



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica

Alonso Ramírez Cover

Julio, 2016



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

I. Introducción.....	3
II. Usos sustantivos del decreto ejecutivo	4
III. Sobre la delegación de las potestades del Legislativo	9
IV. Sobre los responsables de emitir los decretos ejecutivos	12
V. Patrones de uso del decreto por administración	14
VI. Análisis y conclusiones	16
VII. Fuentes de información.....	17

I. Introducción¹

El estudio del decreto ejecutivo como instrumento de gestión política no es algo particularmente nuevo en la literatura. De hecho, existe un nutrido acervo de aportes académicos que ha permitido responder numerosas preguntas sobre las condiciones y factores institucionales, estructurales y coyunturales que llevan al Poder Ejecutivo a dar forma, unilateralmente, a la agenda política nacional. Algunos de estos textos enfatizan en el rol de factores propios del diseño político-institucional de los países, tal y como la magnitud del poder reactivo presidencial o el grado de independencia del Ejecutivo respecto al control constitucional y legislativo (ver Shugart y Mainwaring, 1997; Cox y Morgenstern, 2001; Carey y Shugart, 1998). Otros apuntan a la importancia de problemas de negociación política entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, enfatizando en los alcances de la disciplina partidaria, la magnitud de la fracción oficialista y el grado de atomización de fuerzas políticas en el Congreso (ver Pereira et al., 2005; Negretto, 2005; Carey, 1998; Carey y Shugart, 1998). Finalmente, otros más han señalado la relevancia de situaciones coyunturales – como la presencia de crisis políticas o el grado de urgencia de las medidas discutidas – como los factores que llevan al Ejecutivo a “gobernar por decreto” (ver Howell y Pevehouse, 2005; Krause y Cohen, 2000).

Sin embargo, por más que se considere esta nueva literatura un salto analítico cualitativo en nuestro conocimiento respecto al ejercicio de autoridad del Poder Ejecutivo, todavía se reconocen serios faltantes de información en al menos dos aspectos relevantes para esta ponencia. Primero, la gran mayoría de trabajos realizados respecto al uso del decreto se han centrado en el análisis de países en los que el Poder Ejecutivo es bastante fuerte respecto al Congreso (e.g.: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Venezuela, etc.) (Shugart y Carey, 1998). Segundo y relacionados con lo anterior, todos estos trabajos se han concentrado en el estudio del llamado “decreto-ley”, es decir aquel tipo de decreto que faculta al Ejecutivo a legislar de forma relativamente autónoma del Congreso (Cox y Morgenstern, 2001). Si bien aquí no se cuestiona este énfasis hecho por la literatura, sí se argumenta que existe un marcado faltante de información y análisis respecto a los usos no legislativos del decreto, lo que es decir, la manera en que este instrumento de gobierno es utilizado con mayor frecuencia.

Esta ponencia pretende aportar al debate internacional, proveyendo una descripción general de los usos del decreto ejecutivo en Costa Rica, un país cuyo diseño constitucional descarta la existencia o el uso de decretos-ley, y cuyo régimen presidencialista es generalmente caracterizado como débil por la literatura (Schwindt-Bayer, 2010; Cheibub et al., 2004; Carey, 2001; Shugart y Carey, 1998). Asimismo, este trabajo también busca aportar a la literatura académica local, que si bien fue útil para orientar la definición de numerosas

¹ Se agradece el valioso apoyo brindado por el equipo de asistentes conformado por Alejandro Bolaños, Juan Pablo Sáenz, Rolando Fernández, Luis Diego Villalobos y Noelia Rodríguez en la construcción de la base de datos de decretos ejecutivos con la cual se elaboró esta ponencia.

categorías analíticas para este trabajo, se encuentra claramente orientada al análisis del decreto desde la teoría jurídica y no desde la Ciencia Política (ver Rojas, 1997; Ortiz, 1972). Vale la pena aclarar que la mentalidad con la que se desarrolló este trabajo fue puramente exploratoria y centrada en hacer una caracterización empírica del objeto de estudio. Así las cosas, las preguntas que orientaron esta investigación fueron claramente descriptivas y no explicativas, puntualmente: 1) ¿cuáles son las principales tipologías de los decretos ejecutivos y cuáles son los usos más frecuentes del decreto?, 2) ¿quiénes son los principales actores proponentes de los decretos ejecutivos y cuáles son sus patrones de participación?, 3) ¿cuáles son los principales temas abarcados por estos decretos?, y 4) ¿cuáles son los principales patrones de uso por cada administración estudiada?

Esta investigación partió de un diseño metodológico exploratorio, descriptivo y cuantitativo. El principal insumo producido fue una matriz con la que se recopiló todos los decretos promulgados y publicados por cada administración durante sus dos primeros años de gobierno, entre 1990 y 2016. Exceptuando los decretos promulgados por la actual administración², todos fueron compilados a partir de las copias físicas del Diario Oficial La Gaceta disponibles en el Archivo de la Biblioteca Nacional. En total, la matriz construida para esta ponencia compila 8.797 decretos ejecutivos, todos los cuales han sido categorizados utilizando diferentes tipologías de uso, naturaleza jurídica, funciones políticas, actores proponentes, temáticas tratadas, administración responsable, alcances y efectos jurídicos, etc (para más información, revisar el Manual de Codificación en el anexo A1 de este trabajo). Vale destacar que si bien el diseño de estas tipologías responde a la subjetividad del autor, toda la información recopilada fue procesada, administrada y analizada uniformemente y bajo los más estrictos criterios de responsabilidad científica.

II. Usos sustantivos del decreto ejecutivo

Quizás una de las primeras conclusiones que pueden derivarse de la compilación de decretos ejecutivos realizada para este trabajo es que existe una brecha bastante amplia entre lo que la legislación costarricense define bajo el concepto jurídico de “decreto” y lo que se define en la práctica administrativa se promulga como “decreto ejecutivo”. Según los artículos 121 al 124 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), el decreto refiere a actos administrativos que cuentan con un alcance general y secundario a la ley. Por general se entiende que el decreto no está dirigido a personas físicas y jurídicas individuales, sino que a regular la conducta de individuos hipotéticos en situaciones hipotéticas planteadas por la norma; y por secundario se entiende que el decreto está supeditado a los límites jurídicos que define la legislación promulgada por la Asamblea Legislativa.

