

AUSTERIDAD, IDEOLOGÍA COMPROMETIDA Y ASAMBLEA PROACTIVA-PARTICULARISTA EN COSTA RICA, EN 2019*

Austerity, Ideological Compromise, and a Proactive-Particularist Assembly in Costa Rica, in 2019

JUAN MUÑOZ-PORTILLO 

Universidad de Costa Rica

Artículos
CIENCIA
POLÍTICA

RESUMEN

El primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada culmina en mayo de 2019. En general, 2019 fue un año de austeridad fiscal, protesta social y poco optimismo en la economía. El partido de gobierno, inclinado hacia la izquierda, cuenta con una fracción minoritaria en la Asamblea Legislativa. Esto lo motiva a formar una coalición con partidos de derecha. El sistema de partidos es uno de los más fragmentados en la historia de Costa Rica. Aun así, para un primer año de gobierno, este es uno de los de mayor producción legislativa en tres décadas. Tres factores se asocian a este resultado: compromiso del gobierno con el partido promedio en la Asamblea Legislativa, una Asamblea proactiva y mayor particularismo de los diputados.

Palabras clave: austeridad fiscal, Costa Rica, economía política comparada, particularismo, relaciones Ejecutivo-Legislativo.

ABSTRACT

The first year of Carlos Alvarado Quesada's government ends in May 2019. In general, 2019 was a year of fiscal austerity social protest, and little optimism in the economy. The minority government, leaning to the left, forms a coalition with right-wing parties. The party system is one of the most fragmented in the recent history of Costa Rica. Even so, for a first year of government, this is one of the highest legislative production in three decades. Three factors are associated with this result: government commitment to the average party in the Legislative Assembly, a proactive Assembly, and greater particularism of the deputies.

Keywords: fiscal austerity, Costa Rica, comparative political economy, particularism, Executive-Legislative relations.

* Agradezco a Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán y al Programa Estado de la Nación por facilitarme los datos sobre proyectos de ley aprobados en la década de 2010, que utilizo para mi análisis. Asimismo, a Adrián Pignataro e Ilka Treminio por su revisión y sugerencias. Finalmente, extendiendo mi agradecimiento a dos revisores anónimos por su revisión rigurosa y comentarios valiosos, los cuales han enriquecido este trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

El 8 de mayo de 2019 Carlos Alvarado Quesada, elegido bajo la bandera del Partido Acción Ciudadana (PAC), cumplió su primer aniversario como presidente de Costa Rica. El centro de investigación Programa Estado de la Nación (PEN) destaca que, para un primer año de gobierno, este registra el número más alto de aprobación de leyes sustantivas en años similares, desde 1986 (Alfaro Redondo et al. 2019). Este resultado se da en una Asamblea Legislativa altamente fragmentada. Según los resultados electorales de la última elección (febrero de 2018), alrededor de cuatro partidos tienen capacidad de ejercer influencia efectiva en el Poder Legislativo (tabla 1). Se podría pensar que la aprobación de proyectos de ley debería ser más difícil. No es solamente el hecho que se hayan aprobado más proyectos de ley sustantivos durante este periodo. También se aprueba la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que se orienta a la consolidación fiscal basándola, principalmente, en el recorte al gasto público (FMI 2019: 16). Además, la Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos, discutida a lo largo de 2019 es aprobada en enero de 2020. Algunos autores en economía política comparada destacan lo particularmente difícil que es adoptar políticas públicas orientadas a la austeridad fiscal y reformas laborales, debido a la fuerte oposición social y costos políticos con que se asocian (Alesina y Drazen 1991; Murillo 2001).

Tabla 1. Diputaciones de la Asamblea Legislativa, por partido, según resultado electoral de 2018

Partido	Escaños
Liberación Nacional (PLN)	17
Restauración Nacional (PRN)	14
Acción Ciudadana (PAC)*	10
Unidad Social Cristiana (PUSC)	9
Integración Nacional (PIN)	4
Republicano Socialcristiano (PRSC)	2
Frente Amplio (FA)	1
Total	57

Nota: *partido de gobierno. Esta tabla no toma en cuenta las divisiones en las fracciones o transfugas de diputados que se dan en los meses siguientes a la elección.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Estos resultados legislativos se alcanzan después de unas elecciones nacionales marcadas por una alta polarización alrededor de valores morales conservadores y progresistas (Pignataro y Treminio 2019). En ese ambiente electoral se formó una coalición de gobierno con partidos de izquierda y de derecha, que se mantiene con algunos altibajos en 2019. El contexto económico en ese año no es bueno. Más bien, los indicadores sugieren que ha empeorado respecto a años

anteriores. El Ejecutivo y el Legislativo se han comprometido con la austeridad fiscal y eso ha sido fuente de conflicto social. El de 2019 también es un año de campaña electoral municipal.

¿A qué se debe la alta aprobación de leyes sustantivas en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada, a pesar de las condiciones adversas? En este artículo me enfoco en responder esta pregunta. Tres factores pueden contribuir a hacerlo. En primer lugar, el cambio de posiciones de política o compromiso ideológico de parte del presidente hacia el partido promedio en la Asamblea Legislativa. En segundo lugar y relacionado a lo anterior, una Asamblea proactiva en la agenda legislativa. Un tercer factor, poco estudiado en Costa Rica, estaría asociado al particularismo legislativo. Esto podría ser indicativo de negociaciones complejas, que van más allá de las coincidencias ideológicas en la Asamblea Legislativa.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección II describo elementos de contexto económico y social. En la sección III describo el programa de austeridad fiscal implementado por el gobierno desde diciembre de 2018 y los efectos en términos de protesta social en 2019. En la sección IV presento un análisis de los factores que contribuyen a explicar la alta aprobación de leyes en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado. En la sección V presento conclusiones.

II. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

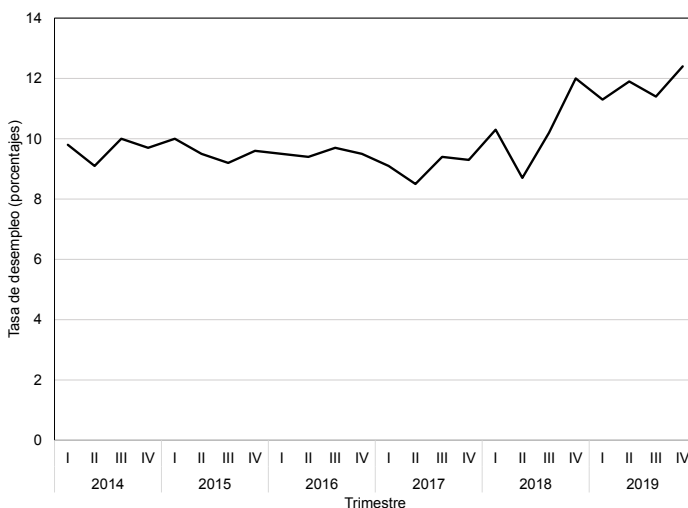
En términos de desigualdad de ingreso y pobreza no hay variación importante respecto a años anteriores. Sin embargo, uno de los factores más preocupantes en 2019 es el alto desempleo. El más alto de toda la década. Esto tiene consecuencias en las expectativas de crecimiento económico y optimismo de la población sobre el rumbo que lleva el país. El contexto de 2019 también está marcado por un déficit fiscal del Gobierno Central y una deuda pública elevados.

La desigualdad de ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, es un problema que se ha profundizado en la década de 2010. En comparación a otras naciones latinoamericanas, donde esta disminuyó, en Costa Rica más bien aumentó (Borges 2017; Pignataro y Treminio 2019). El promedio de la década ha sido 0.510. En 2018 fue de 0.514 y en 2019 se ha mantenido igual. Por otra parte, según el método de línea de pobreza o ingreso mínimo para cubrir necesidades básicas, en 2019, al igual que el año anterior, un 21% de la población costarricense se encuentra en condición de pobreza, de acuerdo con la última medición del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esto no cambia mucho del promedio de los últimos 26 años, de alrededor de 20%. Por otra parte, cerca de 5.8% de la población se encuentra en extrema pobreza, aunque este indicador es medio punto porcentual menor al año anterior (INEC 2019).

En 2019, como en 2018, se registraron tasas de crecimiento económico inferiores a años anteriores. No obstante, en 2019 el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue de 3.8%, mientras que el año anterior fue de 5.2%. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), factores que afectan la demanda interna y factores externos, contribuyen a este comportamiento hacia la baja (BCCR 2020). Respecto a los externos, entre otros, afectó las subidas en tasas de interés en distintas partes del mundo. También ha impactado a la economía nacional la crisis política y social en Nicaragua (desde abril 2018). Téngase en cuenta que Nicaragua es puente de las exportaciones terrestres desde Costa Rica hacia otras naciones de Centroamérica y México. Los problemas políticos en esa nación han obstaculizado ese tránsito (FMI 2019; BCCR 2020).

Con relación al poco crecimiento de la demanda interna, BCCR (2020) cita como una de las principales causas la caída en la confianza de los consumidores y de la empresa privada desde 2018. Esto se correlaciona con otras mediciones de opinión pública. El Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP) encuentra que se ha venido dando un aumento en las percepciones negativas sobre el rumbo que lleva el país. Alrededor del 60% de los entrevistados en los últimos dos años considera que el rumbo del país es malo o muy malo (CIEP 2019a). Y es que el desempleo ha tendido al aumento. Estos factores han sido observados en otros análisis similares al presente trabajo, durante el último lustro (Borges 2017; Pignataro y Treminio 2019). Sin embargo, desde el último trimestre de 2018 los problemas se han agudizado (gráfico 1). A decir verdad, el desempleo en 2019 es el más alto de toda la década (PEN 2019a: 37).

