

DECIMOCTAVO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo 2010-2011

*Investigador:
Alonso Ramírez Cover*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XVIII Informe 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.

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	3
Agenda y prioridades políticas.....	4
Plan de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014	4
Agendas prioritarias adicionadas durante el período de gobierno	6
Racionalización de la acción pública del Poder Ejecutivo	7
Agenda legislativa del Poder Ejecutivo	7
Estabilidad y cambios del gabinete	10
Coordinación interinstitucional	14
Atención de la coyuntura política y los conflictos sociales	16
Balance final y conclusiones.....	20
Fuentes de información	22
Anexos	27
Anexo 1	27
Anexo 2	29
Anexo 3.....	30

Resumen ejecutivo

Mediante un enfoque en cuatro variables puntuales: 1) la efectividad de la estrategia legislativa del Poder Ejecutivo, 2) la cohesión y estabilidad del Consejo de Gobierno, 3) la efectividad de las innovaciones de este gobierno en materia de coordinación interinstitucional y 4) la manera en que atiende asuntos coyunturales como conflictos sociales; este informe busca conocer si el gobierno ha logrado impulsar sus prioridades políticas de manera efectiva durante los primeros dos años de gobierno. Este informe argumenta que en los últimos dos años, la administración ha desarrollado: 1) una estrategia legislativa propia poco efectiva en el entorno legislativo, 2) una política de nombramientos que genera altos costos de transición, 3) una coordinación interinstitucional inefectiva y 4) una estrategia de atención de la conflictividad basada en el retraso que debilita la imagen pública frente a otros actores sociales.

Descriptores: Poder Ejecutivo, gobierno, políticas públicas, gobernabilidad, gestión, estabilidad política, Poder Legislativo, legislación.

Introducción

El pasado primero de mayo, la presidenta de la República, Laura Chinchilla, presentó su segundo informe anual de labores a la Asamblea Legislativa. Se trata de dos muy contradictorios años de gobierno en los que un holgado triunfo electoral se ha convertido en una muy bajo nivel de aprobación pública del gobierno,ⁱ y en los que un gobierno que parecía tener 'la mesa servida' se ha visto caminando 'cuesta arriba' con muchas dificultades. Así, el segundo informe presidencial al Congreso que uno esperaría en 2010, que fuera un fácil inventario de labores buscó ser un 'segundo aire' para retomar fuerzas y aprobar lo posible ante un adelantado 'año' electoral en ciernes. Este informe busca preguntarse ¿cómo se llegó a este punto?

Mediante un enfoque en cuatro variables puntuales: 1) la efectividad de la estrategia legislativa del Poder Ejecutivo, 2) la cohesión y estabilidad del Consejo de Gobierno, 3) la efectividad de las innovaciones de este gobierno en materia de coordinación interinstitucional y 4) la manera en que atiende asuntos coyunturales como conflictos sociales, este informe busca responder a esta pregunta. Estos son temas específicos pero cruciales para entender cómo el Ejecutivo racionaliza y ordena su acción política para concretar sus prioridades de gobierno, pero también qué fallas ha tenido en el proceso y qué podríamos esperar de un futuro aún más constreñido por el siempre improductivo año electoral.

Este informe argumenta que en los últimos dos años, la administración ha desarrollado una gestión llena de inconvenientes donde predomina: 1) una estrategia legislativa propia poco efectiva en el entorno legislativo, 2) una política de nombramientos que genera altos costos de transición, 3) una coordinación interinstitucional inefectiva y 4) una estrategia de atención de la conflictividad basada en el retraso que debilita la imagen pública frente a otros actores sociales. Para esto, el informe se divide en tres partes. La primera lista las prioridades políticas de la agenda del gobierno. Seguidamente, se describe cómo el Ejecutivo ordena su accionar para concretar su agenda y se identifican los problemas que ha enfrentado. La tercera parte realiza un balance conclusivo y define tendencias y expectativas sobre la situación del gobierno actualmente y las perspectivas sobre su futuro.

Agenda y prioridades políticas

La formulación de la agenda pública, dice Birkland (2006: 63, ver Cobb y Ross, 1997), es un proceso complicado caracterizado por una fiera competencia por: 1) el acceso a recursos escasos para concretar soluciones (Hilgartner y Bosk, 1988) y 2) posicionar una representación particular del problema como la predominante (Schattschneider, 1975). Las agendas abundan en todos los niveles de la sociedad, incluso en el mismo aparato estatal. Que estas agendas se conozcan públicamente y se valoren seriamente como posibles soluciones depende de los recursos de poder con que los actores cuentan para posicionarlas ahí (Baumgartner y Jones, 2004; Bachrach y Baratz, 1962: 952).

Habiendo dicho esto, la Presidencia de la República es siempre un actor especial en este ámbito, dado su poder de definir la agenda pública del Estado. El marco jurídico costarricense faculta a los gobiernos entrantes a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se define la agenda vinculante de acción política para las entidades centralizadas y descentralizadas que conforman el Poder Ejecutivo.ⁱⁱ El PND es una versión del Plan de Gobierno propuesto por el gobierno entrante durante la campaña electoral, y que ha sido validado, consensuado y coordinado con la participación de estas entidades.

Plan de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

El PND actual señala 132 acciones puntuales a realizar por estas entidades públicas. A pesar de que todas ellas pueden ser importantes, no todas son prioritarias, cosa que obliga a distinguir unas de otras. La forma más fácil de hacerlo es conociendo la manera en que el Ejecutivo dispone de los recursos – en este caso, financieros – con que cuenta para cada uno de estos temas (Mann, 2003; Goldfinch, 2009: 2-4; ver cuadro 1).

Cuadro 1

Ejes de acción del PND 2011-2014, por costo estimado, importancia relativa y proyectos prioritarios (según costo estimado). 2011

Eje de acción	Costo total	Porc.	Proyectos/acciones prioritarias	
			Breve descripción	Costo estimado
Bienestar Social y Familia	388,3	7,4	Programa Avancemos: promover permanencia de jóvenes y madres adolescentes procedentes de familias en condición de pobreza en el sistema educativo	240,0
			Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: conformar y desarrollar una Red de Cuido como sistema universal de financiamiento solidario	33,7
Educativo	637,6	12,2	Reducción de desigualdad en acceso efectivo a la educación: mantener cobertura de becas a educación, incrementar beneficiarios de transporte gratuito, incrementar servicio de comedor, créditos a poblaciones de interés	402,8
Ambiente	1.586,5	30,2	Desarrollar infraestructura para el suministro energético: aumentar capacidad energética y establecer líneas de distribución energética, ampliar capacidad de producción de energía basada en petróleo	999,4
			Impulsar fuentes de energía renovable: impulsar generación eléctrica con fuentes renovables y	286,1

			disminuyendo demanda de hidrocarburos	
Seguridad Ciudadana y Justicia	274,3	5,2	Ampliación de acciones policiales en el abordaje del delito: expansión de operativos interinstitucionales, contratación de nuevos policías, expansión de policía turística	170,5
Transporte ^{1/}	1.337,1	25,5	Modernización de aeródromos: mejorar infraestructura aeroportuaria: terminal de Liberia y Juan Santamaría	897,8
			Conservación de la Red Vial Cantonal Asfaltada: mejoramiento de 1.200 kilómetros de red vial cantonal	162,9
			Modernización Puerto Limón-Moín: reducir en 8 horas el tiempo de inactividad de buques en la terminal	100,0
Otros	517,4	9,9	Impulsar diversificación de productos turísticos (sector turismo): construcción de Centro de Convenciones y Congresos y gestión integral de mercadeo turístico	238,3

1/ En este rubro sólo se integran las acciones cuyos fondos provienen de presupuesto nacional. Debe aclararse que en materia de transportes, el PND define más de 1.750 millones de dólares (aproximadamente 875.000 millones de colones) en obras públicas en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria proveniente de préstamos con organismos internacionales y recursos privados.

NOTA: Los costos están listados en miles de millones de colones corrientes. Ver Anexo 2 para más detalle.

Fuente: MIDEPLAN, 2011; ver también CGR, 2011a y b.

Según el PND, el gobierno actual maneja cuatro agendas prioritarias. La primera sería la agenda en desarrollo de infraestructura. Un alto porcentaje de recursos de esta administración está siendo dirigido a la construcción de infraestructura de transportes (25,5%), a la que se suma cerca de un 90% de los fondos estimados en materia de ambiente, que serían utilizados para construir proyectos de generación eléctrica. Sumando ambos rubros, se estima que la agenda en infraestructura ocuparía alrededor de un 50% de los fondos estimados por el PND. Este monto podría ser aún mayor si se toma en cuenta que muchas de estas obras dependen de extensas transferencias de dinero de organismos internacionales, que requieren aprobación en el Congreso.ⁱⁱⁱ

La segunda prioridad son las políticas de atención integral de la pobreza extrema. Predominan cuatro grandes programas: primero, el programa de beneficios que el Ministerio de Educación Pública (MEP) ofrece para estudiantes de bajos recursos.^{iv} El segundo es Avancemos, que ocupa la mitad de los recursos del sector de Bienestar Social y cuya función es ofrecer ayudas condicionadas a estudiantes pobres para que se mantengan estudiando. Ambos programas han sido continuados desde la administración pasada, probablemente en razón de su éxito político. Típicamente, un presidente innovará en políticas cuyo desempeño previo haya sido afectos por shocks externos que desestabilicen su funcionamiento (Miller, 1993; Beckmann, 2010). Además hay dos nuevos programas: de Atención Integral a Familias en Pobreza Extrema y la Red Nacional de Cuido. El primer programa articula la entrega de ayudas gubernamentales existentes (Avancemos, CEN-CINAI, becas del INA, cobertura con el sistema no contributivo de pensiones, etc.) para abordar integralmente a familias en pobreza extrema (MIDEPLAN, 2011: 54). El segundo expande la estructura de 'cuido' ya existente^v en Costa Rica para promover la inserción de mujeres al mercado laboral (CGR, 2011c: 3; Esping-Andersen, 2000).

Seguridad ciudadana es la tercera prioridad. Este tema fue y continúa siendo el tema más referido por el discurso electoral y presidencial del PLN.^{vi} El concepto de seguridad constituye el eje discursivo central de la comunicación política del Poder Ejecutivo, expresada claramente bajo el slogan: "construyendo un país seguro". La

misma presidenta ha reconocido que este tema sería la principal contribución que su gobierno espera hacer: *“desde la campaña electoral decidimos y dijimos que lo que aspirábamos era hacer de Costa Rica un hogar más seguro (...) porque si algo ha caracterizado la excepcionalidad de Costa Rica en el marco de las naciones ha sido su paz, su seguridad y su estabilidad”* (citado por Loaiza, 2012, ver también MIDEPLAN, 2011: 66; CGR, 2011d: 4-5; 2011b).