No obstante, en la práctica, una gran mayoría de las órdenes que se publican bajo el título de decreto ejecutivo no son realmente decretos en el sentido planteado

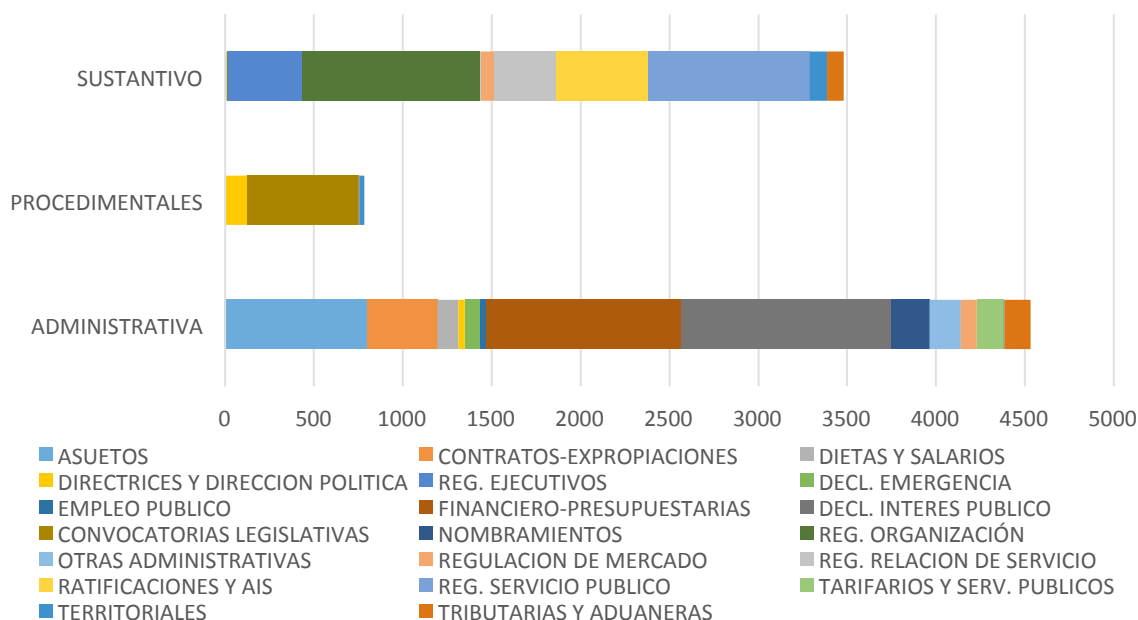
² Los decretos de la administración Solís Rivera no estaban disponibles para ser revisados en físico en la Biblioteca Nacional. Por este motivo su compilación y captura se hizo mediante el uso de la herramienta virtual de acceso a La Gaceta que ofrece la Imprenta Nacional en su página web: <http://www.imprenal.go.cr/gaceta/>.

por la LGAP. En efecto, casi un 40% de los actos registrados en la matriz calzarían mejor dentro de la categoría de acuerdos ejecutivos, es decir órdenes dirigidas a personas físicas y jurídicas concretas, y que no contemplan provocar cambios significativos en el *statu quo*, en lo más mínimo.³ Se incluirían aquí actos administrativos como el nombramiento de nuevos jefes de entidades públicas, las declaratorias de interés público que el Ejecutivo promulga a favor de actividades, organizaciones, proyectos o incluso edificios puntuales (como en el caso de las declaratorias de patrimonio arquitectónico) y las modificaciones del gasto presupuestario de entidades públicas específicas, entre otras. No es que estas actividades sean intrascendentes, pero está claro que a la gran mayoría les subyace una intencionalidad desinteresada en provocar cambios significativos y cuya función es meramente administrativa o doméstica. Ahora bien, la importancia política de este contraste entre la teoría y la práctica jurídica es que para conocer con mayor detalle cuáles son los usos del decreto ejecutivo, es bueno filtrar los casos registrados para definir cuáles son más relevantes que otros, o al menos señalar cuándo es que el decreto es utilizado de forma significativa y cuándo su uso es administrativo, automático, o inclusive, insustancial.

Con este fin en mente, se dividieron los decretos ejecutivos entre tres categorías: usos sustantivos, procedimentales y administrativos; la distinción entre éstas siendo la intención del cambio político provocado por el Poder Ejecutivo a través del decreto. Así las cosas, los usos sustantivos refieren a los casos en que el Ejecutivo hace uso del decreto con el fin de promover mejoras tangibles en los derechos de la ciudadanía, o bien otorga nuevas funciones a las entidades públicas afectadas. Por su parte, los usos procedimentales refieren a las ocasiones en el que el Ejecutivo usa el decreto como parte del procedimiento institucional para auspiciar un cambio sustantivo. Finalmente, los usos administrativos refieren a los decretos que son promulgados como parte del quehacer administrativo del Ejecutivo, sin mucha relevancia sobre los derechos de la ciudadanía o las funciones de la Administración. Se aclara de antemano que categorizar algún uso del decreto como administrativo no implica en ninguna forma que sea insustancial para el análisis político, en especial si se considera que muchos de los decretos que cumplen una función se encuentran entre los cuales generan mayor conflicto político (e.g.: los decretos para la fijación periódica de los salarios mínimos y del sector público).

³ Es bueno señalar que esta situación ha sido ampliamente reconocida por la Sala Constitucional en numerosas resoluciones desde su creación en 1988, entre ellas la 2934-93, 1876-90 y 4422-93. Asimismo, la Procuraduría General de la República se ha referido al tema en diversas ocasiones a través de dictámenes u opiniones jurídicas. En ambos casos, persiste un debate respecto a cuál debería ser el uso ideal de este tipo de actos administrativos, que si bien resulta periférico a nuestro tema de estudio, es relevante al menos señalar aquí.