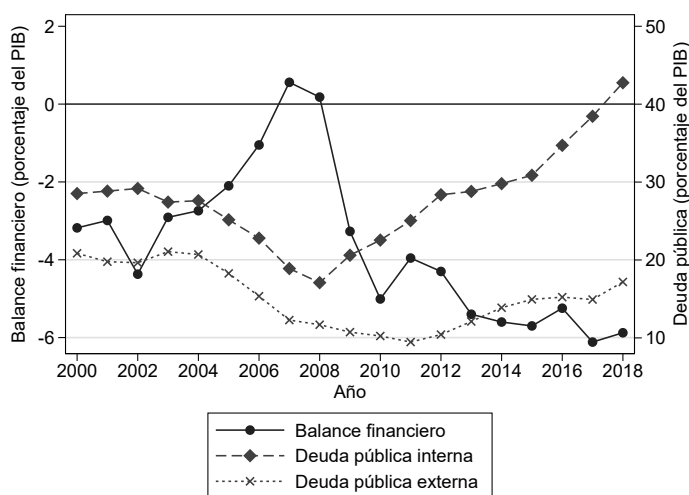
Gráfico 1. Tasa de desempleo, trimestral, 2014-2019



Fuente: elaborado con base en los informes anuales de la *Encuesta de continua de empleo*, del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

De acuerdo con BCCR (2020), otro factor que contribuye a la poca confianza en la economía es el alto déficit fiscal, asociado a una deuda pública que ha crecido con mayor velocidad en años recientes. Como se aprecia en el gráfico 2, las finanzas deficitarias se comienzan a observar a partir de 2009.¹ Estas han tendido a profundizarse desde 2013. Lo más preocupante es el aumento acelerado de la deuda pública interna,² con el consecuente peso que ello ejerce sobre el presupuesto público anual y en las tasas de interés en el sistema financiero nacional.

Gráfico 2. Balance financiero del Gobierno Central y deuda pública, 2000-2018



Nota: la línea negra horizontal marca el límite entre un balance financiero superavitario y uno deficitario.

Fuente: elaborado con datos de PEN (2020).

III. AUSTERIDAD FISCAL

El déficit fiscal se ha vuelto un tema de preocupación para distintos sectores de la sociedad.³ No obstante, aunque tal vez se ha ido formando un consenso en la sociedad costarricense sobre la necesidad reducir este y la deuda pública a niveles manejables, no hay consenso sobre la solución. Como sucede en otros sistemas políticos, para algunos sectores el peso de la respuesta debería recaer en el aumento de los ingresos. Particularmente, a través de impuestos progresivos que inclinen la imposición de tasas hacia el sector más rico de la población. Para otros, usualmente identificados con el neoliberalismo, el peso debería es-

¹ Para una explicación de las causas de este fenómeno véase Borges (2017) y PEN (2019a: 40).

² Estas son las obligaciones crediticias, en colones y en dólares, del gobierno central hacia los sectores público y privado de la economía costarricense.

³ Por ejemplo, en agosto de 2018, en una encuesta las personas entrevistadas ubicaron el déficit fiscal como el tercer problema más importante del país, después del desempleo y la inseguridad (CIEP 2018).

tar en el ahorro, mediante recortes al gasto público y reducción del tamaño del Estado (Stokes 2001: 80; Alesina *et al.* 2015).

En los gobiernos de Laura Chinchilla (2010-2014) y Luis Guillermo Solís (2014-2018) se hicieron intentos infructuosos para llevar a cabo una reforma fiscal (Borges 2017). Es en el gobierno de Carlos Alvarado (2018-2022) que se alcanza este objetivo, en buena medida, sobre la base de los proyectos presentados por el gobierno de Solís.⁴

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Entre setiembre y diciembre de 2018, tuvo lugar una de las huelgas más largas de la historia reciente de Costa Rica. El motivo fue protestar contra varios de los contenidos del plan fiscal que se negociaba en la Asamblea Legislativa (Madrigal 2018). Entre estos, la introducción de un impuesto de valor agregado (IVA), la adopción de medidas de recorte al gasto público y reformas en los regímenes de empleo público. A pesar de esto, el 3 de diciembre de 2018 este órgano aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), entrando a regir parcialmente al día siguiente. Otros cambios fueron aplicados, gradualmente, durante 2019. Este plan tiene una estructura similar a los proyectos que se intentaron aprobar bajo la administración anterior (véase nota al pie 4). En este sentido, la Ley consta de cuatro secciones principales: 1) IVA, 2) reformas a la Ley sobre Ingresos y Utilidades, 3) reformas a la Ley de Salario y Empleo Público y 4) Responsabilidad Fiscal de la República. En relación con el IVA, los diputados acordaron mantener la misma tasa del 13% del anterior impuesto de ventas, en lugar del 16% que se pretendía. No obstante, algunos bienes y servicios quedaron gravados con una tasa menor. Entre estos una tasa de 1% a bienes y servicios de la canasta básica. Este último impuesto ha sido especialmente controversial y parte del motivo de la huelga de 2018, pues se ha argumentado que afectaría a los hogares de menores ingresos (Valverde 2019b).

Respecto a las reformas a la Ley sobre Ingresos y Utilidades, se establece una tasación a las ganancias de capital con un impuesto único de 15%. Comienzan a tributar personas jurídicas como asociaciones de empleados. Empero, conti-

⁴ En el gobierno de Luis Guillermo Solís se introdujeron cuatro ambiciosos proyectos de ley de reforma fiscal. El primero, se proponía cambiar el impuesto de ventas de 13%, el cual gravaba únicamente la venta de bienes, pero no la venta de servicios, a un impuesto sobre el valor agregado. Este nuevo impuesto sería de un 16%. El segundo proyecto consistía en una reforma integral a la ley de impuesto sobre la renta, buscando dar mayor progresividad al sistema y reglas para evitar la elusión fiscal. El tercer proyecto se relacionó con el empleo público. Específicamente, pretendiendo uniformar regímenes salariales entre las instituciones públicas y regular el otorgamiento de los incentivos salariales. El cuarto proyecto fue la de Responsabilidad Fiscal. Con este se buscó incorporar a la normativa costarricense la institución de regla fiscal. El ciclo electoral impidió la aprobación de estos proyectos. En las elecciones nacionales del 4 de febrero, dado que ningún candidato presidencial alcanzó el umbral mínimo de 40% para declararse ganador, se debió de celebrar una segunda ronda con los dos candidatos más votados. A pesar de que en la Asamblea Legislativa hubo acuerdo a finales de febrero de 2018, que permitió aprobar un proceso abreviado de aprobación de un proyecto de reforma fiscal que condensaba esos cuatro proyectos, se agotó el tiempo y correspondió a la Asamblea entrante esta aprobación.

núan exentas las cooperativas y las zonas francas, a pesar de que para un sector crítico a las reformas estas debían gravarse (Avendaño Arce 2018). El proyecto original, presentado por el Poder Ejecutivo, también contempló reglas contra la práctica contable conocida como *subcapitalización*. Bajo esta, algunas empresas estarían recurriendo al sobreendeudamiento para reclamar que algunos de sus gastos son deducibles del impuesto sobre la renta. Asimismo, se pretendía limitar la posibilidad para empresas y personas físicas recurrir a paraísos fiscales para eludir impuestos. No obstante, a criterio de algunos sectores, el alcance de esta reforma es muy limitado para prevenir la elusión y evasión fiscal (Acción Institucional TEC 2018; Alfaro 2018).

En cuanto a empleo público, se establecen medidas que uniforman regímenes salariales, de evaluaciones de desempeño e incentivos a través de las distintas instituciones del Estado. Uno de los aspectos más controvertidos sobre el empleo público ha sido el incentivo conocido como *anualidades*. Esto se debe, en parte, a que esta remuneración se otorga sobre el salario bruto (esto es, salario base más incentivos). Esto impulsa hacia un crecimiento exponencial del salario en varios casos. Con la nueva legislación, las anualidades se otorgan sobre el salario base únicamente. Por último, el título IV, respecto a la regla fiscal, establece un “límite al crecimiento del gasto corriente” que estará “sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB” (Ley 9635, art. 9). Este mecanismo define varios mecanismos para limitar el gasto de acuerdo al nivel de deuda pública en relación con el PIB.

En este contexto, también se aprobó una amnistía tributaria la cual, supuestamente, contribuiría a reducir el déficit incentivando el pago de impuestos atrasados. Esta medida exonera de intereses y multas por atrasos en las deudas con el sistema de tributación. Estas exenciones han sido otra instancia que ha generado adversidad social, debido a que varias empresas muy grandes mantienen deudas cuantiosas con la hacienda pública y se han visto beneficiadas con la eliminación temporal de multas e intereses (Alfaro 2019).

De acuerdo con un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), el peso de la reforma fiscal está en medidas de contención de gasto, más que en la generación de ingresos. Según este análisis, alrededor de tres cuartas partes del ajuste a las finanzas públicas que generaría este plan hasta 2023 corresponden a medidas de contención de gasto, mientras que una cuarta parte estaría constituido por aumento de ingresos, especialmente por la implementación del IVA y medidas contra la evasión fiscal (FMI 2019: 13-16).⁵

⁵ Al momento de escribir, la emergencia por la pandemia del Covid-19 en el primer semestre de 2020 está impactando las finanzas públicas. Por lo tanto, evidentemente, es muy probable que estas estimaciones cambien.

