



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

DESEMPEÑO POLÍTICO DEL PODER EJECUTIVO 2005

**Investigador:
Roberto Gallardo**



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

La incidencia de la acción del Poder Ejecutivo en un sistema político como el costarricense debe ser considerada de manera separada, pero desde una perspectiva sistémica. En el trípode clásico de la división de poderes sobre el que descansa el diseño institucional en nuestro país, la interacción de los poderes públicos es un hecho objetivo que debe ser incluido en cualquier valoración. En este contexto, y por la naturaleza de sus funciones, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo revisten una importancia singular. Estas relaciones empiezan a configurarse desde la elección misma de los candidatos a diputado en cada uno de los partidos, y el peso de los candidatos presidenciales en esta elección. Una vez electa la Asamblea Legislativa, la distribución de las curules por fuerza política constituye otro dato que debe ser integrado en la consideración de esa dinámica entre Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, más allá de los aspectos meramente cuantitativos, existe un aspecto relacionado con el diseño institucional que incide de manera determinante en este escenario, y es lo que se percibe como una debilidad del Ejecutivo para ejercer una influencia directa sobre los legisladores, ni siquiera sobre los electos por el partido oficial, más allá de lo que mediante la negociación política, usualmente bajo la responsabilidad del Ministro de la Presidencia, pueda lograr. No existe dentro del sistema político costarricense una normativa que, como puede suceder en otros países, le brinde al Presidente de la República la posibilidad de contar con un conjunto de instrumentos jurídicos que le permita incidir de manera más orgánica en la labor legislativa.

Por supuesto la labor del Poder Ejecutivo no se puede valorar únicamente en el contexto de sus relaciones con el Legislativo, aun cuando sea tan determinante en el devenir del Gobierno. Existe todo un entramado institucional que es dirigido de manera directa por el Presidente de la República y el Consejo de Gobierno. La labor de estas instituciones en la vida nacional tiene consecuencias que son concretas y normalmente se manifiestan en el corto plazo, es decir, y tienen una incidencia directa sobre el nivel de vida las personas, cosa que no necesariamente se cumple en el caso del proceso de formación de leyes y del control político que lleva a cabo la Asamblea Legislativa. La dirección estratégica de la labor de estas instituciones corresponde al Consejo de Gobierno, de acuerdo a una visión que al menos debe haber sido esbozada en la campaña política, plasmada en un Plan de Gobierno, e instrumentalizada en un Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, estos documentos, normalmente de carácter aspiracional, no constituyen una guía para la acción institucional, la que debe definirse en consonancia con las prioridades del gobierno, y bajo la supervisión de los jefes de cada entidad. El proceso de nombramiento de estos funcionarios refleja una visión del Presidente del perfil de sus colaboradores, en función de las labores que se le asignan.

Por último, es oportuno mencionar que en los últimos años el aumento del control legal de la función pública ha introducido un elemento adicional que debe ser considerado en evaluaciones futuras, en tanto que la aspiración ciudadana de transparencia y rendición de cuentas, ha derivado en una redefinición de las posibilidades de acción de las instituciones públicas en general, y del Poder Ejecutivo específicamente.

En esta ponencia, se valorará el rol del Poder Ejecutivo desde la perspectiva de la dinámica del Consejo de Gobierno, su agenda legislativa para las sesiones extraordinarias, así como el resultado de esta agenda, y la evaluación que de su labor hacen las instituciones públicas en el marco del Sistema Nacional de Evaluación. Es evidente que existen otros ámbitos que pueden ser incorporados al análisis, pero aparte de las limitaciones propias de un esfuerzo inédito como este, el período analizado, el último año de la administración Pacheco de la Espriella, presenta dificultades inherentes a un momento en que la acción del gobierno es limitada, tanto por el período electoral que desembocó en la elección de febrero del 2006, como por el proceso de transición hacia la nueva administración.

Antecedentes.

El análisis del estilo de gestión de Abel Pacheco en el año 2005 partir de un recuento somero de las circunstancias que rodean su elección, así como las primeras etapas de su gestión. Apenas dos años antes de las elecciones del 2002, el país había experimentado una gran conmoción social, generada por la aprobación del denominado “Combo” del ICE. La desconfianza y apatía ciudadana hacia la política, si bien se venía manifestando desde las elecciones del 1998 cuando el abstencionismo aumentó un 50% sobre sus niveles históricos, se concretó en apoyo a opciones electorales que se presentaran como no-tradicionales, tal y como ha venido sucediendo en algunos países de América Latina en los últimos años. Es en este contexto en que surge la candidatura de Abel Pacheco, quien, pese a la oposición abierta de los líderes tradicionales de su partido, alcanza arrolladoramente la nominación del oficialismo¹.

Es importante mencionar que la candidatura presidencial de Pacheco es posible por haber sido electo en una convención abierta, pues el control de las estructuras de su partido seguía en manos de la dirigencia histórica encabezada por el expresidente Rafal Angel Calderón Fournier. Esta realidad quedó en evidencia cuando la Asamblea del Partido Unidad Social Cristiana elige sus candidatos a diputados, siendo mayoritariamente nominados figuras ligadas políticamente al expresidente Calderón. Sin duda un hecho relevante que tendrá consecuencias importantes para la futura administración.