Gráfico 1. Decretos ejecutivos emitidos en los primeros dos años de cada administración, según caracterización sustantiva y por tipos de decreto. 1990-2016



Fuente: Construcción propia.

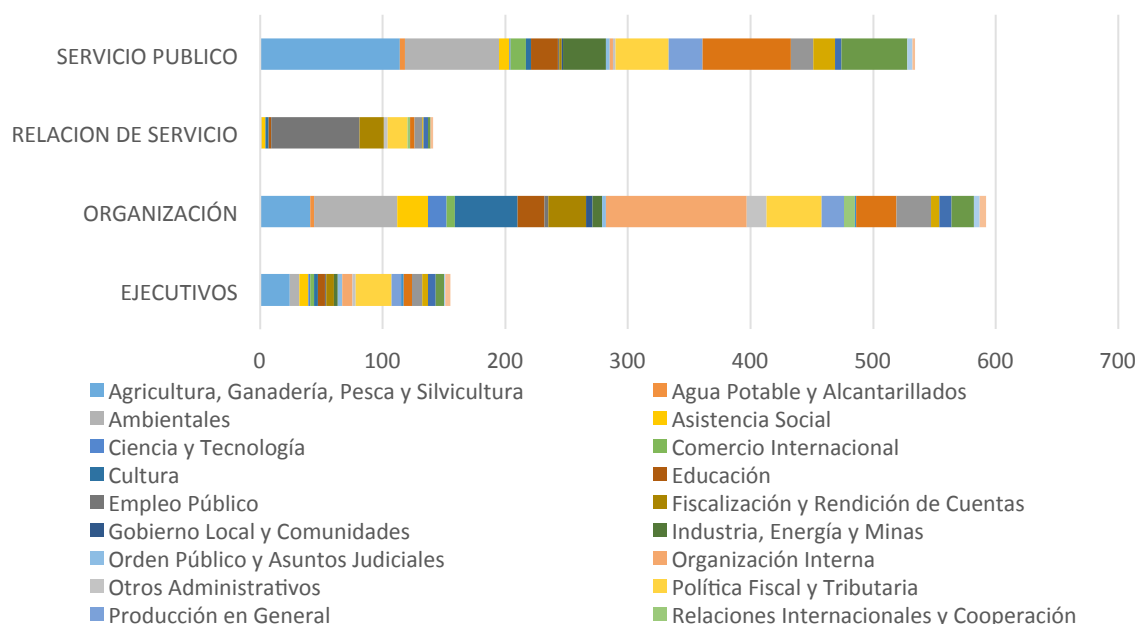
El gráfico 1 presenta los decretos ejecutivos recopilados para este trabajo según las categorías de impacto descritas antes y una categorización desarrollada empíricamente para presentar los tipos de decreto más importantes que se encontraron. Como se puede ver, la gran mayoría de los decretos registrados cumplen con funciones meramente administrativas (51,5% del total), es decir, no llevan a la generación de nuevas responsabilidades o derechos para la Administración Pública o los administrados. Su función, en este sentido, puede considerarse como doméstica, en el sentido de que son decretos que cumplen funciones básicas y de operación diaria de la Administración. Los rubros con mayor representación entre los decretos agrupados aquí son las declaratorias de interés público antes mencionadas (26,0% de los decretos con usos administrativos), los decretos relacionados a usos financiero-presupuestario (24,2%) – integrados en su totalidad de acuerdos para ampliar o reducir los límites de gasto presupuestario de las entidades públicas, o bien de modificaciones periódicas hechas por el Ejecutivo a la distribución de gastos de la Ley de Presupuesto, las declaratorias de asueto a empleados públicos (17,6%) y decretos que ordenan la expropiación a privados con el fin de desarrollar nueva obra pública (8,7%). Todo lo cual significa que, puesto de otro modo, más de la mitad de los decretos ejecutivos promulgados dentro del periodo de estudio no avanzaron los derechos de la ciudadanía o las potestades de la institucionalidad

nacional, y una fracción considerable entre éstos incluso lidiaban con actividades que bien podrían contemplarse como insustanciales.

Esto no significa que el decreto ejecutivo sea una herramienta totalmente irrelevante. Como el mismo gráfico señala, un poco menos del 40% de los decretos promulgados pueden catalogarse como sustantivos en algún modo. Estos decretos sustantivos se integran de al menos dos grandes tipos de decreto, el primero en importancia siendo las reglamentaciones. En el gráfico se incluyen como reglamentaciones tanto los casos en que los decretos crean nuevos reglamentos (56,0% del total de decretos reglamentarios), como aquellos en que el decreto se usa para derogar o reformar los que ya existen (44,0%). De acuerdo a la legislación nacional, un reglamento consiste en un decreto que cuenta con alcances normativos, es decir, que define reglas de interacción sobre la situación jurídica regulada *ad infinitum*. La LGAP prevé al menos cuatro variantes posibles para estas normas: 1) los reglamentos de organización (equivalentes a un 41,6% del total de reglamentos promulgados), que tienen que ver con la regulación de las funciones generales de los órganos y entidades públicas de la Administración; 2) los reglamentos ejecutivos (10,7%), son aquellos que se desarrollan exclusivamente para desarrollar y establecer el marco interpretativo necesario para la ejecución de una ley promulgada por la Asamblea Legislativa; 3) los reglamentos de relación de servicio (9,9%), responsables de regular las relaciones entre la Administración y sus funcionarios públicos en torno a diferentes áreas (e.g.: régimen disciplinario, becas, asuntos salariales, zonaje, etc.); y, 4) los reglamentos de servicio público (37,6%), los cuales refieren a normas con eficacia externa, en tanto regulan la esfera de acción de los administrados y no el funcionamiento interno de la Administración.