Un año de protesta social

Desde 2017 se observa un aumento en el número de acciones colectivas, principalmente, dirigidas contra el plan fiscal (Alfaro Redondo *et al.* 2019: 15). Aunque no se tienen datos cuantificables para 2019, la protesta social continuó ese año. Como reacción al plan fiscal, hubo huelgas de empleados de los servicios de salud, como también acciones colectivas por parte de empleados y estudiantes de las universidades públicas. Otras reformas de política económica con relación a empleo público y la ley de huelgas también motivaron la manifestación de empleados públicos. Un proyecto de ley para implementar un modelo de educación dual movilizó a estudiantes de secundaria. La reivindicación de este movimiento se mezcló con las reivindicaciones de grupos conservadores. En contraste, el movimiento de mujeres exigió la aprobación de una norma técnica para regular el aborto terapéutico en el país.

En febrero tuvo lugar una huelga del personal de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Esta es una institución que administra la seguridad social y los servicios de salud del país, entre estos, las clínicas y los hospitales. El movimiento sindical exigía el reconocimiento de las anualidades y otros incentivos salariales. La cúpula de la CCSS, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Trabajo acordaron con los sindicatos de la CCSS que no se aplicarían recortes a incentivos como las anualidades. En agosto nuevamente estos sindicatos se alzaron en huelga ya que, según el gobierno, en consonancia con el plan fiscal, no era posible cumplir con dos de los puntos negociados en el acuerdo de febrero, respecto al pago de anualidades y otros incentivos. Finalmente, firmaron un nuevo acuerdo en donde el gobierno se compromete a respetar el pago de esos incentivos. No obstante, eso ha generado reacciones negativas en sectores a favor de la austeridad (Aguirre-Raftacco *et al.* 2019).

Otro caso se da alrededor de la negociación de las transferencias del presupuesto del gobierno a las universidades públicas. La Constitución Política de Costa Rica instituye el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). Los distintos gobiernos han negociado con las universidades públicas la fórmula de cálculo de este fondo. Sin embargo, en 2011, en el contexto de aprobación de una reforma constitucional que obliga al Estado a garantizar una inversión de 8% anual del PIB para educación pública, el gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014) y las universidades públicas alcanzaron un acuerdo para llegar a 2015, con un monto anual para el FEES no menor a 1.5% del PIB. Esa meta a la fecha no se ha cumplido. Sin embargo, durante la década de 2010 el fondo aumentó considerablemente respecto a décadas anteriores (PEN 2019b: 208). Esto, en parte, a que la Constitución (artículo 85) establece que el FEES no se puede disminuir respecto al año anterior.

En el contexto de alto déficit fiscal, el gobierno, la Contraloría General de la República (CGR),⁶ la Asamblea Legislativa y algunos medios de comunicación

⁶ Esta es la entidad de fiscalización superior de la hacienda pública.

han mantenido un pulso con las universidades públicas alrededor del FEES (PEN 2015: 222). En el proceso de negociación del presupuesto para 2020, las universidades y el gobierno firmaron un acuerdo en que los centros de enseñanza e investigación se comprometían a una inversión de capital de 70,000 millones de colones (alrededor de US\$123 millones) para ese año. Sin embargo, en ese documento no se especifica de donde provendrían esos fondos. Para el Ministerio de Hacienda, se debía interpretar que el origen de ese dinero era el FEES. Según las universidades, esa interpretación les comprometía. Para las autoridades universitarias, este desvío ponía en riesgo los presupuestos para pago de salarios, becas estudiantiles y transferencias a las sedes que tienen las universidades en distintas regiones del país.

El 17 de octubre estudiantes de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), de la Sede Regional del Pacífico de la Universidad de Costa Rica (UCR) y de la Facultad de Ciencias Sociales de esta última tomaron edificios impidiendo el acceso a los mismos. Estudiantes de otras facultades y sedes regionales de la UCR hicieron lo mismo en días siguientes. La protesta se prolongó por tres semanas y se intensificó con marchas multitudinarias de estudiantes y funcionarios, como también bloqueos de parte de los primeros en vías principales (Valverde 2019a). El Poder Ejecutivo y representantes de las universidades lograron un acuerdo para evitar un recorte en el presupuesto tan significativo para las universidades. No obstante, la Asamblea Legislativa recortó 35,000 millones de colones (US\$ 61.5 millones) cuando el presupuesto fue revisado por este órgano. En medio de esta coyuntura, renunció la ministra de Hacienda, Rocío Aguilar. Sin embargo, no está claro si este conflicto tuvo alguna relación con su renuncia. Entre otros factores, en el mismo periodo la CGR emitió una recomendación de sanción administrativa contra la ministra. El caso se remonta a 2018, cuando ella y otros tomadores de decisiones de la Administración Pública, no reportaron a la Asamblea Legislativa un faltante presupuestario para cubrir el servicio de deuda del país.

No todas las acciones colectivas en 2019 estuvieron directamente asociadas a la austeridad fiscal impuesta por la Ley 9635. Algunos sectores se movilizaron para exigir al gobierno que aprobase una norma técnica que definiría mejor a las circunstancias anteriores, bajo qué condiciones el personal médico puede proceder a practicar un aborto cuando la salud o la vida de la madre está en riesgo. Varios diputados conservadores amenazaron con no aprobar legislación de importancia para el Ejecutivo, si este firmaba el decreto ejecutivo que aprobaba esta norma técnica. Carlos Alvarado no firmó el decreto ejecutivo sino hasta diciembre de 2019; año y medio después de haber comenzado su mandato. Esto a pesar de la presión ejercida por grupos favorables a la norma para que lo hiciera antes (Murillo 2019).

La discusión del proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos (en adelante, Ley de Huelgas), es otra instancia que ha generado protesta desde el sector trabajador (Aguirre-Raftacco *et al.* 2019). En parte, la propuesta estuvo motivada, según sus proponentes, por la

larga huelga de 2018 contra el plan fiscal (Díaz Zeledón 2020). Entre otras cosas, esta ley, aprobada en enero de 2020, posibilita los rebajos salariales durante la huelga y prohíbe del todo las huelgas en servicios considerados por la ley como esenciales —salud, seguridad pública y comedores escolares—. En este sentido, deja sin efecto una de las reformas al Código Procesal Laboral (CPL), en vigor desde 2017, que las permitía.⁷ Durante la discusión, se quiso clasificar educación como un servicio esencial. No obstante, la nueva ley lo define como un servicio estratégico y limita el derecho a huelga en ese sector a 21 días. Otro tema controversial fue el derecho a huelga contra políticas públicas. Esta fue una novedad de las reformas al CPL. La Ley de Huelgas no las prohibió completamente. Sin embargo, establece que estas podrán llevarse a cabo “siempre que dichas políticas afecten de forma directa los intereses económicos o sociales de los trabajadores” y limita su duración a 48 horas (artículo 81, inciso b).

Paralelo a esto se da otro proceso de protesta social, apoyado por agremiados de los sindicatos del sector público. Entre junio y julio de 2019 inició un movimiento de estudiantes de secundaria en protesta contra el proyecto de Ley de Educación y Formación Técnica Dual. Bajo este esquema, estudiantes mayores de 15 años que lo deseen pueden llevar parte de sus estudios de secundaria como prácticas en empresas. Para las personas que defienden este proyecto, esta modalidad le permitiría al estudiante desarrollar experiencia para después integrarse con mayor facilidad al mercado laboral. Se atenderían, además, necesidades del mercado laboral. Los detractores de la propuesta argumentan que se deja en indefensión en términos legales al estudiante, se recarga su trabajo académico y se estaría creando mano de obra barata (Sobre la Mesa 2019). Por motivos que no están del todo claros, esta protesta se mezcló con una manifestación en contra de los programas de educación sexual del Ministerio de Educación Pública y su política de implementar servicios sanitarios neutros en los centros educativos del país. Así como también, el rechazo a un nuevo sistema de evaluación de estudiantes de secundaria, conocido como pruebas para el Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO). Chóferes de camión del sector privado se unieron a la protesta bloqueando el tránsito en distintas partes del territorio nacional, lo que generó mayor descontento social e impacto en los medios de comunicación. La protesta concluyó con la renuncia del ministro de Educación Pública.

