UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Laura Rodríguez Rodríguez

Por: Adrián Pignataro López y Eugenia Aguirre Raftacco, investigadores de la Escuela de Ciencias Políticas

Voz experta: Consideraciones sobre el proyecto de ley No. 21407 para eliminar la segunda vicepresidencia en Costa Rica

12 MAY 2022 Sociedad

El proyecto de ley número 21407 busca reformar la Constitución Política en artículos varios para eliminar la segunda vicepresidencia en Costa Rica. Sostiene que la doble vicepresidencia es inefectiva ("tener dos Vicepresidencias no contribuye a mejorar la eficiencia en la conducción del gobierno"), que los puestos son poco conocidos, que muchas veces caen en "la invisibilidad y olvido" de una administración y que podrían ahorrarse recursos financieros condensando la vicepresidencia en una única persona. El presente criterio aborda consideraciones de fondo para consideración de las señoras Diputadas y los señores Diputados integrantes de la Comisión Especial que analiza la reforma constitucional propuesta.

El origen de la figura vicepresidencial

La vicepresidencia nació en Estados Unidos como un puesto para sustituir a la presidencia y para desempatar votos en el Senado. Aunque en un inicio la selección de vicepresidentes se basaba principalmente en criterios electorales, con el tiempo la vicepresidencia adquirió una renovada relevancia cuando los presidentes empezaron a escoger compañeros de fórmula con capacidad de contribuir sustantivamente en la

administración y de proveer consejo y apoyo al presidente. La vicepresidencia de Walter Mondale durante la presencia de Jimmy Carter (1977-1981) marcó un precedente en este sentido (Goldstein, 2016). Desde entonces, los vicepresidentes y la vicepresidenta no solo han asumido tareas sustantivas en cada administración sino que se han convertido en consejeros relevantes. La mayoría de los países en América Latina replicaron la institución vicepresidencial de Estados Unidos en sus constituciones y actualmente solo México y Chile no cuentan con vicepresidentes (aunque, para el segundo, esto podría cambiar con la nueva constitución).

En Costa Rica, la Constitución de 1949 estableció la doble vicepresidencia, elegida en una fórmula de manera simultánea con el presidente (artículo 138), con los mismos requisitos para los tres cargos (artículos 131 y 132). La doble vicepresidencia no es la configuración más común en el mundo, pero tampoco es única de Costa Rica. Panamá (antes de 2004) y Perú son otros ejemplos cercanos. En El Salvador existen tres vicepresidentes (llamados designados presidenciales). En países parlamentarios también han existido múltiples vicepresidencias que acompañan al primer ministro (por ejemplo, el actual gobierno español cuenta con tres).

En el texto constitucional costarricense, las únicas funciones consignadas son la sustitución de absoluta o temporal de la persona que ocupe la presidencia (artículo 135). Además, se faculta la posibilidad de que las personas vicepresidentas se desempeñen como ministras o ministros (artículo 143). Pero la ausencia de funciones específicas, más allá de la sustitución, no ha impedido que las vicepresidencias en Costa Rica asuman roles y tareas, de manera formal (por decretos) o informal, en las distintas administraciones. Esto surge de un dilema muy simple al que se enfrentan las personas presidentas de la República: ¿qué hacer con las personas que las acompañaron en la papeleta? Los candidatos y las candidatas presidenciales tienen incentivos para seleccionar compañeras y compañeros calificados, para hacer atractiva su fórmula al electorado. Es decir, si escogen personas con capacidad y conocimiento para obtener votos, pueden también recurrir a ellas en el ejercicio del gobierno. Los datos muestran que ha sido así.

La evidencia en Costa Rica

Desde 1970 hasta 2018 (periodo para el cual se obtuvo información), solamente dos de los 26 vicepresidentes y vicepresidentas en los trece gobiernos no han tenido un cargo formal (o al menos identificable con la información recolectada). Las otras 24 personas han, desde la vicepresidencia, liderado ministerios[1] (Ambiente, Cultura, Economía, Hacienda, Industria y Comercio, Justicia, Planificación, Presidencia, Relaciones Exteriores), coordinado consejos presidenciales (Social, Económico, de Competitividad, de Economía Social Solidaria, de Cooperación Internacional, Política Exterior y Negocios Internacionales y de Sostenibilidad Ambiental), presidido la Comisión Nacional de Emergencias y dirigido el Consejo de Seguridad Nacional[2].