Una primera lectura de la distribución porcentual de los reglamentos promulgados podría llevar a contemplar que, incluso en casos en que el Ejecutivo utiliza el decreto de forma sustantiva, el énfasis sigue predominantemente centrado en aspectos ligados a la auto-organización institucional. Tal conclusión no es del todo incorrecta, pues, en efecto, un 53,5% de los reglamentos promulgados tienen un alcance jurídico interno, es decir, orientado hacia la regulación de algún aspecto de la Administración Pública. Sin embargo, como el gráfico 2 presenta, incluso así, los nuevos reglamentos lidian con una cantidad mucho más amplia de temáticas. De esta forma, si bien es cierto que los reglamentos de organización lidian con asuntos propios de la administración pública (e.g.: fiscalización, organización interna, política fiscal y tributaria o la administración de las relaciones internacionales del país), muchos de ellos también gobiernan sobre la creación y el funcionamiento de entidades con responsabilidades en asuntos económicos y ambientales y culturales.

Gráfico 2. Reglamentos promulgados por el Poder Ejecutivo durante el período de estudio, según tipo de reglamento y temática de interés. 1990-2016



Fuente: Construcción propia.

La otra importante categoría de decretos sustantivos tiene que ver con las funciones del Ejecutivo respecto a la administración de las relaciones internacionales, específicamente respecto a la ratificación de acuerdos internacionales. Entre 1990 y 2016, se registraron 370 decretos ejecutivos que lidiaban con acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países y organismos externos. Se encontraron únicamente dos tipos de usos del decreto en torno a este tema: las ratificaciones de tratados internacionales y la aprobación de acuerdos internacionales simplificados (AIS). Las ratificaciones (39,7% del total de decretos sobre asuntos internacionales) refieren a la aprobación final que debe hacer el Ejecutivo de un tratado internacional con alcances jurídicos que exceden los términos de ley, previa aprobación de la Asamblea Legislativa. De hecho, estos decretos constituyen los únicos casos en que el decreto ejecutivo se utiliza con efectos directos sobre la aprobación de un proyecto de ley, aparte de ser el único uso del decreto con connotaciones no proactivas. En efecto, sólo en estos casos nos encontramos con decisiones ejecutivas conservadoras, o dicho de otra forma, respecto a las cuales lo que está en juego es permitir o prevenir un cambio al status quo. En este sentido, y, a diferencia de lo que sucede con los demás

proyectos de ley, el Ejecutivo sí cuenta con la posibilidad de no ratificar un tratado internacional previamente aprobado por la Asamblea, si así lo desea.

Los otros usos del decreto respecto a este rubro tienen que ver con los AIS. Éstos son acuerdos negociados de forma bilateral o multilateral pero que no requieren de aprobación legislativa para ser ratificados por el Ejecutivo. Se trata de lo que a grandes rasgos se entendería como protocolos de rango menor, es decir acuerdos de menor alcance que un tratado y que se desarrollan bajo la venia de un tratado internacional marco aprobado de previo por el Congreso. Para efectos de la matriz, se incluyen bajo este rubro los acuerdos comunitarios, tal y como los que se negocian de forma periódica en el marco de las Comisiones de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (COMIECO), como uno de los órganos funcionales del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Estos acuerdos – que incluyen disposiciones respecto a la liberalización del comercio regional con Centroamérica, acuerdos tarifarios, reglamentos técnicos para la comercialización de bienes y servicios y otras reglas de comercio – no requieren de aprobación legislativa desde 1967 (Rojas, 1997). Asimismo, se incluyen aquí los acuerdos que se obtienen en el marco de otras negociaciones comerciales del país, tal y como los que surgen de las Comisiones Administradoras de los Tratados de Libre Comercio con México, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros.

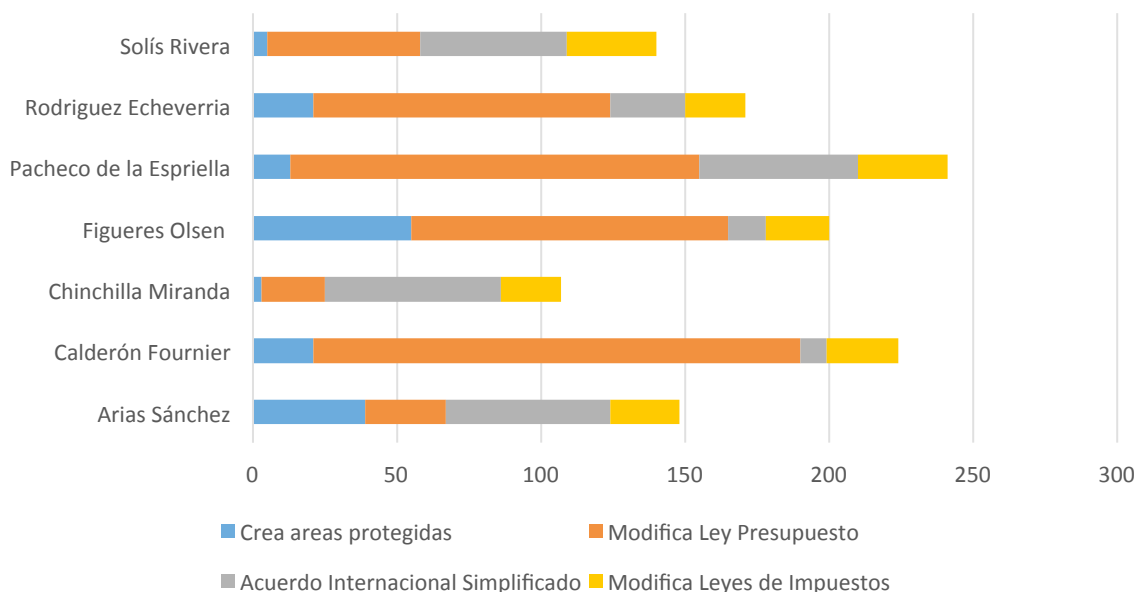
A modo de síntesis de esta sección, se puede concluir que, primero, el uso del decreto ejecutivo en Costa Rica enfatiza en aspectos domésticos y ligados con la administración interna del Poder Ejecutivo. Esto es esperable, considerando que como aparato organizativo, el Ejecutivo contempla un conjunto complejo de relaciones políticas entre sus partes, entre las que se incluyen grupos de presión laborales, entidades públicas con diferentes objetivos y agendas relativamente independientes e imperativos institucionales para la movilización de cambios políticos por medio de la negociación otros poderes. Así las cosas, el decreto en sus funciones normalmente viene a cumplir obligaciones administrativas, ya sea como mecanismo para administrar la negociación de las relaciones con la Asamblea Legislativa, como sistema de regulación interna del gasto público, como mecanismo de administración del empleo público, como aparato de dirección política de la institucionalidad, y como garante del buen funcionamiento de los servicios públicos. Por ello no sorprende ver que los rubros más grandes se concentren en temáticas puntuales como la convocatoria a sesiones legislativas, la declaratoria de asuetos, la fijación de salarios públicos o de tarifas de servicios públicos. Incluso en los casos en que el decreto se usa de forma sustantiva, mucho del énfasis está orientado a lidiar con aspectos administrativos, tal y como regular las funciones de la institucionalidad existente o de nuevas entidades creadas, administrar las relaciones laborales entre los funcionarios públicos y la Administración o bien, reglamentar leyes que lidian con aspectos organizativos del Poder Ejecutivo y sus instituciones. En efecto, los decretos sustantivos que esbozan fines externos constituyen sólo un 22% del total de decretos promulgados dentro del período de estudio.