El 8 de abril del 2002 Abel Pacheco es electo en una inédita segunda ronda electoral con el 58% de los votos. Por primera vez desde 1949, un partido político que no sea Liberación Nacional obtiene dos victorias consecutivas en elecciones presidenciales. Sin embargo, la Unidad Social Cristiana solo obtiene 19 diputados, cifra que con el tiempo se reducirá a 17, con las renuncias de Gloria Valerín y Aída Faigenzicht a la fracción oficial.

El proceso de conformación de su Gabinete dejó entrever algunas características de lo que después se manifestaría como un estilo de gestión a lo largo de los cuatro años. Seis de los ministros designados y tres presidentes ejecutivos de instituciones autónomas ocupaban cargos en la administración saliente, o habían formado parte de

¹ Pacheco alcanzó un 76,19% de los votos en la elección primaria del Partido Unidad Social Cristiana, celebrada el 10 de junio del 2001.

gobiernos liberacionistas. Mención especial merece la designación de Gloria Valerín como Ministra de la Condición de la Mujer, pese a ser diputada electa, cargo que la legisladora eventualmente declinaría. Algunos meses después, el Presidente Pacheco volvería a nombrar a un diputado en su gabinete, al designar a Ricardo Toledo como Ministro de la Presidencia. Sin demeritar ninguno de estos nombramientos, el limitado ámbito de opciones que aparentemente tenía el Presidente electo podría ser interpretado como una señal de su aislamiento político, en un país en el que la estructura tradicional de la política observaba con recelo el ascenso de Pacheco al poder.

Del gabinete anterior, Astrid Fischel, Primera Vicepresidenta, pasaría a ocupar el Ministerio de Educación; Rogelio Ramos continuaría como Ministro de Seguridad; Rogelio Pardo pasaría de Salud a Ciencia y Tecnología; José Miguel Villalobos, asesor presidencial, pasaría a Justicia; y Danilo Chaverri, Ministro de la Presidencia, pasaría a Planificación; por otra parte, Guido Sáenz. Ex ministro de Cultura en las administraciones Figueres y Oduber, ocuparía la cartera de Cultura. En el caso de los presidentes ejecutivos, Roxana Víquez, Pablo Cob y Eduardo Lizano continuarían en el IMAS, ICE y el Banco Central respectivamente.

El manejo de los conflictos internos en el Gobierno en estas etapas iniciales se caracteriza por su originalidad, en agudo contraste con lo que usualmente sucedía en otras administraciones. El primer caso fue el de la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), destituida de su cargo trece días después de asumir el nuevo Gobierno. El Presidente anunció la salida de la jerarca y nombró una comisión para investigar algunas denuncias que se habían hecho en su contra. Ese mismo año, designó a un ministro para investigar cuestionamientos públicos hechos a otro ministro, el que a la postre terminó renunciando a su cargo². En esa misma semana, Pacheco integró una comisión de tres ministros para que se investigara si el Ministro de Justicia había “sido desleal” con el Gobierno por cuestionar la legalidad de la concesión a manos privadas de la construcción y operación de una cárcel en la zona atlántica del país. Dos días después se produjo la destitución del ministro, con el que, valga la pena mencionar, Pacheco ya había tenido diferencias en la campaña política que lo llevó a la Presidencia³.

Finalmente, en diciembre de ese primer año, el Ministro de Planificación renuncia a su cargo cuando en declaraciones a la prensa el Presidente declara haber sido “embarcado” por sus asesores jurídicos, respecto a una conciliación con personas

² Juan José Trejos renunció a su cargo como coordinador del sector social del Gobierno un día después de que el Ministro de Planificación entregara al Presidente un informe solicitado por Pacheco sobre supuestas deudas a la Caja Costarricense del Seguro Social de empresas de Trejos.

³ El conflicto surgió cuando Pacheco rehusó postular a José Miguel Villalobos, percibido como uno de sus más cercanos colaboradores y asesores, a un puesto en la nómina de candidatos a diputados del Partido Unidad Social Cristiana. Villalobos se alejó de la campaña durante algún tiempo, aunque eventualmente se integraría de nuevo y sería nombrado como Ministro de Justicia en el nuevo Gobierno/

imputadas en el proceso judicial relativo a la quiebra del Banco Anglo Costarricense. Las declaraciones del Presidente se producen en momentos en que la autorización de un arreglo se hizo pública, y aun cuando el Ministro renunciante asegurara que las bases jurídicas de su recomendación habían sido claramente expuestas ante el Presidente.

Sin embargo, probablemente el caso que podría ilustrar el estilo de gestión del Presidente Abel Pacheco como el acuerdo firmado por el entonces Ministro de la Presidencia, Ricardo Toledo y el Ministro de Trabajo Ovidio Pacheco, con diferentes agrupaciones gremiales del país, como parte de las negociaciones para poner fin a una prolongada huelga de funcionarios del Instituto Costarricense de Electricidad y del Magisterio Nacional y prevenir otra que gestaba la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP). El acuerdo, suscrito por Toledo quien para ese momento no había sido ratificado como Ministro⁴, generó tensiones dentro del Gabinete, dada la oposición de algunos ministros a los términos del mismo. La polémica permitió deslindar claramente la existencia de dos grupos en el seno del Gabinete: el equipo económico, integrado por los ministros de Economía, COMEX, el Presidente del Banco Central y el un asesor presidencial que fungía como coordinador, y otro grupo, menos articulado pero del cual Toledo era, por lo menos en ese momento, su figura más visible. Eventualmente todos los jerarcas involucrados, con la excepción del Presidente del Banco Central, abandonarían sus cargos⁵.

