alpízar Rodríguez, Felipe; Chacón, Daniela (2015) *Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013*. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública* (68-69): 227-249, diciembre 2014.

Antillón A, Chang F, Gámez R., Macaya G, Trejos y Villalta G. (2005). *Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*. San José.

Arias B. (2013) *Costa Rica. La Consulta Legislativa de Constitucionalidad: Apuntes para la Toma de Decisión*. *Revista Judicial*. No. 109. San José: Corte Suprema de Justicia.

Arias, B. (2008). *Informe Final. Estudio comparativo de normativa parlamentaria. (Costa Rica confrontada con selección de países de Europa y América Latina) ¿Es perjudicial el Reglamento Legislativo costarricense?* Decimocuarto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Arias, B. (junio, 2012). Estudio Comparativo de Normativa Parlamentaria (Costa Rica Confrontada con Selección de Países de Europa y América Latina). Asamblea Legislativa. *Revista Parlamentaria, ¿Crisis Legislativa?: Negociación, Procedimiento e Inmunidad*, 19 (1), 173-269.

Asamblea Constituyente de Ecuador. (s.f.) Constitución Política.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1994, actualizado en 2015). *Reglamento de la Asamblea Legislativa*.

Asamblea Nacional de Ecuador. (2009). *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Suplemento 578. Registro Oficial.

Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL, Frente Nacional de Comunidades Amenazadas por Políticas de Extinción, Frente Universitario de la UCR, Plataforma Campesina Indígena de Desarrollo del Territorio Norte-Norte, Vargas, Luis Paulino, Vargas, Leiner. (2009). *10 medidas para enfrentar crisis económica con inclusión social y productiva*. San José: ANEP.

Asociación Nacional de Empleados Públicos, CADEXCO, CTRN, CANACOOOP, Mesa Nacional Campesina, Colegio de Ingenieros Agrónomos... (2003). *Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del Siglo XXI*. San José: ANEP.

Asociación Nacional de Empleados Públicos. (2005). *Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria*. San José: ANEP.

Asociación Nacional de Empleados Públicos. (2010). *Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común*. San José: ANEP.

Benavides V. (2014) *La Consulta Facultativa Legislativa de Constitucionalidad en Costa Rica: su Papel en el Control de Constitucionalidad*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Bonn P. (1998) *Francia*. Barcelona: Editorial Ariel.

Calderón M. (2013) *La Consulta Facultativa de Constitucionalidad: sus Aciertos y Desaciertos en la Última Década*. Tesis para optar por el grado de Maestría Profesional en Justicia Constitucional, Universidad de Costa Rica.

Carrillo R, Martínez J, Naranjo F, y Sauma P. (2011). *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS. Recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*. San José: OPS.

Carvajal M. (2009) *La Configuración Constitucional de los Poderes del Estado*. San José: Escuela Judicial.

Chaves J. (1986) *La Interpretación Auténtica de la Ley*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. (2002). *Agenda de Transformación fiscal para el Desarrollo. Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez*. San José: Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. (2002). *Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos- Informe 1*. San José: Ministerio de Hacienda.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. (2003). *El Problema no está en el propósito y sí en el abuso. Informe 2*. San José: Ministerio de Hacienda.

Comisión de Eficiencia Administrativa (2011). *Informe Noviembre 2010-Noviembre 2011*. San José: MIDEPLAN.

Comisión de Reforma del Estado Costarricense. (COREC I) (1989-1990). *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: MIDEPLAN.

Congreso Constituyente de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*.

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 649*.

Congreso de la República del Perú. (2005). *Reglamento del Congreso de la República del Perú*.

Congreso de la República del Perú. (s.f.). *Ley Orgánica de Elecciones*. Ley N° 26859.

Congreso de los Diputados de España. (1998). *Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982*.

Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, et al. (2012). *Proyecto País Gente Viviendo con Dignidad*. San José.

Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Ingresos Públicos. (2002). *El Sistema Tributario Costarricense-Contribuciones al Debate Nacional*. Editado por Fernando Herrero Acosta. San José: Contraloría General de la República.