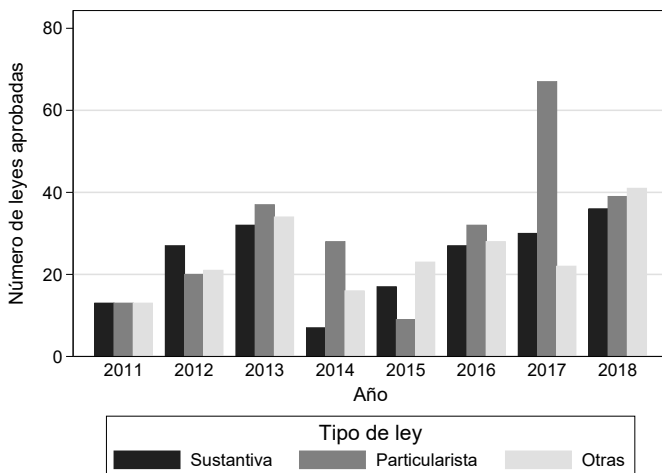
IV. ALTA APROBACIÓN DE LEYES: DESCRIPCIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS

A pesar de la austeridad, el débil desempeño económico, desempleo alto y la protesta social, el primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada se caracteriza por ser un año de alta aprobación legislativa. El PEN destaca que la aprobación de leyes sustantivas en ese periodo es la más alta para un primer

⁷ Para un análisis del proceso de reforma al CPL, véase Viales Hurtado et al. (2016).

año de gobierno, en más de 30 años⁸ (Alfaro Redondo *et al.* 2019: 9-10). De hecho, durante la última década fue la más alta desde 2013 (gráfico 3).⁹

Gráfico 3. Número de leyes aprobadas, por año y por tipo de ley, 2011-2018



Fuente: elaborado con datos de Alfaro Redondo et al. (2019).

La aprobación legislativa; en especial, de leyes sustantivas, se da en una Asamblea Legislativa muy fragmentada. Este es un factor que se cree normalmente se relaciona, más bien, con baja producción legislativa (Cox y Morgenstern 2001). Estos resultados también se dan bajo un gobierno que ha gozado de poca popularidad. La administración de Alvarado comenzó con niveles altos de percepción negativa en la opinión pública, los cuales se mantuvieron a lo largo de su primer año (CIEP 2019b: 9). Una literatura en ciencia política encuentra asociación entre la popularidad presidencial y el éxito legislativo (por ejemplo, Canes-Wrone y De Marchi 2002). Evidentemente, este no es el caso del primer año de gobierno de Alvarado Quesada. Se podría sugerir también que el presidente tiene incentivos para recurrir a sus poderes de decreto, para desarrollar su agenda de políticas, procurando evitar al Legislativo. Esto podría inducir a un comportamiento reactivo de este último (Cox y Morgenstern 2001). No obstante, el número de decretos emitidos durante el primer año de Carlos Alvara-

⁸ El Programa Estado de la Nación define “legislación sustantiva” como “toda aquella legislación que tenga un impacto sobre el Desarrollo Humano del país. Entre ellas la creación y reconocimiento de derechos, proyectos de inversión pública, ampliación/disminución de las capacidades del Estado, reformas constitucionales, creación de parques nacionales, y modificaciones a la división político-administrativa del país, entre otras. De la misma manera, se incluyen ciertos convenios y tratados internacionales, que por su naturaleza tienen impacto sobre el desarrollo humano, como ejemplo en temas de derechos humanos, legislación tributaria, y conservación ambiental, entre otros” (Programa Estado de la Nación y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa 2013: 12).

⁹ Más adelante, defino las otras dos categorías presentes en el gráfico 3.

do es inclusive menor al promedio de decretos emitidos por sus antecesores, en las últimas tres décadas (Alfaro Redondo et al. 2019: 12).

A pesar de todas estas condiciones adversas, ¿qué explica la alta aprobación legislativa, en especial de leyes sustantivas, en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada? En este trabajo encuentro que tres factores interrelacionados se asocian a ese resultado. En primer lugar, compromiso ideológico del gobierno hacia el partido promedio en la Asamblea Legislativa. En segundo lugar, una Asamblea Legislativa proactiva. Por último, un mayor particularismo de este mismo actor.

Compromiso ideológico del gobierno con el partido promedio

Se podría argumentar que un factor que, probablemente, contribuye a explicar el fenómeno de alta aprobación legislativa, sería un sentido de urgencia del Poder Ejecutivo por aprobar la reforma fiscal. Una literatura en economía política comparada encuentra que algunos gobiernos, bajo situaciones de déficit fiscal elevado, adoptan medidas de austeridad fiscal impopulares. Esto con el fin de alejar la percepción de riesgo de impago en los mercados de deuda soberana (Stokes 2001: 93; Kaplan 2013: 8). El cambio ideológico en el gobierno alcanzaría otras áreas de política económica. En general, un cambio hacia el neoliberalismo. Stokes (2001: 25) relaciona la ideología neoliberal a la creencia en que el papel del Estado es procurar la eficiencia de los mercados. Esto usualmente conlleva control de inflación como meta primordial; además de otras medidas que, en teoría, contribuirían a mercados eficientes. Relativo a política fiscal, el neoliberalismo apunta a un tamaño reducido del Estado, asociado a su vez a un nivel bajo de gasto público.

Sin embargo, no todas las políticas adoptadas en el caso de estudio se relacionan a política económica. Arnold *et al.* (2017) argumentan que, en general, gobiernos de sistemas presidenciales con minoría legislativa, probablemente, procurarán que sus políticas públicas converjan hacia el *partido ideológico promedio* en sus respectivas asambleas, aunque esto contraríe su base de votantes. Esto es más probable si los gobiernos son de coalición (Raile *et al.* 2011; Chaisty *et al.* 2018). Efectivamente, el partido de Carlos Alvarado Quesada tiene una fracción minoritaria en la Asamblea Legislativa y su gobierno es de coalición (tabla 2).

La tabla 2 resume datos de la composición ministerial por partido en el primer año de gobierno, desde 1978. La tabla también presenta datos del número de escaños del partido de gobierno y del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP), según el índice de Laakso y Taagepera (1979). Se observa que las coaliciones en los gabinetes de gobierno son algo bastante reciente. La coalición de gobierno más grande en todos los periodos comprendidos en la tabla 2 se

Tabla 2. Composición del gabinete en primer año, control de escaños legislativos del partido de gobierno y número efectivo de partidos políticos parlamentarios, 1978-2018

Primer año de gobierno*	Porcentaje de escaños del partido de gobierno	Puestos en el gabinete				NEPP	
		Partido de gobierno	Sin partido	Otros partidos	Total		
1978-1979	Coalición Unidad	47.4	22	0	0	22	2.4
1982-1983	PLN	57.9	16	0	0	16	2.3
1986-1987	PLN	50.9	21	0	0	21	2.2
1990-1991	PUSC	50.9	22	0	0	22	2.2
1994-1995	PLN	49.1	22	1	0	23	2.3
1998-1999	PUSC	47.4	22	1	0	23	2.5
2002-2003	PUSC	33.3	22	2	0	24	3.6
2006-2007	PLN	43.9	19	1	0	20	3.3
2010-2011	PLN	42.1	27	2	0	29	3.9
2014-2015	PAC	22.8	13	11	3	27	4.9
2018-2019	PAC	17.5	11	5	14	30	4.7

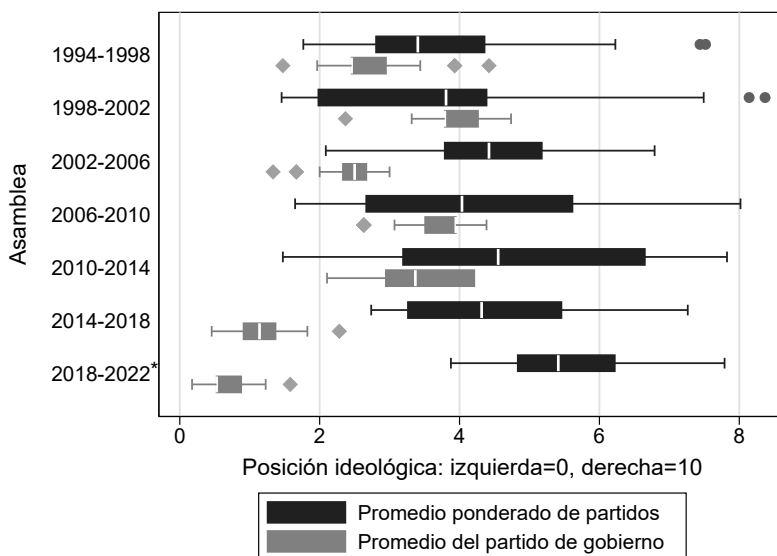
Nota: *se define *primer año de gobierno* como el año que comienza el 8 de mayo y termina el 7 de mayo, a partir del traspaso de poderes entre gobierno saliente y gobierno entrante.

Fuente: datos de composición del gabinete son de Hernández Naranjo (2019).

da en el primer año de Carlos Alvarado Quesada. Seis partidos tuvieron uno o más puestos en el gabinete. Entre estos, ocho puestos el PUSC y cuatro el PLN; partidos que también han ocupado la presidencia anteriormente. Este gobierno coincide con tener la fracción legislativa más pequeña en la historia reciente de Costa Rica, además de la segunda Asamblea Legislativa más fragmentada para el mismo periodo.

Para estimar las dimensiones del partido ideológico promedio, utilizo datos de la encuesta del Proyecto Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (PELA) (Alcántara 2018). Este se basa en la percepción que tienen los diputados sobre su propio partido y otros partidos representados en la misma legislatura. Los diputados entrevistados dan una calificación a cada partido en una escala de uno a diez, donde uno es izquierda y diez es derecha. En el gráfico 4 comparo la percepción de la ideología del partido de gobierno, desde 1994 hasta 2018, con el promedio de la posición ideológica de los partidos representados en la Asamblea Legislativa. Este último lo pondero por la proporción de escaños de cada partido, para tomar en cuenta su peso relativo en su respectiva Asamblea.

Gráfico 4. Percepción de la posición ideológica de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, según encuesta de PELA



Fuente: elaborado con datos de Alcántara (2018).