De este acontecimiento cabe rescatar además la posición de Pacheco, quien en un principio pareció avalar el acuerdo, pero luego propició y aceptó su rectificación. Y en general, el conflicto pareció desarrollarse sin una intervención clara por parte de Pacheco, quien por momentos pareció sobrepasado por los acontecimientos.

Lo cierto es que la administración Pacheco tuvo características singulares. Por una parte, es producto de una aspiración ciudadana que se manifestó como una voluntad de cambio. Por otro lado, aun antes de asumir el mando era claro que la distancia entre el Gobierno y su partido tendría consecuencias. La administración Pacheco llegó al poder con pocos aliados políticos y paulatinamente fue aislándose aun mas. Esto tuvo como consecuencia natural una debilidad sistémica que se manifestó notablemente en su relaciones con la Asamblea Legislativa, en donde la fracción oficial, golpeada por los escándalos de corrupción conocidos, y sin un liderazgo claro de parte del Ejecutivo, no pudo ser contada como el aliado político natural que normalmente ha constituido en otros gobierno.

Valoración del rol del Poder Ejecutivo, año 2005

El balance del papel del Poder Ejecutivo debe partir del Consejo de Gobierno. Vale la pena recordar lo que estipula la Constitución Política sobre las atribuciones de esta instancia, que debería ser el ámbito inicial de la acción del Ejecutivo:

⁴ Se esperaba el informe de una comisión que determinara si era posible nombrar a Toledo como Ministro siendo su esposa Secretaria del Consejo de Gobierno.

⁵ En el caso de Toledo se reincorporó a su puesto de diputado.

*CAPITULO IV
El Consejo de Gobierno*

Artículo 147.- El Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones:

- 1) Solicitar de la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz;*
- 2) Ejercer el derecho de gracia en la forma que indique la ley;*
- 3) Nombrar y remover a los Representantes Diplomáticos de la República;*
- 4) Nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo;*
- 5) Resolver los demás negocios que le someta el Presidente de la República quien, si la gravedad de algún asunto lo exige, podrá invitar a otras personas para que, con carácter consultivo, participen en las deliberaciones del Consejo.*

Para la elaboración del presente informe en lo relativo al trabajo del Consejo de Gobierno se utiliza la información de la actas de cada sesión. Si bien este material es valioso, queda claro que lo que se recoge en las actas es un resumen de lo discutido y por lo tanto tiene limitaciones que de alguna manera restringen la posibilidad de efectuar un análisis más elaborado sobre el contenido de esas discusiones. Sin embargo, se cuenta con suficiente información para llegar a conclusiones válidas que permitan vislumbrar el papel de esta instancia en la marcha de los asuntos del país.

La iniciativa de la agenda del Consejo de Gobierno, tal y como se deriva del inciso 5), la tiene el Presidente de la República. Según el Lic. Hermes Navarro del Valle, Secretario General del Consejo de Gobierno, la agenda del Consejo de Gobierno se definía los días lunes, días en los "...el señor Presidente y yo nos reunimos, en ese momento le planteo los temas que tenemos disponibles para el próximo Consejo de Gobierno, de esos temas y de los que el mismo Presidente tenga pensado tratar se forma la agenda para el martes inmediato siguiente. Todos los temas del Consejo son aprobados previamente por el Presidente"⁶.

En total se celebraron 52 sesiones del Consejo de Gobierno en el año 2005. De esas 52 corresponden a 49 sesiones ordinarias, a partir de las 9 de la mañana los días martes, de las cuales 11 fueron ampliadas, en estos casos, con la participación de

⁶ Navarro del Valle, Hermes < hnavarro@casapres.go.cr>."Algunas preguntas" Correo electrónico 27 de abril 2006.

todos o la mayoría de los Presidentes Ejecutivos de instituciones autónomas. Las tres sesiones extraordinarias que se celebraron en este año fueron ampliadas, y usualmente de orden protocolario para conmemorar fechas patrias como la independencia y la anexión de Guanacaste.

Las sesiones ampliadas se llevaban a cabo los segundos martes de cada mes. Al asumir el cargo de Secretario General del Consejo de Gobierno, el Lic. Navarro del Valle solicitó al Presidente que las sesiones fueran ampliadas solo cuando fuera necesario. Esto resultó en que del 3 de mayo al 19 de julio no se celebrara ninguna sesión ampliada.

En promedio, las sesiones del Consejo de Gobierno no terminaban hasta que la agenda se agotara. Pero se tenía como hora límite para su finalización las 11:30 de la mañana, hora a la que se iniciaba la conferencia de prensa para informar de los principales acuerdos de la sesión.

