

CAPÍTULO  
**5**

# Fortalecimiento de la democracia

## INDICE

<b>Hechos relevantes del 2004</b>	<b>225</b>
<b>Valoración general</b>	<b>227</b>
<b>Valoración del Décimo Informe</b>	<b>228</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>228</b>
<b>Introducción</b>	<b>229</b>
<b>Actores políticos e institucionales frente a un nuevo proceso electoral</b>	<b>230</b>
Ciudadanos confían en la democracia y las instituciones, pero crece su malestar con la política	<b>230</b>
Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda	<b>231</b>
Novedades en la legislación electoral no mejoran la representatividad política	<b>233</b>
El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales	<b>233</b>
TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro	<b>235</b>
<b>Los dilemas de la representación política responsable</b>	<b>239</b>
El desafío del nuevo panorama político: construir coaliciones estables	<b>240</b>
Se desploma la producción legislativa	<b>240</b>
Mayor pluralidad en el proceso legislativo y más control político	<b>243</b>
Modernización institucional de la Asamblea Legislativa: una tarea pendiente	<b>243</b>
<b>Participación ciudadana en los asuntos de interés público</b>	<b>244</b>
Modos de participación ciudadana	<b>245</b>
2004: una coyuntura de alta movilización social	<b>246</b>
Crecen las denuncias ante los órganos de control	<b>248</b>
Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica	<b>249</b>
<b>Administración de la justicia</b>	<b>249</b>
Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia	<b>251</b>
Crece el uso del Derecho Penal	<b>252</b>
Justicia penal juvenil	<b>253</b>
Débil protección del derecho al trabajo	<b>254</b>
<b>Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país</b>	<b>256</b>
La promoción de valores en la agenda global	<b>256</b>
Patrones de votación de Costa Rica en materia de derechos humanos	<b>257</b>
Similitud o diferenciación del voto de Costa Rica y el de Estados Unidos	<b>257</b>
Se mantiene protagonismo de los temas comerciales y continúan discrepancias con Nicaragua	<b>258</b>
<b>Aporte especial: Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica</b>	<b>263</b>

## HECHOS RELEVANTES DEL 2004

» El Gabinete del Gobierno sufrió dieciocho cambios en un año, incluidas las renunciaciones de casi la totalidad del Consejo Económico y del Ministro de la Presidencia, así como del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana.

» Escándalos de corrupción sacudieron a dos de las más importantes instituciones autónomas del país, el ICE y la CCSS, e involucraron a tres expresidentes de la República, así como a estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. A los expresidentes Calderón y Rodríguez, junto a otros implicados, se les dictó prisión preventiva.

» El expresidente José María Figueres se negó a comparecer ante la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, que investiga los escándalos de corrupción.

» La Asamblea Legislativa nombró un nuevo Contralor General de la República, pero este fue removido de su cargo por cuestionamientos relacionados con el ejercicio de su profesión como notario y abogado.

» La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado costarricense, por primera vez en la historia, por violar la libertad de expresión de un periodista de *La Nación*.

» Creció la protesta social con respecto al 2000 (año del "Combo del ICE") y al 2003. Se produjeron paros y bloqueos relacionados con la oposición al monopolio de la revisión vehicular, las reivindicaciones de

aumentos salariales para los empleados del sector público y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

» En junio, el expresidente Miguel Ángel Rodríguez se convirtió en el primer centroamericano electo para ocupar la Secretaría General de la OEA. Sin embargo, a menos de un mes de haber asumido su puesto, debió dimitir por los escándalos de corrupción en Costa Rica.

» La Sala Cuarta declaró inconstitucional la posición asumida por la Administración Pacheco frente a la invasión en Iraq.

» La Asamblea Legislativa aprobó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

» La Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Hacienda girar fondos por destinos específicos a las municipalidades.

» Se celebró en el país la XVI Cumbre Iberoamericana de Mandatarios, bajo el lema "Educar para Progresar".

» En el mes de octubre se realizó la "Marcha por la dignidad nacional y la institucionalidad", convocada por el Consejo Nacional de Rectores.

» Durante el 2004, la Asamblea Legislativa no pudo votar el proyecto de reforma fiscal.

» Por tercera ocasión consecutiva la Contraloría General de la República dictaminó negativamente los informes de ejecución y evaluación presupuestaria de los ministerios de Planificación y Hacienda.

CUADRO 5.1

**Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2004**

	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1995-2003
<b>Convivencia ciudadana</b>						
Sindicatos activos <sup>1/</sup>	205	253	219	244	260	262
Número de afiliados a sindicatos <sup>1/</sup>	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	151.012
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	9	9	10	10	10	11
Cooperativas activas <sup>2/</sup>	551	501	453	499	538	461
Número de afiliados a cooperativas <sup>2/</sup>	416.273	457.482	519.581	560.494		426.772
Asociaciones solidaristas activas <sup>1/</sup>	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.241
Número de afiliados a asociaciones solidaristas <sup>1/</sup>	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	180.854
Sociedades anónimas laborales <sup>1/</sup>	221	225	233	235		175
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>b/ 3/</sup>	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	1.788
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP <sup>4/</sup>	46	48	45	40	39	43
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926		11.692
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>						
Audiencias públicas en la ARESEP <sup>5/</sup>	61	75	118	128	79	77
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	1.504	1.930			1.724
Participación en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	67
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	54
<b>Tutela de derechos humanos</b>						
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor <sup>6/</sup>	1.650	938	702	874	1.193	1.525
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia <sup>7/</sup>	59	82	58	82	83	58
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>8/</sup>						
Consultas	19.787	17.612	19.850	24.385	28.416	20.015
Expedientes abiertos	1.544	1.765	1.964	1.927	1.877	1.763
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical <sup>c/</sup>	68	51	65	34	67	40
<b>Gobierno local</b>						
Ingreso total (millones de colones corrientes) <sup>9/</sup>	49.592	58.708	71.708	82.244	99.057	44.879
Carga tributaria <sup>d/</sup>	1	1	1	1	1	1
Presión tributaria <sup>e/</sup>	38	38	35	37	37	39
<b>Administración de la justicia <sup>10/</sup></b>						
Oficinas judiciales de primera instancia						
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	954.405	771.746
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	439.368	353.269
Violencia doméstica						
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	29.683
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	31.322
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.806
<b>Población carcelaria</b>						
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.089
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	265
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	79

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen los CEN-CINAI, las reservas integrales y las reservas específicas.

c/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical (1993-2000), elaborada por la Unidad antes citada. Los datos del 2000 y el 2004 fueron tomados del "Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo."

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de 1995, entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

Fuentes: 1/Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS; 2/Departamento de Supervisión, INFOCOOP; 3/DINADECO; 4/UCCAEP; 5/ARESEP; 6/Comisión Nacional del Consumidor, MEIC; 7/Comisión para la Promoción de la Competencia, MEIC; 8/Defensoría de los Habitantes; 9/Memoria Anual, CGR; 10/Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

## VALORACIÓN GENERAL

El 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad de acción institucional del Estado. Los escándalos de corrupción relacionados con dos de las más importantes instituciones autónomas del país -el ICE y la CCSS-, y que vincularon a tres expresidentes de la República y a estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, generaron una coyuntura de gran incertidumbre política.

Estos escándalos pusieron de manifiesto las debilidades de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública, que sufrieron fuertes cambios a lo largo de las dos últimas décadas. A pesar de la gravedad y el carácter sistemático de los actos denunciados, ninguno de ellos fue detectado por las entidades creadas para ese fin. Los agentes detonantes fueron más bien los medios de comunicación, cuya función de denuncia fue potenciada por la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó al Estado costarricense por violar la libertad de expresión de un periodista. Estos hechos encontraron a un Poder Judicial robustecido a lo interno por los procesos de reforma institucional de la última década, y a lo externo por el aumento en su independencia, que lo fortaleció frente a la clase política y le permitió iniciar el proceso de investigación judicial sin interferencias.

La discusión en política exterior giró en torno a la posición asumida por la Administración Pacheco con respecto a la invasión en Iraq, la cual fue declarada inconstitucional por la Sala Cuarta, que obligó al Poder Ejecutivo a solicitar a los Estados Unidos el retiro de Costa Rica de la lista de la coalición de países que intervino en aquella nación.

En el plano político, las repercusiones de largo plazo sobre la legitimidad del sistema están todavía por determinarse, aunque fueron visibles las reacciones de frustración, desconfianza y repudio por parte de la ciudadanía ante la corrupción. Los escándalos devaluaron ante los ojos ciudadanos el ejercicio de "hacer política". En el comportamiento de los actores centrales, el clima político generado suspendió la discusión de los otros temas de

la agenda nacional, a la vez que promovió un ambiente de desconfianza y confrontación que dificultó aún más la toma de decisiones.

Este escenario se conjugó con las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa que documentó el Décimo Informe. Continuaron en el 2004 el debilitamiento de las facultades políticas del Poder Ejecutivo, la fragmentación de la Asamblea Legislativa, la cual redujo sensiblemente su rendimiento, y la incapacidad de las autoridades para mantener coaliciones estables para gobernar. Durante el año se presentó también una coyuntura de alta movilización social de tipo opositorista más que reivindicativo. El Poder Ejecutivo mostró un Gabinete inestable y sin posibilidad de promover su propia agenda. Frente a la protesta social hizo un uso estratégico de la intervención policial, pero el resultado de la negociación con los sectores sociales desintegró el Gabinete.

Por su parte, la conducta de los diputados se alejó de la aspiración de que la representación política sea responsable: continuaron legislando en materia de derechos sin solucionar los problemas de "estrujamiento" fiscal del Estado, creando así una expansión "garantista" hasta cierto punto artificial. Cambió en el Congreso la conformación de fuerzas políticas que los electores escogieron en las urnas y la elección del Contralor General de la República reveló serias debilidades: la Asamblea nombró, solicitó la renuncia y finalmente destituyó al Contralor en tan solo seis meses y seis días.

En este marco, el país se adentra en el proceso de conformar un nuevo gobierno democrático en el 2006. Las encuestas de opinión pública advierten que se ha acentuado la distancia entre los actores principales del sistema electoral -electores y partidos-, sin que se hayan conformado alternativas políticas con amplia trayectoria y adecuados niveles de institucionalización. Siguió pendiente las reformas electorales en materia de representación y equidad de la contienda, no se logró la aprobación de nuevos mecanismos para garantizar un financiamiento político transparente y apegado a la normativa. El diseño institucional costarricense para la administración electoral mantiene sus fortalezas para la gestión de los procesos de elección, aunque se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo su papel como árbitro y juez de la contienda electoral, y enfrenta

desafíos para el ejercicio de un papel más activo en lo que concierne a la fiscalización del financiamiento político, la regulación de la vida interna de los partidos políticos y la garantía de la equidad de género en los puestos de representación popular.

El clima electoral es muy diferente al de los últimos tres años pre-electorales pues, contrario a lo que sucedía en el período 1990-2003, la mayoría de las y los costarricenses no tiene clara su intención de voto y por lo menos un 30% de ellos, a un año de las elecciones, manifiesta que no votará. La confianza ciudadana en los partidos políticos -ya de por sí baja- sufrió un serio deterioro luego de los escándalos de corrupción.

En lo que respecta al seguimiento institucional, aunque este año el Informe no realiza una valoración general sobre el desempeño de la administración de justicia, los temas específicos analizados presentan resultados contradictorios. En el 2004 mejoraron los indicadores de productividad en el Poder Judicial y por primera vez en los últimos cinco años se logró reducir el total de casos en trámite, especialmente en materia penal. No obstante, esto no se debió a una mejor gestión procesal, pues siguieron aumentando la duración de los juicios penales y el número de presos sin condena con más de nueve meses en prisión, sino más bien a que, como resultado de las directrices emitidas por el nuevo Fiscal General, se redujo la acumulación de expedientes que se había producido en las fiscalías por efecto de la entrada en vigor del Código Procesal Penal. Las fiscalías están recurriendo con mayor frecuencia a las solicitudes de desestimación y se incrementó, en más del doble, el uso del criterio de oportunidad, medida que se solicita cuando el Ministerio Público considera que el caso no tiene mayor trascendencia social y, por tanto, desiste de formular la acusación. Estas medidas tienen una incidencia en las cifras de desempeño del Poder Judicial, pero plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no logró concretar su derecho a una justicia pronta y cumplida.

## VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

En los últimos quince años tuvo lugar un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos pocas veces visto en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas.

Sin embargo, esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó en una mayor contribución de esta al desarrollo humano. Dos factores restringieron ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, por un lado, y la capacidad del sistema político para atender las demandas derivadas de ellos,

por otro. El primer factor fue el deterioro de la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos; hubo más controles y derechos, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El segundo factor fue la erosión de la democracia representativa. Esto no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una fortaleza, sino a un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, al debilitamiento del sistema de partidos, a la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y a la caída de la participación electoral. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, Costa Rica enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado, a través de medios democráticos.

## ASPIRACIONES

### >> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

### >> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para

todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

### >> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLE

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.

### >> PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los

derechos y libertades civiles y políticas de la población.

### >> CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hace uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

### >> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo valora la contribución que hace la democracia -sus instituciones y ciudadanos- al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre democracia y desarrollo humano se realiza a partir del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. El ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acerca o se aleja la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en este caso el año 2004.

Esta valoración se basa en un concepto amplio de democracia<sup>1</sup>. Se considera la democracia no solo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercer el poder en una sociedad y, por tanto, una forma de convivencia social. Como modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera, frente a otros sistemas, que cumpla con un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que la organización y el ejercicio del poder sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas.

Para los propósitos del Informe, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas

y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos.

- Un estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

En el Décimo Informe se realizó un balance del desempeño democrático en el período 1993-2003, mediante dos tipos de análisis: uno de corte más institucional (para valorar el desarrollo de la capacidad de las instituciones de protección de derechos y de control del ejercicio del poder) y otro más político (para evaluar la capacidad de la democracia en cuanto a la toma de decisiones colectivas: composición de fuerzas políticas, instancias y actores con poder de veto y capacidad decisoria, traducidos en legislación y control político). En este Informe el capítulo regresa a la valoración del desempeño democrático de un año, el 2004, aunque se alimenta de los avances metodológicos y los hallazgos de la investigación de la última década. Analiza la calidad de la democracia a través de las aspiraciones del desarrollo humano en esta materia y a partir de los dos enfoques mencionados.

Este año la investigación profundiza en aspectos de las aspiraciones que no han sido abordados en Informes anteriores, como clima electoral, protección del derecho al trabajo y corrupción. Algunas aspiraciones, y algunos de sus componentes, han sido documentados con suficiente rigor (administración de la justicia, por ejemplo) como para mostrar una tendencia de mediano plazo, por lo que en esta ocasión solo se da seguimiento a los indicadores generales. Un tema que no fue tratado en las dos últimas ediciones, el papel de los medios de comunicación en una democracia, se examina en la segunda sección del Informe bajo la modalidad de “miniforo”.

Con el afán de no repetir seguimientos donde no hay cambios significativos, el monitoreo de los temas que se encuentran en tal situación se incorpora como parte del Compendio Estadístico, y se enfoca el esfuerzo de investigación en plantear preguntas a nuevos aspectos en las aspiraciones, de manera que se extienda la valoración sobre cada una de ellas.