Nota: * en esta asamblea solamente se midieron las percepciones que los entrevistados tenían sobre los cuatro partidos principales, que concentraban 50 de los 57 escaños disponibles. En las demás asambleas se miden las percepciones acerca de todos los partidos.

Los datos del gráfico 4 responden a lo que creen los diputados entrevistados es la posición ideológica de su partido y la de los otros partidos. Esto nos da una aproximación tan buena como es posible, para analizar las distancias ideológicas entre partidos. Se puede observar un contraste muy fuerte en las dos últimas asambleas (2014-2018 y 2018-2022), ambas de gobiernos del PAC. En los dos casos, la mayoría de personas diputadas entrevistadas consideran al partido de gobierno muy inclinado hacia la izquierda. En cambio, las percepciones sobre los demás partidos se desvían hacia la derecha; especialmente, en la última Asamblea.

La coalición del gobierno de Alvarado Quesada se comenzó a formar en el período entre las elecciones presidenciales y legislativas del 4 de febrero de 2018 y el balotaje, realizado dos meses después. Las negociaciones tuvieron lugar en un contexto dominado por la discusión alrededor del matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo y a la implementación de programas de educación sexual y afectividad, para estudiantes de décimo año de secundaria. Estos se comenzaron a implementar en marzo del mismo año. El candidato del PUSC, Rodolfo Piza, dio su adhesión a Alvarado Quesada. Esto no sin antes asegurar compromisos de parte de este último respecto a que se fijarían reglas de disciplina fiscal garantizadas constitucionalmente.

Además, que se garantizarían límites máximos en la imposición de tributos de renta a ingresos pasivos de capital. Según el análisis presentado en la sección anterior, en materia de política económica estas medidas se acercan más al modelo de control del déficit fiscal a través de ahorro o recorte de gastos. Adicionalmente, Piza solicitó a Alvarado que se suspendiera el inicio de los nuevos programas de educación sexual para décimo año (Solano 2018; Pignataro y Treminio 2019).

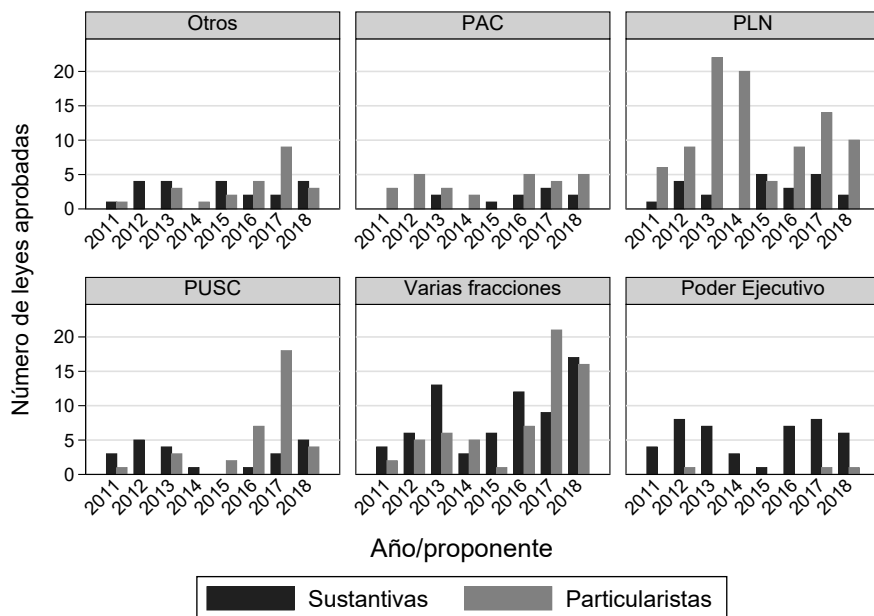
Después de las elecciones, Piza se integró al gabinete como ministro de la Presidencia (Hernández Naranjo 2019). También lo hicieron otros miembros del PUSC. Para dar una idea del constreñimiento en posiciones ideológicas de política, en 2018 el promedio de posicionamiento ideológico, según datos del PELA, para el PAC fue de 3.8. Por su parte, para el PUSC, el segundo partido más grande en la coalición, el promedio fue de 7.1. Es decir, se ubicarían en extremos ideológicos muy opuestos. Estos factores explicarían mejor por qué Alvarado Quesada, como presidente, asume además algunas políticas conservadoras, aunque estas vayan en contra de los simpatizantes de su partido. Por ejemplo, la demora en aprobar la norma técnica para la interrupción del embarazo. Esto no quiere decir que el gabinete sea estable. El año 2019 vio varios e importantes cambios ministeriales. En alguna medida, esto ha sido consecuencia de la poca cohesión ideológica entre miembros del gabinete y los escasos vínculos políticos y sociales que comparten más allá de la coalición (Murillo 2020).

Una Asamblea Legislativa proactiva

De acuerdo con Santos *et al.* (2014), las asambleas legislativas de América Latina pueden ser proactivas.¹⁰ Además de un ejecutivo con una fracción legislativa pequeña, esto dependerá, de acuerdo con su análisis, de reglas institucionales que dan menos potestades a los ejecutivos para iniciar leyes. Asimismo, que haya fragmentación parlamentaria —muchos partidos se distribuyen los escaños— y alta coherencia ideológica. El gráfico 5 sugiere que en la última década la agenda parlamentaria ha estado dominada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

¹⁰ Santos *et al.* (2014) debaten el argumento de Cox y Morgenstern (2001) quienes sugieren que las asambleas en América Latina son reactivas. Véase también García Montero (2007).

Gráfico 5. Número de leyes aprobadas, por año, tipo de ley y proponente de la iniciativa, 2010-2018



Fuente: elaborado con datos de Alfaro Redondo et al. (2019).

Notas: el gráfico no incluye la categoría de “otras leyes” diferentes a sustantivas o particularistas. Cada año legislativo —legislatura— corre a partir del 1 de mayo hasta el 30 de abril del año siguiente.

Es interesante notar que tanto para proyectos de ley particularistas como aquellos de carácter sustantivo que han sido aprobados, la mayoría de propuestas han sido introducidas por alianzas de diputados de distintas fracciones.¹¹ Para el caso de Costa Rica no hay variación temporal en los factores institucionales relacionados a poderes de iniciativa legislativa. Dejando de lado esta variable, los últimos tres factores identificados por Santos *et al.* (2014) en asambleas proactivas, podrían darnos una mejor comprensión a lo que observamos en Costa Rica. Esto no solamente en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado. A decir verdad, en los últimos cinco años. Es decir, se encuentra mayor fragmentación en la Asamblea Legislativa y, como vimos en la sección anterior, también cohesión ideológica y una minoría parlamentaria. Estos factores se correlacionan con leyes aprobadas que han sido iniciadas en su mayoría desde la misma Asamblea Legislativa.

¹¹ Siguiendo a Crisp *et al.* (2004), en este trabajo he clasificado las leyes aprobadas como particularistas si benefician a una localidad —por ejemplo, municipio—, sector, persona física o persona jurídica particular. Las leyes programáticas corresponden a bienes indivisibles que benefician a la nación (Cox y McCubbins 2001; Crisp *et al.* 2004). Las leyes sustantivas caen dentro de esta última categoría. Estas han sido clasificadas de esa manera por el equipo de investigación del Programa Estado de la Nación, siguiendo su propia definición (véase nota al pie 8).

No obstante, el enfoque de Santos *et al.* (2014) si bien ayuda a dar sentido a la proactividad de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en temas de política sustantiva, no explica por qué se observa una alta aprobación de leyes particularistas en el mismo periodo (gráfico 5). Investigadores como Cox y Morgenstern (2001) y Raile *et al.* (2011) consideran que el particularismo es importante en la dinámica de relaciones Ejecutivo-Legislativo, en especial, en gobiernos de coalición. Su análisis está más enfocado en los recursos fiscales que maneja el Poder Ejecutivo, que utiliza para negociar con diputados. Sin embargo, existe evidencia de que las personas legisladoras también utilizan los recursos legislativos —como iniciativas de ley y control de comisiones que tienen implicaciones locales— para impulsar su agenda particularista (Stratmann y Baur 2002; Crisp *et al.* 2004; Chasquetti y Micozzi 2014; Muñoz-Portillo 2020). Aunque no aspiro a probar una relación causal entre la aprobación de leyes particularistas y leyes sustantivas, sí considero que la descripción que presento a continuación brinda una aproximación reciente, para un tema que ha sido poco estudiado en la política costarricense.¹²

Una Asamblea Legislativa particularista

Entre las estrategias particularistas, la literatura ha puesto especial atención a lo que llama *pork barrel politics* —o simplemente *pork*— (Cox y McCubbins 2001; Cox y Morgenstern 2001; Raile *et al.* 2011). Un concepto de difícil traducción, que tiene su origen en la práctica política de los miembros del Congreso de los Estados Unidos. *Pork* se puede definir como la utilización de recursos públicos nacionales para beneficiar localidades específicas; por ejemplo, con bienes de capital, como construcción de edificios públicos o reparación de calles municipales. También, implica extracción de rentas que pueden beneficiar, indirectamente, a los habitantes de localidades específicas. Entre otras, las exenciones de impuestos o subsidios a industrias geográficamente focalizadas. Todo esto tiene un costo colectivizado a través de las finanzas públicas nacionales (Cox y McCubbins 2001: 47-78). El *pork* no es el único bien de tipo particularista. Los legisladores también procuran recursos a veces a través de legislación que beneficia a sectores específicos —por ejemplo, sindicatos o cámaras empresariales— y a personas físicas o jurídicas, aunque estas no se manifiesten en gasto público o exenciones. Los fines son similares (Taylor-Robinson y Díaz 1999). Esto es, buscar su reelección o contribuir a que sus partidos aseguren cuotas de poder en elecciones siguientes, aunque no puedan reelegirse. Cuando no pueden optar por su reelección, procurar votos para el partido a través de particularismo beneficia a las personas diputadas con otro tipo de puestos públicos, como embajadas y ministerios (Taylor 1992; Carey 1996: 126).