Finalmente, una agenda prioritaria de este y otros gobiernos ha sido la **apertura económica**. El PND 2011-2014 señala obligaciones para el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) de negociar tres nuevos acuerdos comerciales, ratificar otros tres en la Asamblea Legislativa, así como avanzar las medidas de consolidación de la unión aduanera con Centroamérica.

Agendas prioritarias adicionales durante el período de gobierno

Ahora bien, el PND no representa la totalidad de agendas prioritarias del Estado o del Poder Ejecutivo. En muchas ocasiones, nuevas agenda surgen como resultado de ‘ventanas de oportunidad’ que favorecen soluciones gubernamentales a problemas coyunturales del colectivo social. El desarrollo súbito de preocupaciones sociales y una atención creciente sobre nuevos o viejos y desatendidos problemas públicos ayuda a ponerlos en la palestra pública y a movilizar apoyo político para atenderlos de forma inmediata (Birkland, 2006: 68-69). Tres problemas han sido adicionados a la lista de prioridades del gobierno en los últimos dos años: la agenda en materia fiscal, la problemática fronteriza con Nicaragua y la descentralización municipal.

La reforma fiscal surge en un contexto de preocupación por la descomposición de las finanzas públicas tras la crisis global de 2009-2010. El gobierno anterior enfrentó la crisis expandiendo el gasto público^{vii} (CGR, 2011a: 28). En 2011, esto, junto con una reducción en la recaudación, había convertido el superávit de 2007 y en un déficit del 5,5% del PIB en 2010. La posibilidad de agravamiento del déficit es, actualmente, muy alta pues el gasto público de los últimos dos años se suple mayoritariamente con endeudamiento interno y externo (alrededor de un 25% del presupuesto total en 2011) (CGR, 2011a: 29-31). Así, aunque no constituía un problema prioritario en el Plan de Gobierno y el PND (PLN, 2009: 32; MIDEPLAN, 2011: 184), la reforma fiscal pasó a ser la principal prioridad del gobierno, particularmente en la agenda legislativa de sesiones extraordinarias de 2011 y 2012 (DPS, 2012). La atención prioritaria al tema fiscal está sujeta al cálculo político sobre el efecto de las medidas de austeridad fiscal. Por un lado, si el gasto debe contenerse esto impediría actividades como el mejoramiento de la seguridad ciudadana, la cuales se financiarían con el presupuesto nacional (CGR, 2011d). Por otro lado, la contención del gasto también implica problemas para el manejo político de la coyuntura en el país, limitándose la libertad de acción política ligada al gasto estatal.^{viii}

La agenda en relaciones exteriores inicialmente estuvo orientada al fomento de la agenda ambiental del país en foros internacionales. Pero, tras la invasión nicaragüense de Isla Calero en octubre de 2010, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRE) ha abandonado esta agenda y se ha concentrado en atender las consecuencias políticas y jurídicas de la invasión. Finalmente, la agenda de descentralización territorial era inexistente en el PND. A pesar de ello, el gobierno ha hecho esfuerzos por promoverla incluso nombrando a un Ministro de

Descentralización.^{ix} Sin embargo, es una agenda sin asidero o recursos y que ha dependido, más recientemente, de la venia del nuevo ministro de Planificación.^x

Racionalización de la acción pública del Poder Ejecutivo

El estudio académico del Poder Ejecutivo en América Latina ha sido objeto de un considerable escrutinio reciente (ver Linz y Valenzuela, 1994; Cheibub, 2002 y 2007; Mainwaring y Shugart, 2002). Este estudio se concentra en estudiar cuatro temas puntuales que han recibido bastante atención literaria: 1) la efectividad de la estrategia legislativa del Poder Ejecutivo, 2) la cohesión y estabilidad del Consejo de Gobierno, 3) la política de coordinación interinstitucional y 4) la manera en que atiende problemas coyunturales.

Agenda legislativa del Poder Ejecutivo

La habilidad del Poder Ejecutivo de concretar su agenda legislativa depende de su capacidad para formar mayorías en el Congreso. Esto depende a su vez de las barreras estructurales para formar acuerdos con la oposición y la disposición de una mayoría oficialista. La ausencia de un apoyo legislativo fuerte para el Ejecutivo impedirá el desarrollo de su agenda y obliga a que cada fracaso en aprobarla derive en una Presidencia más susceptible a las demandas de la oposición y a la realización de más concesiones a cambio de apoyo. Esto termina haciendo al proceso legislativo más 'costoso' en términos de capital político, obligando a la Presidencia a racionalizar su agenda para adquirir una mayor efectividad para pasar leyes (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 2002; Metcalf, 2000; Haggard y McCubbins, 2001; Siaroff, 2003).

A pesar del triunfo presidencial en febrero de 2010, el PLN no obtuvo una ventaja igual en los comicios legislativos (ver cuadro 2). Esto se tradujo en la formación de una Asamblea Legislativa pluripartidista y fraccionada, donde el oficialismo es una minoría. Esto no implica la imposibilidad de obtener acuerdos sobre los proyectos de ley más importantes, pero sí obliga a un mayor esfuerzo del Ejecutivo para orquestar alianzas multipartidistas para concentrar apoyo (Rojas, 2007; Feoli, 2009).

Cuadro 2
Resultados de la elección general 2010

Partido político	Elección presidencial		Elección legislativa		Escaños
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	
Liberación Nacional	896.516	46,9	708.043	37,3	24
Acción Ciudadana	478.877	25,1	334.636	17,6	11
Movimiento Libertario	399.778	20,9	275.518	14,5	9
Unidad Social Cristiana	74.114	3,9	155.047	8,2	6
Otros partidos	62.038	3,2	426.581	22,5	7
Total votos válidos	1.911.333	100,0	1.899.825	100,0	57

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Esta situación ha sido agravada por el temprano inicio de la actividad electoral del partido oficialista. Que se barajen potenciales nombres para alcanzar candidaturas presidenciales no es un inconveniente, pero sí puede serlo si esto produce

obstáculos al desempeño legislativo. Según Taylor-Robinson (2002: 6) en Costa Rica: *“dado que el presidente no puede ser reelecto (consecutivamente) los miembros del partido evalúan quien podría ser el próximo precandidato presidencial victorioso en su partido y se unen a su campaña como la mejor estrategia posible para obtener un nombramiento político en el Ejecutivo durante la siguiente administración. (...) cuando el candidato presidencial resulta electo (...) los miembros responderán a las órdenes del próximo candidato, en lugar del actual presidente”*. Aunque no se puede argumentar que esta sea precisamente la situación del PLN hoy, la discusión electoral podría haber ‘enlodado’ la cancha y causado problemas al control presidencial sobre la fracción (Loaiza et al., 2012; Alfaro, 2011).

La efectividad legislativa del Ejecutivo actual puede medirse de tres formas: 1) la proporción de iniciativas propuestas que se convierten en leyes durante la misma legislatura, 2) la proporción de iniciativas que se convierten en leyes a lo largo del período de gobierno, y 3) si existe o no continuismo político en la agenda legislativa (ver cuadro 3). Con respecto a los dos primeros rubros, es posible notar una baja en el desempeño legislativo en comparación con el gobierno anterior. Eso sí, la diferencia absoluta entre ambos en realidad no es muy marcada, excepto por el tercer año de gobierno de Arias (2006-10), en que se tuvo un desempeño legislativo mucho mayor.

Cuadro 3
Efectividad legislativa del Poder Ejecutivo, por año de legislatura. 2006-2012

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Proyectos de ley	29	45	52	53	45	57	1
Leyes aprobadas durante legislatura	3	3	7	3	3	3	0
Efectividad por legislatura	10,3	6,67	13,46	5,60	6,67	5,26	0,00
Acumulado de proyectos de ley	29	74	126	179	45	102	103
Acumulado de leyes aprobadas	3	11	37	47	3	14	17
Efectividad por acumulado	10,34	14,86	29,37	26,25	6,67	13,72	16,50
Acumulado de proyectos de ley (considera continuismo)	29	74	126	179	224	281	282
Acumulado de leyes aprobadas (considera continuismo)	3	11	37	47	76	92	93
Efectividad por acumulado (considera continuismo)	10,34	14,86	29,37	26,25	33,93	32,74	32,98

* Año en curso.

Fuente: Construcción propia con datos brindados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y SINALEVI.

Aunque menos efectivo con su agenda propia, el actual gobierno sí ha sido efectivo movilizándolo del anterior. Muchos de estos proyectos son prioridades para este gobierno, como son los Tratados de Libre Comercio con China (17672) y Singapur (17671), la Ley Reguladora del Contrato de Seguros (16304) y el Convenio Marco de la Unión Aduanera Centroamericana (17274); la aprobación del Impuesto a las Personas Jurídicas (16306) en materia fiscal y de los préstamos internacionales para financiar la construcción y reparación de carreteras. Una razón de este diferencial de efectividad legislativa es que mucha de la agenda anterior estaba bastante avanzada con la llegada al poder de la administración actual, pero también con la baja efectividad de la estrategia legislativa de este gobierno. Esto tiene mucha relevancia si se considera que a pesar del fraccionamiento legislativo, el desempeño actual de la Asamblea es superior a administraciones previas (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Leyes aprobadas en primer período por tipo y por administración

Rubros	2002-2003		2006-2007		2010-2011	
	Leyes	Porc.	Leyes	Porc.	Leyes	Porc.
Autorizaciones locales	30	40,5	46	61,3	31	27,4
Convenios y tratados internacionales	14	18,9	10	13,3	39	34,5
Declaraciones y benemeritazgos	1	1,4	0	0,0	8	7,1
Legislación sustantiva ordinaria	27	36,5	17	22,7	32	28,3
Presupuestos	2	2,7	2	2,7	3	2,7
Totales	74	100,0	75	100,0	113	100,0

Fuente: Feoli, 2011.

Incluso en contextos legislativos adversos, los presidentes cuentan con poderes legales que facultan la movilización de su agenda. Hay dos tipos de poderes: legislativos y no legislativos. Los no legislativos se relacionan con la independencia política entre poderes. Se incluye aquí poderes de nombramiento, formación y cambio de gabinetes (Shugart y Carey, 1992). Los legislativos en contraste se relacionan con el control de la formación de leyes del presidente en el Congreso. Ejemplos serían períodos de introducción exclusiva de proyectos (Payne et al., 2002; Mainwaring, 1997), la coordinación presidencial de la fracción oficialista (Casar, 2002; Lockerbie et al., 1998; Alcántara y García-Montero, 2008), la popularidad de la presidencia (Cohen et al., 2000; Edwards et al., 1995) y el tipo de norma por aprobar (Schwindt-Bayer, 2010).

La presidencia actual, aunque cuenta con estos recursos adolece de un buen manejo político para usarlos de forma efectiva. Así, su estrategia de formación de alianza parecer ser cortoplacista y poco flexible para atender un conteso pluripartidista. Así, los últimos dos años se caracterizan por un vaivén de alianzas legislativas que ha desgastado la credibilidad negociadora del Ejecutivo. A esto se suma una mala gestión de un conjunto de problemas legislativos – como el manejo político del aumento salarial de los diputados^{xi} y el intento de cierre técnico del Congreso por el Ministerio de Salud – durante que causan un mayor distanciamiento del Ejecutivo del Congreso.