El presente Informe desarrolla dos temas especiales. En primer término se estudia el contexto del proceso electoral de 2006. Para estos efectos se examinan las principales características del clima electoral que prevaleció en los últimos cuatro años pre-electorales (1989, 1993, 1997, 2001 y 2004-2005). Se verifica si se produjeron cambios en las reglas de la contienda electoral y en el sistema de representación, y se hace un balance del papel que ha jugado el Tribunal

Supremo de Elecciones en el logro de las aspiraciones democráticas.

En segundo lugar se analizan los escándalos de corrupción suscitados en el 2004, desde una perspectiva jurídico-institucional. El tema atañe a este Informe en tanto refiere al desempeño democrático, puesto que las conductas y prácticas corruptas desvían a las autoridades políticas del mandato ciudadano de buscar el bien general e inciden en un mayor distanciamiento de la ciudadanía. Estos hechos repercuten en el componente de la aspiración sobre participación ciudadana y rendición de cuentas, que postula la necesaria existencia de un marco legal y administrativo que garantice la máxima transparencia en la gestión pública y la efectiva protección de los derechos de la población (entre los cuales se encuentra la protección frente a los abusos en el ejercicio del poder). El énfasis de la investigación en este ámbito se centra en esa aspiración. No obstante, la corrupción tiene efectos en la mayoría de las aspiraciones que trata el Informe, en cuyos casos se señalan los vínculos respectivos.

### Actores políticos e institucionales frente a un nuevo proceso electoral

En virtud de que el Undécimo Informe sale a la luz en medio de una campaña electoral, esta edición del capítulo concentra su valoración en torno a la aspiración sobre sistema electoral y partidos políticos en cuatro aspectos: i) la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático, ii) la ocurrencia o no de cambios en las reglas electorales y de financiamiento político aplicables al próximo proceso electoral, iii) si el arreglo institucional que tiene la democracia costarricense para tutelar los procesos electorales ha contribuido al logro de la aspiración y iv) cómo se perfila el clima electoral hacia febrero de 2006.

Sobre el primer aspecto, el apoyo ciudadano a la democracia en Costa Rica sigue siendo uno de los más altos en relación con los demás países latinoamericanos, aunque también experimenta un declive de larga data. Ciertamente, el malestar con los partidos políticos y el

desempeño de la Asamblea Legislativa ha aumentado, pero la ciudadanía mantiene altos niveles de confianza en las instituciones estatales de protección y tutela de derechos y de servicio público. Sobre el segundo aspecto analizado, las reglas que normarán el proceso electoral del año 2006 y las relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos son prácticamente las mismas de la anterior contienda. Existen proyectos de reforma electoral dictaminados en estas materias, pero sin aprobación legislativa. En cuanto al tercer aspecto, el diseño constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones se mantiene como una fortaleza del sistema, que asegura autonomía y efectiva gestión electoral, pese a que su competencia jurisdiccional es de desarrollo reciente. Finalmente, en lo que concierne al clima electoral, en 2004 se incrementaron la desafección partidaria y la actitud de indecisión en el elector, acicateadas por el impacto negativo de los escándalos de corrupción en la confianza hacia los partidos políticos.

### Ciudadanos confían en la democracia y las instituciones, pero crece su malestar con la política

El Décimo Informe apuntó que en Costa Rica el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, conocido como apoyo difuso al sistema,

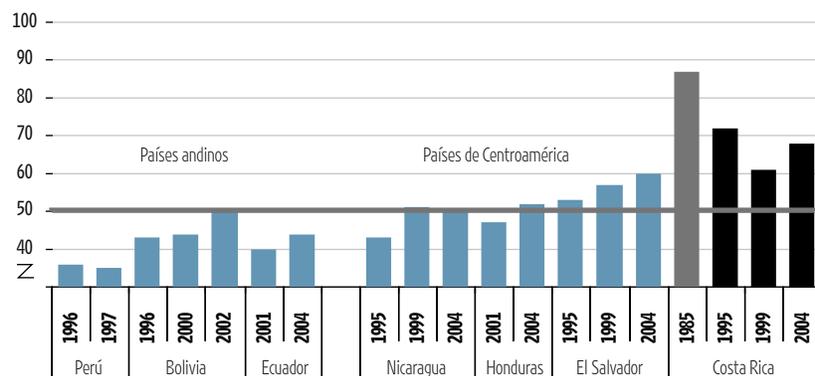
se mantiene alto cuando es comparado con otros países de la región y además se recuperó en relación con 1999, pues pasó de 61 a 68, en una escala de 0 a 100, tanto en la medición del 2002 como en la del 2004. Esta recuperación sucede en un período de transformación del sistema de partidos políticos y de disminución de la participación electoral. Sin embargo, ambas mediciones son anteriores al estallido de los escándalos de corrupción que sacudieron al país el año anterior, por lo que no reflejan los eventuales efectos que estos pudieran haber tenido sobre el apoyo ciudadano a la democracia. La tendencia de largo plazo reportada por los estudios de opinión realizados en Costa Rica desde 1978 por el profesor norteamericano Mitchell Seligson y colegas es de declive (Seligson, 2001).

De acuerdo con Seligson (2004), la comparación del 2004 ubica a Costa Rica entre 15 y 20 puntos porcentuales por encima de los apoyos al sistema en Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, y entre 8 y 10 puntos porcentuales por arriba del apoyo a la democracia en Colombia, México y El Salvador (gráfico 5.1). Cuando la comparación se hace con respecto a países de la región andina, la diferencia es todavía más marcada; en la última década el respaldo ciudadano a la democracia medido por este índice osciló entre 20 y 25 puntos en Bolivia y

GRAFICO 5.1

### Niveles de apoyo a la democracia en varios países de América Latina en años recientes

(puntaje en escala 0-100)



Fuente: Vargas, 2005, con base en los estudios del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt.

Ecuador. Por otra parte, los resultados del Latinobarómetro del 2004 indican que el 83% de los costarricenses cree que la democracia es el mejor sistema político. En Centroamérica, solo en Costa Rica y Panamá esta creencia en la democracia supera el promedio de América Latina.

En relación con la confianza en algunas de las instituciones que participan en la vida democrática, en el 2004 se profundizó el descontento ciudadano con la política -personajes y partidos-, pero aumentó la confianza en las instituciones del Estado, sobre todo luego de los escándalos de corrupción. Las instituciones de control y tutela de los derechos, junto con aquellas que cumplen con la función represiva del Estado (policía y OIJ), recuperaron un promedio de 10 puntos porcentuales (gráfico 5.2)<sup>2</sup>. Por otro lado, organizaciones no estatales que cumplen diversas funciones sociales también tuvieron una mejoría (prensa escrita, Iglesia Católica, sindicatos, empresa privada).

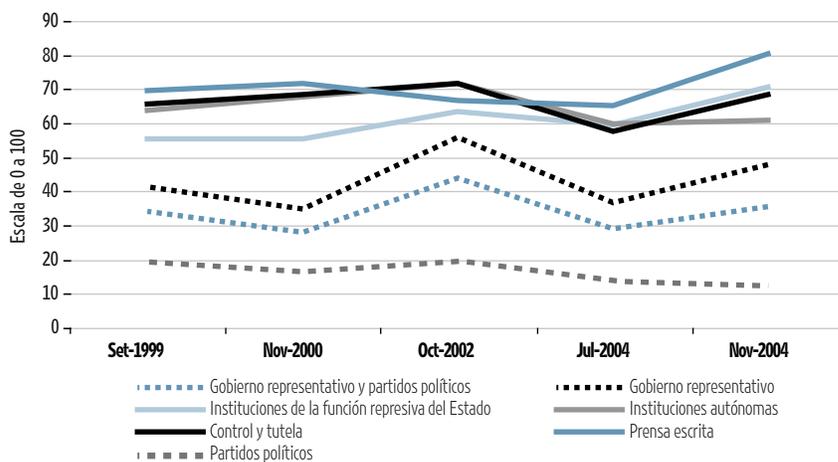
El bajo nivel de confianza en los partidos no es un fenómeno exclusivo de la democracia costarricense; en 13 de 17 países de América Latina la confianza hacia los partidos es la más baja entre todas las instituciones públicas y organizaciones sociales<sup>3</sup>. Sin embargo, en Costa Rica fue marcado el descenso en los niveles de confianza registrado en las encuestas realizadas en 2004, con posterioridad a los escándalos de corrupción.

### Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda

Este apartado documenta en qué condición emprenden los partidos políticos la nueva campaña electoral. Para ello se analiza el comportamiento de la intención de voto y el tamaño relativo de los partidos en años pre-electorales (1993, 1997, 2001 y 2004<sup>4</sup>). El estudio comparativo de las últimas cuatro elecciones indica que las agrupaciones políticas se preparan para afrontar un nuevo episodio electoral en medio de la más profunda desafección partidaria de los últimos diez años, la reducción en la confianza ciudadana y una actitud de mayor indecisión en la intención de voto.

GRAFICO 5.2

### Niveles de confianza de la población en diferentes instituciones



Categorías:

Gobierno representativo y partidos políticos: Poder Ejecutivo+Asamblea Legislativa+partidos políticos.

Gobierno representativo: Poder Ejecutivo+Asamblea Legislativa.

Instituciones de la función represiva del Estado: Poder Judicial+OIJ+Policía.

Instituciones autónomas: ICE+RECOPE+INS+banca estatal.

Control y tutela: CGR+DHR+Sala IV.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

Diversos estudios de opinión pública revelan grandes cambios en el clima electoral de cara a los comicios del 2006. Para dar seguimiento a la evolución de este escenario se seleccionaron cinco variables: principal problema del país, calificación a la labor del Presidente, partido de simpatía, decisión de votar y confianza ciudadana en los partidos (cuadro 5.2).

Es claro el proceso de erosión de las simpatías partidarias de las y los costarricenses. La preferencia por los dos partidos tradicionales (PUSC y PLN) pasó de estar fuertemente concentrada en 1993, a constituir menos de la mitad a inicios del 2005. Estas dos agrupaciones experimentaron un severo descenso luego de las elecciones del 2002 y evidencian una progresiva pérdida de respaldo. Por su parte, los nuevos partidos que emergieron a la vida democrática no han logrado atraer a los electores que pierden los partidos tradicionales y, como consecuencia, a mediados del 2005 la mitad de los entrevistados manifiesta no simpatizar con ningún partido (gráfico 5.3).

Otras mediciones de opinión pública a un año de las elecciones no arrojan diferencias significativas respecto de

los datos reportados anteriormente. Un recuento de cuatro estudios publicados a mediados del 2005 revela que, en promedio, un 15% de los electores simpatiza con el PUSC, un 26% con el PLN y un 44% dice no simpatizar con ninguna agrupación política<sup>5</sup>.

Una segunda característica del clima electoral es que ha crecido la indecisión de las y los electores ante la posibilidad de emitir su voto. En el período 1993-2005, la mayoría de los ciudadanos ha pasado de estar totalmente segura de ir a votar en las próximas elecciones, a expresar serias dudas al respecto. Las cifras de los últimos dos estudios son similares al porcentaje de abstencionismo registrado en las elecciones de 1998 y 2002, cuando quienes manifestaban que no irían a votar no representaban más del 15% (gráfico 5.4).

Como parte del contexto político se tomó en cuenta la valoración de la población con respecto a la labor del Presidente, la cual no es determinante de las variaciones en el clima electoral. En promedio, un 31% de las y los ciudadanos consideró esa labor como "buena" o "muy buena", a excepción de 1997, cuando el porcentaje de

CUADRO 5.2

### Algunas variables que caracterizan el clima pre-electoral, según estudios de opinión pública. 1993, 1997, 2001, 2004 y 2005

Variable	Año del estudio				
	1993	1997	2001	2004 <sup>a/</sup>	2005
Principal problema del país <sup>b/</sup>	Drogadicción: 63%	Pobreza: 56%	Desempleo: 34%	Desempleo: 37%	Alto costo de la vida: 25%
Labor del Presidente	Buena o muy buena: 39%	Buena o muy buena: 15%	Buena o muy buena: 34%	Buena o muy buena: 31%	Buena o muy buena: 37%
Partido de simpatía	PLN+PUSC: 99%	PLN+PUSC: 70%	PLN+PUSC: 69%	PLN+PUSC: 43%	PLN+PUSC: 39%
Decisión de votar <sup>c/</sup>	Ninguno: 1%	Ninguno: 28%	Ninguno: 22%	Ninguno: 50%	Ninguno: 47%
	Totalmente seguro: 85%	Totalmente seguro: 37%	Totalmente seguro: 60%	Totalmente seguro: 28%	Totalmente seguro: 11%
Confianza ciudadana en los partidos <sup>d/</sup>	No votará: 6%	No votará: 15%	No votará: 8%	No votará: 34%	No votará: 32%
	Sí confían: 39%	Sí confían: 19%	Sí confían: 17%	Sí confían: 14%	

a/ A pesar de que el 2004 no es un año pre-electoral, se optó por incluirlo para compararlo con lo acontecido en el 2005.

b/ Se trata de preguntas de respuesta múltiple. Hay que tener en cuenta que el estudio de 1997 fue realizado en noviembre y el de 2005 en abril; el resto corresponde al mes de enero.

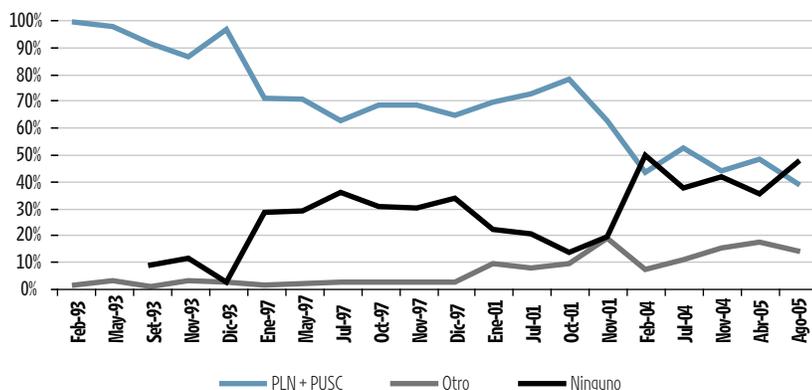
c/ Esta pregunta no es constante en las encuestas. Para setiembre 1993 las alternativas eran "Sí", "Inseguro" y "No". En enero 1997 las opciones eran las que se muestran en el cuadro. En enero 2001 se plantearon las siguientes alternativas: "Totalmente decidido", "Tiene dudas" y "No irá a votar". En noviembre 2004 las opciones eran "Totalmente decididas a votar", "Es posible que vaya a votar", "Es posible que no vaya a votar" y "Definitivamente no irá a votar". En abril 2005, las posibilidades de respuesta eran: "Sí", "Tiene dudas" y "No".

d/ Los datos de confianza en los partidos políticos se obtuvieron de los estudios de opinión de setiembre de 1994, setiembre de 1996, noviembre del 2000 y julio de 2004.