Para el análisis que presento a continuación me enfoco en el particularismo vinculado a las circunscripciones de los diputados, lo que permite analizar cómo

¹² Taylor (1992) y Carey (1996) son trabajos que estudian muy bien este tema en Costa Rica. Sin embargo, no lo hacen bajo condiciones de gobiernos de coalición.

se distribuyen bienes públicos en sus circunscripciones. Este no solamente es *pork*, sino también leyes que benefician a entidades específicas que tienen su ubicación en municipios determinados. Esto me interesa también porque 2019 es un año de campaña electoral municipal. Para algunos, este factor puede interferir sobre el ciclo de políticas públicas (por ejemplo, FMI 2019). Aunque, desafortunadamente, no cuento con datos para todo 2019, puedo analizar el ciclo electoral desde mayo de 2010. Suponiendo que no existen factores extraordinarios en la elección de febrero de 2020, este análisis da una idea de cómo afecta el ciclo electoral municipal en la aprobación de leyes particularistas.

En total, entre mayo de 2010 y abril de 2019, se aprobaron 249 leyes particularistas. De estas, 184 están dirigidas a cantones específicos u organizaciones que están ubicadas en algún cantón identificable.¹³ Para algunos cantones no hay leyes aprobadas en ningún año ¿Qué explica que para algunos cantones y no otros se aprueban leyes particularistas promovidas por diputados? ¿Tiene alguna relación el ciclo electoral municipal? ¿Se han aprobado más leyes particularistas en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada? ¿Por qué algunas leyes las introdujeron grupos de diputados de distintas fracciones?

En la tabla 3 presento resultados de un análisis de regresión logística usando un panel de datos de efectos aleatorios, con las leyes aprobadas por cantón, entre las legislaturas del 1 de mayo de 2010 al 30 de abril de 2019.¹⁴ La variable dependiente es igual a 1 si el cantón i ha recibido una ley particularista aprobada en el año t . Es igual a 0 si el cantón no ha recibido una ley de este tipo en el mismo periodo. De acuerdo con Edwards y Thames (2007), en sistemas electorales que utilizan listas cerradas, como el de Costa Rica, los partidos tenderán a focalizar sus esfuerzos en lugares donde obtienen una mayor proporción de votos. Para evaluar esta proposición, una de las variables explicativas del presente análisis es el porcentaje de votos por cantón respecto al total nacional, que obtuvieron los partidos en la elección anterior. Esta variable está en forma de logaritmo natural dado que tiene una distribución sesgada hacia la izquierda. Incluyo variables de este tipo para cada uno de los tres partidos que han alcanzado la presidencia desde 1986 —PAC, PLN y PUSC— (véase tabla 2 arriba).¹⁵

¹³ En Costa Rica los cantones son equivalentes a municipios.

¹⁴ El modelo de efectos aleatorios es un modelo estadístico de dos niveles —datos anuales anidados por cantón— que fija un intercepto por cantón, pero asume que los efectos —coeficientes— cantonales a ese nivel son aleatorios. Este modelo contribuye a controlar por heterogeneidad a ese nivel territorial. Para decidir entre un modelo aleatorio, o su alternativa, un modelo con efectos fijos —que asume la existencia de variables omitidas específicas de cada cantón— llevé a cabo un test de Hausman, como recomienda la literatura especializada (véase Pignataro 2018). Los resultados del test revelan que no hay diferencias sistemáticas entre el modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios. El segundo es más eficiente, ya que no hay pérdida de datos, lo que sucede con un modelo fijo si en algunas secciones transversales no hay variación temporal. Por lo tanto, el modelo de efectos aleatorios es más adecuado.

¹⁵ El antecedente del PUSC fue la Coalición Unidad cuyo candidato, Rodrigo Carazo Odio, resultó electo presidente en 1978. En 1983 esta coalición electoral se constituyó como Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Entre 1986 y 2010 el PUSC y el PLN ocuparon intermitente la presidencia de Costa Rica, el sistema de partidos en la Asamblea Legislativa estuvo dominado por estos dos partidos hasta 2002, cuando el PAC les resta escaños en este poder de la República (Pignataro y Treminio 2019: 240).

La categoría *Otros partidos* incluye partidos que no se han hecho con la silla presidencial en el Poder Ejecutivo.¹⁶

También agrego una variable categórica para distinguir las municipalidades que ganó cada uno de los partidos principales (PAC, PLN y PUSC) y los otros partidos en la elección anterior. El porcentaje de correlación entre estos dos grupos de variables es muy bajo, inferior a 0.4, según el coeficiente de correlación de Pearson. Por lo tanto, no hay problemas de colinealidad perfecta si se incluyen estas variables en un mismo modelo.

Tabla 3. Factores que explican leyes aprobadas por cantón, iniciadas por partidos políticos, 2010-2019

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Porcentaje de votos del cantón respecto al total nacional obtenido por partido					
PAC (ln)	0.655** (0.238)				0.317 (0.255)
PLN (ln)		0.715*** (0.194)			0.738** (0.281)
PUSC (ln)			0.218 (0.257)		0.0262 (0.246)
Otros partidos (ln)				0.233 (0.224)	-0.245 (0.260)
Control de alcaldías (base alcaldías obtenidas por el PLN)					
PUSC	-0.089 (0.365)	0.246 (0.368)	-0.268 (0.384)	-0.0997 (0.377)	0.204 (0.392)
PAC	-1.156* (0.575)	-0.331 (0.561)	-0.695 (0.569)	-0.648 (0.570)	-0.620 (0.601)
Otros partidos	0.00918 (0.405)	0.404 (0.417)	-0.0981 (0.414)	-0.249 (0.424)	0.618 (0.485)
Ciclo (base año 1)					
Año 2	0.849** (0.307)	0.849** (0.307)	0.850** (0.307)	0.847** (0.306)	0.853** (0.308)
Año 3	1.599*** (0.410)	1.578*** (0.408)	1.574*** (0.408)	1.570*** (0.408)	1.598*** (0.410)
Año 4	-0.58 (0.367)	-0.567 (0.366)	-0.59 (0.367)	-0.605+ (0.366)	-0.557 (0.367)
Año 5	-1.072* (0.466)	-1.067* (0.465)	-1.098* (0.465)	-1.120* (0.465)	-1.041* (0.467)
Densidad poblacional (ln)	0.122 (0.0787)	0.0967 (0.0753)	0.157+ (0.0810)	0.135 (0.0837)	0.102 (0.0771)

¹⁶ Mientras que el PAC, PLN y PUSC concentran respectivamente 42%, 30% y 13% de los escaños legislativos entre 1986 y 2018, ninguno de los partidos clasificados en la categoría *Otros partidos* alcanza más de 5% de los escaños individualmente. Por lo tanto, los catalogo como fracciones minoritarias.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gobierno (base Laura Chinchilla)					
Carlos Alvarado	-0.418 (0.398)	-0.407 (0.397)	-0.374 (0.398)	-0.35 (0.397)	-0.446 (0.399)
Luis Guillermo Solís	1.289*** (0.287)	1.279*** (0.286)	1.306*** (0.287)	1.322*** (0.287)	1.265*** (0.287)
Intercepto	-3.683*** (0.545)	-3.197*** (0.515)	-3.583*** (0.562)	-3.572*** (0.553)	-3.203*** (0.578)
N	729	729	729	729	729
Cantones	81	81	81	81	81
Casos distintos a cero	132	132	132	132	132
Log likelihood	-305.1	-302.6	-308.4	-308.2	-301.1
Chi ²	53.86	57.8	48.44	48.63	59.93

Notas: el análisis es de una regresión logística con efectos aleatorios. El set de datos cubre el periodo del 1 de mayo de 2010 al 30 de abril de 2019.

+p<.1, *p<0.5, **p<0.01, ***p<0.001. Error estándar entre paréntesis.

Para evaluar el efecto de los ciclos electorales agregó la variable *Ciclo*, que varía en un rango de uno a cinco, donde uno es año electoral y cinco es el último año pre-electoral.¹⁷ Debido a una reforma en el Código Electoral, el periodo de 2010 a 2015 tiene un ciclo de cinco años, mientras que los siguientes son de cuatro. Además, agregó una variable categórica para cada período de gobierno. Por último, para controlar por factores sociodemográficos incluyó el logaritmo natural de la densidad poblacional. Esta suele estar correlacionada con magnitud de distrito y pobreza. Estos tres son factores que podrían explicar comportamiento particularista (Wessel Tromborg y Schwindt-Bayer 2019). He hecho análisis con las dos últimas variables, pero los resultados no son significativos. Por lo tanto, no los incluyo en los resultados presentados, pero los puedo mostrar a la persona interesada.