El gobierno ha desarrollado tres alianzas diferentes para atender cada legislatura, lo cual es por sí sola una señal de volatilidad y cortoplacismo de la estrategia de gobierno. Aunque los meses previos auguraban la apertura del gobierno a una coalición multipartidista del Ejecutivo, estas expectativas se difuminaron en mayo de 2010 con la alianza bilateral con Movimiento Libertario (ML). Esta alianza se justificaba en el interés coyuntural del Ejecutivo de controlar el Directorio Legislativo y el nombramiento de comisiones clave. El control de estas instancias faculta al Ejecutivo determinar la agenda parlamentaria a través de su fracción oficialista. A cambio de esto, el Ejecutivo acordó dar representatividad al ML en ambas instancias y otorgó un número desconocido de puestos en juntas directivas en los nombramientos de inicio de período. Aunque la alianza fue bastante efectiva para movilizar la agenda legislativa de continuidad del gobierno, su enfoque coyuntural era contradictorio con el propósito del gobierno de impulsar una reforma fiscal. Vale recordar que el Movimiento Libertario siempre ha estado en contra de apoyar nuevos impuestos, por ende, si el gobierno daba paso a este tema, dicha alianza no sería viable. De esta manera, impulsar esta alianza impedía necesariamente movilizar el proyecto de ley más importante de la agenda de gobierno.

El segundo año se caracterizó por una galvanización de las fracciones de oposición contra el Poder Ejecutivo. El ínterin del primer año se caracterizó por dos problemas: la aparición de una brecha en el liderazgo del oficialismo^{xii} y la resistencia del ML de mantener la alianza con el Ejecutivo. En ausencia de un contexto viable de negociación con las demás fracciones – en razón de la oposición a la alianza previa – y de interlocutores legítimos del gobierno con la oposición – dada la salida de Marco Vargas^{xiii} del Ministerio de la Presidencia – el poder del Ejecutivo sobre el Congreso fue neutralizado por una alianza pluripartidista que tomó control del Directorio Legislativo y de sus comisiones.

A pesar de ser minoría parlamentaria, el Poder Ejecutivo logró definir alianzas importantes para proyectos puntuales. El más importante de éstos fue el Plan Fiscal. Para ello, el gobierno tuvo el apoyo del Partido Acción Ciudadana (PAC). Debe destacarse que estas alianzas fueron completamente basadas en los proyectos y no en una agenda definida, esto seguramente obligó a la presidencia a racionalizar el apoyo y pensar de manera incluso más coyuntural. En un contexto marcado por la ausencia de control legislativo, la Presidencia apostó por movilizar un único proyecto legislativo, el Plan Fiscal, durante su período de sesiones extraordinarias. Al final del período, aunque había logrado aprobarlo, el proyecto fue rechazado por la Sala Constitucional.

El nuevo año de gobierno ha definido el final de la alianza de oposición (que fue igualmente coyuntural) y ha permitido al gobierno, claramente más debilitado, a apostar por una nueva alianza. Es claro que en este caso el objetivo está centrado en aprobar el Plan Fiscal, pues ha aceptado conceder el directorio legislativo a un conjunto de fracciones minoritarias por control de la Comisión de Hacendarios y otras comisiones importantes. La Comisión de Hacendarios es la que se encarga de la asignación de recursos a las diferentes prioridades del país. Esto adquiere preponderancia en un contexto de crisis fiscal y en el marco de los recortes que la Comisión de oposición previa causó sobre la libertad fiscal de la administración actual.^{xiv} En este contexto, y en ausencia de partidos que puedan apoyarle en la movilización de la agenda fiscal,^{xv} el gobierno se ha visto obligado a cederla a cambio de un Plan B compuesto de proyectos de contención del gasto, austeridad y mecanismos de busca de recursos por endeudamiento.

Estabilidad y cambios del gabinete

Los nombramientos políticos ayudan a formar capacidades de gobierno. Un ministro bien escogido es capaz de desarrollar buenas relaciones intra-gubernamentales que garanticen la elaboración efectiva de políticas públicas. Estos nombramientos también facultan la centralización de decisiones presidenciales y podrían, incluso, usarse para promover una mayor cooperación de las fracciones de oposición para impedir que las negociaciones con el Ejecutivo caigan en ‘punto muerto’ (Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indriadson y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008).

El perfil de los ministros actuales dependen del continuismo político y la representación de un sector tecnocrático con experiencia en función pública (ver cuadro siguiente). Un 43% de los ministros y un 63% de los viceministros ocuparon puestos políticos en diversos niveles del gobierno anterior. Este es un continuismo político que podría explicarse por el deseo de reducir al mínimo los costos de transición que implica el período de ajuste de un nuevo liderazgo en los ministerios (Martínez-Gallardo, 2011: 10-11). Esto cobra más sentido en vista del continuismo

de políticas como Avancemos, desarrollo de infraestructura y la agenda en educación.

Cuadro 5
Perfiles de los ministros y viceministros nombrados en la administración Chinchilla Miranda el primero de mayo de 2010.

Rubro	Ministros			Viceministros		
	Ministerios económicos	Ministerios bienestar social	Ministerios centrales	Ministerios económicos	Ministerios bienestar social	Ministerios centrales
<i>Conexiones políticas con grupos de la sociedad civil</i>						
Empresarios	4	2	3	1	0	1
Académicos y consultores	10	3	3	5	2	0
Organismos internacionales	7	2	4	3	1	1
<i>Experiencia política previa</i>						
Ministro	3	3	2	1	0	0
Viceministro	3	1	0	3	8	3
Diputado	0	1	0	0	0	1
Alto puesto municipal (regidor o alcalde)	0	0	1	0	0	0
Alto puesto institucional (junta directiva, presidente ejecutivo o embajador)	1	0	2	3	0	3
Asesor político (presidencial o parlamentario)	0	0	0	2	0	0

NOTA: **Ministerios económicos:** Hacienda, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Economía, Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes, Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior, Turismo y Ciencia y Tecnología. **Ministerios de bienestar social:** Bienestar Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Educación Pública, Salud y Deporte. **Ministerios centrales:** Presidencia, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Justicia y Paz, Descentralización y Desarrollo Local y Comunicación y Enlace. Ver anexo 3 para más detalle.

Fuente: Construcción propia con base en información obtenida de prensa escrita.

Este continuismo es aún más evidenciable en el nombramiento de viceministros. El viceministro es una figura responsable de coordinar las relaciones entre la cúpula política (ministerio y Presidencia) y los departamentos administrativos y burocráticos de la entidad. Esto hace que el cambio de viceministros en gobiernos de continuidad sea poco esperable, dado el alto costo que implicaría la adaptación del nuevo liderazgo al ambiente organizacional existente. Esto podría explicar porque un ministerio como Seguridad Pública – que cambió totalmente su cúpula con respecto al gobierno anterior – enfrentó tanta inestabilidad política mientras que otros más ‘estables’, como Educación o Salud no han observado situaciones como estas.^{xvi}

El perfil ministerial puede servir otros intereses como la representación de miembros de fuerzas sociales no partidistas importantes para el gobierno (ver Escobar y Taylor, 2005). Siguiendo esta idea, Zeledón (2007: 8-9) argumenta que los nombramientos de la administración Arias Sánchez estuvieron basados en una combinación de dos factores, el desempeño ministerial durante su primera

administración (1986-1990) y el perfil empresarial.^{xvii} Este perfil era conducente al mutuo apoyo entre gobierno y empresariado alrededor del objetivo de aprobar la agenda unitemática del momento: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y su agenda complementaria.

La experiencia previa de la actual presidenta con los ministros es un factor importante de su nombramiento (1994-1998 y 2006-2010). El perfil empresarial en cambio, aunque presente, tiene una baja representación comparada con el perfil tecnocrático. Los ministros y viceministros de esta administración son primordialmente académicos o consultores de carrera con una amplia experiencia de trabajo en organismos internacionales y con conocimiento experiencial del gobierno. Resulta difícil concluir con facilidad cuál podría ser el impacto de este perfil. Pero uno podría argumentar que podría dar una mayor facilidad para formar vínculos con organizaciones internacionales que cuentan con una amplia disponibilidad de recursos que pueden ser movilizados para concretar agendas cruciales de gobierno (Martínez-Gallardo, 2011: 11; ver también, Lanzaro, 2001; Novaro, 2001).

Cuadro 6

Rotación de ministros en el gabinete de gobierno, por administración y año de gobierno. 2002-2012

Año de gobierno	Administración				Total
	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	
Primer año	3	4	1	5	13
Segundo año	6	5	2	8	21
Tercer año	3	7	3	1*	14
Cuarto año	4	2	5	N/A	11
Total	16	18	11	14	59

* Este año no ha concluido.

Fuente: Construcción propia con datos recopilados de prensa digital.

Ahora bien, aunque el perfil ministerial y viceministerial es importante, también lo es su estabilidad. La administración Chinchilla Miranda – aún con dos años pendientes de su mandato – ha visto salir a una cantidad igual de ministros que la administración Arias Sánchez en sus cuatro años (ver cuadro 6). En realidad, no hay un problema intrínseco en que un Poder Ejecutivo cambie de forma constante su gabinete. El poder de nombramiento es uno de muchos recursos políticos con que cuenta el Ejecutivo para lidiar con obstáculos derivados del ambiente político (Amorim-Neto, 2006; Martínez-Gallardo, 2005; Cheibub, 2002). Literatura reciente afirma que una faceta estructural de los regímenes presidencialistas es su capacidad de usar los nombramientos o cambios de gabinete para: 1) construir balances con intereses sociales representados en el gobierno, 2) como ‘válvulas de escape’ para solucionar crisis políticas; y 3) fomentar una mayor cooperación de las fuerzas de oposición legislativa en situaciones de ‘desgaste político’ del ministro actual (Stepan y Skach, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997: 38; Martínez-Gallardo, 2011: 1). El comportamiento de los cambios ministeriales en la presente administración queda bien representado con los últimos dos puntos.