Fuente: Elaboración propia, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

GRAFICO 5.3

### Evolución de la simpatía hacia los partidos políticos

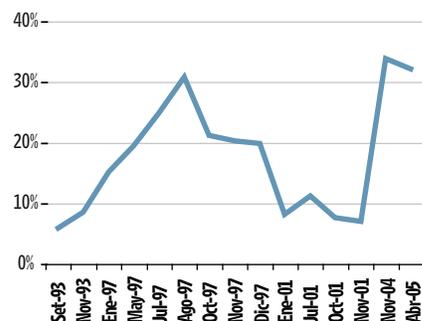


Nota: Debe notarse que la distancia entre las fechas de los distintos estudios no es la misma.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

GRAFICO 5.4

### Personas que indican que definitivamente no irán a votar



Nota: Debe notarse que la distancia entre las fechas de los diferentes estudios no es la misma.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

aprobación del desempeño presidencial fue el menor de los años contemplados (prácticamente la mitad).

En el cuarto aspecto contemplado -principal problema del país- en tres de los cuatro años pre-electorales analizados predominan aquellos de índole socioeconómica, tales como pobreza,

desempleo y alto costo de la vida, es decir, el clima electoral está permeado por una preocupación económica.

Finalmente, es importante considerar que, en el período estudiado, no se observan cambios en las percepciones que tienen los distintos grupos sociales (hombres y mujeres, personas educadas

y sin educación, habitantes de zonas urbanas y rurales, jóvenes y adultos) sobre los partidos políticos al acercarse un proceso electoral (Kikut, 2005).

En la presente coyuntura electoral (estudio de opinión del 2005), la desafiación partidaria muestra diferencias significativas en términos de nivel de

escolaridad (33% de las personas sin estudios o con primaria, 34% de quienes completaron la secundaria y 43% de los universitarios)<sup>6</sup> (Kikut, 2005).

El porcentaje de personas que tiene decidido abstenerse de votar varía según la edad (25% de las personas entre 18 y 24 años, 35% de las personas entre 25 a 49 años y 34% de los entrevistados entre 50 y 65 años), la escolaridad (37% de las personas con primaria o menos, 32% de las personas con secundaria y 24% para las y los universitarios) y el nivel socioeconómico (32% bajo, 34% medio y 15% alto)<sup>7</sup>.

A pesar del evidente distanciamiento entre electores y partidos, este factor no ha mermado la creación de nuevas agrupaciones políticas. Para las elecciones nacionales del 2006 se inscribió un total de 27 nuevos partidos políticos, de los cuales 5 participarán a escala nacional, 10 a nivel provincial y 12 a escala cantonal, con lo cual el sistema de partidos estaría conformado por 53 agrupaciones (recuadro 5.1)

### Novedades en la legislación electoral no mejoran la representatividad política

La legislación que rige las contiendas electorales ha experimentado cambios significativos en los últimos diez años, como resultado de la aprobación de reformas legales y constitucionales para introducir la obligación de los partidos políticos de tener una organización y un funcionamiento democráticos (artículo 98 de la Constitución Política);

la promulgación de garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin distinción de género; la incorporación del pluralismo político dentro de los principios del sufragio (inciso 6, artículo 95 constitucional), y la eliminación de la prohibición de votar en lugar distinto al propio domicilio. Aunado a lo anterior, la Sala Cuarta levantó la prohibición a la reelección presidencial impuesta por una modificación de la Constitución Política, y a finales del 2002 por primera vez se eligió en forma directa a los alcaldes y otras autoridades políticas en los distritos y cantones.

A pesar de estos cambios, en la última década los partidos políticos en el Congreso no tomaron decisiones tendientes a mejorar la representatividad política. Si bien los resultados de las elecciones de 1998 dieron paso a un debate entre diferentes sectores y actores políticos en materia de reformas electorales, las iniciativas y la discusión han girado alrededor de temas como el sistema de representación geográfica para la adjudicación de escaños, el tipo del voto, la forma de las candidaturas (por lista o individuales), el número y el tamaño de las circunscripciones electorales, el número de diputados y el procedimiento técnico que se utiliza para transformar los votos en curules.

A las iniciativas de reforma al marco jurídico y a la discusión legislativa para mejorar la calidad democrática de la competencia electoral, se han incorporado aspectos como la reducción de los

requisitos para la inscripción de partidos, la ampliación del financiamiento estatal para agrupaciones emergentes y cantonales, y el sistema de regulación del aporte estatal a los partidos políticos y las campañas electorales, para fomentar la transparencia, la equidad y la probidad en el manejo de ese financiamiento (Programa Estado de la Nación, 2004). En este contexto, algunas fuerzas emergentes consultadas coinciden en la necesidad de introducir cambios que garanticen un acceso igualitario -para todos los participantes en la contienda- a los medios de comunicación masiva, ya sea por medios legales o financieros, así como incorporar un mecanismo objetivo para adelantar parte del financiamiento público a todas las fuerzas que tomen parte en una elección, incluyendo las emergentes, y reformar el método de traducción de votos en escaños legislativos (cociente, subcociente y residuo) (E: Gallardo, 2005 y E: De la Cruz, 2005)<sup>8</sup>.

Durante el 2004 la Asamblea Legislativa retomó la discusión sobre varias reformas electorales que se encontraban pendientes, relacionadas con algunos de los temas antes mencionados. Sin embargo, no hubo decisiones definitivas. Al momento de redacción del presente Informe se había dictaminado afirmativamente el proyecto de Ley de Reforma al Código Electoral (expediente n° 14.268), el cual, entre otras disposiciones, introduce el voto preferencial (recuadro 5.2) suprime el subcociente como barrera electoral, para garantizar la representación de las minorías, y establece nuevas disposiciones para regular el financiamiento político<sup>9</sup>.

#### RECUADRO 5.1

### Nuevos partidos políticos inscritos para participar en las elecciones del 2006<sup>a/</sup>

#### Escala nacional

Alianza Democrática Nacionalista, Patria Primero, Unión Nacional, Unión para el Cambio, Unión Patriótica.

#### Escala provincial

Accesibilidad sin Exclusión, Auténtico Herediano, Auténtico Turrialbeño Cartaginés, Frente Amplio, Grito del Caribe, Integración Provincial Tres, Movimiento de Trabajadores y Campesinos, Restauración Nacional, Verde Ecologista, Nueva Liga Feminista.

#### Escala cantonal

Auténtico Labrador de Coronado, Auténtico Pilarico, Autónomo Oromontano, Comunal Pro-Curri, El Puente y los Caminos de Mora, Fuerza Comunal Desamparadeña, Goicoechea en Acción, Moravia Progresista, Organización Laborista de Aguirre, Revolucionario de los Trabajadores, Social Demócrata, Unión Palmareña.

a/ Datos al mes de agosto de 2005.

Fuente: TSE.

### El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales<sup>10</sup>

El cumplimiento de la aspiración sobre el sistema electoral y los partidos políticos implica la existencia de un marco jurídico que defina las reglas electorales y de un arreglo institucional capaz de tutelar los derechos políticos vinculados con la elección de los gobernantes mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos, y que los resultados electorales respondan

## RECUADRO 5.2

**El voto preferencial y el desbloqueo de las listas de candidaturas**

Uno de los principales cambios considerados en las propuestas de reforma al sistema electoral es la opción de introducir el voto preferencial. Este consiste en permitir que el elector vote por candidatos individuales en listas cerradas que presenten los partidos políticos. Los cargos se adjudicarían en el orden derivado de la votación, pues la suma de las preferencias de los votantes determinaría el orden de elección de las y los candidatos de un partido.

En torno a esta modalidad de voto y su conveniencia se han esgrimido argumentos a favor y en contra. Quienes avalan la iniciativa aducen que su introducción al sistema estimularía una mayor responsabilidad de los elegidos para con los electores y una relación política más directa e individualizada, con lo cual se reforzaría el principio de rendición de cuentas de los diputados. Además, consideran como un aspecto positivo el hecho de que la elección de un candidato o candidata dependería de que los electores consideren que es la persona idónea frente a los otros postulantes de su propio partido.

Por su parte, los sectores que adversan el voto preferencial señalan que se pretende mejorar la representatividad sin tomar en cuenta sus efectos sobre la gobernabilidad, dado que el mecanismo propuesto tiende a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos políticos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios. También se exponen como aspectos negativos la resistencia y dificultad para formar fracciones a fin de negociar y gobernar, así como que el conteo de los votos en la práctica resultaría más complejo.

El voto preferencial se incluyó en el conjunto de reformas al Código Electoral propuesto por el TSE luego de las elecciones de 1998. Sobre esta iniciativa, que en la práctica modifica dos de los componentes del sistema electoral (tipo del voto y forma de las candidaturas), no hay que perder de vista que se refiere a un voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas. Esto significa que los electores podrán votar por candidatos individuales, pero escogiéndolos de una misma lista presentada por los partidos políticos, sin que sea posible votar por candidatos de otras listas.

Fuente: Molina, 2000; Cerdas, 2001 y Casas, 2005.

fielmente a la voluntad ciudadana (González, 2000).

Esta sección del Informe analiza la institución pública encargada de amparar los derechos ciudadanos relacionados con el sufragio: el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Se valora cómo el diseño institucional fomenta la independencia, transparencia y neutralidad de los procesos electorales; en este sentido se señala que las principales fortalezas del órgano electoral y su contribución al fortalecimiento de la democracia derivan del diseño constitucional “garantista”, de la transparencia y autonomía institucional del TSE y del ejercicio efectivo de su capacidad como gestor de los procesos electorales (Muñoz, 2005). Sin embargo, esa efectividad contrasta con su desempeño como juez que protege los derechos políticos ciudadanos, cuyo desarrollo es aún incipiente.

El arreglo institucional vigente en materia electoral se promulgó con la finalidad de superar las debilidades del modelo anterior a 1949; para ello, se eliminó la participación directa de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceso electoral, mediante la creación del TSE como organización y jurisdicción electoral autónoma y especializada. En 1946 se había emitido el primer Código Electoral, a través del cual se creaba el Tribunal Nacional Electoral, encargado de nombrar las juntas electorales. No obstante, ese esquema tenía la desventaja de que daba carácter provisional al resultado de los comicios, pues la Constitución de 1871 dejaba en manos del Congreso de la República la decisión de ratificar o anular las elecciones.

Posteriormente, en 1975, se le otorgó al Tribunal el rango y la independencia de los otros poderes del Estado. La integración del TSE como órgano colegiado nombrado por la Corte Suprema de Justicia evita la injerencia política directa, mediante una integración de corte jurídico, pues los integrantes del Tribunal son abogados que cumplen con los mismos requisitos que los magistrados del Poder Judicial, tienen rango de magistrados y gozan de las inmunidades y privilegios de los otros miembros de los Supremos Poderes<sup>11</sup>.

El TSE es un órgano de composición compleja, con tres partes: el órgano colegiado que es el Tribunal propiamente dicho, las Juntas Electorales y el Registro Civil centralizado, que permite garantizar la cedula permanente y la fidelidad del padrón electoral, cuya elaboración queda fuera de la influencia del Poder Ejecutivo. Para asegurar su independencia y especialización, se le otorgó al Tribunal la competencia exclusiva de la materia electoral y se le asignó la doble función de gestionar los aspectos logísticos del sufragio y tutelar los derechos políticos a través del arbitraje de la contienda electoral<sup>12</sup>, generando así un esquema electoral institucional *sui generis*. El Tribunal no realiza exclusivamente ninguna de las tres funciones clásicas de los poderes del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial (Murillo, 1983), pero sí “quiebra” o limita las competencias de los otros poderes, en la materia electoral.

Con respecto a la Asamblea Legislativa, la potestad del TSE para interpretar en forma exclusiva y obligatoria las normas electorales, constitucionales y legales, restringe la potestad de interpretación auténtica de las leyes, que corresponde al Poder Legislativo<sup>13</sup>. En relación con la competencia de legislar, el Parlamento está limitado por la obligación constitucional de consultar al TSE cualquier proyecto de ley relativo al tema electoral. La Asamblea puede apartarse del criterio del organismo electoral, mediante una votación de dos terceras partes del total de sus miembros, pero el TSE tiene un “derecho a veto” en época de elecciones, para impedir la aprobación de leyes electorales contra su criterio. De esta manera se resguarda la seguridad jurídica del elector y de los partidos políticos, frente a intervenciones partidistas de última hora que pudieran modificar las reglas de la contienda electoral<sup>14</sup>.

Por otra parte, el TSE tiene potestad reglamentaria, e incluso ejecutiva, con lo que restringe la atribución del Poder Ejecutivo de dictar las normas complementarias de la ley. Además, asume el mando de la fuerza pública seis meses antes de las elecciones y se encarga de la función registral, que en

otros modelos electorales se mantiene como competencia del Poder Ejecutivo. La Constitución Política también le establece una independencia financiera con respecto al Poder Ejecutivo, al limitar la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda varíe los gastos del Tribunal para las elecciones. No obstante, esa independencia es parcial, pues la Asamblea Legislativa conserva la facultad de objetar o reducir los gastos presupuestados por el TSE. En 2004 el Parlamento hizo un recorte presupuestario por 1.258 millones de colones para el año pre-electoral de 2005, ante lo cual el Tribunal decidió suspender la introducción del voto electrónico hasta los comicios municipales de diciembre del 2006, siempre y cuando se le aprueben los recursos, y reorientar los fondos aprobados a la modernización de su plataforma tecnológica y a la renovación de equipos obsoletos del sistema de confección de cédulas de identidad<sup>15</sup>.

En lo que concierne al Poder Judicial, al dictar resoluciones en materia electoral el TSE “rompe” el principio de universalidad jurisdiccional, en virtud del cual todos los asuntos los deciden y resuelven los tribunales de justicia, ya que no es posible impugnar las decisiones electorales del Tribunal<sup>16</sup>. De igual manera, el TSE podría desautorizar la aplicación de leyes por considerarlas inconstitucionales, al interpretar la norma constitucional y la legal, aunque esta atribución no la ha ejercido aún, salvo cuando desautoriza partes de los estatutos de los partidos políticos. El Tribunal carece de competencia consultiva ante la Sala Constitucional, primero, porque ello no está previsto expresamente y, segundo, porque es su potestad interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral. También lleva a cabo funciones jurisdiccionales, fortalecidas por los pronunciamientos de la Sala Constitucional.

Las relaciones entre el Tribunal y el Poder Judicial adquirieron una relevancia especial a partir de la creación de la Sala Constitucional. Aunque esta última ha definido con claridad sus propios ámbitos y los del TSE, se mantiene entre

ambos una esfera de yuxtaposición. Pese a haber reconocido al TSE como el órgano jurisdiccional exclusivo de lo contencioso electoral y, por ende, como el tribunal constitucional del amparo en la materia, la Sala conserva la atribución de resolver la constitucionalidad de las leyes, incluso en el ámbito electoral, y se reserva, además, la garantía de los derechos fundamentales en esta materia, cuando el TSE decline esa competencia, como titular de la jurisdicción constitucional (voto 9194-92)<sup>17</sup>. Si llegaron a presentarse conflictos de competencias o atribuciones entre el Tribunal y la Sala Cuarta, existe en el ordenamiento jurídico la posibilidad de plantear un conflicto de competencias constitucionales, herramienta que sirve para delimitar la competencia constitucional entre poderes (artículos 109 a 111 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). No obstante, en este caso la Sala actuaría como juez y parte, pues le correspondería dirimir el conflicto de competencias.

Como resultado de la labor, tanto de la Sala Constitucional (recuadro 5.3) como del Tribunal Supremo de Elecciones, se ha ido desarrollando una jurisprudencia que ha permitido someter al escrutinio público los procesos internos de los partidos políticos y resolver aspectos de competencia de la contienda electoral democrática, en especial a partir de 1992 (Muñoz, 2005).

### TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro

El diseño *sui generis* del TSE lleva consigo una complejidad, ya que se le otorgan dos tipos de funciones: la administrativa, de dirigir, organizar y supervisar el proceso electoral, y la jurisdiccional, para resolver conflictos derivados de un proceso en el que también ha sido parte la institución o algunos de sus órganos inferiores. El Tribunal posee además atribuciones de control o de administración contralora sobre la eventual parcialidad política

#### RECUADRO 5.3

#### Algunos pronunciamientos de la Sala Constitucional en materia electoral

La Sala Constitucional ha emitido resoluciones sobre temas que inciden en el proceso electoral, tales como la organización democrática de los partidos (voto 1234-98) y la potestad del Estado para regular a las agrupaciones políticas, que se elevó a rango constitucional (voto 5379-97), excepto en asuntos de carácter ideológico, como el programa del partido, su orientación y sus concepciones políticas (voto 2881-95). También se ha pronunciado a favor del derecho al sufragio de los privados de libertad (voto 184-98), lo que dio paso a la apertura de mesas de votación en centros penitenciarios.

Asimismo, la Sala se ha manifestado sobre aspectos como permitir el cobro por inscripción de papeletas para participar en los procesos internos de los partidos políticos, siempre que su costo sea razonable, y sobre la aplicación del cociente y el subcociente previstos en el Código Electoral, que en su criterio no son barreras electorales, pues la práctica ha

demostrado que los partidos minoritarios sí pueden tener acceso a la distribución de plazas (voto 1234-98). Ha resuelto sobre el pluralismo a lo interno de los partidos políticos (derivado del principio democrático, con las garantías de participación y representación) y sobre la divergencia, pues “como partidos de masas, no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran diversos grupos minoritarios, quienes tendrían acceso a los cargos electivos” (voto 1234-98). Otros temas electorales abordados por el tribunal constitucional han sido las garantías de representación para las minorías (voto 1234-98) y el principio de autodeterminación estatutaria de los partidos políticos, según el cual los partidos deben tener un cierto ámbito de libertad para determinar su estructura interna y el Estado no puede imponer una estructura más allá de ciertos mínimos.

Fuente: Muñoz, 2005 con base en información proporcionada por la Sala Constitucional.

de funcionarios públicos, cuando sea denunciada por los partidos políticos, sobre los asuntos relativos a la fiscalización de la propaganda y el gasto electorales, así como sobre los procesos internos de los partidos políticos, que deben apegarse a las reglas democráticas. Desde un punto de vista democrático, este diseño institucional supone el desarrollo equilibrado de tres roles: como gestor, como árbitro y como juez. No obstante, el TSE ha desarrollado de manera desigual el conjunto de sus potestades. Desde el inicio se consagró a la dirección, organización y fiscalización del proceso electoral, es decir, la función administrativa, y es en esta esfera, desde luego, que más ha contribuido al fortalecimiento democrático.

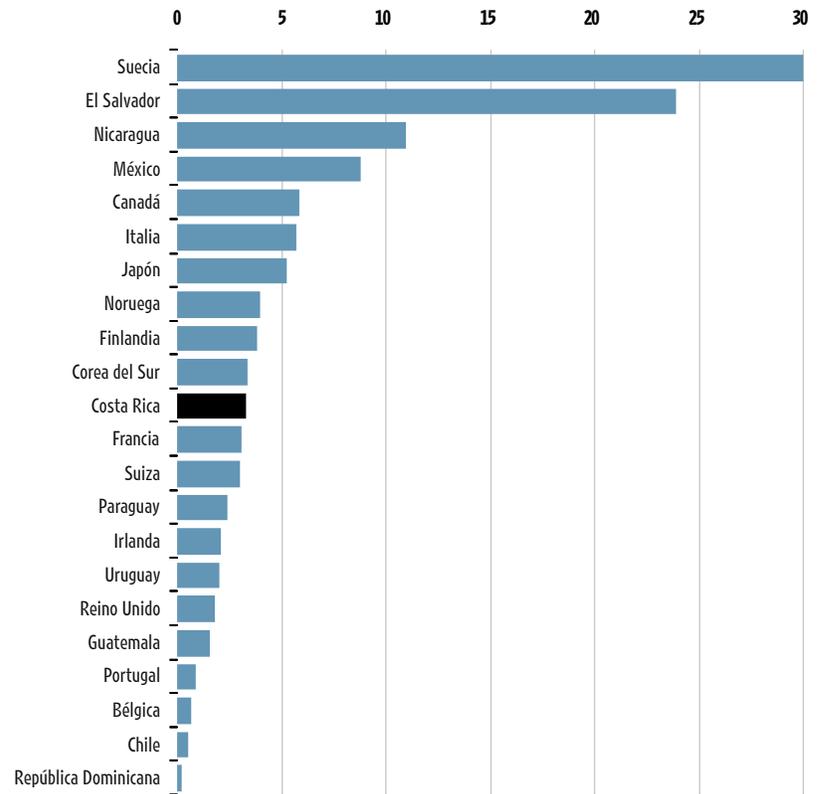
El TSE ha sido particularmente efectivo en aspectos relacionados con la organización del sufragio<sup>18</sup>, tales como la selección o habilitación de recintos electorales apropiados, la distribución de materiales a todos los centros de votación, la capacitación de los miembros de mesa, la apertura puntual de todas las juntas receptoras, el conteo de votos y la transmisión eficaz y diligente de resultados (Muñoz, 2005), la organización de la jornada electoral en general, el cumplimiento riguroso de su calendario, entre otros, que han sido reconocidos por las misiones internacionales de observación electoral. La capacidad institucional del TSE fue sometida a prueba en 2002, cuando debió asumir tres procesos electorales el mismo año (Muñoz, 2005).

En lo que respecta al costo del voto, según estimaciones de organismos internacionales las elecciones en Costa Rica tienen un costo de 3,3 dólares, inferior al promedio de un conjunto de países que se sitúa en 5,6 dólares por votante registrado (Proyecto Epic, 2005). Si se excluye a El Salvador y Suecia de este promedio, el costo del voto es de 3,5 dólares por votante registrado (gráfico 5.5).

Por otra parte, desde una perspectiva internacional (Seligson, 2004) se puede comprobar que el TSE goza del nivel más alto de apoyo ciudadano en comparación con sus pares institucionales en un grupo de países latinoamericanos (gráfico 5.6).

GRAFICO 5.5

**Costo estimado por votante registrado en las más recientes elecciones nacionales. 1997-2002**  
(US\$ por votante registrado)

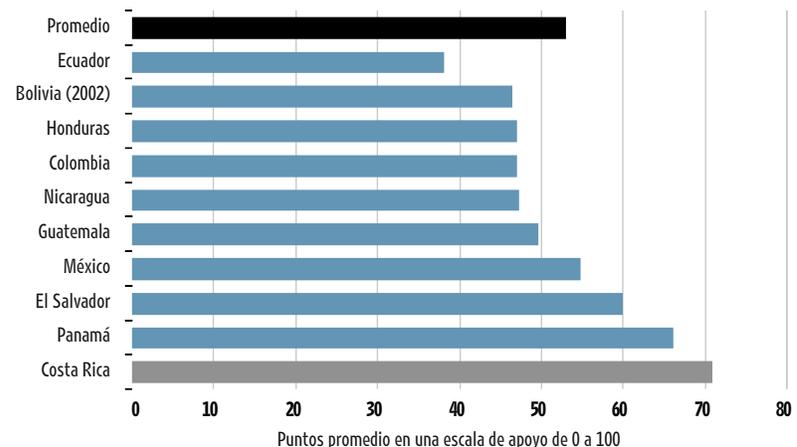


Nota: No se incluye la totalidad de países del proyecto.

Fuente: Proyecto Epic, 2005.

GRAFICO 5.6

**Nivel de apoyo al tribunal electoral en algunos países latinoamericanos. 2004**



Fuente: Elaboración propia con datos de Seligson, 2004.

Además de un diseño institucional que presenta claras fortalezas de independencia, el modelo del TSE ha sido exitoso porque ha contado con el papel coadyuvante de los partidos políticos, que colaboran en la inscripción de electores y la conformación de las juntas electorales. Es, en síntesis, un esquema basado en dos pilares: la amplia participación electoral de las y los costarricenses y una alta vinculación de estos con los partidos políticos. Por esta razón, no hay que perder de vista que podrían presentarse problemas en la sostenibilidad de estos pilares, si continúa o aumenta la tendencia de alejamiento de los electores de las urnas y su desencanto con los partidos políticos, como quedó documentado en una de las secciones anteriores, y como se reflejó en las dificultades para la conformación de las juntas receptoras de votos y la entrega de material electoral en las dos rondas electorales del 2002.

Por otra parte, las características organizativas del TSE le permiten ampliar su capacidad institucional en términos de recursos humanos cada vez que se acerca un proceso electoral. Su personal ha mantenido una tendencia de crecimiento moderado en los últimos diez años (de 802 funcionarios en 1994, a 871 en el 2004) y en el año preelectoral aumenta en alrededor de 150 nuevos puestos. Contrario a lo ocurrido en otras instituciones públicas en la última década, el TSE no sufrió de reducciones drásticas de personal como resultado de las medidas de reforma del Estado, por lo que ha logrado la especialización de cuadros técnicos y ha generado capacidad institucional e independencia para desarrollar por sí mismo, con sus propios recursos o con aportes de instituciones públicas, procesos o componentes que en otros países deben subcontratarse al sector privado o dependen de la cooperación internacional (como en los casos de Perú y Nicaragua), especialmente los referidos a la transmisión de datos y la depuración de los registros de votantes.

A diferencia de lo conseguido como gestor electoral, el TSE no ha desarrollado con la misma fortaleza sus funciones como árbitro, a pesar de ser ésta una potestad incluida en el diseño institucional. El Tribunal ha llegado incluso a declinar el ejercicio de su competencia en materia electoral, tal como sucedió en el caso de la anulación de las asambleas distritales del Partido Liberación Nacional en 1992<sup>19</sup>.

Como se señaló anteriormente, el diseño institucional electoral vino a reforzarse en 1989, con la creación de la Sala Constitucional, que al tutelar los derechos políticos consagrados en la Carta Magna ha resuelto sobre temas relacionados con la materia electoral, y al demarcar las funciones al TSE introdujo un mayor equilibrio entre la gestión electoral eficiente y la tutela efectiva de los derechos político-electorales. La jurisprudencia de la Sala es vinculante para todos los poderes, tribunales y órganos, incluso para el propio Poder Judicial del cual forma parte y para el TSE en materia electoral (Muñoz, 2005). A partir de su intervención con el voto 2150-92, que obliga al Tribunal a no declinar el ejercicio de su competencia y a resolver lo relacionado con los derechos constitucionales electorales a lo interno de los partidos políticos, se inició un proceso de evolución tendiente a que el Tribunal asuma esta competencia. La Sala ha aclarado que al órgano electoral le corresponde una verdadera función jurisdiccional constitucional de “amparo” en lo “contencioso electoral”. Con el citado voto, se crea el recurso de amparo electoral, que el Tribunal puso en práctica e institucionalizó ocho años después, mediante la resolución 303-E-2000, que expresamente denomina el procedimiento como “amparo electoral”.

Este proceso de evolución se fortaleció con la reforma constitucional de 1996, que reconoció el papel de los partidos políticos y su obligación de funcionar democráticamente, y dio pie para que la Asamblea Legislativa, en buena medida sobre la base de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, creara la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos

políticos (reformas a la Constitución Política y al Código Electoral, además del voto 5379-97 de la Sala Cuarta). De esta forma se abrió el camino para que el TSE desarrollara la función administrativa contralora, como una “superintendencia” del funcionamiento de los partidos políticos que, cuando resuelve en forma definitiva y sin posibilidad de recurso, se convierte en agente jurisdiccional (Muñoz, 2005).

A partir del 2000 el TSE inició un proceso de desarrollo más equilibrado de sus funciones. Internamente comenzó a separar las funciones administrativa y jurisdiccional, con la creación de la Dirección de Programas Electorales, la Dirección Ejecutiva y puestos de letrados para coadyuvar en la función jurisdiccional. De igual forma se evidenció un mayor dinamismo en la función tutelar. Entre 1996 y 1999 el TSE emitió en total 98 resoluciones en las que resuelve denuncias, apelaciones, consultas y nulidades. Esa cifra aumentó a 839 casos entre 2000 y 2004, de los cuales 252 fueron amparos electorales (Vargas, 2004).

Además, en el último quinquenio el TSE dio sus primeros pasos como árbitro de la contienda electoral mediante intervenciones para tratar los temas de equidad y transparencia financiera, aunque con resultados dispares (recuadro 5.4).

Un caso relevante es la intervención del Tribunal para garantizar el cumplimiento de lo relativo a la acción afirmativa, que estipula un 40% como mínimo de participación femenina en las papeletas y en las estructuras internas de los partidos políticos. Si bien de previo a las elecciones del 2002 obligó a los partidos a otorgar a las mujeres el porcentaje contemplado en la ley en “puestos elegibles” para poder inscribir sus papeletas (sentencia 1863-99), el TSE no verificó la aplicación del principio en todas las organizaciones políticas, como procedía, de manera que los partidos ubicaron a algunas mujeres en los últimos lugares de los puestos elegibles. A pesar de la débil tutela de derechos ejercida por el Tribunal en esta materia, se produjo un avance en la integración equitativa de la Asamblea Legislativa y las municipalidades.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Véase Muñoz, 2005 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Otra intervención importante durante el último proceso electoral fue la que realizó el TSE para garantizar el equilibrio entre las fuerzas políticas en un debate televisado entre todos los candidatos (resolución 2759-E-2001), lo cual obligó a un canal privado de televisión a organizar un debate con la participación de todos los aspirantes. El tercer caso destacado es la interpretación de que los partidos que no hubieren alcanzado el 4% del total de votos válidos emitidos, si eligen un diputado, tienen derecho a la contribución estatal (resolución 591-E-2002).

Pero es la función de fiscalización del financiamiento político —área crítica de la democracia costarricense— la que ha generado toda una discusión nacional sobre la necesidad de un papel más activo del TSE, con facultades jurídicas claramente establecidas y la capacidad institucional requerida para llevar a cabo una labor de fiscalización más detallada e incisiva, que no ha realizado con anterioridad (para mayor detalle sobre el tema de financiamiento político, véase Programa Estado de la Nación 2003 y 2004; Casas, 2002).

En materia de acceso de los habitantes al órgano electoral ha realizado notables esfuerzos, como la creación de la Contraloría de Servicios, que inició su actividad en el segundo semestre del 2002 (cuadro 5.3). Los datos de esa dependencia (2004) revelan que los usuarios del TSE se quejan fundamentalmente de atrasos en los trámites (49%), maltrato (19%) y calidad de los servicios (16%). También se abrió la posibilidad de realizar trámites vía Internet ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)) para una serie de servicios (certificaciones del Registro Civil) y consulta de información (resultados electorales y jurisprudencia).