En los modelos 1 y 2 se observa que el porcentaje de votos recibido por el PAC y el PLN, por cantón, con relación a sus totales nacionales en la última elección, explican la aprobación de leyes particularistas. Si bien para el PUSC y los partidos minoritarios los resultados son positivos, estos no son estadísticamente significativos. En el modelo 5 se incluye los resultados electorales de todos los partidos en el mismo modelo. En esta ocasión, únicamente los resultados del PLN son significativos ($p<.01$). Su coeficiente también es más grande que los demás, sugiriendo que el efecto es mayor. La variable del control de alcaldías por partido no es un factor explicativo, según estos resultados.

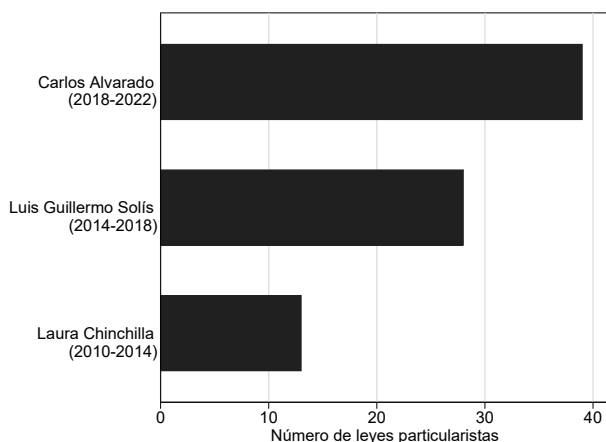
Con relación al ciclo electoral, según los resultados, es más probable que se apruebe una ley particularista en el segundo o tercer año del ciclo electoral

¹⁷ Debido a que las elecciones municipales son en febrero y la juramentación de las autoridades electas es en mayo, el año electoral coincide con el primer año de gobierno municipal.

municipal. El coeficiente negativo en los años cuarto y quinto sugiere que es menos probable que una ley de este tipo se apruebe en el último año del ciclo electoral municipal. Esto podría deberse al ciclo de elecciones nacionales. El último año en el ciclo electoral nacional coincide con el tercer año del ciclo electoral municipal. Es decir, cuando encontramos más aprobación de leyes particularistas. Entonces, una explicación a la alta aprobación observada en el tercer año de la variable *Ciclo* en la tabla 3 podría ser que los diputados aprueban más leyes en el último año de su función legislativa. Esto es, durante el pico alto de la campaña electoral para elegir fórmula presidencial y diputaciones a la Asamblea Legislativa. No obstante, el ciclo electoral municipal probablemente tiene menor importancia en el caso de leyes particularistas.

¿Se han aprobado más leyes particularistas en el primer año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada? Los resultados de la tabla 3 no nos sirven para responder a esa pregunta, ya que la variable *Gobierno* corresponde a todo el periodo de gobierno de Laura Chinchilla y el periodo de gobierno de Luis Guillermo Solís, mientras que únicamente cuento con datos para el primer año de gobierno de Alvarado Quesada.¹⁸ No obstante, en el gráfico 6 se puede apreciar que el mayor número de leyes particularistas en el primer año de gobierno, en las últimas tres Asambleas Legislativas, se da en el primero año de gobierno de Carlos Alvarado. Recuérdese que estas son leyes presentadas en su mayoría y aprobadas por los mismos diputados.

Gráfico 6. Leyes particularistas aprobadas en la Asamblea Legislativa durante el primer año de gobierno, 2010-2019



Fuente: elaborado con datos de Alfaro Redondo et al. (2019).

¹⁸ Un modelo alternativo es incluir variables *dummy* por año. No obstante, esta variable categórica es colineal con la variable *Ciclo*.

¿Por qué algunas leyes particularistas las introdujeron grupos de diputados de distintas fracciones? En la tabla 4 reproduzco el análisis de la tabla 3, pero utilizo únicamente datos de leyes iniciadas por grupos de diputados de diversas fracciones. En los demás casos, la variable dependiente es igual a cero. Debido a que la variable para otros partidos y PLN tienen cierto grado importante de correlación, presento tres modelos de manera separada.¹⁹ Como se puede observar en los modelos 7 y 8, la categoría *Otros partidos* es sustancial y estadísticamente significativa. Se podría interpretar que otros partidos aparte de los tradicionales, busquen asegurar leyes particularistas en cantones donde la proporción de votos hacia ellos es más alta. Como son fracciones de partidos minoritarios —véase nota al pie 17— pero en asambleas muy fragmentadas, trabajar individualmente tal vez no les garantice éxito legislativo. Debido a esto, probablemente negocien con otras fracciones apoyos y se distribuyan el crédito. Este es un tema que hay que investigar a mayor profundidad.

Tabla 4. Factores que explican leyes aprobadas por cantón, iniciadas conjuntamente por fracciones de distintos partidos, 2010-2019

	(6)	(7)	(8)
Porcentaje de votos del cantón respecto al total nacional obtenido por partido			
PAC (ln)	0.0902 (0.436)	0.402 (0.389)	0.312 (0.430)
PLN (ln)	1.022** (0.351)		0.212 (0.457)
PUSC (ln)	-0.496 (0.457)	-0.555 (0.452)	-0.568 (0.452)
Otros partidos (ln)		1.309*** (0.336)	1.157* (0.466)
Intercepto	-4.604*** (0.979)	-5.848*** (0.973)	-7.372* (3.432)
N	729	729	729
Cantones	81	81	81
Casos distintos a cero	30	30	30
Log likelihood	-104.9	-101.8	-101.7
Chi ²	32.22	36.84	37.05

Notas: el análisis es de una regresión logística con efectos aleatorios. El set de datos cubre el periodo del 1 de mayo de 2010 al 30 de abril de 2019. Otras variables de control no se incluyen en la tabla.

+p<.1, *p<0.5, **p<0.01, ***p<0.001. Error estándar entre paréntesis.

¹⁹ El coeficiente de correlación entre la variable logaritmo natural de porcentaje de resultados electorales del PLN y el porcentaje de resultados electorales de otros partidos es de 0.53. El más alto en este grupo de variables.

V. CONCLUSIONES

El año 2019 en Costa Rica está marcado por la austeridad fiscal y conflictividad social relacionada a este factor, como también asociada a la tensión entre valores morales conservadores y progresistas. El partido de gobierno, tradicionalmente, considerado de corte más progresista, debido a su fracción minoritaria y una Asamblea Legislativa altamente fragmentada se ve impulsado a formar un gobierno de coalición con partidos conservadores y neoliberales. El partido promedio en la Asamblea Legislativa se inclina hacia este segundo grupo. Probablemente, estos factores inciden para que el gobierno de Carlos Alvarado Quesada tienda en sus políticas, por ejemplo, de austeridad fiscal hacia el partido promedio. Una literatura en ciencia política sugiere que es más probable que factores como estos induzcan a una mayor utilización de los poderes ejecutivos de decreto y a una Asamblea reactiva contra las políticas del Ejecutivo (Cox y Morgenstern 2001). Sin embargo, Alvarado Quesada no está recurriendo al decreto como medida alternativa para intentar mantener el control de la agenda de políticas públicas. A juzgar por el alto número de leyes sustantivas aprobadas, la mayoría de las cuales han sido iniciadas desde este mismo Poder de la República, es la Asamblea Legislativa quien lidera la agenda legislativa. Es decir, es una asamblea proactiva.

Lo anterior coincide con la teoría de Santos *et al.* (2014). Sin embargo, un factor poco estudiado y que destaco en el presente análisis, es que no solamente leyes sustantivas fueron aprobadas en alta cantidad en el primer año de Alvarado Quesada. También se aprobó un número de leyes particularistas considerablemente mayor al de años anteriores. Una tendencia que se observa desde el gobierno anterior. También, se encuentra evidencia que sugiere que los partidos tienden a favorecer con leyes particularistas, cantones donde han obtenido un alto porcentaje de votos. Por otra parte, se destaca que en años recientes ha tendido a aumentar el número de leyes particularistas que han sido iniciadas colectivamente por diputados de distintas fracciones. Los resultados plantean que esto sucede en cantones donde los partidos minoritarios —exceptuando la fracción del gobierno— concentran mayor proporción de votos. Mi interpretación de estos resultados es que, en legislativos tan fragmentados como la actual Asamblea Legislativa, se llevan a cabo negociaciones muy complejas, pues cada fracción quiere una parte del crédito de la aprobación de una ley. Tomando en cuenta que una teoría en ciencia política predice que el particularismo pernea las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la investigación futura deberá indagar sobre esos vínculos. Por ejemplo, gasto público relacionado al *pork*.

El caso de Costa Rica da una oportunidad para observar en detalle lo que parece ser un fenómeno creciente que afecta las democracias representativas contemporáneas. Como observan Chaisty *et al.* (2018: 5), en países que tienen el presidencialismo como forma de gobierno —típicamente, los países de Amé-

rica Latina— los gobiernos con fracción minoritaria han ido en aumento. En muchos casos, como el de Costa Rica, bajo la administración Alvarado Quesada, estos han optado por formar gobiernos de coalición. Un fenómeno más común en sistemas parlamentarios. Se podría suponer que en otros países que enfrentan condiciones similares a las estudiadas en este trabajo, también se enfrenten a asambleas proactivas y particularistas. Estudiarlo comparativamente es importante, para entender mejor cómo las relaciones Ejecutivo-Legislativo se desarrollan en situaciones tan complejas, y dirimen conflictos manteniendo el orden institucional.