Echandi M, Milano A. (2009) *La Consulta Facultativa de Constitucionalidad a los 20 Años de su Creación*. *Revista de Derechos Público*. No. 9-10. San José: Asociación Costarricense de Derecho Administrativo.

Escuín Palop, C. (2008). El Parlamento en el Derecho. *Cuaderno del Congreso de los Diputados*, 1. Madrid, España: Congreso de los Diputados.

Fundación CRUSA. (ND) *Estrategia Siglo XXI*. San José: CRUSA.

García M. (2008) *Instituciones y Actividad Legislativa en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

García Montero, M. (2008). *Instituciones y Actividad Legislativa en América Latina*. Barcelona, España: CIDOB.

García Montero, M. y Sánchez López, F. (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona, España: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Garrido V. (s.f.) *La Legislatura y su Terminación Anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento*. Roma: Universidad LUMSA.

Gil-Robles J. (1997) *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid: Acción Informativa del Parlamento Europeo.

Günter R. (1984) *El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania*. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 12. Baviera: Universidad Julius Maximilian de Würzburg.

Gutiérrez C. (1983) *Derecho Constitucional Costarricense. Ensayos*. San José: Editorial Juricentro.

Hines C. (2013) *Judicialización de la Política o Politización de la Justicia*. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*. Vol. 13, No. 13. San José: Asociación Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2014). *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Argentina: Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria.

Instituto Federal Electoral. (2011). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

La Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2000). *Ley Electoral*. Ley No. 331. La Gaceta.

La Roche H. (1972) *Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad en Venezuela y los Estados Unidos*. Maracaibo: Universidad de Zulia.

López A. (1987) *División de Poderes e Interpretación: Hacia una Teoría de la Praxis Constitucional*. Madrid: TECNOS.

Lösing N. (2002) *La Jurisdiccionalidad Constitucional en Latinoamérica*. Madrid: Dykinson S.L.

Méndez O. (1983) *La Separación de los Poderes y las Libertades Públicas*. San José: Editorial Juricentro.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Area de Modernización del Estado. (2008). *Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo*. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Político Económica. (1994). *La transformación del Estado Costarricense 1990-1994*. San José: MIDEPLAN.

Montero T. (2001) *La Consulta Legislativa de Constitucionalidad*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Nohlen, D. (1998). *América Latina: Una comparación de sus sistemas electorales*.

Nohlen, D, Picado, S. y Zovatto, D. (comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH/CAPEL.

Nolte, D. (2007). ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina. Bodemer, K, y Carrillo, F. (Ed.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz, Bolivia: GIGA/ BID/ REDGOB/ Plural Editores, 105-134.

Pacheco F, De La Cruz V, Jiménez M, Piza R, Volio F y Urcuyo C. (2011). *Propuestas para la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática*. San José: MIDEPLAN.

Pacheco J. (2013) *Desempleo juvenil en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación.

Pérez J. (1988) *Tribunal Constitucional y División de Poderes*. Madrid: TECNOS.

Pérez J. (1996) *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Pérez J. (1997) *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Poder Ciudadano YA! (s.f.). *Nuestra Propuesta*. Costa Rica.

Poder Legislativo de Chile.(2014). *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile*.

Poder Legislativo de Uruguay.(1998). *Reglamento de la Cámara de Representantes*.

Presidente de la Nación Argentina (s.f.). *Código Electoral Nacional*. Decreto N° 2135. Registro Oficial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Desafíos para la Democracia. Una propuesta para Costa Rica*. San José: PNUD-FLACSO.

Proyecto País vía Costarricense. (2012). *Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el buen vivir*. San José: Proyecto País.

Quesada J. (2011) *Sala Constitucional: Excesos en la Delimitación de sus Potestades como Contralor de la Constitucionalidad a la Luz de su Jurisprudencia*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Ramírez C, Meza W. (2013) *Principio de División de Poderes y Control de Constitucionalidad: del Equilibrio en el Ejercicio del Poder a la Supremacía del Tribunal Constitucional. ¿Abusos e Intromisiones de la Sala Constitucional en la Labor del Poder Legislativo?* Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica.