En lo que respecta a la actividad procedimental, hay tres grandes temas sobre los que el TSE resuelve con mayor frecuencia: los amparos electorales, los asuntos administrativos y la cancelación de credenciales de funcionarios electos popularmente (alcaldes y regidores municipales) (cuadro 5.4). Sobre este último aspecto, en el período 2002-2005 (al mes de junio) el TSE había retirado las

RECUADRO 5.4

### Algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones

El Tribunal Supremo de Elecciones ha decidido sobre aspectos relevantes como los siguientes:

- La renovación, cada cuatro años, de las estructuras internas (resolución 1536-E-2001).
- El respeto al resultado de la consulta popular en el seno de un partido político (resolución 1671-E-2001) y la determinación de que las asambleas partidarias no son soberanas frente a su base partidaria (resolución 46-E-2002).
- La improcedencia de altas sumas de dinero como cuotas (resolución 003-E-2000) y plazos de militancia irracionales y desproporcionados (resolución 859-E-2001), ambas como condiciones para aspirar a candidaturas de elección popular en el seno de los partidos políticos.
- La ilicitud del uso de poderes especiales para intervenir en una asamblea partidaria (resolución 919-99), con lo cual se busca obligar a participar y, de ese modo, estimular el debate y el pluralismo.

■ La improcedencia de la pérdida de la credencial de diputado cuando éste renuncia a su partido, voluntariamente o por expulsión (resolución 1847-E-2003).

■ La posibilidad del órgano electoral de dejar sin efecto normas estatutarias de los partidos políticos (resolución 393-E-2000).

Por otra parte el Tribunal, mediante “declaraciones interpretativas” primero, y luego con la emisión de un reglamento, desarrolló las pautas relativas a la segunda ronda de votación en el proceso de elección presidencial del 2002, ante la ausencia de normas (decreto 2-2002). En igual sentido, resolvió el tema de los votos nulos o en blanco, los cuales no inciden en el 40% como mínimo requerido para alcanzar la Presidencia de la República en primera ronda (resolución 2587-E-2001). También resolvió, ante ausencia de norma, que la elección de los síndicos municipales se efectuará en el mes de diciembre (resolución 1734-E-2001), en la misma fecha de las votaciones para alcaldes municipales.

Fuente: Muñoz, 2005, con base en información del TSE.

CUADRO 5.3

### Denuncias presentadas ante la Contraloría de Servicios del TSE. 2002-2004

Temas denunciados	2002	2003	2004
Atrasos en el trámite	14	113	163
Maltrato	33	63	63
Calidad del servicio	14	75	52
Errores internos en los trámites	9	26	21
Información incorrecta	2	20	8
Otros	17	55	26
Total	89	352	333

Fuente: Contraloría de Servicios del TSE.

credenciales de un total de 155 regidores municipales pertenecientes a los partidos Acción Ciudadana, Liberación Nacional y

Unidad Social Cristiana (principalmente). Más de la mitad de estas cancelaciones se debió a ausencias a sesiones (81 casos).

**Los dilemas de la representación política responsable**

Los avances en la aspiración sobre representación política responsable se analizan aquí a través de la valoración del rendimiento de la Asamblea Legislativa en sus funciones de legislar, representar y ejercer control político, el comportamiento de las fracciones parlamentarias, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la capacidad general para producir acuerdos y traducirlos en leyes. El Décimo Informe reportó que el cambio ocurrido en las elecciones de 2002 implicó un poder más repartido, la composición multi-fuerzas de la Asamblea Legislativa y un Poder Ejecutivo sin mayoría legislativa, lo que aumentó el número de actores con los que se requiere negociar para construir mayorías. Este nuevo panorama, que generó grandes expectativas de un mejoramiento en el desempeño político de los actores, al obligarlos a realizar negociaciones más programáticas y transparentes, no rindió los frutos esperados, sino que redujo la capacidad de las autoridades de formar coaliciones estables para gobernar y disminuyó el margen de acción política de los gobiernos (Programa Estado de la Nación, 2004).

En el 2004, el ejercicio de la representación política no introdujo correctivos a las tendencias de deterioro de la calidad de la democracia; por el contrario, empeoró el desempeño del Poder Legislativo, se intensificó el entramado del sistema político para producir decisiones colectivas y se profundizó el desgaste de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Los hallazgos de este capítulo confirman que el nuevo panorama político se ha caracterizado por la tendencia legislativa a la fragmentación, la erosión de los instrumentos políticos del Poder Ejecutivo, la dificultad para construir coaliciones estables y un mayor énfasis de los funcionarios electos en representar intereses específicos (véase sección sobre producción legislativa).

Este aumento en la complejidad del proceso político se ha producido en el marco de las reformas aprobadas en la década, relacionadas con los mecanismos de elección directa de los pos-

**CUADRO 5.4**  
**Asuntos presentados ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 2002-2004**

Procedimientos <sup>a/</sup>	2002	2003	2004
Consultas	26	12	17
Amparos electorales	74	12	56
Procedimientos administrativos	81	121	39
Denuncias sobre beligerancia política	6	2	9

a/ Consultas: se trata de un recurso en el que se le pide al TSE la interpretación de las disposiciones que rigen la materia electoral. Procedimientos administrativos: son los tramitados por la Inspección Electoral y elevados a la Secretaría o Dirección General para dictado del acto final y luego, en apelación, ante el Tribunal. Denuncias sobre beligerancia política: denuncias formuladas sobre hechos de parcialidad de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. Amparos electorales: recursos para tutelar los derechos políticos.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

**RECUADRO 5.5**

**Desafíos en la labor del TSE, necesidad de un nuevo Código Electoral**

Pasados 56 años (1949-2005) de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones y 53 de la promulgación del Código Electoral vigente, diversos sectores reclaman una revisión del cuerpo normativo y del papel de la institución, a la luz de los profundos cambios políticos acaecidos desde entonces.

Sin duda, uno de los avances de los años noventa fue el surgimiento de una doctrina sobre los derechos políticos, que fue complementada con la creación del recurso de amparo electoral. Sin embargo, pese a contar con este instrumento, todavía no existe una ley específica que desarrolle de manera precisa el procedimiento del amparo electoral, por lo que en la actualidad el TSE aplica la normativa procesal del amparo en general, contemplado en la Constitución Política (artículo 48) y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para tutelar los demás derechos consagrados en el texto constitucional. No se puede pasar por alto que los procesos de cambio en la legislación electoral relativa a partidos políticos y en general sobre el sistema electoral van a producir, inevitablemente,

mayor cantidad de reclamos y conflictos jurisdiccionales.

En materia de gestión electoral se mantienen como desafíos institucionales pendientes el mejoramiento del acceso de los ciudadanos, en especial de los que tienen condiciones especiales o viven en zonas alejadas; la posibilidad de votar en el extranjero y la constante actualización tecnológica y administrativa. En cuanto a acceso se han dado avances importantes que han implicado, además de la apertura de mesas de votación en los centros penitenciarios, que para las elecciones del 2002 el TSE estableciera centros de votación en hogares de ancianos, con una junta receptora de votos en cada uno de ellos. Por otra parte, de cara a futuros procesos electorales se plantea el desafío de un papel más protagónico en la supervisión del proceso organizativo y del funcionamiento democrático de los partidos políticos, en cuanto al respeto de la cuota femenina en las listas de candidatos elegibles a cargos públicos y en las intervenciones para garantizar la equidad en la contienda electoral.

Fuente: Muñoz, 2005.

tantales a diputados (descartadas para el 2006) y con la elección directa de alcaldes, síndicos, concejales de distrito, concejos municipales de distrito e intendentes (Programa Estado de la Nación,

2003); la promulgación de la Ley de Partidas Específicas, que limita la participación de los diputados y el Presidente en la definición de las prioridades y la asignación de los recursos; así como

otros aspectos en los que, por el contrario, no se dieron cambios, como el financiamiento privado para campañas locales y legislativas. Asimismo, la reducción de los recursos fiscales del Gobierno disminuyó la subordinación de los legisladores oficialistas al Mandatario y erosionó los compromisos de los diputados electos con los partidos políticos.

### El desafío del nuevo panorama político: construir coaliciones estables

En el 2004 la eficacia del Ejecutivo y el Legislativo continuó su deterioro, lo mismo que las relaciones entre ellos, fundamentalmente por la dificultad del primero para presentarse como un actor cohesionado, con capacidad de convocar y convencer, además de reflejar inestabilidad ante los medios de comunicación. Tres personas asumieron el Ministerio de la Presidencia en 28 meses. Asimismo, se agudizaron las tendencias a la variación que el Poder Ejecutivo ya venía mostrando en la cambiante composición e integración de los consejos sectoriales de ministros. Durante el 2004 se produjeron 18 movimientos en el Gabinete (un cambio cada 2,8 semanas).

En agosto se generó una ola de renuncias en el Gabinete, que terminó por desintegrar el Consejo Económico del Gobierno. Luego de la firma de un acuerdo entre el Movimiento Cívico Nacional y el Ejecutivo, que puso fin a las movilizaciones sociales ocurridas en ese mismo mes (véase la sección “2004: una coyuntura de alta movilización social”), se produjo la dimisión del Ministro de Hacienda. A esta renuncia siguieron las de la Viceministra de Hacienda, el Coordinador del Consejo Económico con rango de Ministro y el Ministro de Transportes; el Ministro de la Presidencia también se vio impulsado, poco después, a dejar su puesto (Grau Crespo, 2004). Con posterioridad dimitieron el Ministro de Comercio Exterior y la Embajadora a cargo de las negociaciones comerciales con los Estados Unidos.

El ambiente de entramamiento del proceso político legislativo y la mayor inestabilidad de las fracciones parlamentarias también incidió en el

deterioro del desempeño en el núcleo central. La dinámica de fragmentación ha sido la tónica en la actual Asamblea Legislativa, tendencia que plantea una contradicción en materia de representación política responsable de los intereses ciudadanos, por la práctica de los actuales diputados a separarse de la fracción parlamentaria del partido a través del cual fueron electos. Entre 2002 y 2005 se han fraccionado todos los partidos políticos representados en el Congreso, siendo el partido emergente como tercera fuerza en las elecciones de 2002 -Acción Ciudadana- el más afectado por la desintegración. A la fecha de redacción de este Informe (setiembre del 2005) el 23% de los diputados y diputadas no formaba parte del partido político que lo llevó a la curul (cuadro 5.5).

En Costa Rica los electores designan a sus representantes políticos mediante el voto en listas cerradas y bloqueadas, es decir, votan por nóminas diseñadas por los partidos políticos y no concretamente por personas. Al sufragar, las y los ciudadanos le otorgan al diputado o diputada un mandato para que impulse, desde la Asamblea Legislativa, un proyecto político e incluso ideológico. La voluntad del elector en 2002 constituyó una Asamblea de composición multipartidista (Proyecto Estado de la Nación, 2002), pero la desintegración de las fracciones convirtió el panorama político en uno que el elector no necesariamente eligió: la proliferación de actores con poder de veto. Durante el 2004 se rompió el

supuesto de los partidos/fracción como actores unitarios, con lo cual se alteró el proceso institucional básico del Congreso para tomar decisiones. La interrogante que plantea esta conducta es ¿cuánta libertad tienen las y los diputados para cambiar el mapa de fuerzas políticas que el elector diseñó en las urnas?

Desde el punto de vista operativo, los diputados disidentes caen en un limbo institucional y jurídico, pues la Asamblea Legislativa ha estructurado su funcionamiento a través de las fracciones parlamentarias, entendidas éstas como las correspondientes a los partidos que estén representados en ella (artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa) y los diputados disidentes no tienen derecho a los recursos que la institución otorga a las fracciones políticas en términos de espacio físico, personal, recursos tecnológicos y financieros, así como relatoría y agencia<sup>20</sup>. La Sala Constitucional reconoce que los diputados “conservan en relación con esos partidos (que los eligieron) un vínculo de representatividad que, sin embargo, por razones políticas puede alterarse y hasta desaparecer” (voto 02865-2003). El Tribunal Supremo de Elecciones, por su parte, considera que la renuncia de un diputado a su partido, ya sea voluntariamente o por expulsión, no implica la pérdida de su credencial (resolución 1847-E-2003).

### Se desploma la producción legislativa

Esta sección valora el rendimiento legislativo en sus funciones de legislar, ejercer control político y representar a los ciudadanos. Con respecto al desempeño legislativo, el Décimo Informe destacó que la Asamblea Legislativa ha experimentado una erosión de su capacidad para ejercer sus funciones. Se confirmó que, mientras mayor sea la cantidad de actores en el proceso legislativo con poder de veto y, mayor la cantidad de proyectos de ley, más dificultades existen para la formación de mayorías y por ende, para la toma de decisiones (Programa Estado de la Nación, 2003). Este panorama se exacerbó con la desintegración de las fracciones parlamentarias y la dinámica de confrontación partidaria.

CUADRO 5.5

#### Composición de las fracciones legislativas. 2002, 2005

Fración parlamentaria	2002	2005
Unidad Social Cristiana (PUSC)	19	16
Liberación Nacional (PLN)	17	15
Acción Ciudadana (PAC)	14	8
Movimiento Libertario (ML)	6	5
Renovación Costarricense (PRC)	1	0
Disidentes <sup>a/</sup>	0	13
Total	57	57

a/ Diputados sin relación orgánica con la fracción legislativa (incluye 11 diputados declarados independientes y 2 separados por la fracción o el partido).

Fuente: Elaboración propia con base en Venegas, 2005.

En 2004 los diputados continuaron con la práctica, ya documentada en anteriores Informes (Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004), de legislar más derechos para la población y reconocer obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos, sin prever los costos y el fundamento material que acarrea la tutela, protección y promoción de esos derechos. Adicionalmente, persistió la práctica legislativa de asignar más responsabilidades institucionales para resolver problemas sociales, sin una valoración sobre los recursos que la sociedad debe asignar para esas nuevas funciones. Como ejemplos de esta tendencia, la Ley de Pesca y Acuicultura aprobada en 2004 otorgó 14 nuevas funciones a la Fiscalía General de la República, pero no estudió cuántos recursos se necesitarían para cumplirlas y si esos fondos estaban disponibles (E: Dall'Anese, 2004) y con el mismo procedimiento, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública contempló 26 nuevas funciones de la Contraloría General de la República (CGR, 2005).

Estas prácticas se mantienen a pesar de que las y los legisladores no han tomado una decisión sobre la ampliación de la base fiscal del Estado, para dar soluciones de largo plazo al déficit fiscal y la deuda interna. Por el contrario, la Asamblea continúa aprobando presupuestos financiados en un alto porcentaje con deuda interna. De acuerdo con la Contraloría General de la República, en 2004, por primera vez por lo menos en veinticinco años, el 50% del Presupuesto del Gobierno debió financiarse con deuda (CGR, 2005). Entre tanto, el Ejecutivo ha reducido el déficit fiscal en los últimos tres años, a través de una política de contención del gasto que reduce la inversión social y en infraestructura vial (véase capítulos 2 y 3).

La tendencia a la erosión en las capacidades parlamentarias llevó prácticamente a una parálisis en el proceso legislativo en 2004-2005, pues desmejoró de manera considerable la concreción de acuerdos que se tradujeran en leyes, hasta alcanzar uno de los niveles más bajos de los últimos quince años y una de las menores tasas de éxito tanto

del Ejecutivo como del Legislativo en el mismo período (cuadro 5.6). Una mirada a la producción legislativa desde 1990 revela que la Asamblea Legislativa fue más eficiente en lograr acuerdos en las administraciones en las cuales las fracciones se mostraban estables (1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002) y había menos actores con poder de veto (gráfico 5.7).