REFERENCIAS

- Acción Institucional TEC. 2018, 5 de noviembre. "El plan fiscal por partes: Control de gasto, sostenibilidad y norma de subcapitalización." *Hoy en el TEC*. Recuperado el 31 de mayo de 2020 de <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2018/11/05/plan-fiscal-partes-control-gasto-sostenibilidad-norma-subcapitalizacion>.
- Aguirre-Raftacco, Eugenia, Rotsay Rosales-Valladares, Pablo Badilla, Sara González, Ayleen Navarro, Sebastián Peña, Danna Baquero, Joselyn Campos, Jonathan Coto, Alejandro Molina, Alina Ortega y María Jesús Segnini Sosa. 2019. *Análisis de la coyuntura política nacional*. San José: Escuela de Ciencias Políticas/Universidad de Costa Rica.
- Alcántara, Manuel, ed. 2018. *Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alesina, Alberto, Omar Barbiero, Carlo Favero, Francesco Giavazzi y Matteo Paradisi. 2015. "Austerity in 2009-13." *Economic Policy* 30(83): 383-437.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen. 1991. "Why are Stabilizations Delayed?" *The American Economic Review* 81(5): 1170-1188.
- Alfaro, Josué. 2018, 3 de octubre. "Diputados dejan en firme desdibujada versión de norma contra elusores en el plan fiscal." *Semanario Universidad*. Recuperado 31 de mayo de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-dejan-en-firme-desdibujada-version-de-norma-contra-elusores-en-el-plan-fiscal/>.
- Alfaro, Josué. 2019, 14 de junio. "Recaudación de impuestos sigue de capa caída, en espera de la reforma fiscal." *Semanario Universidad*. Recuperado el 29 de abril de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/pais/recaudacion-de-impuestos-sigue-de-capa-caida-en-espera-de-la-reforma-fiscal/>.
- Alfaro Redondo, Ronald, Sharon Camacho Sánchez, Melissa Cerdas Piedra, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Mario Herrera Rodríguez, María Estelí Jarquín Solís, Carlos Murillo Zamora y Yancy Vargas Solís. 2019. *Balance de Fortalecimiento de la Democracia 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Arnold, Christian, David Doyle y Nina Wiesehomeier. 2017. "Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success." *The Journal of Politics* 79(2): 380-395.
- Avendaño Arce, Manuel. 2018, 3 de diciembre. "Diputados aprueban reforma fiscal en segundo debate con 34 votos a favor." *El Financiero*. Recuperado el 29 de abril de 2020 de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/diputados-aprueban-reforma-fiscal-en-segundo/YY3A5JIGUREOZN5TBXHXEFP2Q1/story/>.
- BCCR. 2020. *Programa macroeconómico: 2020-2021*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Borges, Fabián A. 2017. "Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís." *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 37(2): 389-412.
- Canes-Wrone, Brandice, y Scott De Marchi. 2002. "Presidential Approval and Legislative Success." *The Journal of Politics* 64(2): 491-509.

- Carey, John M. 1996. *Term Limits and Legislative Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman y Timothy J. Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Chasqueti, Daniel y Juan Pablo Micozzi. 2014. "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay." *Legislative Studies Quarterly* 39(1): 87-112.
- CIEP. 2018. *Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en agosto de 2018*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos/Universidad de Costa Rica.
- CIEP. 2019a. *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica - Encuesta septiembre 2019*. San José.
- CIEP. 2019b. *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica: Encuesta abril 2019*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos/Universidad de Costa Rica.
- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." En *Presidents, Parliaments, and Policy*, editado por Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. Nueva York: Cambridge University Press, 21-63.
- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." *Comparative Politics* 33(2): 171-89.
- Crisp, Brian F., Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones y Michelle M. Taylor-Robinson. 2004. "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies." *The Journal of Politics* 66(3): 823-46.
- Díaz Zeledón, Natalia. 2020, 16 de enero. "Diputados aprobaron Ley de huelgas con 35 votos a favor y 13 votos en contra." *Semanario Universidad*. Recuperado el 15 de marzo de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/diputados-aprobaron-ley-de-huelgas-con-35-votos-a-favor-y-13-votos-en-contra/>.
- Edwards, Martin S., y Frank C. Thames. 2007. "District magnitude, personal votes, and government expenditures." *Electoral Studies* 26(2): 338-45.
- FMI. 2019. *2019 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- García Montero, Mercedes. 2007. "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentarios." *Lateinamerika Analysen*, 17(2): 1-30.
- Hernández Naranjo, Gerardo. 2019. "PresCab_BASIC_Costa Rica (2019) - Presidential Cabinets Project." Recuperado el 14 de marzo de 2020 de <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/IQOH62>.
- INEC. 2019. *Encuesta Nacional de Hogares: Resultados Generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kaplan, Stephen. 2013. *Globalization and Austerity Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "The "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Madrigal, Luis Manuel. 2018, 11 de diciembre. "Sindicatos ponen fin a la huelga más larga de la historia reciente de Costa Rica." *Delfino.cr*. Recuperado el 5 de marzo de 2020 de <https://delfino.cr/2018/12/sindicatos-ponen-fin-a-la-huelga-mas-larga-de-la-historia-reciente-de-costa-rica>.
- Muñoz-Portillo, Juan. 2020. "Effects of Ballot Type and District Magnitude on Local Public Goods Bill-Initiation Behavior: Evidence from Honduras." *Political Research Quarterly*. <https://doi.org/10.1177/1065912920905885>.
- Murillo, Álvaro. 2019, 12 de diciembre. "El 'momento oportuno' llegó: Carlos Alvarado firmó hoy la norma de aborto terapéutico." *Semanario Universidad*. Recuperado el 29 de abril de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/primeranota/el-momento-oportuno-llego-carlos-alvarado-firmo-hoy-la-norma-de-aborto-terapeutico/>

- Murillo, Álvaro. 2020, 3 de junio. "El gabinete movedizo de Alvarado vuelve a tocar Hacienda." *Semanario Universidad*. Recuperado el 10 de junio de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/pais/el-gabinete-movedizo-de-alvarado-vuelve-a-tocar-hacienda>.
- Murillo, María Victoria. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEN. 2015. *Quinto Informe Estado de la Educación Costarricense*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. 2019a. *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. 2019b. *Séptimo Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. 2020. "Estadísticas." *Programa Estado de la Nación*. Recuperado el 10 de febrero de 2020 de <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/>.
- Pignataro, Adrián. 2018. "Análisis de datos de panel en ciencia política: Ventajas y aplicaciones en estudios electorales." *Revista Española de Ciencia Política* (46): 259-283.
- Pignataro, Adrián, y Ilka Treminio. 2019. "Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018." *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 39(2): 239-264.
- Programa Estado de la Nación y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. 2013. "Manual metodológico de base de datos sobre legislación en Costa Rica." Documento de trabajo. Programa Estado de la Nación.
- Raile, Eric D., Carlos Pereira y Timothy J. Power. 2011. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly* 64(2): 323-334.
- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán y Mercedes García Montero. 2014. "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina." *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 34(3): 511-536.
- Sobre la Mesa. 2019, 21 de mayo. "¿La Educación Dual es conveniente para la juventud de Costa Rica?" *Centro de Investigación y Estudios Políticos/Canal UCR*. Recuperado el 15 de marzo de 2020 de <http://www.canal15.ucr.ac.cr/por-tematica/politica/la-educacion-dual-es-conveniente-para-la-juventud-de-costa-rica/>.
- Solano, Hermes. 2018, 8 de marzo. "Estos son los acuerdos que firmaron Piza y Alvarado." *CRHoy.com*. Recuperado el 25 de marzo de 2020 de <https://www.crhoy.com/nacionales/estos-son-los-acuerdos-que-firmaron-piza-y-alvarado/>
- Stokes, Susan C. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stratmann, Thomas y Martin Baur. 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 46(3): 506-514.
- Taylor, Michelle M. 1992. "Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica." *The Journal of Politics* 54(04): 1055-1073.
- Taylor-Robinson, Michelle M., y Christopher Díaz. 1999. "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress." *Comparative Political Studies* 32(5): 589-625.
- Valverde, Rita. 2019a, 28 de octubre. "Estudiantes de UCR negocian condiciones para terminar toma de edificios." *Semanario Universidad*. Recuperado el 16 de marzo de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/estudiantes-de-ucr-negocian-condiciones-para-terminar-toma-de-edificios/>.
- Valverde, Rita. 2019b, 14 de marzo. "Hacienda revela nuevos productos de la canasta básica que pagarán 1% del IVA." *Semanario Universidad*. Recuperado el 5 de marzo de 2020 de <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/hacienda-revela-productos-de-la-canasta-basica-que-pagaran-1-del-iva-a-partir-del-2020/>.
- Viales Hurtado, Ronny, David Chavarría Camacho y Roberto Araya Chinchilla. 2016. "El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016." *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* 12(30): 66-97.

Wessel Tromborg, Mathias, y Leslie A. Schwindt-Bayer. 2019. "Constituent Demand and District-Focused Legislative Representation." *Legislative Studies Quarterly* 44(1): 35-64.

Recibido: 30 de abril de 2020

Aceptado: 15 de junio de 2020

Juan Muñoz-Portillo: Doctor en Política y Relaciones Internacionales, Dublin City University, Irlanda. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas y Subdirector del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: juanmanuel.munoz@ucr.ac.cr