Es posible identificar un patrón en la dinámica de las diferentes sesiones, sobre todo en las sesiones ordinarias. Una primera parte en la que se ejercían las atribuciones estipuladas en los 4 primeros incisos del artículo 147 de la Constitución, principalmente lo referente a nombramientos y remoción de representantes diplomáticos y directores de instituciones autónomas; de la misma manera, aunque menos frecuentemente, la consideración de solicitudes de indulto. En una segunda parte, hacia el final de la sesión, la presentación de informes por parte de ministros o Presidentes Ejecutivos de instituciones. Vale la pena mencionar que con respecto a estos informes podían ser solicitados por el Presidente en el momento de la sesión, o requeridos previamente para ser presentados en el Consejo de Gobierno. También era usual, según el Lic. Navarro del Valle, que los ministros o Presidentes Ejecutivos solicitaran espacio para presentar estos informes.

En todas las sesiones se presentaron informes. Un recuento detallado de los temas tratados en los informes se presenta en un anexo 1. En total se conocieron 41 renuncias, se destituyó a 9 funcionarios, se realizaron 81 nombramientos, se recibieron 132 informes y se analizaron 16 solicitudes de indulto.

El siguiente cuadro nos muestra un desglose de los informes presentados durante las sesiones del Consejo de Gobierno en el año 2005, según la institución que lo presentara⁷:

Cuadro 1. Desglose de informes presentados al Consejo de Gobierno según institución

Informes presentados en Consejo de Gobierno Por institución - Año 2005		
		%
Informes de fracción socialcristiana	14	10.6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	14	10.6
Ministerio de Salud	12	9.1

⁷ Se contabiliza un informe para cada institución en el caso de informes presentados conjuntamente.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	9	6.8
Ministerio de Hacienda	9	6.8
Comisión Nacional de Emergencia (CNE)	8	6.1
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	8	6.1
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	6	4.1
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD)	4	3.0
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	4	3.0
Ministerio de Niñez y Adolescencia	4	3.0
Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT)	3	2.3
Ministerio de Justicia	3	2.3
Caja Costarricense del Seguro Social	2	1.5
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	2	1.5
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	2	1.5
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	2	1.5
Ministerio de Educación Pública (MEP)	2	1.5
Ministerio de la Vivienda	2	1.5
Ministerio de Relaciones de Exteriores	2	1.5
Ministerio de Turismo	2	1.5
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	2	1.5
Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART)	2	1.5
Banco Central de Costa Rica	1	0.8
Comisión Interinstitucional para el Manejo de la Región Caribe (*)	1	0.8
Correos y Telégrafos (CORTEL)	1	0.8
Dirección del Servicio Civil	1	0.8
Dirección General de Aviación Civil (DGAC)	1	0.8
Dirección Nacional de Comunidades (DINADECO)	1	0.8
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	1	0.8
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1	0.8
Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	1	0.8
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	1	0.8
Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	1	0.8
Instituto Nacional y Aprendizaje (INA)	1	0.8
Ministerio de la Condición de la Mujer	1	0.8
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1	0.8
Total	132 ⁸	100

(*) Comisión ad-hoc integrada por los ministros de la Presidencia, MAG, MEIC, MINAE, MOPT, MTSS, Vivienda y Asentamientos Humanos, Planificación Nacional y Política Económica, Turismo y Presidente de CNE

Fuente: elaboración propia con datos de actas del Consejo de Gobierno

Una revisión somera de las actas permite revelar algunos aspectos interesantes. Por ejemplo, del examen de las actas de las 11 sesiones extraordinarias se concluye que solo en una dos Presidentes Ejecutivos presentaron informes. Los restantes informes que aparecen en la tabla fueron presentados en sesiones ordinarias por distintos jerarcas de instituciones autónomas.

Cabe destacar que mas del 50% (74) de los informes fueron presentados por siete instituciones, de las cuales 5 son ministerios. Las restantes 30 instituciones presentaron el resto de los informes (58).

⁸ Este total corresponde a las instituciones responsables de exponer el informe. Como algunos fueron presentados conjuntamente, el número de temas que se desglosa en el anexo correspondiente es inferior al que parece aquí.

La cantidad de informes presentados por la fracción de gobierno, normalmente por el jefe de fracción, tiene un peso relativo aun mayor, dado que los diputados socialcristianos asistieron a solo 16 sesiones. Sin embargo, vale la pena mencionar que desde el 20 de septiembre de ese año, y hasta el final del año, no volvió a concurrir ningún diputado a las sesiones del Consejo de Gobierno. Vale la pena mencionar que no se registra la participación de ningún diputado de otras fracciones legislativas en ninguna sesión del Consejo de Gobierno.

El punto parece importante porque una configuración legislativa como la que tuvo el Congreso en el período 2002-2006 presumiría la necesidad de mantener una constante comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo. La ausencia de esta relación parece ser una de las características principales de la gestión del Presidente Pacheco en el año 2005.

Una revisión de la producción legislativa permite concluir que solo el 28% del total de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en el período 2002-2006 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Específicamente en el año 2005, solo el 17% de las leyes aprobadas fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Esto es debido no solo a la prioridad que el Ejecutivo otorgara a ciertos proyectos, especialmente al de reforma fiscal, pero además algunos factores adicionales, entre los que se puede identificar la dispersión de la fracción oficial en el contexto de una Asamblea Legislativa multipartidista, y el bajo perfil del Ministerio de la Presidencia, cuyo titular no visitó el Congreso ni una sola vez en el período analizado.