Durante la actual administración aumentó en la primera legislatura el volumen de trabajo que debe procesar

el Congreso (cantidad de iniciativas de ley). Los proyectos de ley nuevos pasaron de 360 en 2001, a 525 en el 2002 (la cifra más alta de los últimos diez años); mientras tanto, en el 2003 y el 2004 se redujeron a 363 y 301 iniciativas, respectivamente. La Asamblea procesa cada vez una menor cantidad de ellas, pues la acción de los órganos internos se encuentra más dispersa (véase la sección sobre desafíos procesales y organizativos), las comisiones plenas se reúnen menos, dictaminan menos y

CUADRO 5.6

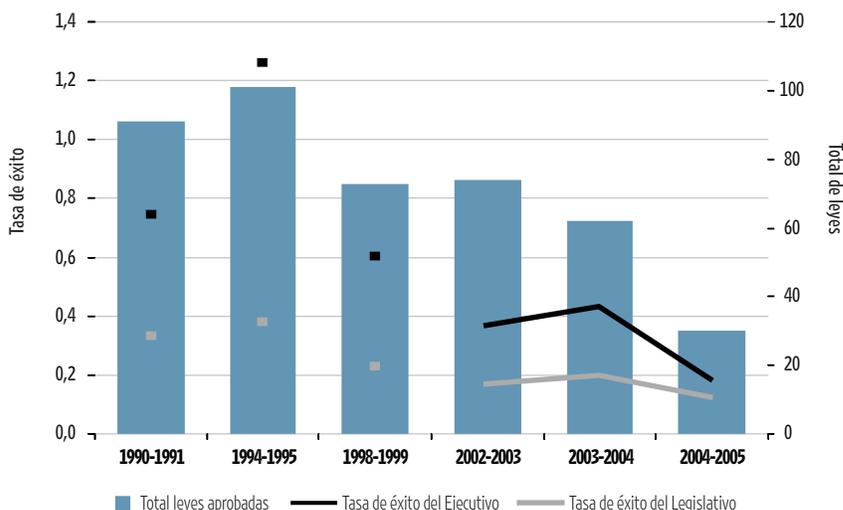
**Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura**

Legislatura	Proyectos presentados	Proyectos del Ejecutivo aprobados	Porcentaje de éxito en sesiones extraordinarias
1990-1991	28	5	18
1994-1995	21	6	29
1998-1999	26	6	23
2002-2003	26	2	8
2003-2004	21	9	43
2004-2005	23	4	17

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.7

**Tasa de éxito en la aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo y del Legislativo, según legislatura**



Nota: La tasa de éxito se calcula como el cociente entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas según iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

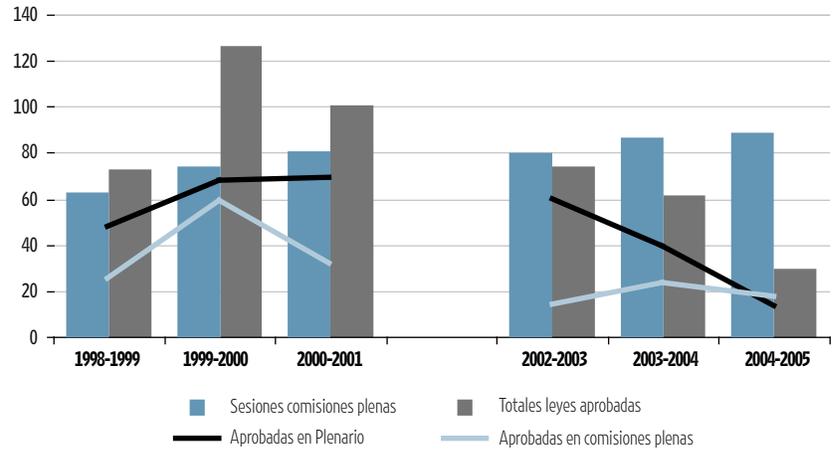
los “miniplenarios” sesionan más, pero acuerdan menos.

Las comisiones permanentes, que procesan alrededor del 60% de los proyectos (el resto se tramita en comisiones especiales), también sesionan menos. En las legislaturas 1998-2002, las comisiones sesionaban 551 veces al año, mientras en la actual Administración lo hacen 432 veces. Además ha disminuido significativamente la cantidad de proyectos que se dictaminan, de 235 por año a solo 94 (incluye tres legislaturas). En la legislatura de 2004-2005 se dictaminaron solo 68 proyectos, a pesar de que ingresaron 301 nuevas iniciativas a la corriente legislativa. Otro rasgo característico de la actual Administración es que los dictámenes negativos superaron a los afirmativos en 2002-2003 y 2003-2004, excepto en 2004-2005. Por otra parte, en el afán de acelerar la formación de mayorías para aprobar legislación, la Asamblea ha recurrido al uso de las comisiones con potestad legislativa plena, aunque no logró incrementar el número de acuerdos (gráfico 5.8)

Un aspecto del rendimiento legislativo en el que se expresa la mayor complejidad política es la duración para el trámite de los proyectos de ley. Entre 1994 y 2001 se produjo una reducción constante en el tiempo de tramitación de las leyes, a la vez que aumentó la cantidad de legislación aprobada. En el período 2004-2005 la Asamblea redujo su productividad, aprobó menos leyes y revirtió la tendencia a disminuir la duración promedio del proceso legislativo (gráfico 5.9), a pesar de que se aprobaron leyes de menor complejidad (Programa Estado de la Nación, 2004).

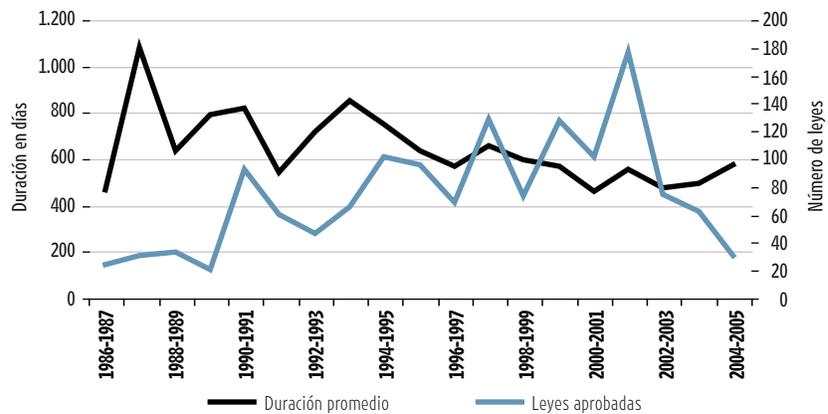
El deterioro de los indicadores señalados no se puede atribuir a una falta de soporte a la más compleja labor de los diputados. La Asamblea Legislativa cuenta con un equipo de apoyo que ha ido creciendo con los años. El personal que respalda a los y las legisladoras ha pasado de 7 funcionarios por diputado en 1990 (año en que se aprobaron 92 leyes) a 17 funcionarios por diputado en 2004 (cuando se aprobaron 30 leyes). El Departamento de Servicios Técnicos, creado por el Reglamento Legislativo para acompañar técnicamente a los

**GRAFICO 5.8**  
**Leyes aprobadas por comisiones plenas y el Plenario en los primeros tres años de cada administración**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

**GRAFICO 5.9**  
**Leyes aprobadas y duración promedio del período de aprobación, por legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

legisladores en el estudio de las leyes y sin cuyo informe no se puede proceder al conocimiento de un proyecto de ley en comisión, produjo 541 informes en 2004, proveyó 4.496 horas de asesoría en las distintas comisiones que estudian proyectos o que realizan control político y evacuó 119 consultas (Departamento de Servicios Técnicos, 2005a). La mayor dotación de recursos humanos y técnicos en el Congreso no va aparejada a un mayor rendimiento legislativo desde el punto de vista del número de leyes aprobadas, pues en momentos en que los diputados cuentan con más personal y

más instrumentos técnicos, la cantidad de legislación promulgada se reduce (gráfico 5.10).

En la actual Asamblea Legislativa no solo hay mayor dificultad para lograr acuerdos, también se nota una diferencia en el tipo de legislación que aprueba: más participación de leyes de carácter “administrativo” y para sectores específicos. Las leyes cuyo propósito es donar, vender o segregar bienes del Estado y las que se refieren a tarifas municipales, pasaron de representar apenas un 3% de las iniciativas aprobadas en 1994, a 15% en 1998, 22,7% en 2002 y 37% en 2003, cifra que

bajó a 22% en 2004 (Programa Estado de la Nación, 2005b).

En un escenario de reducida acción del Ejecutivo y de difícil negociación entre múltiples actores en el Parlamento, los diputados tienden a acordar con más facilidad legislación para las comunidades, los grupos o los gremios, cuya representación ha ido ganando terreno. Así, las leyes aprobadas aplicables específicamente a comunidades u organizaciones pasaron de un 39% en las legislaturas 1986-1990 a un 53% en 2002-2005. En sentido inverso, las leyes de aplicación general y nacional han disminuido del 61% a un 47% en el mismo periodo (Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa, 2005)(Gráfico 5.11) Del total de proyectos convertidos en ley en las legislaturas 1994-1995, 1998-1999 y en el período 2002-2005, la Asamblea ha tenido más iniciativa que el Ejecutivo en promover leyes destinadas a crear condiciones económicas especiales, establecer exenciones, inmunidades o privilegios en favor de una entidad o sector, proveer nuevos servicios o bienes públicos a la población o mejorar los existentes y transferir o generar nuevos recursos a instituciones.

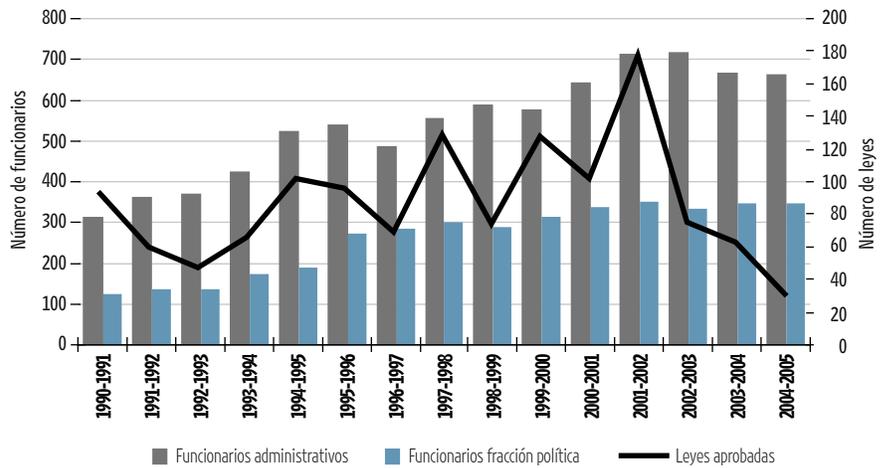
Esta tendencia hacia la legislación para sectores específicos no puede explicarse por un mayor acceso de los ciudadanos particulares al proceso parlamentario; antes bien, ese acceso sigue siendo limitado. En 2004, 72 proyectos fueron presentados en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y 4 fueron acogidos por los diputados para incorporarlos a la corriente legislativa. A pesar de ello, solamente una iniciativa popular fue aprobada como ley. Se trata de la Ley 8415, que adiciona al artículo 38 de la ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos el incumplimiento de las normas y los principios de calidad en la prestación de los servicios públicos, como causal de imposición de multa por parte del órgano regulador.

### Mayor pluralidad en el proceso legislativo y más control político

Dos áreas en las que se ha constatado un progreso en la actual Asamblea

GRAFICO 5.10

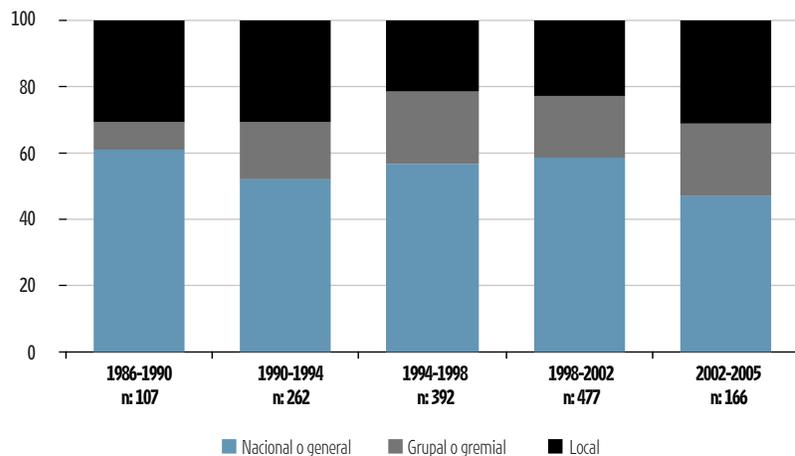
### Funcionarios administrativos, funcionarios de fracción política y leyes aprobadas por legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.11

### Leyes aprobadas por tipo de beneficiario según administración<sup>a/</sup>



a/ Categorías: Nacional o general: se refiere a leyes cuya aplicación involucra a toda la población. Grupal o gremial: son normas dirigidas a organizaciones sociales o a grupos poblacionales específicos, tales como organizaciones magisteriales y colegios profesionales. Local: se trata de legislación de alcance territorial y poblacional específico, como las aprobaciones de impuestos municipales.

Fuente: Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

Legislativa son la consulta a la sociedad civil y el uso de las potestades legislativas de control político. Distintos sectores de la sociedad civil son consultados o recibidos en audiencia en las comisiones permanentes, lo que hace al proceso legislativo más diverso. En el pasado, las organizaciones de empresarios y trabajadores eran las más escuchadas por esas comisiones, pero ese aspecto cambió significativamente a partir del

2002, al aumentar el número de audiencias concedidas a otros sectores, de 19 en 1998, a 63 en 2002. No obstante este rasgo positivo, los diputados de la presente Administración consultan a más sectores, pero hacen menos consultas totales que sus antecesores.

La segunda área en la que se observan avances se relaciona con un mayor uso de las facultades legislativas de control político. En la actualidad, los

diputados y diputadas también emplean con más frecuencia los recursos institucionales de la Contraloría General de la República, su órgano auxiliar, y generan más requerimientos de apoyo en su labor de control político. De 154 solicitudes de este tipo presentadas por la Asamblea a la Contraloría en 1999, se pasó a 529 en 2004 (CGR, 2005).

En la actual Asamblea, el control político se ha centrado en la fiscalización del uso de los recursos públicos, en especial con el desarrollo de la función de vigilancia permanente de la Hacienda Pública que realiza la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Esta instancia tiene el mandato de aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario de la República y de los presupuestos extraordinarios que se hubiera acordado, con base en los informes que para tal efecto elaboran la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. A la fecha de preparación de este Informe, la Comisión tenía pendiente la aprobación o improbación de las liquidaciones presupuestarias del período 2002-2004.