El Ejecutivo siempre está expuesto a ‘shocks externos’ que obligan a que reaccionen a sus crisis. Un presidente puede ‘despedir’ a sus ministros de gabinete para enfocar en ellos la culpa de fracasos de política pública, escándalos o bien cuando ejercen mal su rol como intermediarios ante otras fuerzas sociales o políticas (Martínez-Gallardo, 2011: 4-5; Indriadson y Kam, 2008). En este gobierno, más de la mitad de

las ‘renuncias’ ministeriales de los últimos dos años se han debido a ‘shocks’. En la práctica, estas renuncias han sido por corrupción, lo que ha causado un desgaste en la imagen pública de la presidenta y del gobierno, el cual utilizó un discurso de anti-corrupción para resultar electo. La situación ha llevado a cuestionamientos del liderazgo presidencial que hasta 2011 constituía uno de los recursos políticos más importantes que tenía para legitimar su agenda pública.^{xviii}

Cuadro 7
Número de ministros según Ministerio y período presidencial. 1994-2012

Ministerio	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Presidencia	3	2	3	1	2
Relaciones Exteriores	1	1	1	1	2
Gobernación y Policía	3	1	1	2	2
Justicia y Gracia	3	1	2	3	2
Seguridad y Policía	3	2	1	2	2
Hacienda	3	2	4	2	2
Agricultura y Ganadería	3	3	1	2	1
Economía, Industria y Comercio	3	3	2	1	1
Ambiente y Energía	1	1	1	2	2
Obras Públicas y Transportes	2	2	3	2	2
Educación Pública	1	2	2	1	1
Salud	1	1	1	1	2
Trabajo y Seguridad Social	1	2	2	2	1
Planificación Nacional y Pol. Económica	1	2	3	2	2
Vivienda y Asentamientos Humanos	2	3	2	2	1
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	2	2	2	1	2
Comercio Exterior	2	2	2	1	1
Condición de la Mujer	0	3	2	0	0
Producción	0	0	0	2	0
Turismo	0	3	2	2	2
Deportes	0	0	0	0	4
Descentralización Local	0	0	0	0	1
Comunicación y Enlace	0	0	0	1	2
Coordinación Interinstitucional	0	0	0	1	0

Fuente: Elaborado con datos propios, Zeledón, 2007 y Villarreal, 2007.

Los cambios de gabinete pueden tener impactos sobre la gestión. Entre 2010 y 2012 ha habido 16 cambios ministeriales en el gabinete, entre renuncias, despidos o reubicaciones. Hay ministerios que se caracterizan por ser ‘inestables’, y hay otros que son ‘estables’. Carteras como Hacienda, Presidencia y Obras Públicas y Transportes han visto dos o más jefes durante cada período de gobierno desde 1994, mientras que otras como Relaciones Exteriores, Ambiente y Energía y Salud usualmente no experimentan cambios en sus ministros. Esto quizá tenga que ver con la naturaleza más desgastante de ciertas carteras con respecto a otras. Un ministro de Hacienda, por ejemplo, debe constantemente negociar con actores sociales y políticos y con el mismo gobierno sobre dos temas muy álgidos: 1) la distribución de escasos recursos presupuestarios para el desarrollo de nuevos programas y 2) propuestas de la cartera de elevar impuestos (Martínez-Gallardo, 2011: 10-11). Obviamente, los efectos de los cambios ministeriales pueden sopesarse con el rol que realizan los ministerios y la magnitud del cambio en los

viceministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Deportes ha cambiado cuatro veces de jefes en estos dos años sin que conlleve a muchas consecuencias negativas.

Por otro lado, la inestabilidad es problema si conlleva a dificultades para la ejecución de la agenda política del gobierno. Un caso es el del Ministerio de Relaciones Exteriores, que con la salida del ministro Castro en 2011, terminó dejando de lado la agenda 'prioritaria' de promoción de acuerdos ambientales internacionales, para enfocarse en solucionar el caso del conflicto fronterizo con Nicaragua (Rojas, 2011a y b). Otro ejemplo es el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La entrada de Roberto Gallardo en 2012 supuso la reactivación de la agenda de descentralización municipal, la cual ni siquiera estaba contemplada en el presupuesto nacional o en el PND (Loaiza, 2012b). Aunque uno no puede decir que estos cambios sean negativos o injustificables, la verdad es que son muy costosos en términos políticos y financieros, pues obligan al Estado a entrar en procesos de ajuste que toman tiempo, un recurso de por sí muy escaso a la mitad del período de gobierno y tan cerca del año electoral.

Esta situación puede agravarse si el cambio ministerial se ve acompañado de cambios en la nómina de viceministros también. Tras las salidas de sus jefes, los ministerios de Justicia y Paz y Obras Públicas y Transportes permanecieron casi dos meses sin ministro sin que ello afectara su operación regular. En cambio, en Seguridad y Relaciones Exteriores, cambios en la cúpula ministerial y viceministerial llevaron a conflictos públicos entre burocracia y líderes políticos (Murillo, 2011b; Oviedo, 2011). En este gobierno, seis ministerios han cambiado completamente su estructura viceministerial: Hacienda, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Salud, Obras Públicas y Transportes y Planificación.

Coordinación interinstitucional

La implementación de políticas públicas es más que sólo ejecución técnica. Se trata de un proceso político caracterizado por la participación de diversos agentes que continuamente reforman, redefinen y, en ocasiones, incluso anulan y obstruyen estas políticas (Pulzl y Treib, 2006: 92-93). Este ambiente obliga a la presidencia, a que, como parte de su gestión, desarrolle estructuras institucionales y sistemas de incentivos que fomenten y agilicen la red de implementación (Burke, 2000: 35). Estas estructuras y sistemas dependen, entre otras cosas, del grado de centralización de la toma de decisiones, los responsables de coordinar (i.e.: la presidenta, su equipo de asesores o ministros del ramo), la legitimidad institucional del espacio y su grado de institucionalización (Burke, 2000; Krause, 2004; Durant y Resh, 2009; Neustadt, 1990).

En Costa Rica, el Consejo de Gobierno es una instancia constitucional de coordinación interinstitucional cuyo objetivo es asesorar a la Presidencia. Aunque resulta muy complicado conocer con detalle sobre su funcionamiento cotidiano,^{xix} es factible entenderlo como un punto de encuentro formal que faculta la vinculación de agendas ministeriales y presidenciales. No obstante, esta instancia no ha sido capaz de garantizar coherencia entre las agendas de la presidenta y de los ministros del gabinete. En más de una ocasión, conflictos entre ministros y miembros del círculo interno en el Congreso con la presidenta parecen dar una sensación de falta de 'orquestración' dentro del Consejo de Gobierno. Ejemplos de esto sobran, pero entre los más importantes han sido las contradicciones con la ministra de Comercio Exterior sobre el contenido del Plan Fiscal, con la ministra de Salud sobre la atención de la crisis financiera de la CCSS y con el exministro de la Presidencia

sobre la aprobación del aumento de los diputados. Todo lo anterior ha minado claramente la percepción pública de la acción del gobierno. Recientes encuestas han señalado que sólo un 13% de los entrevistados aprueba el liderazgo presidencial.^{xx}

Aparte del Consejo de Gobierno, en Costa Rica, la coordinación presidencial para la implementación de políticas es un tema caracterizado por una constante innovación y una baja institucionalización. Cada administración forma instancias particulares de coordinación que expiran con su salida del poder. La administración actual no es la excepción. La innovación del momento han sido los ‘ministros sin cartera’ y los consejos presidenciales. Ambas figuras, aunque han producido algunos resultados positivos parecieran adolecer de los mismos problemas que sus precedentes: 1) han estado parcial o totalmente desvinculadas de la agenda prioritaria de gobierno; y 2), ambas sufren de una baja institucionalización.

Un ‘ministro sin cartera’ es una figura administrativa cuyo objetivo es atender una o varias agendas públicas, que por uno u otro motivo no son atendidas expresamente por los ministerios existentes. En la práctica, su creación sigue dos objetivos: facultar a estos individuos para acceder a posiciones que les permitan colocar sus proyectos dentro del círculo de decisión política de la presidencia y de los demás ministros en el Consejo de Gobierno, sin requerir de intermediarios. Segundo, garantizar un mayor control presidencial sobre el desarrollo de agendas prioritarias. Un ejemplo de esto fue la decisión de elevar al presidente del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como ministro de Bienestar Social con el fin de procurar mayor control presidencial sobre y apoyo político para desarrollar tres programas sociales de importancia para el gobierno y ejecutados por el IMAS: Avancemos, Red de Cuido y Programa de Atención Integral de Poblaciones Vulnerables. Sin embargo, aparte de Bienestar Social, los otros dos ministros sin cartera creados en este gobierno – Deportes y Descentralización – han tenido una importancia bastante reducida. El primero ha sido afectado desde el principio por una seguidilla de cambios ministeriales que ha terminado impidiendo avances de agenda. Mientras que el segundo ni siquiera era parte de la agenda de gobierno.

La segunda innovación ha sido el establecimiento de los consejos presidenciales en Bienestar Social, Competitividad e Innovación, Seguridad Ciudadana y Ambiente.^{xxi} Estas instancias se encargan de diseñar, elaborar, proponer, dirigir y coordinar acciones para implementar planes y políticas en la materia de su interés. Pero, en la práctica, ha habido poca claridad al respecto de sus funciones, al menos hasta la aprobación y puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en 2011. El mejor ejemplo de esto es el Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social, el cual para finales de 2010 no había emitido ningún tipo de política o instrumento de planificación a las agencias de seguridad pública del país (CGR, 2011e: 4).

Incluso así, hay poca claridad sobre cómo es que los consejos se vinculan con el Plan Nacional de Desarrollo. En este documento no hay una sola mención sustantiva, aparte de su representación institucional, que explique qué son y cómo funcionarán estas instancias. Para agravar la situación, mientras el decreto de creación define cuatro consejos presidenciales, el Plan discute catorce sectores institucionales diferentes con su respectivo rector. En ausencia de una metodología de trabajo que clarifique la relación entre consejos y sectores, los anexos del PND hacen suponer que los diferentes sectores estarían gobernados bajo un mismo consejo presidencial, pero esto no explica cómo entender que haya entidades

públicas en los sectores que no son parte de los consejos según decreto, o bien en dónde recaen las rectorías, en el consejo o en los respectivos sectores (ver cuadro en anexo 1; MIDEPLAN, 2011: 246-247). Esta evidente indefinición podría traducirse en una falta de legitimidad de los consejos presidenciales como sistemas de incentivos viables para fomentar la cooperación interinstitucional.

A lo anterior debe agregarse que, al menos las agendas prioritarias planteadas en el PND ya cuentan con diversas entidades ejecutoras bien definidas. Además, este documento implica algún grado de cooperación sólo en un conjunto específico de proyectos. Todo ello imprime aún más dudas sobre cuáles son las funciones reales de estos mecanismos de coordinación, y a la vez explica lo poco de su protagonismo. Así, es de esperar que los consejos presidenciales funjan más como entidades de seguimiento político de metas del PND y que estén bastante lejos de cumplir con las funciones planteadas arriba. En estas circunstancias es más factible que la coordinación nacional sobre los programas cruciales del gobierno transcurra por medio de los ministros y no por medio de estos consejos presidenciales, con lo que se pierde el nivel de coordinación política que necesariamente requiere el país (CGR, 2011c). Incluso así, los ministros han tenido serios problemas coordinando funciones con las entidades bajo su rectoría y coordinando sus acciones con la presidenta, pero esto será objeto de atención en la sección siguiente.