III. Sobre la delegación de las potestades del Legislativo

Si bien es cierto que el sistema político costarricense excluye la posibilidad de que el Ejecutivo “legisla vía decreto”, éste no es extraño a cierto tipo de delegación legislativa de responsabilidades y potestades en este Poder. La delegación legislativa es una forma jurídica que autoriza al Ejecutivo a normar ciertos ámbitos tradicionalmente reservados a la ley, ampliando así su esfera normativa, muchas veces en torno a temas en que la acción legislativa terminaría siendo muy lenta e ineficiente, o bien carente de idoneidad técnica para tomar decisiones efectivas en la materia. Como se puede ver en el gráfico 3, al menos un 13,9% de los decretos recopilados en la matriz lidian con delegaciones de funciones legislativas en el Ejecutivo. Entre éstas se contemplan algunos usos del decreto que ya han sido reconocidos antes, como es el caso de los acuerdos simplificados (22,1% del total de decretos relaciones con potestades delegadas por el Legislativo), los cuales permiten al Ejecutivo aprobar acuerdos internacionales sin aprobación previa del Legislativo (siempre y cuando dichos acuerdos no impliquen cesiones considerables de soberanía que infrinjan con las leyes del país).

No obstante, en la práctica, la mayor parte de estas formas de delegación legislativa tienen que ver exclusivamente con intervenciones del Ejecutivo respecto al manejo presupuestario y tributario del Estado. Ejemplos de estas potestades incluyen las atribuciones que la legislación ofrece al Ejecutivo respecto a la modificación de la Ley de Presupuesto o bien de diferentes leyes de impuestos (e.g.: Ley General de Impuesto sobre la Renta, cálculo de impuestos sobre los combustibles o bien al respecto de algunos bienes debidamente especificados en la legislación). La frecuencia en el uso de estas potestades varía significativamente de administración en administración, probablemente en vista de una creciente delimitación del alcance de las potestades del Ejecutivo en estos temas, y como resultado de contextos sociopolíticos cambiantes (e.g.: los AIS se han vuelto cada vez más importantes en razón del creciente grado de integración económica del país con otros a partir de los TLC y el SIECA).

Gráfico 3. Usos del decreto ejecutivo como mecanismos de delegación legislativa en el período de estudio, por administraciones. 1990-2016



Fuente: Construcción propia.

Con esto dicho, debe recalcar que esta delegación funcional es extremadamente limitada en Costa Rica. Por ejemplo, el poder de modificación de la Ley de Presupuesto se encuentra claramente delimitado en el artículo 45 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, permitiendo modificaciones siempre y cuando: 1) no afecten el monto total del presupuesto, 2) no conlleven a aumentos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, 3) no afecten transferencias entre programas presupuestarios, 4) no afecten el monto total de endeudamiento nacional y 5) no incluyan transferencias entre servicios personas y no personales. Esto implica que la autoridad del Ejecutivo en la materia se encuentra seriamente delimitada, siguiendo la rúbrica nacional que plantea a la Asamblea Legislativa como el órgano decisor más importante en materia presupuestaria.

Más allá de estos diferentes usos del decreto, mucha de la capacidad del Ejecutivo costarricense de “gobernar por decreto” queda limitada al margen de maniobra que las leyes o la jurisdicción constitucional le ofrezcan a la hora de hacer interpretaciones de cara a la implementación de las mismas vía reglamento. Un ejemplo de esto es el tratamiento de la jurisdicción constitucional del principio de *in dubio pro natura* que faculta al Ejecutivo la creación de nuevas áreas protegidas vía decreto, las cuales tienden a ser consideradas como creadas con rango legal. Otro ejemplo, aún más común, es el uso del reglamento como un mecanismo para amplificar el poder del Ejecutivo a través de la regulación de aspectos que han quedado poco regulados por la legislación. Tal es el caso de la implementación de reglamentos respecto al gobierno de las aguas superficiales y subterráneas, que, aprovechando vacíos legales bien conocidos, constituye un camino para implementar medidas de protección variadas, incluyendo el establecimiento de cánones de aprovechamiento y de vertido. En efecto, este

tema es muy valedero de ser estudiado más adelante, aunque para estos casos dicho esfuerzo debe ser realizado utilizando técnicas más cualitativas que puedan recuperar suficientes detalles respecto a qué puede regular el Ejecutivo vía decreto y cómo hacerlo.

Obviamente, la capacidad del Ejecutivo de gobernar vía decreto es muy limitada. Lo que tenemos aquí es un Poder Ejecutivo que claramente contempla con grandes potestades y autoridad para organizar estratégicamente las entidades que lo componen, pero que, a la vez, cuenta con un poder político muy limitado para dirigir las actividades que producirían cambios significativos en el sistema político. Como se dijo, esto no implica que el Ejecutivo sea un actor incapaz de influenciar o dirigir la agenda política del país, pero está claro que sus capacidades son claramente limitadas, en especial en tanto a la realización de cambios político-institucionales tangibles y duraderos, pues estos requieren de acciones legislativas en la mayoría de los casos. Como es de esperar, el grado de delegación legislativa responde a esta configuración institucional del Estado costarricense, a medida que el Ejecutivo carece de la autoridad para “legislar vía decreto” y, como se ha visto, sus potestades legislativas se encuentran seriamente limitadas. En sencillo, estamos hablando de un decreto con grandes debilidades estructurales para un presidencialismo débil.