Durante el 2004 continuó el proceso de evolución que se viene observando en el papel de la Comisión, desde uno más restringido, que se limita al análisis político del informe de ejecución presupuestaria, a uno más “proactivo” y constante, que involucra la vigilancia permanente de la Hacienda Pública. Según este último enfoque, esta instancia podrá estudiar los casos de instituciones y órganos del sector público en los que se den cuestionamientos sobre situaciones que pueden comprometer la Hacienda Pública. Además, la Comisión empezó a dar seguimiento, a través de audiencias, a las recomendaciones planteadas en su informe de evaluación del Presupuesto Nacional del año 2002, aprobado por el Plenario (E: Villanueva, 2005). Con el propósito de lograr una mayor especialización, este grupo de trabajo se dividió en cuatro subcomisiones: Liquidación del Presupuesto, Estado Paralelo, Evasión Tributaria y Gasto Social. En el plano de audiencias se ha dado prioridad a temas relacionados

con Estado paralelo, liquidación de presupuestos y corrupción. Con respecto a las labores de vigilancia, en el 2004 la Comisión realizó diez investigaciones asociadas a la Hacienda Pública y llamó a comparecer a 85 personas, de las cuales 59 eran funcionarios públicos, incluyendo diputados y miembros de los Supremos Poderes de la República (E: Villanueva, 2005).

La contribución más importante que ha realizado la actual Asamblea en materia de control público es la investigación del financiamiento a los partidos políticos durante la campaña electoral de 2002. Las violaciones a la normativa que regula el financiamiento político, denunciadas por los medios de comunicación, motivaron que se conformara la Comisión Especial para investigar el Financiamiento de los Partidos Políticos. Esta instancia, utilizando los instrumentos que posee el Congreso para ejercer control político, en especial la potestad de hacer comparecer a personas mediante el uso o la amenaza de uso de la Fuerza Pública, logró documentar las irregularidades cometidas por varios partidos políticos, sobre todo el equipo de campaña del actual Presidente de la República, en la captación y manejo de fondos a través de cuentas paralelas, el ocultamiento y desvío de donaciones y la violación de los límites permitidos para las contribuciones privadas (E: Villanueva, 2005). Tras estudiar la forma en que los partidos políticos violaron las regulaciones vigentes, en el 2005 la Comisión propuso un proyecto de reforma a varios artículos del Código Electoral, para corregir las conductas detectadas y otorgarle un papel de mayor fiscalización al TSE (dictamen de mayoría afirmativo, expediente n° 15.796).

### Modernización institucional de la Asamblea Legislativa: una tarea pendiente

El Décimo Informe destacó que la capacidad institucional del Poder Legislativo tuvo una evolución contradictoria en la última década. Al tiempo que los órganos auxiliares experimentaron mejoras, la Asamblea, por el contrario, mostró

una erosión en su capacidad para ejercer sus funciones (Programa Estado de la Nación, 2004). A diferencia de otras instituciones del Estado, la Asamblea Legislativa no ha pasado por un proceso de reestructuración o modernización. Su estructura interna, sus prácticas y procedimientos, no han variado a pesar del profundo cambio político que se ha dado en la composición de las fuerzas que la integran. La estructura interna está enfocada sobre todo en la función legislativa y solo una comisión permanente realiza acciones de control político, ya que tradicionalmente esta función se ejecuta a través de comisiones *ad hoc* (Programa Estado de la Nación, 2004).

Actualmente esa estructura muestra una mayor dispersión, ya que la organización ha sido superada por las necesidades de mayor especialización en temas particulares. Reglamentariamente se establecen 6 comisiones permanentes, pero según información suministrada por el Departamento de Servicios Técnicos, se han agregado 10 comisiones permanentes especiales (Mujer, Narcotráfico, Ambiente, Juventud, Niñez y Adolescencia, entre otras) y 16 comisiones especiales, para estudiar temas tan puntuales como la situación de familias en zonas fronterizas o la regulación y restricción de casinos. Así, las y los diputados deben repartir su tiempo entre 32 comisiones, el Plenario y tres comisiones con potestad legislativa plena (“miniplenarios”). El establecimiento de comisiones especiales no guarda ningún orden y pueden llegar a traslaparse instancias que trabajan temas relacionados entre sí. Por ejemplo, existe una comisión para investigar el financiamiento de los partidos políticos y otra para estudiar un proyecto de ley general de partidos políticos.

Este crecimiento disperso de las instancias legislativas coincide con la disminución en el rendimiento de las comisiones permanentes y la propensión a legislar para sectores específicos, así como con la tendencia general en el desarrollo de la institucionalidad del Estado en los años noventa, de crear entes adscritos a las instituciones para disgregar competencias del Gobierno Central en la atención de situaciones

que se consideran prioritarias para una política específica, y que reflejan la especificidad de las demandas que se plantean sobre la acción estatal<sup>21</sup>.

Los arreglos institucionales que regulan el proceso legislativo interno también han sido superados por la nueva realidad política de fragmentación de fuerzas y actores. El Reglamento legislativo ha sido objeto de modificaciones parciales, pero no ha sufrido una reforma integral acorde con la actual situación parlamentaria. Según un recuento del Departamento de Servicios Parlamentarios, en el período 2002-2005 se han presentado 86 proyectos de reforma al Reglamento, cifra que duplicó el promedio de las tres anteriores administraciones, además se conformó una comisión especial para estudiar el tema, pues todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea han planteado proyectos con este propósito. A pesar de que se han discutido varias propuestas desde 1994, solamente se han aprobado cambios acotados que no han resuelto el dilema de adecuar los procedimientos legislativos permitiendo formar mayorías y, a la vez, respetando los derechos de las minorías. Los mayores problemas de los procedimientos vigentes se refieren a la rigidez del orden del día, la regulación del tiempo de intervención de las y los diputados para defender sus propuestas, la posibilidad de presentación de mociones y el impedimento de las votaciones a través de diversas figuras de obstrucción del proceso legislativo, tales como el abuso en el planteamiento de mociones sobre los proyectos en discusión.

Ante esta situación, una de las formas que se han utilizado para ir llenando las lagunas del actual Reglamento es acudir a las interpretaciones del mismo que realiza el Presidente del Directorio Legislativo como moderador del debate en el Plenario. Con la aplicación reiterada, estas interpretaciones se convierten en costumbre parlamentaria, aunque deben ser consecuentes con la norma escrita y son susceptibles del control de constitucionalidad (Departamento de Servicios Técnicos, 2005b). Aunque se trata de un recurso jurídicamente viable, aceptado por la doctrina como

parte de las fuentes del Derecho parlamentario, con un rango inferior al Reglamento correspondiente, cabe preguntarse sobre la inseguridad jurídica que origina el hecho de que la ausencia de reglas deba suplirse con interpretaciones de las reglas existentes.

### Participación ciudadana en los asuntos de interés público

En el año 2004 tanto la participación social organizada de la ciudadanía como el uso que hacen las personas de los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, mostraron un notable dinamismo, en contraste con el desapego electoral y el entramamiento del sistema político e institucional que han sido comentados en las secciones anteriores. En materia de participación ciudadana, este dinamismo fue resultado de la fuerte incidencia de los movimientos sociales sobre la acción del Gobierno y, en general, sobre la conducción de la política pública. El 2004 fue una “coyuntura de alta movilización”, concepto que denota un período “en donde converge la participación conjunta de diversos actores y demandas, en acciones con una amplia sostenibilidad en el tiempo” (Hernández, G., 2005). Así, más que cambios en las modalidades y niveles en los que la ciudadanía participa en la vida pública, lo que se registró en el 2004 fue una mayor eficacia en la intervención de las organizaciones sociales.

Por otro lado, en el año bajo análisis las personas tendieron a recurrir a las instituciones que tutelan los derechos con más frecuencia que en el pasado, excepto en el caso de la Defensoría de los Habitantes, donde la tendencia fue contraria. Tanto la ARESEP, como la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional (véase sección “Administración de la justicia”) y otros entes, experimentaron un incremento en las denuncias recibidas, o una mayor participación del público en sus actividades. En síntesis puede decirse que, como contrapunto a un sistema político e institucional cada vez más entornado y con mayores dificultades para canalizar y atender las demandas ciudadanas, emergieron con fuerza

las intervenciones (sin intermediación política) de las organizaciones de la sociedad civil, e incluso de las personas, para satisfacer sus demandas e intereses.

En la presente sección se analizan los temas antes citados, que corresponden a dos de las aspiraciones que orientan el capítulo: la de convivencia ciudadana y la de participación ciudadana y rendición de cuentas. Estas aspiraciones se examinarán en conjunto, no solo por la estrecha relación que existe entre ellas, sino también porque -con excepción del tema de corrupción y rendición de cuentas, que se aborda en un acápite especial en la segunda parte del informe- en este Undécimo Informe se realiza ante todo una labor de seguimiento de ciertos indicadores básicos en estas materias. La sección empieza por describir los modos de participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, que es el punto de partida para el examen que se efectúa posteriormente, sobre los niveles de movilización social en el 2004. En ambos temas se procura responder si, en el año bajo análisis, hubo cambios en las modalidades y la eficacia de la participación ciudadana organizada en relación con años anteriores. El tercer aspecto que se valora es el uso que las personas hacen de las entidades que tutelan derechos de los habitantes frente a la Administración Pública. Por último se presenta un resumen de un informe especial sobre el tema de corrupción, cuyo texto completo se incluye en la segunda parte del Informe.

### Modos de participación ciudadana

En las últimas décadas no ha habido cambios importantes en las modalidades y niveles de intervención organizada de las y los ciudadanos en la vida pública del país. Aunque no existen estudios sistemáticos sobre el tema, la información analizada por el profesor norteamericano John Booth para las décadas de los setenta y los noventa no registra modificaciones sustanciales (Booth, 1998). Así, se sabe que en Costa Rica la organización en sindicatos ha sido baja en las últimas tres décadas, y que la mayoría de quienes participan

en la vida pública lo hace por intermedio de otras organizaciones, como las cooperativas y las asociaciones de base comunal.

En años recientes, diversas fuentes arrojan resultados contrastantes sobre las modalidades y grados de participación ciudadana organizada. Por una parte, tanto la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC reportan grados muy bajos de participación. Según una encuesta realizada para la citada Auditoría (en 1999), solo el 15% de las y los ciudadanos dice participar en organizaciones sociales, aunque este porcentaje casi se duplica en la Zona Norte del país. A su vez, la EHPM de 2004 señala que el 14% de los entrevistados forma parte de alguna de las siguientes organizaciones sociales: cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, asociaciones gremiales y asociaciones comunitarias<sup>22</sup> (es decir, el 86% dijo no estar incorporado en ningún tipo de agrupación). Por otra parte, estudios basados en encuestas de opinión pública tales como Latinobarómetro 2002, Unimer de noviembre del 2003 y el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) del 2004, registran niveles bastante más altos de intervención ciudadana organizada (cuadro 5.7).

Estas diferencias se originan fundamentalmente en el concepto y la medición de participación ciudadana. En este sentido la *Auditoría ciudadana* y la EHPM son herramientas bastante más limitadas, puesto que restringen la indagación a un ámbito específico (participación comunal en el caso de la Auditoría), o se circunscriben a una pregunta genérica sobre un tipo de participación (afiliación formal). Estas mediciones son importantes, pues captan el hecho de que los niveles de afiliación formal a organizaciones sociales son bajos y, además, que en Costa Rica la organización laboral de los trabajadores (en especial su tasa de sindicalización) es particularmente magra. Sin embargo, el concepto de participación es multidimensional,

es decir, las personas participan de muchas y diferentes maneras y en ámbitos muy diversos de la vida social. Por ello, las encuestas de opinión mencionadas, al indagar sobre otros aspectos además de la afiliación formal, presentan datos más adecuados para responder la interrogante sobre las modalidades de participación ciudadana.

En Costa Rica, solo una minoría está totalmente inactiva, es decir, no hace nada en términos de participación (entre el 5 y el 10% según la fuente de información). Adicionalmente, entre un 12% y un 15% de la población se limita a votar cada cuatro años, el acto de participación ciudadana que supone menos esfuerzo. En total, entre una quinta y una cuarta parte de la ciudadanía está compuesta por personas que tienen nula o escasa participación organizada, respectivamente. En el otro extremo están los individuos que colaboran activamente en distintos ámbitos: votan, toman parte en actividades de la

comunidad y contactan a funcionarios públicos y representantes electos o acuden a marchas y manifestaciones. Se trata de una proporción importante de las y los ciudadanos: entre un 24% y un 32% según la fuente de información (las diferencias son ante todo derivadas de la medición, pues las encuestas incluyen preguntas distintas). Buena parte de quienes intervienen en la vida pública más allá del voto lo hacen en organizaciones no formales, o por medio de otras modalidades (trabajo voluntario, contribuciones) que no implican adscripción formal. Cuando se pone a Costa Rica en perspectiva comparada, su ciudadanía está entre las más activas de América Latina (Vargas, 2005).

### 2004: una coyuntura de alta movilización social<sup>23</sup>

El 2004 se destacó por ser un año especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de

CUADRO 5.7

#### Modos de participación ciudadana según diferentes encuestas de opinión pública. 2002, 2003, 2004

(porcentajes)

Modo de participación	Encuesta de opinión pública		
	Latinobarómetro 2002	Unimer, noviembre de 2003	Latin American Public Opinion Project 2004
No participa <sup>a/</sup>	5	10	8
Solo vota <sup>b/</sup>	15	15	12
Vota y tiene participación comunal / Solo participación comunal <sup>c/</sup>	36	39	20
Vota y realiza acción política / Solo acción política <sup>d/</sup>	4	7	20
Participación comunal y acción política, pero no vota	8	5	8
Vota, tiene participación comunal y realiza acción política	32	24	33
Total	100	100	100
Muestra válida	933	1.277	1.424

a/ No participa: la persona no registra ninguna actividad.

b/ Solo vota: el único acto de participación ciudadana que se registra es el voto en las elecciones del 2002.

c/ Participación comunal: se registra actividad en organizaciones del barrio, sea en reuniones, con trabajo voluntario o con contribuciones monetarias.

d/ Acción política: la persona se involucra en la política electoral (persuade gente, trabaja para un candidato), o contacta a funcionarios y representantes políticos para presentar peticiones, o ha participado en marchas de protesta.

Fuente: Vargas, 2005, con datos de las encuestas indicadas.

protesta social. No obstante, las organizaciones siguen utilizando medios pacíficos y, mayoritariamente, la expresión verbal. En dos medios de comunicación estudiados se registró un total de 648 acciones colectivas<sup>24</sup>, número considerablemente alto en relación con las acciones contabilizadas durante el 2000 -año del “Combo del ICE”- (589) y en el 2003 (417). La principal característica del 2004 fue el establecimiento de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil para sumar demandas y realizar acciones colectivas en conjunto. Este tipo de estrategia se utilizó en el 40% de los actos de protesta o expresión colectiva en el 2004, mientras en el 2000 esa proporción fue de 16% y en 2003 de 31%. La más intensa movilización se produjo en el mes de agosto, cuando se unieron varios frentes de protesta y se logró un mayor impacto político sobre el Gobierno.

El apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, fue la principal demanda del año 2004, y tuvo especial relevancia la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular. Los trabajadores, principalmente del sector público, fueron los actores con más protagonismo (41% de las acciones colectivas). En segundo lugar se ubicaron las cámaras empresariales, con una participación del 15%. Los grupos de vecinos realizaron un 10% de las protestas registradas y los trabajadores informales también organizaron acciones colectivas (6%) que los llevaron a aumentar su protagonismo con respecto a los años 2000 (2,5%) y 2003 (2,2%). La protesta social se expresó fundamentalmente por medio de la declaración pública<sup>25</sup> (42%) y las acciones “en la calle” (30%), entre las que destaca el bloqueo (18%), aunque también se registraron mitines o concentraciones y marchas.