Atención de la coyuntura política y los conflictos sociales

El gobierno actual tuvo un primer año más calmado en términos de acciones colectivas que el último año de la administración anterior. Así, 2010, reflejó un descenso leve de las acciones colectivas de 209 a 173. El segundo año de gobierno ha sido completamente distinto y más bien ha habido un repunte bastante significativo de acciones casi hasta duplicar el 2010. De hecho, 2011 es el tercer año en que hubo más acciones colectivas en los últimos trece años (ver cuadro 7). Lo que diferencia este año de los otros dos más conflictivos es que en este caso no ha habido una 'gran lucha social' que medie en el desarrollo de las acciones colectivas en comparación con los otros dos.

En 2000 y 2004, el Combo del ICE y la negociación del TLC con Estados Unidos fueron dos hechos que guiaron una parte sustancial de los picos en las acciones colectivas. Mientras tanto en 2011, esa no es la situación. Ciertamente ha habido varios escenarios importantes de manifestación social y política como la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la crisis de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), las manifestaciones de trabajadores portuarios por la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín, protestas por aumentos salariales y múltiples manifestaciones por grupos en pro y en contra del matrimonio entre parejas del mismo sexo. No obstante, se carece de una lucha social que enarbole la participación de múltiples movimientos en conjunto. La protesta social de este año parece surgir en muchas partes y en muchas formas, lo que ciertamente obliga a pensar en qué hace y, particularmente, en qué no hace el gobierno para prever y atender la conflictividad social.

Cuadro 8
Acciones colectivas por año y según entidad a la que se dirigen. 1998-2011

Entidad a la que se dirigen	199	199	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	201	201
	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1

Gobierno en general	32	119	291	119	109	157	257	91	40	74	61	46	48	98
Presidente de la República	6	28	14	8	6	21	20	15	21	10	14	26	17	49
Ministerios	67	75	92	92	86	117	145	90	72	76	72	137	108	159
Total	105	222	397	219	201	295	422	196	133	160	147	209	173	306

Fuente: Base de Datos de Acciones Colectivas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación, 2012.

Tal vez un factor que diferencie la lucha social de 2010-2011 de la anterior es el grado de interpelación que se hace de la presidenta (61 acciones colectivas, ver cuadro 8). Esto es más que cualquier otro presidente de los últimos trece años. La cantidad de interpelaciones a la presidenta en estos dos años llega incluso a duplicar las de otros mandatarios en todo su período de gobierno. Esto sin duda tiene que ver con la marcada imagen pública que tiene la presidenta en esta administración. En otros gobiernos la atención de las luchas sociales era manejada por otros miembros del gabinete como el ministro del ramo, el Ministerio de la Presidencia o los encargados de la comunicación política del gobierno. En este, la presidenta atiende constantemente la conflictividad social de forma personal, al punto de convertirla en algo así como un ‘pararrayos’ de la demanda social.

Un buen ejemplo de esto es la reacción del gobierno al respecto de las manifestaciones de ‘porteadores’ y taxistas. Aunque el problema es bastante viejo y tiene una recurrencia periódica en la agenda pública desde hace varias administraciones, difícilmente en otro gobierno los presidentes han sido quienes han salido a negociar con estos grupos de manifestantes. No obstante, en este gobierno se ha roto esa pauta, con una presidenta que ha atendido públicamente problemas que en otras ocasiones han sido manejados por los ministros y viceministros de Obras Públicas (Vizcaíno, 2010b). Otro ejemplo es el FEES, aunque el gobierno había diseñado una Comisión de Enlace para la negociación entre universidades públicas y ministerios y había delegado la responsabilidad en el MEP, la presidenta fue interpelada y sin mucha presión pública reemplazó a la Comisión de Enlace como la contraparte negociadora del gobierno (Villegas, 2010). Similares situaciones se registran en el caso del aumento a los diputados y la reacción gubernamental ante la crisis financiera de la CCSS.

Esta dinámica de ‘pararrayos’ puede tener varias explicaciones y consecuencias. Una explicación coherente tiene que ver con la aparentemente débil gestión de la conflictividad dentro del Consejo de Gobierno. Cuando se presenta un problema social, los ministros han demostrado tener capacidad para manejarlo y han dependido de la presidenta para que salga a arreglarlos directamente. Este fue el caso del FEES, pero así ha sido el caso del aumento de los diputados o del problema de la crisis financiera de la CCSS. Una de las estrategias para desarrollar esto ha sido invertir en la figura pública de la presidenta como activo político. No obstante, depender de la aprobación pública es una apuesta muy arriesgada que conlleva riesgos. Uno de los riesgos de esto es que debido a su figura pública, la presidenta se convierte en el centro al cual recurrir en la negociación con sectores sociales, lo que al final tiene un impacto negativo sobre su capital político. El hecho de que la presidenta sea constantemente interpelada para negociar con manifestantes supone un desgaste gradual de la capacidad del gobierno de plantear líneas fuertes o recurrir a su autoridad. Este tipo de prácticas, en definitiva, terminan

minando su autoridad política y reducen a la presidenta a una contraparte negociadora, rol que deberían ejercer en realidad su equipo de ministros y viceministros, con los cuales ha tenido una relación a menudo conflictiva y problemática.

Cuadro 9
Acciones colectivas por entidad a la que se dirige y según tipo de actor. 2010-2011

Tipo de actor	Entidad a la que se dirige							
	Gobierno en general		Presidente de la República		Ministerios		Total	
	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR
Trabajadores	45	35,2	24	39,3	111	48,1	180	48,1
Universitarios	11	8,6	0	0,0	8	3,5	19	3,5
Vecinos	13	10,2	10	16,4	26	11,3	49	11,3
Productores agropecuarios	17	13,3	6	9,8	26	11,3	49	11,3
Empresarios	17	13,3	2	3,3	16	6,9	35	6,9
Ambientalistas	2	1,6	10	16,4	6	2,6	18	2,6
Otros	23	18,0	9	14,8	38	16,5	70	16,5
Total general	128	100,0	61	100,0	231	100,0	420	100,0

Fuente: Base de Datos de Acciones Colectivas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación, 2012.

Los trabajadores son el grupo que más a menudo interpela al gobierno (48,1% de las demandas, cuadro 9). También es el actor que ha presentado más demandas de manera directa a la Presidencia como a los ministerios. En 2010, las demandas de trabajadores estuvieron fuertemente vinculadas con la problemática financiera de la CCSS y con aumentos salariales realizados durante ese año. Aunque los ambientalistas tuvieron un rol importante en las denuncias a la presidenta en 2010, en 2011 su peso relativo ha bajado. Estas demandas se han enmarcado en conflictos heredados de otras administraciones como el caso de Crucitas y vinculados a la defensa del ambiente de cara a los potenciales impactos ambientales que generarían las obras en Isla Calero, zona del conflicto fronterizo de 2011 con Nicaragua; así como con respecto a la 'trocha fronteriza' que en definitiva ha sido uno de los principales desastres públicos del gobierno actual.

Cuadro 10
Manifestaciones públicas atendidas por el gobierno, por año y según entidad interpelada. 1998-2011

Entidad a la que se dirige	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Gobierno en general	15	54	210	58	69	48	166	24	9	12	19	11	24
Presidencia de la República	2	7	3	2	1	6	1	3	9	1	9	14	5	22
Ministerios	34	29	41	47	24	34	24	28	27	36	37	76	49	56
Total	51	90	254	107	94	88	191	55	45	49	65	101	78	112

Fuente: Base de Datos de Acciones Colectivas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación, 2012.

Las acciones colectivas que enfrenta el gobierno son predominantemente de dos tipos: 1) manifestaciones públicas (i.e.: concentraciones, bloqueos, huelgas y marchas, etc.); y 2) declaraciones o denuncias públicas. A diferencia de otros gobiernos, este en particular ha visto un aumento en el uso de la manifestación como forma de presión, particularmente dirigida a la presidenta de la República. Esto habla de un gobierno en el que es factible que los actores sociales interpreten que la atención pública de demandas no puede canalizarse por vías institucionalizadas sino que por medio de la acción directa.

Considerando el amplio grado de diversidad de fuerzas políticas interpeladas y enmarcándolo en el amplio grado de conflictividad social registrado durante este año, es posible argumentar que el malestar social en Costa Rica, en ausencia de una agenda política común, ha venido atomizándose y multiplicándose en diversos frentes autónomos. Este contexto ciertamente dificultaría la capacidad del Ejecutivo para prever y atender la conflictividad en vista de la multiplicación de los frentes, por lo que se apostaría primordialmente por una estrategia de ‘apagafuegos’. Es decir, el gobierno atendería la conflictividad según se presente en cada momento. El problema de atender la conflictividad de esta manera es que en realidad no hay un interés de atender la problemática de fondo, por lo que sería factible que luchas sociales estén continuamente resurgiendo a lo largo de la administración o en varias otras posteriormente. Un ejemplo de esto es el conflicto entre taxistas, porteadores y gobierno.

Cuadro 10

Acciones colectivas atendidas por el gobierno por tipo de acción y según tipo de respuesta. 2010-2011

Tipo de actor	Tipo de respuesta													
	No registrado		Acuerdo de negociar		Acuerdo tras negociar		No acuerdo tras negociar		No diálogo		Se recibe la petición		Otros	
	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR	CAN	POR
Trabajadores	134	41,2	11	78,6	7	30,4	4	57,1	4	50,0	20	47,6	0	0,0
Universitarios	18	5,5	0	0,0	0	0,0	1	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Vecinos	39	12,0	0	0,0	1	4,3	0	0,0	2	25,0	7	16,7	0	0,0
Productores agropecuarios	37	11,4	2	14,3	7	30,4	2	28,6	0	0,0	1	2,4	0	0,0
Empresarios	27	8,3	0	0,0	4	17,4	0	0,0	0	0,0	4	9,5	0	0,0
Ambientalistas	16	4,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	4,8	0	0,0
Otros	54	16,6	1	7,1	4	17,4	0	0,0	2	25,0	8	19,0	1	100
Total	325	100	14	100	23	100	7	100	8	100	42	100,0	1	100

Fuente: Base de Datos de Acciones Colectivas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación, 2012.

Ahora bien, una faceta particular de esta mecánica de atención es que este gobierno es particularmente pasivo en torno a la atención de la conflictividad social. A pesar de contar con amenazas certeras de manifestaciones públicas el gobierno no atiende problemas sino hasta que éstos aparecen en su ‘puerta’. Ejemplos de esta mecánica sobran, pero podría tomarse el caso de de las manifestaciones de motociclistas de noviembre de 2011. Estas manifestaciones comenzaron como un movimiento pequeño de denuncia que hizo uso de bloqueos aislados. No obstante, el grupo no fue atendido sino hasta que varios días después que el movimiento

devino en mayor reclutamiento de social y produjo bloqueos masivos en la capital y se vio apoyado por huelgas en el sector salud, taxistas y universitarios. Fue hasta este momento que se atendió a los grupos. Estos casos de escalada se han repetido en varias ocasiones durante esta administración.