IV. Sobre los responsables de emitir los decretos ejecutivos

El gráfico 4 (página siguiente) presenta los decretos ejecutivos recopilados para este trabajo de acuerdo a los ministerios responsables de promulgarlos. Como se puede ver, tres ministerios acaparan dos quintas partes del total de los decretos promulgados en el período de estudio: el Ministerio de Hacienda (MINHAC, 18,3%), el Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía (MSP-GP, 11,8%) y el Ministerio de la Presidencia (MINPRES, 10,4%).

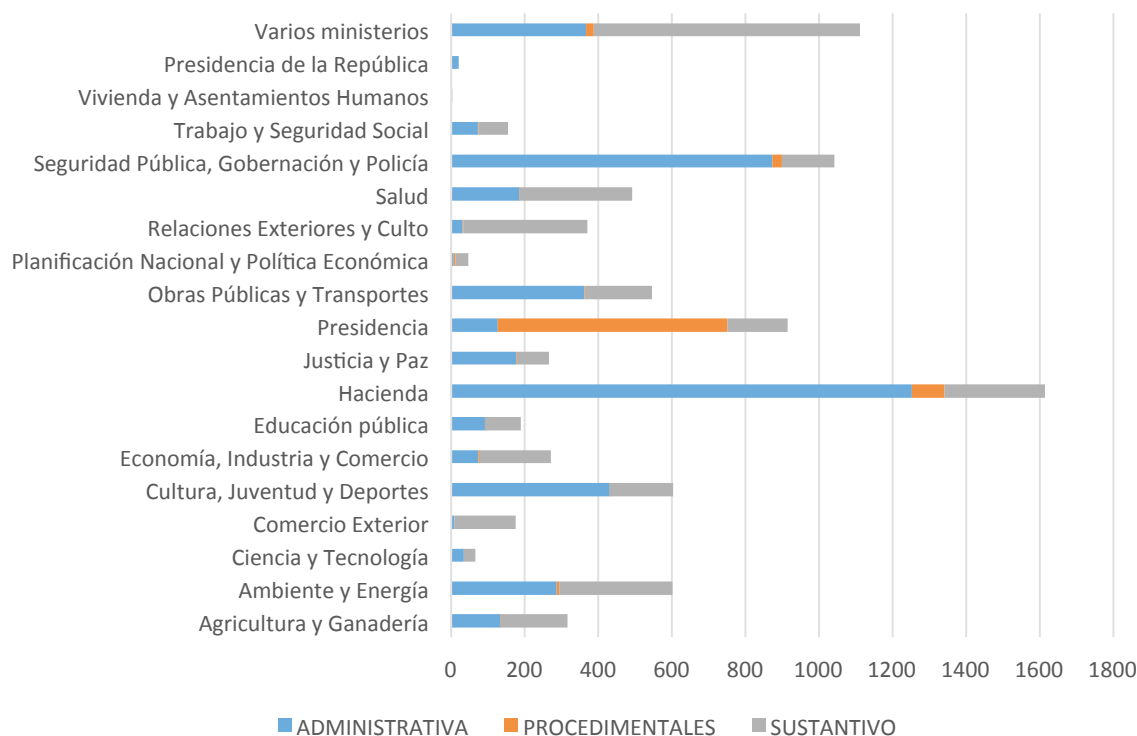
Los primero dos ostentan esa posición dado el control que ambos ostentan respecto a ciertos usos particulares del decreto. El MINHAC es la entidad responsable de todas las actividades ligadas al manejo presupuestario y tributario del Estado, y por ende, es la entidad que emite la totalidad de los decretos ligados a funciones financiero-presupuestarias (e.g.: modificaciones de leyes de presupuesto y de impuestos, acuerdos de aumento y limitaciones del gasto presupuestario y los reglamentos que lidian con actividades ligadas a la política fiscal y tributaria del país). En efecto, un 65% de los decretos emitidos por el MINHAC lidian con usos puramente administrativos del decreto ejecutivo tal y como la emisión de límites y aumentos del gasto presupuestario de las entidades públicas. Por su parte, el MSP-GP ostenta un rol preponderante en vista de su rol como el órgano encargado de aprobar las declaratorias de asueto a empleados públicos a nivel cantonal. De hecho, un 75,7% de los decretos emitidos por este ministerio lidian exclusivamente con este tipo de decretos, con el restante de decretos relativos a reglamentos de organización y de relación de servicio que regulan al personal del Ministerio así como a sus diferentes órganos desconcentrados. Puesto de otro modo, se trata de dos ministerios que emiten

predominantemente decretos de orden administrativos, siendo los sustantivos los menos relevantes.

Después de éstos dos se encuentra el MINPRES, el cual se diferencia en el entendido de que la mayor parte de su producción tiene que ver con decretos procedimentales, es decir con aquellos que si bien no resultan en cambios cualitativos en las funciones institucionales y los derechos sustantivos de la ciudadanía, sí son conducentes a éstos cambios. En el caso de este ministerio, la mayor parte de estos decretos tienen que ver con las convocatorias de proyectos de ley a sesiones legislativas extraordinarias de la Asamblea Legislativa. Efectivamente, este uso del decreto constituye un 68,3% del total de los decretos producidos por este ministerio.