La particular dinámica legislativa que imperó en el cuatrienio le otorga al instrumento del decreto una importancia singular. Una revisión cuantitativa de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en el año 2005 nos permite ponderar la cantidad de decretos por ministerio.

Cuadro 2. Cantidad de decretos por Ministerio responsable, año 2005 (1 de enero 31 de diciembre 2006)

Decretos por Ministerio Año 2005		
Ministerio	# de Decretos	%
Hacienda	160	20.7
Gobierno	75	9.7
Presidencia	71	9.2
MINAE	71	9.2
Salud	69	8.9
MAG	49	6.3
Justicia	39	5.1
MOPT	39	5.1
Cultura	38	4.9
MEIC	32	4.1
COMEX	32	4.1
MTSS	25	3.2
MEP	22	2.9
Seguridad	14	1.8
MICIT	14	1.8
RREE	14	1.8
Turismo	3	0.4
Planificación	3	0.4
MINVAH	2	0.3
Gobernación	1	0.1
Total	773	100.00

Aun cuando para algunos ministerios no es necesario, por el ámbito de sus funciones, la utilización de decretos, poco más del 50% de los decretos promulgados por el Poder Ejecutivo se originan en cuatro ministerios y la figura genérica del “Gobierno de la República”⁹. Los quince ministerios restantes generaron menos del 50% de esos decretos. Si bien es cierto la mayoría de los decretos del Ministerio de Hacienda tienen que ver con autorizaciones para efectuar modificaciones presupuestarias en distintas instituciones, lo cierto es que las diferencias son notables.

Fuente: elaboración propia con datos de La Gaceta

Aquí es importante hacer la observación respecto a las limitaciones propias del instrumento del decreto. El proceso de formación de leyes no puede ser sustituido por el decreto, utilizado de manera mas coyuntural y con objetivos a corto plazo. Sin embargo, las posibilidades que ofrece dentro del ordenamiento jurídico costarricense, en el nivel operativo, pueden ser explotadas para agilizar la acción pública, y en el establecimiento de las prioridades y parámetros de acción de la labor cotidiana. Un examen inicial del patrón de decretos emitidos en la administración Pacheco permite señalar algunos hechos relevantes. La cantidad de decretos por Ministerio podría indicar posibilidades desiguales para las diferentes instancias ministeriales, definidas por un ordenamiento jurídico poco sistémico, o bien el reflejo de un estilo de gestión particular. Desde el

⁹ La mayor parte de los decretos suscritos por el “Gobierno de la República” tenían como objetivo conceder asueto a los funcionarios públicos en diferentes partes del país, normalmente por la celebración de eventos cantorales como fiestas patronales.

punto de vista de las materias objeto de los decretos emitidos, puede observarse una tendencia a ocuparse de asuntos administrativos propios de la gestión cotidiana, en el caso del Ministerio de Hacienda, modificaciones presupuestarias menores, del Gobierno de la República, declaratorias de asueto para funcionarios públicos; y del Ministerio la Presidencia, convocatoria y modificaciones posteriores de la agenda legislativa. Se mencionan estas instancias en razón de su peso porcentual en el total, superior al 40% de los decretos emitidos.

La agenda legislativa del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo envió a conocimiento de la Asamblea Legislativa 344 proyectos para las sesiones extraordinarias de agosto del 2005 y del 1 de diciembre del 2005 al 30 de abril del 2006. El desglose indica que en agosto del 2005 convocó 243 expedientes y retiró 157, y en diciembre-abril envió 101 y retiró 30. Estas convocatorias resultaron en la aprobación de los siguientes proyectos:

1. Exp. 15.845 ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL INCISO C) DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL LEY 7558
2. Exp.15.636 APROBACIÓN DEL CONVENIO DE SANTA CRUZ DE LA GUERRA CONSTITUTIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA
3. Exp.15.893 MODIFICACIÓN DE LA LEY N.º8428 LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, FISCAL Y POR PROGRAMAS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2005 Y PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2005. NORMAS PRESUPUESTARIAS
4. Exp.14.276 LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS
5. Exp.15.637 APROBACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COSTA RICA Y LA COMUNIDAD DEL CARIBE
6. Exp.15.611 APROBACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANAS O DEGRADANTES
7. Exp. 15.982 MODIFICACIÓN DE LA LEY N.º8428, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA FISCAL Y POR PROGRAMAS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2005, Y SEGUNDO PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2005. NORMAS PRESUPUESTARIAS
8. Exp.14.269 LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA
9. Exp.14.452 LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO
10. Exp. 15.995 LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
11. Exp. 15.856 APERTURA DE LA CASACION PENAL
12. Exp. 15.134 CODIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa

Estos doce proyectos constituyen un 18% del total de los aprobados en la cuarta legislatura (67 en total). Los primeros 10 expedientes fueron aprobados en el 2005 en sesiones ordinarias, mientras los últimos dos lo fueron en el 2006 en sesiones extraordinarias. De estos doce proyectos, los primeros 10 fueron enviados a la Asamblea Legislativa una sola vez, a diferencia de los dos últimos que fueron enviados y retirados en varias ocasiones a lo largo del período¹⁰. Este procedimiento se repitió