Balance final y conclusiones

Este informe se ha enfocado en cuatro variables para explicar cómo es que el gobierno ha impulsado sus prioridades políticas en los últimos dos años y qué escollos ha enfrentado en el proceso. Las cuatro variables en cuestión han sido: 1) la efectividad de la estrategia legislativa del Poder Ejecutivo, 2) la cohesión y estabilidad del Consejo de Gobierno, 3) la efectividad de las innovaciones de este gobierno en materia de coordinación interinstitucional y 4) la manera en que atiende asuntos coyunturales como conflictos sociales. Sobre estas se puede concluir que aunque la entrada al poder de la Administración actual estuvo marcada por una holgada victoria electoral, este gobierno se ha visto obligado a enfrentar considerables dificultades externas e internas que han terminado obstaculizando o restando efectividad al logro de una parte sustancial de su agenda.

Primero, el gobierno ha debido enfrentar divisiones dentro de la fracción legislativa y una oposición bien organizada que ha limitado el éxito de su estrategia legislativa, particularmente en lo que respecta a proyectos prioritarios que ocupan aprobación de forma directa o indirecta, como es el caso del Plan Fiscal. Curiosamente, la efectividad legislativa de la Presidencia ha sido mayor aprobando los proyectos prioritarios de la administración anterior que movilizándolo su propia agenda por el Congreso. A pesar de esto, el tema fiscal es la prioridad más importante, dado que la política de austeridad en el gasto público seguramente ha funcionado como un 'ancla' para mover la agenda prioritaria del gobierno hacia adelante. Esto hace que los fracasos legislativos del Ejecutivo pesen considerablemente sobre el desarrollo de toda su agenda pública.

Segundo, el gobierno ha puesto en efecto una estrategia de conducción política no muy efectiva. Esto se refleja en las dificultades que se ha tenido para desactivar de forma certera los diversos conflictos particulares coyunturales. Este gobierno ha visto un repunte en las acciones colectivas, en especial de las manifestaciones públicas. Considerando esto, es factible decir que la estrategia de atención de la conflictividad social se basa en una lógica de 'apagafuegos' que termina resolviendo la coyuntura pero no los problemas estructurales de fondo. A esto se adiciona que el abordaje 'personalista' de la presidenta de estos conflictos ha terminado haciendo de ella el pararrayos de la atención pública, lo que seguramente ha minado su capital político en eventos de esta naturaleza.

Tercero, la política de nombramientos ha sido en muchos casos deficiente. Por un lado, cuando ha sido utilizada de forma efectiva para construir apoyo en el Congreso, se han logrado triunfos parciales que luego han sido desaprovechados por el cortoplacismo legislativo del Ejecutivo. Por otro lado, los nombramientos ministeriales aunque siguen una lógica de continuismo político no ha impedido el desarrollo de conflictos dentro del Consejo de Gobierno. Estos conflictos han sido públicos y frecuentemente vinculados a actos de corrupción, lo que ha degradado la imagen política de la presidenta. Además, la reacción a los cambios ministeriales, pero sobre todo viceministeriales ha sido en ocasiones causal de cambios de orientación en la labor de estas entidades. Esto seguramente pesará en el éxito de estos entes para concretar diversos puntos de agenda.

Cuarto, aparte de los problemas que podrían derivar de los cambios ministeriales y los conflictos públicos entre miembros del gabinete y la presidenta, la coordinación interinstitucional ha sido considerablemente débil. Aunque el gobierno entró con innovaciones políticas variadas, su éxito ha sido apenas notable. Tanto consejos presidenciales como ministros sin cartera (exceptuando Turismo y Bienestar) han tenido un rol bastante poco significativo y es factible que no constituyan un aditivo al éxito de la agenda presidencial.

En un contexto en que la administración actual ha sido fuertemente criticada desde muchos comentaristas políticos como débil, inmatista y estructuralmente constreñida. Este documento no puede más que estar de acuerdo con todas estas posiciones y plantear una preocupación general con el curso del país hacia el futuro. Con las primarias del PLN en ciernes y un Ejecutivo que parece nunca haber estado claro sobre cómo concretar muchas de sus agendas, es factible que los próximos meses no supongan un cambio sustancial del curso del país. Aunque no se descarta la aprobación de algunos proyectos del oficialismo, este gobierno parecer ir en curso hacia una situación de desempoderamiento que impedirá concretar lo clave de su agenda política.

Fuentes de información

Libros, revistas académicas y ponencias

- Alcantara, M. y M. García-Montero (2008). *Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential success*. Documento de trabajo # 348. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Amorim-Neto, O. (2006). 'The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in Americas', en *Comparative Political Studies*. 39 (6): 415-440.
- Amorim-Neto, O. y D. Samuels (2010). 'Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective', en *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*. 1 (1): 10-23.
- Bacharch, P y M. Baratz (1962). 'The two faces of power', en *American Political Science Review*. 56: 947-952.
- Baumgartner, F.R. y B.D. Jones (2004). 'Representation and agenda setting', en *Policy Studies Review*. 32 (2): 1-24.
- Beckmann, M.N. (2010). *Pushing the agenda: presidential leadership in U.S. lawmaking 1953-2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birkland, T.A. (2006). 'Agenda setting in public policy', en Fischer, F.; G.J. Miller; M.S. Sidney (eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press: 63-78.
- Bonvecchi, A. y C. Scartascini (2011). *The presidency and the Executive Branch in Latin America. What we know and what we need to know*. Documento de trabajo IDB-WP-283. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burke, J.P. (2000). *The institutional presidency: organizing and managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Campbell, C. (2005). 'The complex organization of the Executive Branch: the legacies of competing approaches to administration', en Abrebach, J.D. y M.A. Peterson (eds.). *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press.
- Casar, M.A. (2002). 'Executive-Legislative relations: the case of Mexico (1946-1997)', en Morgenstern, S. y B. Nacif (eds.). *Legislative politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press: 114-146.
- Cheibub, J.A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A. (2002). 'Minority government, deadlock situations and the survival of presidential democracies', en *Comparative Political Studies*. 35 (3): 284-312.
- CGR (2011a). *Evolución fiscal y presupuestaria del sector público*. San José: Contraloría General de la República.
- CGR (2011b). *Memoria Anual 2011*. San José: Contraloría General de la República.
- CGR (2011c). *Informe sobre el diseño e implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. San José: Contraloría General de la República.

- CGR (2011d). *Informe del estudio sobre los recursos económicos de las entidades del Poder Ejecutivo que participan en la atención de la problemática de la (in)seguridad ciudadana*. San José: Contraloría General de la República.
- CGR (2011e). *Informe sobre los mecanismos de coordinación vigentes entre los actores que participan en la atención de la problemática de la (in)seguridad ciudadana*. San José: Contraloría General de la República.
- Cobb, R.W. y M.H. Ross (1997). *Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack and redefinition*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Cohen, J.E.; J.R. Ron; R. Fleischer y J. Hamman (2000). 'State level presidential approval and senatorial support', en *Legislative Studies Quarterly*. 15 (4): 577-590.
- DPS (2012). *Informe de la gestión parlamentaria 2012*. San José: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.
- Durant, R.F. y W.G. Resh (2009) 'Presidential agendas, administrative strategies and the bureaucracy', en Edwards, G.C. y W.G. Howell (eds.). *The Oxford handbook of the American presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, G.C.; W. Mitchell y R. Welch (1995). 'Explaining presidential approval: the significance of issue salience', en *American Journal of Political Science*. 39 (1): 109-134.
- Escobar, M. y Taylor-Robinson, M.M. (2005) 'Women ministers in Latin American government: when, where and why?', en *American Journal of Political Science*. 49 (4): 829-844.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales en las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Feoli, L. (2011). *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la Administración Chinchilla*. Ponencia del Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Goldfinch, S.F. (2009). 'Introduction', en Goldfinch, S.F. y J.L. Wallis (eds.). *International handbook of public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 1-17.
- Haggard, S y M.D. McCubbins (eds.) (2001). *Presidents, parliaments and policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hilgartner, J. y C. Bosk (1988). 'The rise and fall of social problems: a public arenas model', en *American Journal of Sociology*. 94 (1): 53-78.
- Huber, J.D. y C. Martínez-Gallardo (2008). 'Cabinet turnover in parliamentary democracies', en *American Political Science Review*. 102 (2): 169-180.
- Indriadson, I.H. y C. Kam (2008). 'Cabinet reshuffles and ministerial draft', en *British Journal of Political Science*. 34 (3): 846-871.
- Krause, G.A. (2004). 'The secular decline in presidential domestic policy making: an organizational perspective', en *Presidential Studies Quarterly*. 39: 74-88.
- Lanzaro, J. (2001). 'Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista', en Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

- Lewis, D.E. (2008). *The politics of presidential appointments. Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, D.E. (2005). 'Staffing alone: unilateral action and the politicization of the Executive Office of the President 1984-2004', en *Presidential Studies Quarterly*. 35 (3): 496-514.
- Linz, J. y A. Valenzuela (eds.). (1994). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lockerbie, B.; S.A. Borelli y S. Hedger (1998). 'An integrative approach to modeling presidential success in congress', en *Political Research Quarterly*. 51 (1): 155-172.
- Mainwaring, S. (1997). 'Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil', en Mainwaring, S. y M.S. Shugart (eds.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós: 55-109.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (2002). 'Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate', en Mainwaring, S. y M.S. Shugart (eds.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós: 19-65.
- Mann, M. (2003). 'The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results', en Brenner, N.; B. Jessop; M. Jones y G. McLeod (eds.). *State/space. A reader*. Oxford: Blackwell Publishing: 53-65.
- Martínez-Gallardo, C. (2011). *Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America*. Documento de trabajo # 375. Notre Dame: Kellogg Institute, University of Notre Dame
- Martínez-Gallardo, C. (2005). *Designing cabinets: presidents, politics and policymaking in Latin America*. Tesis de doctorado. Nueva York: Columbia University.
- Metcalf, L.K. (2000). 'Measuring presidential power', en *Comparative Political Studies*. 33 (5): 660-686.
- MIDEPLAN (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: 'María Teresa Obregón Zamora'*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Miller, G.J. (1993). 'Formal theory and the Presidency', en Edwards, G.C. et al. (eds.). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Neudstadt, R.E. (1990). *Presidential power and the modern presidents*. Nueva York: Free Press.
- Novaro, M. (2001). 'Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)', en Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Payne, M.J.; D. Zovatto; F. Carrillo y A. Allamand (2002). *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.
- PLN (2009). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014*. San José: Partido Liberación Nacional.