Romero C. (1975) *Derecho constitucional (Realidad Política y Ordenamiento Jurídico)*. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.

Saborío F. (2009) *Las Relaciones Jurídicas entre la Asamblea Legislativa con Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Sáenz J. (1991) *Orígenes del Control de Constitucionalidad*. San José: Corte Suprema de Justicia.

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Monterrey. (2013). *Acuerdo 26/2013*. Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Saña H. (1980) *El Tribunal Constitucional Alemán ¿Modelo para España?* México D.F.: Instituto de las Investigaciones Jurídicas.

Santos M, Pérez-Liñán A, García M. (2014) *El Control Presidencial de la Agenda Legislativa en América Latina*. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.

Shaeffer H, Haas T. (1998) *La Relación entre el Tribunal Constitucional y el Legislador*. Barcelona: Editorial Ariel.

Solís A. (1995) *El Control Parlamentario*. San José: PRODEL.

Solís A. (2000) *Control Político y Jurisprudencia Constitucional*. San José: CONAMAJ.

Solís A. (2000) *La Dimensión Política de la Justicia Constitucional*. San José: Imprenta Gráfica del Este.

Vargas J. (2007) *Tipología de las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el Sistema Presidencialista Costarricense*. Tesis para optar por el grado de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica.

Vivo, G. (2014). La materia electoral en la Constitución de la Nación Argentina y el Código Electoral Nacional, el Régimen de Acefalía. *Sufragio*. México D.F.: UNAM, 207-219.

Zovatto, D. y Orozco, J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México D.F.: IDEA Internacional y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3-212.

Entrevistas realizadas:

Alfaro, Sergio. (02 de diciembre de 2014) San José, San José de Costa Rica. Realizada a las 14:00 horas.

Carazo, Rodrigo. (21 de enero de 2015) Escazú, San José de Costa Rica. Realizada a las 15:00 horas.

Cruz, Fernando. (17 de noviembre de 2014) González Lahmann, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:00 horas.

Coto, Wálter. (05 de diciembre de 2014) San José, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:30 horas.

De la Cruz, Vladimir. (15 de enero de 2015) Calle Blancos, San José de Costa Rica. Realizada a las 14:30 horas.

Ferlini, Héctor. (19 de enero de 2015) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:00 horas.

Herrera, Mauricio. (24 de noviembre de 2014) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 11:00 horas.

Ibarra, Vilma. (01 de diciembre de 2014) Zapote, San José de Costa Rica. Realizada a las 09:00 horas.

Gordienko, Abril. (20 de noviembre de 2014) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 09:00 horas.

Laclé, Rolando. (17 de noviembre de 2014) Escazú, San José de Costa Rica. Realizada a las 16:00 horas.

Martínez, Juliana. (26 de febrero de 2015) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 11:30 horas.

Mendoza, Luis Fernando. (14 de enero de 2015) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:00 horas.

Murillo, Álvaro. (19 de noviembre de 2014) Tibás, San José de Costa Rica. Realizada a las 09:00 horas.

Pérez, Carlos. (27 de noviembre de 2014) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:30 horas.

Piza, Rodolfo. (26 de noviembre de 2014) Paseo Colón, San José de Costa Rica. Realizada a las 10:30 horas.

Sibaja, Gina. (13 de noviembre de 2014) San Pedro de Montes de Oca, San José de Costa Rica. Realizada a las 13:00 horas.

Urcuyo, Constantino. (09 de marzo de 2015) Tres Ríos, Cartago de Costa Rica. Realizada a las 09:00 horas.

Vargas, Albino. (20 de enero de 2015) San José, San José de Costa Rica. Realizada a las 13:30 horas.

Vega, Hannia. (13 de enero de 2015) Moravia, San José de Costa Rica. Realizada a las 15:00 horas.

Villalta, José María. (19 de enero de 2015). Cuesta de Moras, San José de Costa Rica. Realizada a las 15:00 horas.