¹⁰ En el caso del expediente 15856, fue enviado el 1 de diciembre del 2005 y retirado el 30 de marzo. Fue convocado nuevamente el 11 de abril y aprobado finalmente el 18 de ese mismo mes. El expediente 15134 fue enviado el 12 de agosto, nuevamente el 15 de marzo y retirado el 28 de ese mismo mes; nuevamente

para varios otros proyectos, algunos de los cuales no resultaron finalmente aprobados. Se destacan entre estos el proyecto de ley para adicionar un capítulo de Garantías Ambientales en la Constitución Política (Expediente 14919), que fue convocado en ocho oportunidades y retirado en siete durante el período analizado. Misma suerte corrió la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Expediente 15743), que fue enviado seis veces y retirado en cinco oportunidades. Finalmente, el Expediente 14836, ley para la simplificación de trámites para la instalación de marinas y atracaderos turísticos, fue enviado a la Asamblea Legislativa en cuatro ocasiones, siendo retirado la misma cantidad de veces.

Un detalle de los movimientos de los proyectos que conformaron la agenda de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa en agosto del 2005 y diciembre 2005 y abril del 2006 se incluye en el anexo correspondiente. En total, el Poder Ejecutivo efectuó 44 modificaciones, ya sea enviando o retirando proyectos del plenario, a la agenda legislativa durante el período analizado. En general un patrón parece emerger del examen de estas modificaciones. Normalmente el Ejecutivo enviaría al principio de las sesiones extraordinarias una convocatoria amplia, que iría modificando de manera más frecuente hacia el final del período. Para el segundo período de sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo envió 22 ampliaciones de agenda. De estas 10 fueron enviadas el último mes, y se da el caso que en un mismo día se envían dos notas diferentes¹¹. Algunos proyectos fueron presentados y retirados en un días seguidos, tal y como sucedió el 10 de abril, cuando se amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias con 32 proyectos. Siendo retirados 20 de estos al día siguientes. De los 42 proyectos enviados el 30 de marzo, 28 fueron retirados en los siguientes diez días, y algunos fueron convocados y retirados varias veces antes de ser definitivamente retirados o dejados a consideración del Congreso.

Como se mencionó anteriormente la relación del Poder Ejecutivo con la Asamblea Legislativa estuvo signada por la ausencia del Ministerio de la Presidencia durante el año 2005, lo que puede explicar parcialmente la cantidad de proyectos que finalmente pudieron aprobarse. A esto debe sumarse la interrupción de la participación de la miembros de la fracción de gobierno en los Consejo de Gobierno. Llama la atención dentro de esta dinámica institucional, que con la excepción de un diputado de su partido político, los más firmes defensores del proyecto más importante para la administración Pacheco, el denominado Plan Fiscal, fueron diputados del principal partido de oposición¹², mientras el resto de la bancada oficialista osciló entre un discreto apoyo y el rechazo abierto de algunos de sus miembros originales.

Otro proyecto de especial relevancia fue el del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Firmado en agosto del 2004, el Presidente Pacheco decidió no enviar

enviado el 29 de marzo para ser retirado al día siguiente, y finalmente enviado el mismo 30 de marzo para su aprobación final el 24 de abril del 2006.

¹¹ Esta situación se dio en dos ocasiones: el 19 de abril, día en que se envían dos cartas que son recibidas en la Asamblea Legislativa con 7 horas de diferencias entre sí, y el 24 de abril, que se reciben las solicitudes de ampliación con 5 horas de diferencia.

¹² A Mario Arredondo, diputado oficialista, se unieron Bernal Jiménez y Carlos Ricardo Benavides, como principales impulsores del plan.

el texto a la Asamblea Legislativa sino hasta el 21 de octubre del año 2005. El proceso para el envío del tratado se inició en junio del 2004, cuando se anunció que en un plazo de dos meses el texto sería enviado a consideración de la Asamblea Legislativa. Pero el Presidente Pacheco decidió poco después condicionar el envío del tratado a la aprobación, primero, de la reforma fiscal, y luego de la denominada agenda complementaria, en la que según su criterio debían incluirse los proyectos que asistieran a los sectores que eventualmente se verían afectados por la aprobación del tratado. Esta posición del Presidente a la postre resultó en la renuncia del equipo que había tenido a su cargo la negociación del Tratado, en un momento en que las tensiones internas del gabinete alcanzaron su punto más álgido.

Pese a todo lo anterior y a su posición de no enviar el Tratado a la Asamblea Legislativa, en diciembre del 2004 el Presidente Pacheco suscribió en una reunión de Presidentes centroamericanos una excitativa para que los congresos de los países del istmo a aligerar los trámites de aprobación del Tratado.