Adicionalmente a los roles formalmente asignados, las personas vicepresidentas han liderado tareas de alto relieve nacional, por ejemplo, en la atención de la emergencia por el Huracán Juana (Jorge Manuel Dengo Obregón), en el impulso de legislación sobre la igualdad de la mujer (Victoria Garrón Orozco) y el matrimonio igualitario (Ana Helena Chacón), en la negociación política-partidaria (Rodrigo Oreamuno Blanco), en la creación e implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (Rebeca Grynspan Mayufis), en la coordinación del Triángulo de Solidaridad (Astrid Fischel Volio), en el equipo de evaluación de la mina de Crucitas (Alfio Piva Mesén), en la coordinación del Plan Franja de Desarrollo de la Zona Norte (Epsy Campbell Barr) y de la Mesa Caribe para el diálogo, el desarrollo económico y la inclusión social en la región Huetar Caribe (Marvin Rodríguez Cordero), entre otras.

Por lo tanto, aunque algunas puedan ser personas poco conocidas para la opinión pública (como lo son muchas otras personas funcionarias públicas, incluyendo diputadas, diputados, ministras y ministros), la evidencia indica que las vicepresidencias en Costa Rica han aportado en la gestión gubernamental. Este rol es variable, pues existen casos extremos de baja o nula participación y de conflictos con la presidencia (lo que también ha sucedido en otras democracias).[1] Sin embargo, los roles y tareas de las personas vicepresidentas son prerrogativas presidenciales. Las personas vicepresidentas pueden convertirse en un recurso en las tareas de gobierno, si quien ocupa la presidencia considera que esto contribuye a su gestión. Teniendo presente el concepto de centro presidencial, es decir, "los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno y buscan reforzar su autoridad y su liderazgo [...] mediante funciones de asistencia y asesoramiento, de coordinación, control político y planeamiento estratégico" (Lanzaro, 2018, p 13), entonces disminuir la vicepresidencia a la mitad (eliminando la segunda de ellas) implica una reducción en el margen de acción de la persona que ocupa la presidencia en particular y del centro presidencial en general.

Esta reducción de número no sería meramente formal. Las diversas labores de las personas elegidas para la vicepresidencia son un reflejo de que las candidaturas vicepresidenciales presentan altos niveles de experiencia política y conocimiento técnico-político (policy expertise). Pignataro y Taylor-Robinson (2021) muestran que más de la mitad de las personas candidatas en la vicepresidencia en los principales partidos (1974-2018) tienen experiencia política previa (media o alta), conocimientos técnico-políticos y un posgrado universitario. Es decir, no son mero "relleno" en la fórmula sino que son personas que pueden aportar con conocimiento y capacidad en el gobierno.

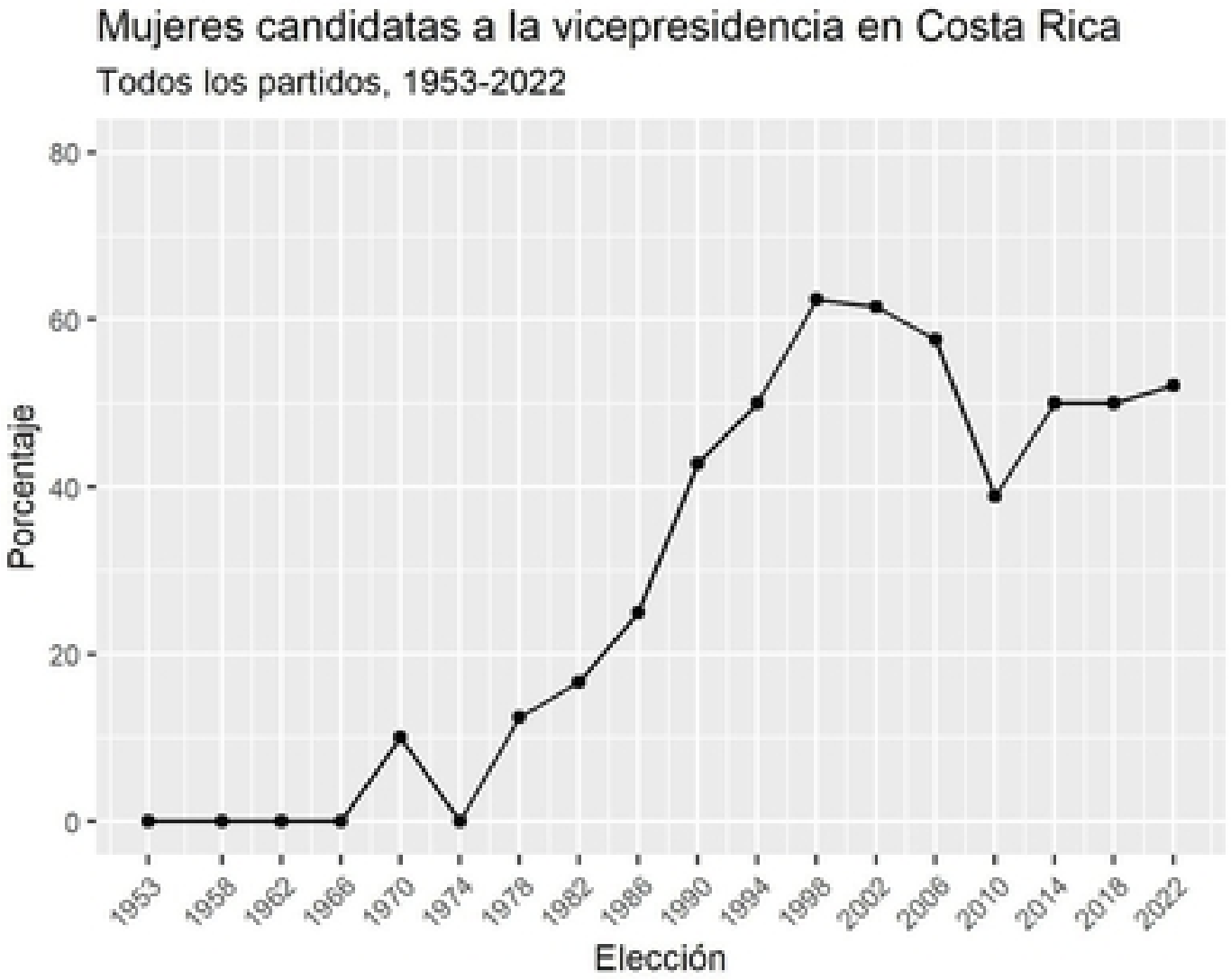
Vicepresidencias y representación democrática