- Pulzl, H. y O. Treib (2006). 'Implementing public policy', en en Fischer, F.; G.J. Miller; M.S. Sidney (eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press: 89-107.
- Rojas, M. (2007). *La construcción de la agenda durante la legislatura 2006-2007*. Ponencia del Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Schattschneider, E.E. (1975). *The semisovereign people*. Hindsale: Dryden Press.
- Schwindt-Bayer, L.A. (2010). *How presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica*. Documento de trabajo # 369. Notre Dame: Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Shugart, M.S. y J.M. Carey (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003). 'Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction', en *European Journal of Political Research*. 42 (3): 287-312.
- Siavelis, P.M. y S. Morgenstern (2008). 'Political recruitments and candidate selection in Latin America: a framework of analysis', en Siavelis, P.M. y S. Morgenstern (eds.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pittsburgh: Pennsylvania University Press: 3-38.
- Stepan, A. y C. Skach (1993). 'Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism', en *World Politics*. 46 (1): 1-22.
- Taylor, M.M. (2002). *The effect of party candidate selection procedures and national election rules of the president's ability to achieve his legislative agenda: the case of Costa Rica*. Presentado en la Conferencia sobre Partidos y Elecciones en Nuevas Democracias, Dallas, Estados Unidos.
- Taylor, M.M. (1992). 'Formal versus informal incentive structures and legislator behavior: evidence from Costa Rica', en *Journal of Politics* 54 (4): 1055-1073.
- Zeledón, F. (2007). *La gestión responsable del Poder Ejecutivo: cambio de estrategia, dirección y estilo. Valoración 2006*. Ponencia del Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Artículos de periódico

- Alfaro, X. (2011). 'Chinchilla culpa a 'ambiente lleno de ruido' por declive del gobierno', *La Nación*. 5 de abril. Obtenido 20 de junio de 2012.
- La Nación* (2011). 'Nuevo planteamiento municipal', 25 de junio. Obtenido 20 de junio de 2012.
- La Nación* (2012). 'La tregua', 4 de mayo. Obtenido 20 de junio de 2012.
- González, A. (2011). 'Ministra opuesta a impuestos a zonas francas comparecerá en Congreso', *La Nación*. 28 de octubre. Obtenido 20 de junio de 2012.
- Loaiza, V. (2012a). 'La seguridad será su prioridad hasta el final', *La Nación*. 29 de abril. Obtenido 20 de junio de 2012.
- Loaiza, V. (2012b). 'Cambio de Planificación da giro a nexos con municipalidades', *La Nación*. 19 de abril. Obtenido 23 de junio de 2012.

- Loaiza, V.; E. Oviedo y C.A. Villalobos (2012). 'Chinchilla pide tregua para su segundo período', *La Nación*. 29 de abril. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Mata, E.A. (2011). 'Zúñiga ratifica renuncia a la curul en carta a Chinchilla', *La Nación*, 26 de abril. Obtenido 20 de junio de 2012.
- Mata, E.A. y Murillo, A. (2011). 'Presidencia anuncia hoy futuro del ministro Marco Vargas', *La Nación*. 4 de abril. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Murillo, A. (2011a). 'Viceministra se pasa del MIDEPLAN al IFAM', *La Nación*. 8 de febrero. Obtenido 20 de junio de 2012.
- Murillo, A. (2011b). 'Cancillería: de la tormenta de Castro a la calma de Castillo', *La Nación*. 7 de agosto. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Murillo, A. (2011c). 'Cúpula del PASE echa atrás apoyo a impuestos', *La Nación*. 9 de setiembre. Obtenido 4 de junio de 2012.
- Murillo, A. (2010). 'Chinchilla basa su gabinete en excompañeros del 94-98', *La Nación*. 25 de abril. Obtenido 24 de junio de 2012.
- Murillo, A. y Mata E.A. (2011). 'Se agrava la relación entre Ministro de la Presidencia y diputados opositores', *La Nación*. 9 de febrero. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Oviedo, E. (2011). 'Desaciertos en seguridad sacan al ministro Tijerino del gabinete', *La Nación*. 26 de abril. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Rojas, R. (2011a). 'Enrique Castillo confirma que será el próximo canciller', *La Nación*. 28 de julio. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Rojas, R. (2011b). 'Nuevo canciller anuncia 'línea firme' en relación con Nicaragua', *La Nación*. 29 de julio. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Villegas, J. (2010). 'Rectores pedirán intervención de Laura Chinchilla para seguir negociación por presupuesto', 14 de julio. Obtenido en 6 de junio de 2012.
- Vizcaíno, I. (2010a). 'Chinchilla y Guevara presentan pacto legislativo', *La Nación*. 29 de abril. Obtenido 23 de junio de 2012.
- Vizcaíno, I. (2010b). 'Gobierno y porteadores alcanzan acuerdo', *La Nación*. 30 de junio. Obtenido 5 de junio de 2012.

Anexos

Anexo 1

Diferencias en la conformación institucional de consejos presidenciales y sectores de planificación del PND. 2011

Consejo	Conformación	Conformación según PND				
		Sector	Entidades no consideradas			
Consejo Nacional de Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Presidencia de la República Ministerio de Planificación Nacional Ministerio de Ambiente y Energía Ministerio de Salud Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Educación Pública Ministerio de Ciencia y Tecnología Ministerio de la Presidencia Ministerio de Hacienda Ministerio de Turismo Instituto Costarricense de Electricidad Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Ministerio de Cultura y Juventud 	<ul style="list-style-type: none"> Ambiente, Energía y Telecomunic. Ordenamiento Territorial y Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> Refinadora Costarricense de Petróleo Radiográfica Costarricense Compañía Nacional de Fuerza y Luz Empresa de Servicios Públicos de Heredia Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago Comisión Nacional de Prevención de Riesgos Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos Banco Hipotecario de la Vivienda Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo Instituto de Fomento y Asesoría Municipal Instituto Costarricense de Turismo Instituto Nacional de Transferencia Agropecuaria Instituto de Desarrollo Agrario 			
	Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia			<ul style="list-style-type: none"> Presidencia de la República Vicepresidencia de la República Ministerio de la Presidencia Ministerio de Hacienda Ministerio de Planificación Nacional Ministerio de Educación Pública Ministerio de Bienestar Social Ministerio de Cultura y Juventud Ministerio del Deporte Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local Ministerio de Salud Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos Caja Costarricense del Seguro Social Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad Instituto de Desarrollo Agrario Instituto Nacional de Aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> Sector Bienestar Social y Familia Sector Trabajo Sector Educativo Sector Salud 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Asuntos Indígenas Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial Instituto de Fomento Cooperativo Colegio Universitario de Limón Colegio Universitario de Cartago Comisión Nacional de Préstamos para la Educación Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de la Mujer • Junta de Protección Social • Patronato Nacional de la Infancia • Ministerio de Justicia y Paz • Dirección General de Migración y Extranjería 	Sector Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Editorial Costa Rica • Sistema Nacional de Radio y Televisión
Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Vicepresidencia de la República • Ministerio de la Presidencia • Ministerio de Hacienda • Ministerio de Planificación Nacional • Ministerio de Comercio Exterior • Ministerio de Economía, Industria y Comercio • Ministerio de Agricultura y Ganadería • Ministerio de Educación Pública • Ministerio de Ambiente y Energía • Ministerio de Ciencia y Tecnología • Ministerio de Turismo • Ministerio de Salud • Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local • Ministerio de Justicia y Paz • Instituto Costarricense de Electricidad • Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados • Instituto Nacional de Aprendizaje 	Sector Productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de la Producción • Corporación Arrocerera Nacional • Corporación Bananera Nacional • Corporación de Fomento Ganadero • Programa Integral de Mercadeo Agrícola • Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura • Instituto del Café de Costa Rica • Instituto de Desarrollo Agrario • Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar • Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento • Junta de Desarrollo de la Zona Sur • Corporación Hortícola Nacional
		Sector Financiero y Monetario	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos Estatales Comerciales • Banco Popular y Desarrollo Comunal • Instituto Nacional de Seguros • Banco Central de Costa Rica • Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Nacional • Superintendencia de Pensiones • Superintendencia General de Valores • Superintendencia General de Entidades Financieras • Superintendencia General de Seguros • Ministerio de Obras Públicas y Transportes • Instituto Costarricense de Ferrocarriles • Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica • Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Tecnología • Promotora de Comercio Exterior
Consejo Nacional de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía • Ministerio de Justicia y Paz • Instituto Costarricense sobre Drogas 	Sector Seguridad	No hay entidades pendientes.

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN, 2011 y DE-36024.

Anexo 2

Prioridades políticas de la Administración Chinchilla Miranda según el PND 2010-2014

Eje de acción	Costo total	Porc.	Proyectos/acciones prioritarias	
			Breve descripción	Costo estimado
Bienestar Social y Familia	388,3	7,4	Programa Avancemos: promover permanencia de jóvenes y madres adolescentes procedentes de familias en condición de pobreza en el sistema educativo	240,0
			Programa de Atención Integral a Familias en Pobreza Extrema, Vulnerabilidad y Riesgo Social: atención integral mediante diversos servicios públicos como capacitación, nutrición, educación, cuidado, pensiones, etc.	76,8
			Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: conformar y desarrollar una Red de Cuido como sistema universal de financiamiento solidario	33,7
Educativo	637,6	12,2	Reducción de desigualdad en acceso efectivo a la educación: mantener cobertura de becas a educación, incrementar beneficiarios de transporte gratuito, incrementar servicio de comedor, créditos a poblaciones de interés	402,8
			Plan de mejoramiento de infraestructura y equipamiento: inversión en infraestructura y equipo escolar.	116,0
			Programa de desarrollo de capacidad productiva emprendedora: contratación de nuevos profesores, aumento de matrícula estudiantil por programas	90,0
Salud	294,8	5,6	Acceso a servicios de salud y mejoramiento de hábitat humano: incremento cobertura ASADAS, mejoramiento sistema de alcantarillado)	193,5
			Provisión de recursos humanos, infraestructura y tecnología en salud: cobertura de servicios de atención integral, construir EBASIS, mejorar accesibilidad, contar con laboratorios de salud	45,3
			Acceso a servicios de salud integral: mejorar acceso a CEN-CINAI para familias y niños	39,6
Ambiente	1.586,5	30,2	Desarrollar infraestructura para el suministro energético: aumentar capacidad energética y establecer líneas de distribución energética, ampliar capacidad de producción de energía basada en petróleo	999,4
			Impulsar fuentes de energía renovable: impulsar generación eléctrica con fuentes renovables y disminuyendo demanda de hidrocarburos	286,1
			Desarrollar una plataforma de telecomunicaciones moderna e inclusiva: cumplir con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo en Telecomunicaciones	90,0
Seguridad Ciudadana y Justicia	274,3	5,2	Ampliación de acciones policiales en el abordaje del delito: expansión de operativos interinstitucionales, contratación de nuevos policías, expansión de policía turística	170,5
			Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional: mejora de infraestructura carcelaria, programas de inclusión de la población penal, mejoramiento de gerencia carcelaria	63,6
			Fortalecimiento y profesionalización del cuerpo policial del Poder Ejecutivo: construcción y equipamiento de la Escuela Nacional de Policía	22,4
Ordenamiento Territorial y Vivienda	210,1	4,0	Fortalecimiento de programas de crédito y subsidio para viviendas: facilitar acceso al bono de la vivienda, otorgar 4.000 créditos a nuevos suscriptores	86,0
			Optimización de uso de recursos del Fondo de Subsidio para Vivienda: canalizar recursos y otorgar 38.000 bonos de fomento de vivienda	66,4
			Intervención y renovación de infraestructura de barrios en precario: otorgamiento de bono colectivo en barrios y asentamientos en precario	20,0
Transporte ^{1/}	1.337,1	25,5	Modernización de aeródromos: mejorar infraestructura aeroportuaria: terminal de Liberia y Juan Santamaría	897,8

			Conservación de la Red Vial Cantonal Asfaltada: mejoramiento de 1.200 kilómetros de red vial cantonal	162,9
			Modernización Puerto Limón-Moín: reducir en 8 horas el tiempo de inactividad de buques en la terminal	100,0
			Impulsar diversificación de productos turísticos (sector turismo): construcción de Centro de Convenciones y Congresos y gestión integral de mercadeo turístico	238,3
Otros	517,4	9,9	Programa de Fortalecimiento de MiPyMEs con formación y capacitación: capacitación y formación de microempresarios	66,8
			Impulso de desarrollo de PyMEs y agroempresas en zonas estratégicas (sector agrícola): fortalecer competitividad, mejorar concientización de productos e infraestructura	29,0

1/ En este rubro sólo se integran las acciones cuyos fondos provienen de presupuesto nacional. Debe aclararse que en materia de transportes, el PND define más de 1.750 millones de dólares (aproximadamente 875.000 millones de colones) en obras públicas en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria proveniente de préstamos con organismos internacionales y recursos privados.