Curiosamente, después de estos ministerios puntuales, el siguiente ente emisor en importancia no corresponde a un ministerio específico, sino que combinaciones entre algunos de éstos (12,6% del total de decretos). Las combinaciones entre ministerios son muy variadas como para describirlas todas en este documento, sin embargo existen algunas que son más frecuente que otras. La más frecuente es la combinación entre los Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Comercio Exterior (COMEX) y Economía, Industria y Comercio (MEIC). En este caso, la mayor parte de la producción se relaciona con decretos con atribuciones ligadas a la regulación de mercados, especialmente respecto a autorizaciones periódicas para la importación de bienes agrícolas. Todos estos decretos están directamente ligados a las medidas de reorganización y productiva de los cultivos de granos básicos que resultaron de los procesos limitados de desregulación arancelaria de estos sectores productivos. Vale destacar también que el segundo conjunto emisor de decretos incluye al MAG y al MEIC. En este caso no predomina un tipo particular de uso del decreto ejecutivo sino que varios, yendo desde reglamentos organizativos de comisiones interinstitucionales compuestas por departamentos de ambos ministerios hasta la promulgación de normas técnicas para regular la comercialización de diferentes productos agroindustriales.

Gráfico 4. Decretos ejecutivos recopilados, por entidades que los emitieron y según la clasificación sustantiva. 1990-2016



Fuente: Construcción propia.

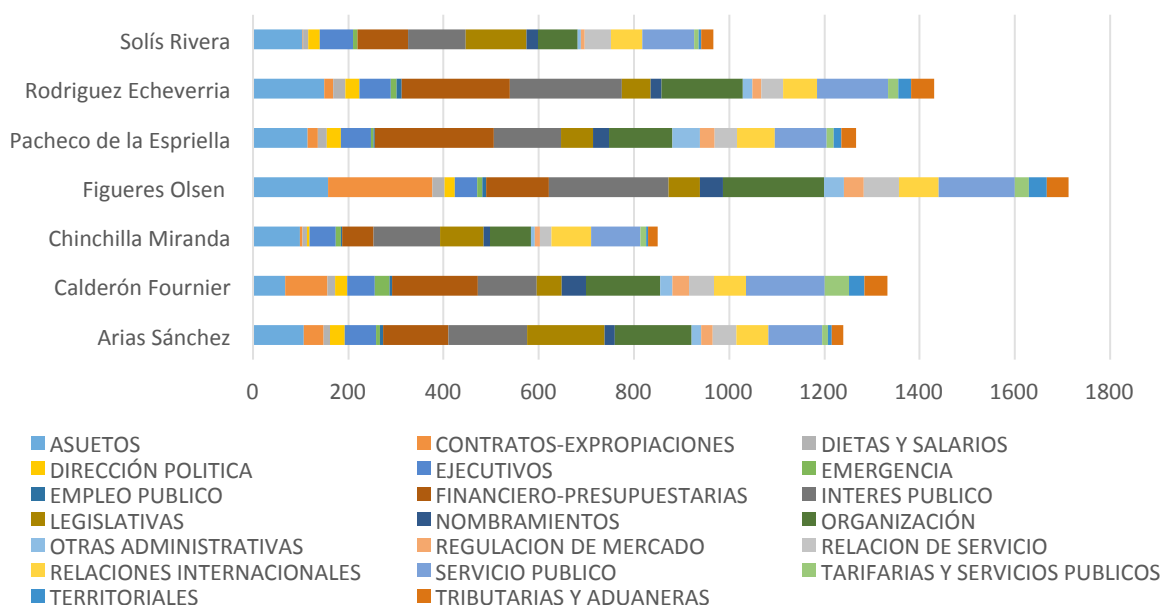
Vale la pena señalar que en el caso de los decretos emitidos por varios ministerios se tiene una de las proporciones más significativas de decretos sustantivos en comparación con los demás ministerios por separado. Casi un 70% de los decretos emitidos por diferentes ministerios se catalogan como sustantivos, un porcentaje sólo superado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) cuyos decretos sustantivos equivalen a más de un 90% (correspondientes casi exclusivamente a decretos de ratificación de tratados internacionales), el COMEX (95%, relativos a acuerdos internacionales simplificados), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 75%) y el MEIC (más de un 70%). Aunque debe reconocerse que los decretos producidos por varios ministerios corresponden a una cantidad bastante superior que los anteriormente mencionados.

V. Patrones de uso del decreto por administración

Está claro que existen diferencias sustanciales respecto a la cantidad de decretos ejecutivos producidos por cada una de las administraciones. Mientras las administraciones Calderón Fournier y Figueres Olsen decretaron 1.332 (15,1% del total) y 1.713 decretos (19,5%), respectivamente; las dos últimas administraciones produjeron cantidades sustancialmente menores, con 850 (9,5%) y 966 (11,0%) para la Chinchilla Miranda y Solís Rivera, respectivamente. El gráfico 5 presenta todos los decretos emitidos utilizando la tipología jurídico-política diseñada para este trabajo. Existen características puntuales que parecieran explicar las razones

detrás de las marcadas diferencias observadas en torno a la cantidad total de decretos ejecutivos. Por ejemplo, en el caso de Figueres Olsen, se puede notar un uso bastante marcado del decreto de expropiación (en efecto su administración promulgó un 55% de los decretos de este tipo), la gran mayoría orientados a la construcción de nueva obra pública (y en particular, relacionados con la construcción de la carretera Ciudad Colón-Orotina). Otras administraciones no hicieron uso de decretos con fines expropiatorios, y en muchos casos, incluso delegaron esa autoridad al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para que lo hiciera por acuerdo. Similarmente, la administración Figueres – de igual forma que la de Rodríguez – también utilizaron una cantidad considerable de sus decretos con el objetivo de declarar asuetos y declaraciones de servicio público, cosa que explica la alta magnitud de decretos producidos. De manera que, parte de las grandes diferencias en torno a la cantidad total de decretos tiene que ver con un exceso en los usos no sustantivos del mismo en las administraciones que más decretos promulgaron.

Gráfico 5. Decretos ejecutivos promulgados, por administración y según tipo de decreto. 1990-2016



Fuente: Construcción propia.