En abril del 2005 Pacheco anunció la conformación de una “Comisión de Notables” con el objetivo de aclarar las dudas surgidas alrededor de el Tratado. La Comisión, que inició su trabajo en junio de ese año, e integrada por diversas personalidades de diferentes ámbitos de la vida nacional¹³, rindió su informe ante el Consejo de Gobierno en septiembre de este año, Ya a finales de este mes, Pacheco anuncia que enviará pronto el Tratado a la Asamblea Legislativa, cosa que finalmente sucede el 21 de octubre, ya en medio de la campaña electoral para elegir a su sucesor.

El proceso de envío del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos a la Asamblea Legislativa ilustra de manera condensada un estilo de gestión del Poder Ejecutivo que no siempre tuvo contornos claramente discernibles para el observador externo. El corolario de este estilo presidencial se suscita en abril del 2006, apenas unas semanas antes de dejar la Presidencia, cuando el Presidente Pacheco asegura que el futuro del país está ligado irremediablemente a la aprobación del Tratado y que “sin TLC Costa Rica se muere de hambre”.¹⁴

La evaluación de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación (SINE)

Con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la gestión pública, el Sistema Nacional de Evaluación, cuyo responsable es el Ministerio de Planificación, establece un procedimiento que permite a los jefes de la administración pública evaluar el desempeño de las instituciones a su cargo. Para esto se define una unidad de medida, denominada “acción estratégica”, cuya desagregación en acciones y metas para cada institución provee los parámetros para evaluar el desempeño del sector. Son objeto de evaluación toda entidad que desarrolle una acción estratégica en términos de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, o que reciba fondos públicos en general.

¹³ La Comisión de Notables estuvo integrada por el Dr. Gabriel Macaya, el Dr. Franklin Chang, el Lic. Alvar Antillón, el Dr. Rodrigo Gámez y el sacerdote Guido Villalta.

¹⁴ “Pacheco: “sin TLC Costa Rica se muere de hambre””. La Nación, Miércoles 26 de abril del 2006, página 5ª.

Bajo este criterio, alrededor de 100 instituciones son evaluadas anualmente, mediante informes de desempeño que deben presentar al tenor de lo que estipula el artículo 4 de la Ley de Administración Pública y Presupuestos Públicos.

Con esta metodología cada institución define su matriz de evaluación de acuerdo a las acciones estratégicas que le corresponden según el Plan Nacional de Desarrollo¹⁵. De la misma forma, cada institución es responsable de efectuar la evaluación del desempeño en el año y de notificar los resultados al SINE.

Se evaluaron 1175 acciones y 1644 metas en 111 instituciones públicas. En el cuadro #3 se presenta la cantidad de acciones y metas por área temática, así como la nota promedio obtenida por las instituciones de cada área:

Cuadro 3. Acciones y Metas por área temática y nota promedio, año 2005

Área temática	Acciones	Metas	Nota promedio
Educación	134	159	8.9
Salud	186	230	8.1
Vivienda	19	26	7.6
Trabajo y seguridad social	126	157	8.6
Cultura	51	63	8.9
Monetario, fiscal y financiero	88	132	8.1
Infraestructura y transporte	142	166	6.4
Ciencia y tecnología	35	49	9.7
Economía, industria y comercio	47	62	9.2
Agropecuario	121	237	8.0
Energía y telecomunicaciones	67	96	6.7
Ambiente	59	106	8.3
Seguridad y justicia	53	82	9.0
Transparencia en la función pública, relaciones exteriores y cooperación internacional	47	79	9.1

Fuente: elaboración propia con datos del SINE

La nota promedio para las instituciones evaluadas fue de 8,28. Es notable la diferencia en la cantidad de acciones y metas entre las diferentes áreas temáticas, cinco de las cuales, Agropecuario, Salud, Infraestructura y Transporte, Educación y Monetario, fiscal y financiero, representan el 56,2% del total de metas evaluadas. Llama la atención además la diferencia del área con más metas evaluadas (Agropecuario con 237), con la de menor cantidad (Vivienda con 26), así como que esta última tenga una nota inferior al promedio general. Esto por supuesto no considera la complejidad de las

¹⁵ La administración Pacheco no editó un Plan Nacional de Desarrollo como un documento integral, sino que se utilizó un conjunto de matrices programáticas por área temática.

metas planteadas, pero puede denotar una incorrecta definición de las metas mismas o una inadecuada gestión en su cumplimiento.

Para el año 2005 el cumplimiento de 57,8% de las metas mereció una calificación de Excelente, un 9,8% Muy Bueno, 5,9% Bueno, 5,7% Regular y 20,8% Malo. Es importante recordar que la definición de las metas que se evaluaron fueron definidas por los jefes de las instituciones, algunas de las cuales obtuvieron notas tan bajas como 2.93, en este caso, el Banco Central de Costa Rica¹⁶.

La institución pública que definió más metas para su evaluación fue la Caja Costarricense del Seguro Social con 121 (nota 6.44). Siete entidades definieron una sola meta, y en todos estos casos la calificación fue la máxima (10)¹⁷, Ninguna de las 25 instituciones que obtuvo la nota máxima definió más de 7 metas para evaluación durante el año 2005.

El examen de los datos de años anteriores coloca al 2005 como el año con nota más baja del cuatrienio, bajando de un 8.94 en el 2003 a un 8.28 en el 2005.