Asimismo, la vicepresidencia es un espacio de representación ampliada (Pignataro y Taylor-Robinson, 2021) para grupos que no siempre tienen presencia en otros puestos, particularmente en la presidencia.

Mientras que el número de mujeres candidatas presidenciales en partidos grandes (con altas posibilidades de ganar) es reducido, muchas más mujeres han competido por la vicepresidencia y han ejercido este cargo. Desde 1990 hasta 2022, en todas las elecciones más de 40% de las candidaturas vicepresidenciales han sido mujeres (exceptuando 2010, cuyo porcentaje es de 38.9%, cuando fue electa la primera y única mujer presidenta). En la historia democrática de Costa Rica, mientras ocho mujeres han ejercido el cargo de vicepresidenta, tan solo una ha logrado llegar al puesto presidencial. Asimismo, en las candidaturas vicepresidenciales se cuentan personas afrodescendientes y personas del movimiento LGTBI. Reducir el número de vicepresidencias a uno implica una disminución de este espacio ampliado de representación.

Las candidaturas vicepresidenciales también permiten la representación multipartidaria en la misma papeleta. En otros países de América Latina es común que existan vicepresidentes de otros partidos (Marsteintredet y Uggla, 2019), por lo que la fórmula permite consolidar coaliciones partidarias. Incluso en sistemas parlamentarios se han utilizado las vicepresidencias para este tipo de equilibrios en gobiernos de coalición, como en el gobierno de Pedro Sánchez (España) y en el primer gabinete de Giuseppe Conte (Italia). Esta es una opción que en Costa Rica no se ha materializado en sentido estricto, pues ha habido vicepresidentes que en el pasado militaban en distintos partidos, pero no continúan al momento de formar parte de la papeleta (Ana Helena Chacón Echeverría es un ejemplo). Pero algunos partidos sí han utilizado los puestos de vicepresidentes para la representación intrapartidaria, cuando distintas facciones de un mismo partido se encuentran representadas por medio de las candidaturas vicepresidenciales para apostar

a la cohesión partidaria. El Partido Unidad Social Cristiana solía utilizar esta estrategia en sus candidaturas de los años ochenta y noventa.



Fuente: Elaboración propia con las papeletas del Tribunal Supremo de Elecciones.

Actualmente, a la luz de escenarios legislativos con mayor número de partidos políticos y más tendientes al transfuguismo político (los llamados diputados y diputadas "independientes"), si se considera la figura de la vicepresidencia según el orden de sustitución presidencial, es posible imaginar que, en escenarios hipotéticos con una vicepresidencia menos y ante la eventual ausencia de la presidencia y la vicepresidencia, asumiría el cargo una diputación de oposición como resultado de un directorio legislativo multipartidista o estrictamente de oposición al partido de gobierno. Ello sería problemático para dar continuidad a la línea programática del partido que democráticamente obtuvo la presidencia en una elección popular. La segunda vicepresidencia garantiza que, en caso de ausencia de las personas en la presidencia y en la primera vicepresidencia, el Ejecutivo se conserve en el partido ganador de la elección presidencial.