NOTA: Los costos están listados en miles de millones de colones corrientes.

Fuente: MIDEPLAN, 2011; ver también CGR, 2011a y b.

Anexo 3

Perfiles de ministros nombrados en la administración Chinchilla Miranda. Mayo 2010.

Rubro	Ministros			Viceministros		
	Ministerios económicos	Ministerios bienestar social	Ministerios centrales	Ministerios económicos	Ministerios bienestar social	Ministerios centrales
<i>Experiencia política previa y conexiones políticas</i>						
Ministro	5	3	3	1	0	0
Viceministro	5	1	3	6	7	5
Diputado	2	2	2	0	0	1
Munícipe (regidor o alcalde)	1	1	1	0	0	1
Otro puesto alto (junta directiva, embajador o presidente ejecutivo)	3	2	1	0	1	5
Asesor político (presidencial o parlamentarios)	0	1	2	5	2	4
<i>Conexiones políticas con grupos de la sociedad civil</i>						
Empresarios	4	2	3	1	0	1
Académicos y consultores	10	3	3	5	2	0
Ambientalistas	1	0	1	0	0	0
Organismos internacionales	7	2	4	3	1	1
<i>Educación (grado más alto obtenido)</i>						
Politólogo	2	1	1	4	0	2

Abogado	3	1	7	2	0	8
Economista	3	1	2	3	1	0
Administrador de empresas	1	1	1	3	0	3
Doctor	0	3	0	1	2	0
Ingeniero	5	1	1	5	1	0
Otros	1	4	1	1	4	4
<i>Experiencia previa en la cartera institucional</i>						
Consultor o asesor ministerial	1	0	0	3	1	1
Ministro	5	3	1	1	0	0
Viceministro	2	0	3	5	6	5
Carrera pública en la entidad	4	0	2	8	3	3

NOTA: **Ministerios económicos:** Hacienda, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Economía, Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes, Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior, Turismo y Ciencia y Tecnología. **Ministerios de bienestar social:** Bienestar Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Educación Pública, Salud y Deporte. **Ministerios centrales:** Presidencia, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Justicia y Paz, Descentralización y Desarrollo Local y Comunicación y Enlace.

Fuente: Construcción propia con base en información obtenida de prensa escrita.

Notas

ⁱ A pesar de ser electa con el 47% del electorado en febrero de 2010, entrados 100 días de gobierno una encuesta de Unimer para La Nación la ponía con un 38% de aprobación ante la opinión pública. Para enero de 2012, sólo un 23% de los entrevistados aprobaba la gestión presidencial.

ⁱⁱ La Ley de Administración Financiera, en su artículo 4 dispone que todo presupuesto público deberá responder a planes operativos institucionales orientados por el Plan Nacional de Desarrollo como marco global. Por su parte, la Ley de Planificación Nacional en su artículo 9 establece al Ministerio de Planificación como el ente encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y velar porque los programas de inversión de las entidades del gobierno central y descentralizado se ajusten a criterios establecidos en éste.

ⁱⁱⁱ El Plan Nacional de Desarrollo estima que el gobierno podría recibir alrededor de 1.750 millones de dólares provenientes del BID, BCIE y CAF con el objetivo de financiar obras como la rehabilitación y construcción de la Red Internacional de Carreteras y la Rehabilitación de la Red Vial Nacional, eso sin contar otros 600 millones provenientes de la construcción de la Terminal de Contenedores de Moín.

^{iv} Se incluye aquí becas a la educación, incentivos de transporte gratuito, servicios de comedor, créditos educativos, etc.).

^v En Costa Rica ya existe una oferta de cuidado basada en servicios públicos y privados. Esta es ejecutada por diversas entidades públicas como: el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI) del Ministerio de Salud, el cual ofrece un programa de cuidado y alimentación desde 1951. Similarmente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ofrece un programa de carácter mixto de hogares comunitarios fundado en 2002. El Patronato Nacional de la Infancia

(PANI) desde 2009 había comenzado a desarrollar los Centros Diurnos de Atención Integral con el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales encargadas de su operación y administración (CGR, 2011c: 4-5).

^{vi} Un análisis de discurso cuantitativo del Plan de Gobierno y el PND realizado, en el marco de este trabajo y haciendo uso del paquete cualitativo Atlas.ti, permitió reconocer que la palabra 'seguridad' y 'seguro' son las dos más utilizadas dentro de ambos planes desechando artículos, preposiciones y conjunciones. Frases como 'país seguro' o 'Costa Rica segura' también se repiten en sendas ocasiones en el cuerpo sustantivo del PND.

^{vii} El Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público elaborado por la Contraloría General de la República en 2011 (ver CGR, 2011a), señala que el rubro de mayor crecimiento entre 2007 y 2011 ha sido el empleo público. Las remuneraciones han aumentado en un 40% en esos años como medida de contención del desempleo generado por la crisis económica global en el país en los años previos a la entrada del gobierno actual.

^{viii} Un ejemplo de esto ha sido el conflicto derivado del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), el cual dominó varios meses del 2010 con un intenso desgaste político de universidades, sindicatos, estudiantes y gobierno; y principalmente ligado a la ausencia de recursos para atender esta agenda particular.

^{ix} El Ministro de Descentralización es un ministro sin cartera. En términos administrativos, se trata puntualmente del presidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), al cual se le otorga un puesto de ministro que le permite acceder a las reuniones del Consejo de Gobierno.

^x La exministra de Planificación fue clara en que la agenda de descentralización no sería una de sus prioridades políticas, a pesar del establecimiento presidencial de la figura del ministro de Descentralización por parte del gobierno. No obstante con su remplazo iniciando 2012, esta agenda ha resultado visibilizada (Murillo, 2011a; La Nación, 2011b).

^{xi} El aumento de los diputados es particularmente importante. La configuración del sistema electoral obliga a que los candidatos a diputado hagan una inversión considerable con el objetivo de acceder a una curul. Esto hace que para un diputado entrante, el salario del congresista se vuelva en un ingreso de enorme importancia, a pesar de lo impopular que podría ser la medida.

^{xii} Aunque es difícil conocer mucho sobre los motivos y características de la brecha en la cúpula del partido, particularmente del conflicto entre los hermanos Arias y Laura Chinchilla, ha habido efectos que son notables como la salida de Guillermo Zuñiga del PLN (Mata, 2011).

^{xiii} Hacia febrero de 2011 era bastante visible que el ministro de la Presidencia no era un interlocutor válido con las fracciones de oposición. Los jefes de fracción habían señalado a la Presidencia que una exigencia fundamental de la negociación del Plan Fiscal era la salida del ministro (Murillo y Mata, 2011; Mata y Araya, 2011).

^{xiv} Bajo el control de la alianza de oposición, la Comisión de Hacendarios redujo 25 mil millones de colones sobre el presupuesto nacional planteado por el gobierno en 2011. Esto supone un constreñimiento bastante marcado de la acción del Ejecutivo. En el contexto actual, controlar Hacendarios faculta al Ejecutivo a definir su presupuesto nacional para el año electoral lo cual es crucial para cerrar agendas de infraestructura.

^{xv} El Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) ha señalado que ellos apoyaron la alianza con el gobierno bajo la condición de que ellos no aprobarían más impuestos (Murillo, 2011c).

^{xvi} El Ministerio de Seguridad Pública cambió ministros y viceministros al inicio de esta administración. Desde el principio, el liderazgo del ministro Tijerino y de otras autoridades viceministeriales fue cuestionado por diversos niveles de la estructura burocrática. Hechos públicos que evidenciaron esto fueron la negativa de los oficiales de la Fuerza Pública de salir a patrullar tras órdenes expresas del ministerio y la renuncia de la viceministra Flora Calvo en el marco de presiones de estructuras internas por la denuncia de hechos de acoso sexual sobre las mujeres policías (Oviedo, 2011).

^{xvii} Se entiende por 'perfil empresarial' el grado de vinculación de los ministros y viceministros con empresas privadas u organizaciones encargadas de representar sus intereses políticos (i.e.: cámaras empresariales o asociaciones de empresarios).

^{xviii} La evolución de las encuestas de percepción del gobierno de Unimer para La Nación demuestran una caída en dramática en el porcentaje de aprobación del gobierno de un 41% en octubre de 2010 a un 23% en enero de 2012. Las personas entrevistadas han venido señalando de forma mayoritaria cuestionamientos al liderazgo presidencial. En julio de 2010 un 74% reconoció el liderazgo presidencial mientras que en enero de 2012, sólo lo hizo un 13%.

^{xix} Aunque la agenda del Consejo de Gobierno es información pública, sus actas no lo son, excepto por disposición presidencial. Esto hace muy complicado conocer cuál es la dinámica propia de la toma de decisiones que se desarrolla allí.

^{xx} En julio de 2010, una encuesta de Unimer para La Nación señalaba que un 74% de los entrevistados aprobaba el liderazgo presidencial, a pesar de un fuerte cuestionamiento de la labor realizada por el gabinete (27%). En enero de 2012, otra encuesta señaló que sólo 13% aprobaban el liderazgo presidencial.

^{xxi} Los Consejos Presidenciales de Seguridad Ciudadana y Ambiente son en realidad los Consejos Nacionales de Seguridad Pública, creado en 1994 por la Ley General de Policía (7410), y de Ambiente, creado en 1995 por la Ley Orgánica de Ambiente (7554). Para efectos de este gobierno, la representación institucional de estos consejos ha sido ampliada.