Valoración general

Dos elementos gravitaron de manera decisiva en el rol del Poder Ejecutivo en el año 2005. Primero, la conformación de la Asamblea Legislativa, en donde el equilibrio de fuerzas constituyó un elemento que de inicio condicionó la acción ejecutiva. El débil papel asumido por el Ministerio de la Presidencia en la negociación política, en un contexto que requería de una activa participación de esta instancia. Segundo, la fracción legislativa oficial, aliado natural de la administración, se distanció gradualmente del Presidente de la República, tanto por la ausencia de coordinación debida a la ausencia del Ministerio de la Presidencia mencionada, como por la caída en los niveles de aprobación de la gestión de la Administración Pacheco. Vale la pena recordar además lo mencionado anteriormente respecto a la elección de los candidatos a diputado del Partido Unidad Social Cristiana, en la que el entonces candidato Pacheco tuvo una participación limitada, sobrepasado por la influencia de los denominados líderes históricos de ese partido.

Ante este panorama legislativo, sería previsible una utilización intensiva del decreto ejecutivo como instrumento que le permitiera, dentro del ámbito pertinente. La cifra de 773 decretos ejecutivos emitidos en el año 2005 no es significativa si no se puede establecer una comparación con otros períodos, pero un análisis somero del contenido de estos decretos permite vislumbrar una tendencia a ocuparse de temas cotidianos de la administración, lo que se deriva de las limitaciones propias del instrumento mismo y de lo que podría interpretarse como una dinámica de gestión particular, caracterizada

¹⁶ La nota más baja de todo el sector la recibió INS Bancrédito, que obtuvo un 2.40 en la evaluación de las tres metas que se fijó para el período.

¹⁷ Se trata de CONAPE, CONAI, el Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer, el Museo Histórico Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, el BCR Operadora de Pensiones, el BCCR SAFI, y el Tribunal Registral Administrativo.

por una parsimonia que ya se había venido señalando como signo característico de la administración Pacheco.

El control que podía hacerse del funcionamiento de las instituciones públicas, como una forma de corregir el rumbo y efectuar los ajustes necesarios, debía provenir de la evaluación de su gestión. Esta evaluación sin embargo se inicia con la selección de las metas a evaluar por los propios jefes de las instituciones, lo que introduce un elemento subjetivo en una valoración que debería llevarse a cabo de manera independiente, con criterios técnicos definidos con anterioridad. De la misma manera, el proceso de calificación debe regirse por parámetros objetivos, que no estén sujetos a interpretación. Pese a esta debilidad del sistema de evaluación, llama la atención que en promedio la calificación del gobierno haya disminuido el último año, lo que bien puede ser resultado de la coyuntura específica propia de un último año de gobierno, como de una manifestación general del rol del Poder Ejecutivo en el año en el 2005.

Pese a las restricciones que se han venido estableciendo a la labor del Ejecutivo como parte de una tendencia general de controlar y fiscalizar la acción estatal que se ha venido presentando en Costa Rica en los últimos años, la esfera de influencia del Ejecutivo en el país, acorde con una tradición presidencialista que, aunque venida a menos, ha signado al sistema político costarricense. Por eso se impone continuar enriqueciendo los criterios para evaluar su rol año con año, incorporando en esfuerzos futuros la consideración de aspectos relacionados con un ordenamiento jurídico que delimita la acción pública de manera particular. Si bien es posible encontrar algunos rasgos que permiten una valoración somera del Poder Ejecutivo en el 2005, y que algunos elementos señalados aquí se derivan mas bien de una deficiente gestión, sobre todo en el ámbito de la negociación política y como reflejo de una visión muy particular de la acción del gobierno, en otros ámbitos el control legal y un diseño institucional específico generan dinámicas institucionales particulares, que no están sujetas a la voluntad del gobernante, y que actúan independientemente sobre el devenir del gobierno. La posibilidad de reforma se dificulto por la carencia de liderazgo del Ejecutivo, y por una composición inédita de la Asamblea Legislativa, que hizo aun más evidente esa ausencia de liderazgo.

Bibliografía

_____.2004. Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____.2005 - 2006. Oficios del Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa de convocatoria, ampliación y retiro de proyectos en sesiones extraordinarias. San José, Asamblea Legislativa.

_____.2005. Actas del Consejo de Gobierno. San José, Presidencia de la República.

_____.2005. La Gaceta Oficial. Decretos ejecutivos Enero – diciembre 2005 . San José, Imprenta Nacional.

_____.2005. Onceavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____.2006."Un Gobierno Responsable y Prudente" Discurso del Presidente de la República de Costa Rica Dr. Abel Pacheco ante la Asamblea Legislativa 1º de mayo 2006. Imprenta Nacional, San José.

_____.2006."Un Gobierno Responsable y Prudente" Informe del Presidente de la República de Costa Rica Dr. Abel Pacheco a la Asamblea Legislativa 1º de mayo 2006. Imprenta Nacional, San José.

Departamento de Servicios Técnicos. Informe de la Gestión Parlamentaria correspondiente al Período Constitucional del 1º de mayo de 2002 al 27 de abril de 2006. Asamblea Legislativa, San José.

Ministerio de Planificación y Política Económica. 2005 Informe final sobre los cumplimientos de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo, social y ambiental del país. San José.