Por último, la eliminación de una de las figuras vicepresidenciales también puede tener repercusiones en el desarrollo de carreras políticas. De los 26 vicepresidentes y vicepresidentas de Costa Rica en el periodo 1970-2018, cinco han optado por presentarse como candidatos y candidatas presidenciales luego de ejercer como vicepresidentes (de forma consecutiva o no). El caso en que se concretó la aspiración presidencial lo representa Laura Chinchilla Miranda, quien fungió como vicepresidenta entre 2006 y 2010 antes de buscar la presidencia en el siguiente periodo. Más recientemente la

exvicepresidenta Lineth Saborío Chaverri (2002-2006) buscó el alto cargo de forma no consecutiva.

Conclusión

La doble vicepresidencia en Costa Rica amplía la representación política y partidaria, así como la capacidad de gestión política del centro presidencial. El ahorro presupuestario por eliminar la segunda vicepresidencia es ínfimo como porcentaje del presupuesto.[1] Aunque la constitución es minimalista respecto a las funciones de las vicepresidencias, la tendencia histórica de las últimas presidencias ha sido aprovechar las capacidades y conocimientos de estas personas elegidas en las tareas del gobierno, de una forma variada y flexible. Reducir el número de vicepresidentes limitaría esta posibilidad a la presidencia y su capacidad para ejecutar un programa.

[1] También en otros países latinoamericanos se encuentran casos de vicepresidentes en ministerios: Juan Carlos Varela e Isabel Saint Malo en Relaciones Exteriores (Panamá), Salvador Sánchez Cerén en Educación (El Salvador), Martín Vizcarra en Transportes y Comunicaciones (Perú), por citar algunos ejemplos.

[2] El Consejo de Seguridad Nacional fue una instancia informal creada en la administración de Luis Alberto Monge Álvarez para coordinar acciones internas y externas relacionadas con Nicaragua (Sojo, 1999, p. 84).

[3] El caso más emblemático de conflicto entre presidencia y una vicepresidencia Costa Rica aconteció entre Abel Pacheco de la Espriella y Luis Fishman Zonzinski. El primero no asignó funciones al segundo, quien renunció tres años después sin haber ejercido la vicepresidencia de manera efectiva. Esto contrasta con la proactiva vicepresidencia de Lineth Saborío de la misma administración, mostrando que el conflicto derivó por razones personales y políticas, no por la vicepresidencia como institución.

[4] Según la ley de presupuesto 2021, el salario anual del segundo vicepresidente (igual que el de la primara vicepresidenta) es de 24,251,568.00 colones (https://www.hacienda.go.cr/docs/5f4e61903bebd_Ley201-PR.pdf). Esto representa un 0.0002% sobre el total de presupuesto (cálculo proprio con datos obtenidos de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5f4d3ef7bbf4d_Resumenes_Proy_2021.pdf).

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019). Proyecto de Ley: Reforma de los Artículos 133, 135, 136, 137 y 138 de la Constitución Política (Eliminación de la Segunda Vicepresidencia de la República). Expediente No. 21.407.

Goldstein, Joel K. (2016). The White House Vice Presidency. The Path to Significance, from Mondale to Biden. University Press of Kansas.

Lanzaro, Jorge (coordinador) (2018). Centro presidencial. Presidencias y centro de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos.

Marsteintredet, Leiv y Fredrik Uggla (2019). Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America. Journal of Latin American Studies, 51(3), 665-688.

Pignataro, Adrián y Michelle M. Taylor-Robinson (2021). Party competition, gender quotas, and enhanced inclusiveness in the selection of vice-presidential candidates. Politics, Groups, and Identities, 9(4), 721-738.

Sojo, Carlos (1991). Costa Rica: política exterior y sandinismo. San José: FLACSO.

¿Desea enviar sus artículos a este espacio?

Los artículos de opinión de *Voz experta UCR* tocan temas de coyuntura en textos de 6 000 a 8 000 caracteres con espacios. La persona autora debe estar activa en su respectiva unidad académica, facilitar su correo institucional y una línea de descripción de sus atestados. Los textos deben dirigirse al correo de la persona de la Sección de Prensa a cargo de cada unidad. En el siguiente enlace, puede consultar los correos electrónicos del personal en periodismo: https://odi.ucr.ac.cr/prensa.html

Adrián Pignataro López y Eugenia Aguirre Raftacco
Investigadores de la Escuela de Ciencias Políticas
adrian.pignataro@ucr.ac.cr / eugenia.aguirreraftacco

Etiquetas: #vozexperta #segundavicepresidencia.