Más importante que eso, resulta relevante diferenciar entre las administraciones según los usos más sustantivos del decreto ejecutivo, al menos como un indicador para conocer un poco más sobre la efectividad en el uso. Aquí, los resultados son menos conclusivos. Las administraciones Chinchilla y Calderón son las que cuentan con la mayor efectividad – calculada como el porcentaje de decretos sustantivos respecto al total de decretos promulgados. Ambas contaron con alrededor de 0,45 decretos sustantivos por cada decreto promulgado. Las menos efectivas fueron las de Figueres y Pacheco con 0,37 decretos sustantivos por cada uno promulgado. Esta diferencia no es muy significativa para juzgar el trabajo

realizado por ambas administraciones, y en realidad lo que ayuda a concluir es que, lejos de existir diferencias en la tónica del uso decreto ejecutivo, es muy común que todas las administraciones, cualquiera que sea su bandera política tenderá a producir decretos sustantivos en menor proporción que aquellos con fines administrativos y procedimentales.

Ahora bien, uno de los aspectos contextuales que se buscó explorar en este trabajo tiene que ver con los cambios experimentados en torno al uso del decreto ejecutivo como resultado de la transición bipartidista a una multipartidista. La hipótesis de fondo es que, con el aumento de los problemas de negociación partidaria en el Congreso, podrían presentarse las condiciones necesarias para que los Ejecutivos experimenten con nuevos usos del decreto ejecutivo para movilizar y concretar su agenda política. Pero, si bien es cierto que la hipótesis podría tener cierto grado de sentido común en la práctica no es así. La correlación entre el período partidario y la sustantividad del decreto demuestra ser negativa (equivalente a 0,035 en el coeficiente de Pearson), cosa que significa que el período no implica diferencias relevantes respecto al grado de uso efectivo del decreto. En efecto, ambos períodos presentaron exactamente el mismo nivel de efectividad (según los términos medidos anteriormente). Similarmente, no se detectó tampoco una correlación entre el período partidario y las atribuciones jurídico-políticas del decreto ejecutivo (-0,002 en el coeficiente de Pearson) (ver tablas comparativas en el anexo A2). Esto significa que el período partidario resulta ser irrelevante como variable analítica para explorar cambios en los patrones de producción de nuevos decretos entre las administraciones. Esto obviamente no descarta la posibilidad de otros aspectos estructurales de relevancia, como es el caso de la transformación de la jurisdicción constitucional y sus efectos sobre el ejercicio del poder vía decreto, o bien aspectos coyunturales como los objetivos puntuales de política de cada administración puntual.

VI. Análisis y conclusiones

Si bien es cierto que el decreto ejecutivo constituye una fuente de derecho de limitado alcance en el ordenamiento jurídico costarricense, sus contenidos no son simplemente ceremoniales o retóricos. Al contrario, acarrean un rol político sustantivo que es crítico para definir el alcance del poder político de las presidencias modernas. Lo que esta ponencia ha hecho es presentar los resultados parciales de una investigación empírica sobre los usos de los actos administrativos unilaterales del Poder Ejecutivo, utilizando un nivel de resolución metodológica que no ha sido explotado académicamente. Ciertamente, más investigación y un mejor procesamiento de los datos es necesario para revelar las implicaciones políticas de este instrumento jurídico.

No obstante, entre los hallazgos tentativos de este trabajo se puede decir que el uso del decreto ejecutivo está claramente definido por la necesidad de establecer normativa complementaria a la ley y centrada en potenciar los poderes administrativos y regulatorios de la Administración Pública. Muchos de estos decretos están orientados a la creación y modificación de normativa que suple otras herramientas de política pública como las leyes y otros decretos ejecutivos.

En particular, se ha descubierto que una gran parte de los decretos lidia con temas ligados a la administración y organización interna del Poder Ejecutivo, especialmente en áreas como la administración fiscal y tributaria, la organización del empleo público y otros aspectos administrativos y organizativos propios de las entidades públicas que forma este órgano político.

Con esto dicho, el uso del decreto ejecutivo no pareciera cambiar mucho a medida que se agrava la crisis de gobernabilidad del Estado costarricense. Los instrumentos no parecieran estar funcionando como mecanismos para conducir secretamente la política pública y en realidad no se reconoce un aumento de la delegación legislativa de funciones en este poder. De hecho, las delegaciones que existen en materia de comercio exterior, relaciones internacionales, política tributaria y fiscal en su mayoría fueron creadas previo al quiebre del bipartidismo. Por ello, es factible avanzar la conclusión tentativa de que ni el multipartidismo, ni la ingobernabilidad parecieran estar llevando a un ejercicio más unilateral del poder presidencial. La tesis ampliamente esbozada en la literatura sobre la expansión de la autoridad unilateral del presidente en contextos de mayor debilidad del congreso o menor apoyo político al Ejecutivo no parecieran tener efecto en Costa Rica.

VII. Fuentes de información

Schwindt-Bayer, L.A. (2010). *How presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica*. Documento de trabajo. Notre Dame: Kellogg Institute.

Carey, J.M. (1997). "Strong candidates for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica", Mainwaring, S. y M.S. Shugart (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 199-224.

Carey, J.M. y M.S. Shugart (1998). "Calling out the tanks or filling out the form?", Carey, J.M. y M.S. Shugart (eds.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.

Cheibub, J.A.; A. Przeworski y S.M. Saiegh (2004). "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism". *British Journal of Political Science*.

Cox, G.W. and S. Morgenstern (2001). "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents". *Comparative Politics*. 33 (2): 171-189.

Howell, W.D. y J. Pevehouse (2005). "Presidents, Congress and the use of force". *International Organization*. 59 (1): 209-232.

Krause, G.A. y J.E. Cohen (2000). "Opportunity, constraints and the development of the institutional presidency: the issuance of executive orders, 1939-1996". *Journal of Politics*. 62 (1): 88-114.

Negretto, G.L. (2006). "Minority presidents and democratic performance in Latin America". *Latin American Politics and Society*. 48 (3): 63-92.

Ortiz, E. (1970). "La potestad reglamentaria en Costa Rica. Régimen actual y perspectivas". *Revista de Ciencias Jurídicas*. 16: 131.

Pereira, C.; T.J. Power y L. Remó (2008). "Agenda power, executive decree authority and the mixed results of reform in the Brazilian congress". *Legislative Studies Quarterly*. 23: 5-33

Rojas, M.I. (1997). *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro.

Shugart, M.S. y S. Mainwaring (1997). "Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate", en Mainwaring, S. y M.S. Shugart (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 12-54.