Como ya se indicó, durante el 2004 la coyuntura de más alta movilización social se produjo en el mes de agosto. En esta ocasión, movimientos relacionados con la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular que efectúa la empresa Riteve, se unieron a reivindicaciones de aumento salarial para los trabajadores del sector público y a la lucha contra el Tratado de Libre

Comercio (TLC) entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Las distintas organizaciones sociales que tomaron parte en estas acciones se aglutinaron en el denominado Movimiento Cívico Nacional<sup>26</sup>. Los participantes no plantearon una sola demanda, y en el transcurso de los acontecimientos la protesta tendió a modificarse y a agruparse con otro tipo de peticiones. Además, los manifestantes cambiaron los instrumentos de expresión de la acción colectiva, que inició con la declaración pública y las reuniones y terminó con bloqueos y tortuguismo en las carreteras. El Gobierno accedió a negociar y, como resultado de ese proceso, se comprometió a flexibilizar las reglas de la revisión técnica, a aumentar en un 0,5% adicional los salarios del sector público y a “tomar nota de la oposición al TLC”. Sobre este último punto, las informaciones periódicas y los comunicados de prensa de la Presidencia de la República dejan constancia de que, a partir de julio de 2004, el Presidente pospuso el envío del acuerdo comercial a la Asamblea Legislativa y más bien lo condicionó a la aprobación del Plan Fiscal por parte de los diputados, pese a que había manifestado reiteradamente su apoyo a la concreción de ese convenio, tanto durante su negociación como en los meses siguientes a su firma.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS EN COSTA RICA

Véase Mora, 2005 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En la alta movilización de agosto 2004 el Gobierno respondió de manera distinta a la utilizada por la Administración Rodríguez frente al período de convulsión social relacionada con la lucha “anti-Combo del ICE”, en el año 2000. Por una parte, la Administración Pacheco usó más la disuasión, a través de frecuentes discursos en los que se combinaba la disposición a dialogar con la amenaza de emplear medios legales para impedir los bloqueos<sup>27</sup>. Por otra parte, las acciones de intervención policial

fueron más focalizadas e involucraron una mayor detención de manifestantes. Finalmente, el Gobierno siempre mantuvo abiertos canales de diálogo, mientras en el caso de las protestas sociales del año 2000 las negociaciones directas comenzaron tras una semana de bloqueos.

Una de las principales consecuencias de la movilización social fue la fractura del Gabinete de la Administración Pacheco. Tras las negociaciones con los sectores sociales y el acuerdo con el Movimiento Cívico Nacional, se suscitó una serie de renunciaciones que inició con la dimisión del Ministro y posteriormente la Viceministra de Hacienda. También abandonaron el Gobierno el Coordinador del Consejo Económico y los ministros de Transportes y de la Presidencia (Grau Crespo, 2004). Este hecho marcó una diferencia significativa con respecto a la anterior Administración, que enfrentó un período de amplia movilización social contra el “Combo del ICE”, de mayor magnitud que la de 2004, pero que no generó renunciaciones.

CUADRO 5.8

**Acciones colectivas registradas en marzo de 2000 y agosto de 2004**

Tipo de acciones	Marzo de 2000	Agosto de 2004
Mitin o concentración	8	0
Marcha	10	6
Bloqueo	191	97
Huelga	2	0
Paro	3	19
Declaración pública	21	4
Reunión con autoridades	5	6
Reunión o asamblea	1	0
Amenaza	1	0
Actos contra la propiedad	3	0
Invasión de propiedad	1	0
Huelga de hambre	2	0
Tortuguismo	0	16
Total	248	148

Nota: En ambos casos el cuadro está construido para las “coyunturas de alta movilización”. En el caso del “Combo del ICE” (2002) la protesta fue más prolongada que la de Riteve-TLC (2004). En todo el 2002 se registraron 589 acciones colectivas, mientras en el 2004 se produjo un total de 648.

Fuente: Mora, 2005.

### Crecen las denuncias ante los órganos de control

El Décimo Informe documentó que en el período 1993-2003 el país vivió un proceso de expansión del control sobre la regularidad administrativa del Estado. Esto significó no solo la creación de nuevas instituciones políticas (Sala Cuarta y Defensoría de los Habitantes), sino también un mayor uso de los controles legales y administrativos sobre la acción pública.

En 2004 continuó esa tendencia a una más amplia utilización de los mecanismos de tutela y control por parte de los ciudadanos, lo cual se refleja en las quejas presentadas y las audiencias públicas realizadas en la ARESEP, así como en las denuncias directas que se puede plantear ante la Contraloría General de la República (CGR). En el caso de esta última, la recepción de denuncias muestra un marcado crecimiento a partir del 2001: de 305 denuncias atendidas en ese año, se pasó a 787 en el 2004, lo cual implica un aumento promedio anual de 37%.

La CGR mantuvo la tendencia a enfatizar en la labor de fiscalización y a buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. En 1997 las labores de fiscalización representaban apenas el 8% del número de funciones de control presupuestario, y para el 2004 ese porcentaje había subido a un 65% (gráfico 5.12). El factor que incide en este comportamiento se relaciona con el creciente uso, por parte de la Asamblea Legislativa, de su órgano auxiliar, mediante solicitudes de información y denuncias.

La presentación de quejas ante la ARESEP es uno de los mecanismos más utilizados por los usuarios para plantear sus inconformidades en materia de servicios públicos. En el año 2004 esta entidad recibió más de 20.000 quejas, de las cuales alrededor de 450 dieron lugar a la apertura de un expediente (ARESEP, 2005). Los servicios denunciados con mayor frecuencia fueron los de agua y electricidad, 172 y 170 quejas respectivamente, por lo general relacionadas con cobros excesivos. El resultado de los reclamos planteados deja ver que durante el 2004 el 26% de los casos se resolvió a favor de los usuarios, lo que

significó para ellos una recuperación económica superior a quince millones de colones (ARESEP, 2005).

Las audiencias públicas constituyen otro espacio por medio del cual los usuarios pueden expresar su criterio en torno a las modificaciones tarifarias aprobadas por la Autoridad Reguladora. En el 2004 se efectuaron 79 audiencias, cifra distante de las 128 que se llevaron a cabo en el 2003. Como se señaló en el Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003), la decisión de realizar las audiencias públicas fuera de las instalaciones de la ARESEP y en horarios vespertinos, logró ampliar las oportunidades de participación ciudadana. En el 2004, 48 de las 79 audiencias efectuadas se celebraron en la sede central del ente regulador, y las 31 restantes tuvieron lugar en las comunidades respectivas. El servicio de transporte remunerado fue el que generó el mayor número de audiencias, 44 en total, mientras que en electricidad se dieron 25 y 12 en materia de agua (ARESEP, 2005). En menor medida fueron convocados encuentros públicos para tratar los temas de telecomunicaciones, combustibles y correo, entre otros.

La ARESEP ha puesto en marcha estrategias para procurar una mayor cercanía con los usuarios. Una de ellas ha sido el fortalecimiento de la figura del Consejero del Usuario, que se dedica, tanto en la sede central como en las comunidades interesadas, a brindar asesoría acerca de la forma técnicamente

correcta de plantear tanto las quejas como las oposiciones en las audiencias públicas. Otra de las prácticas desarrolladas durante el 2004 fue el programa Puertas Abiertas, a través del cual los funcionarios de la ARESEP realizaron visitas mensuales a distintas localidades del país, principalmente fuera del Valle Central, de manera que los ciudadanos pudieran presentar sus quejas y conocer los mecanismos que ofrece la entidad, sin tener que desplazarse hasta su sede central.

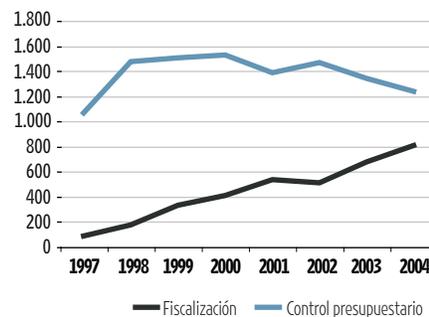
En lo que concierne a la Defensoría de los Habitantes cabe destacar que, con el objetivo de resolver en el menor tiempo posible las quejas recibidas, durante el 2004 esta institución inició un proceso de evaluación del estado de las investigaciones emprendidas en los años posteriores al 2000 y hasta el 31 de diciembre de 2004. Se consideraron tanto los expedientes abiertos a partir de denuncias ciudadanas, como los asuntos tramitados de oficio. En principio la Defensoría reconoce que si bien la ley define un plazo de dos meses para atender las quejas presentadas, este período se torna insuficiente pues, según sea el caso, el proceso de revisión de un expediente puede tardar semanas, meses o incluso años, debido a que en muchas de las denuncias resultan involucradas numerosas variables, instituciones, personas e intereses (DHR, 2005).

Según los datos suministrados por la Defensoría en su *Informe de Labores 2004-2005*, en los años siguientes al 2000, principalmente en 2003 y 2004, se ha registrado un incremento significativo de los expedientes en trámite, es decir, los que se encuentran en fase de investigación (gráfico 5.13). La institución atribuye este hecho a dos factores: primero, se está creando una mayor conciencia de participación en el país, lo que produce que sus habitantes le den más importancia a defender sus derechos, y segundo, el aumento de la complejidad de ciertos casos en particular (DHR, 2005).

Por último es menester recordar que el mayor interés ciudadano en el control de la Administración Pública no implica que, correlativamente, se hayan logrado avances similares en la efectividad de la fiscalización. Por ejemplo, en

GRAFICO 5.12

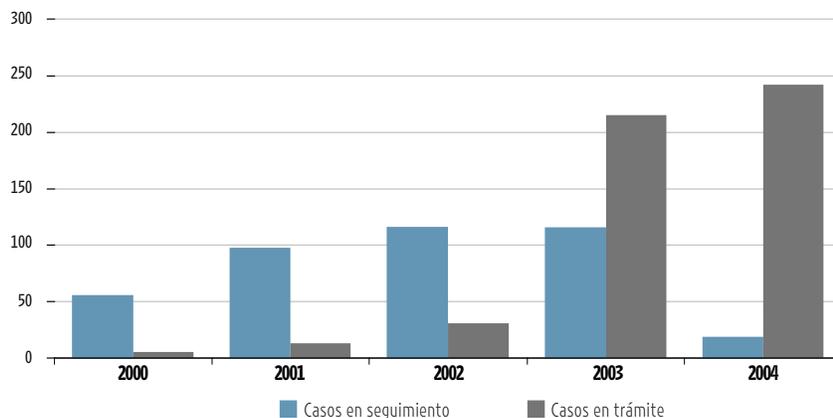
#### Funciones de la Contraloría General de la República



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

GRAFICO 5.13

### Expedientes tramitados en la Defensoría de los Habitantes, según estado



Fuente: DHR, 2005.

materia de finanzas públicas persisten serias dificultades para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos (véase el apartado sobre sostenibilidad de la inversión social, en el capítulo 2). En el 2004 la Contraloría General de la República emitió, por tercer año consecutivo, dictámenes negativos sobre los dos informes de evaluación que prevé la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. El primero fue sobre la evaluación de resultados de las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional remitida por el Ministerio de Hacienda. Entre las instituciones examinadas en este informe se encuentran todos los ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

En el razonamiento del dictamen el órgano contralor afirma que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos”. Tampoco “se asocian los resultados obtenidos de la evaluación en términos de cumplimiento de objetivos y metas con los recursos empleados, y no se cuenta con indicadores de eficiencia o economía que aporten información útil y veraz para el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos” (CGR, 2005).

El segundo dictamen negativo se refiere al informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de MIDEPLAN. En este caso la Contraloría reconoce avances en materia de cobertura con respecto a los dos años anteriores, pues 95 instituciones (de 108) entregaron la información respectiva. No obstante, señala que no existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado. Termina apuntando que el informe no permite obtener conclusiones acerca de si las instituciones, los programas y los subprogramas están cumpliendo con los fines para los cuales fueron creados (CGR, 2005).

Por otra parte, en el 2004 no se resolvió la debilidad de las contralorías de servicios de las instituciones públicas reportada en el Décimo Informe, en virtud de que continúan bajo el amparo legal de un decreto ejecutivo, a pesar de que se encuentran en la corriente legislativa dos propuestas de ley para normar este aspecto. Lo que sí sucedió en este ámbito fue una disminución en la cantidad de contralorías, lo cual representa un cambio con respecto a años anteriores. La reducción se dio sobre todo en las instituciones del sector salud, específicamente en la CCSS, donde se pasó de 112 a 98 contralorías entre 2003 y 2004 (MIDEPLAN, 2005).

### Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica

En el año 2004 se suscitaron dos escándalos de corrupción que vincularon a importantes figuras de los partidos políticos tradicionales -incluyendo a tres expresidentes de la República y otros funcionarios de alta jerarquía política- relacionados con compras del Estado en dos de las principales instituciones autónomas del país. Sobre este tema, el Informe plantea una serie de interrogantes que buscan contribuir al análisis reposado que la sociedad costarricense debe hacer, con el fin de determinar las implicaciones de los escándalos del 2004 y estudiar las correcciones jurídicas o institucionales que deben considerarse. El cuadro 5.9 presenta una síntesis de los principales hallazgos de un trabajo realizado con este propósito. En la segunda parte del informe se presenta el texto completo de esa contribución especial.

### Administración de la justicia

El Décimo Informe documentó cómo en el período 1993-2003 la democracia costarricense mostró progresos en materia de independencia judicial y acceso ciudadano a la justicia, así como en la jurisdicción constitucional para la protección de derechos, los controles al ejercicio del poder y el equilibrio entre poderes. En justicia pronta, en cambio, no hubo avances consistentes, sino una mezcla de logros y rezagos. En lo que respecta a justicia cumplida, la falta de información sistemática dificulta realizar una valoración general. En esta oportunidad no se presenta un análisis detallado sobre el desempeño de la administración de justicia, tal como se hizo en los Informes anteriores. En su lugar se estudia un grupo de indicadores generales de seguimiento y, además, tres temas especiales: la evolución de la justicia penal con énfasis en la penal juvenil, la protección del derecho al trabajo desde la administración activa y en sede judicial, y la capacidad del Poder Judicial para procesar casos de delitos contra la función pública. Como ya se indicó, este último tema se aborda en profundidad en la segunda parte del informe.

CUADRO 5.9

## Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción en Costa Rica

Pregunta	Respuesta
1. ¿Cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años?	Se han producido importantes cambios en el ordenamiento jurídico -directos o indirectos-, para combatir la corrupción. En el 2004 existían más instrumentos, potestades y capacidades. No obstante, estos avances han sido dispares y hay todavía importantes debilidades y vacíos. La principal debilidad de la legislación promulgada excede los límites del campo normativo y se refiere precisamente a que estos avances en los textos legales no han sido acompañados por acciones políticas en los altos niveles de gobierno, que permitan garantizar su eficaz cumplimiento o ejecución.
2. ¿Cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción?	En el marco jurídico costarricense existen figuras que cubren más del 80% de los parámetros establecidos internacionalmente, aunque la mayoría de ellas se ha desarrollado para la fase de procesamiento de casos. No obstante este hallazgo, es preciso considerar que la forma en que se han desarrollado dichas figuras en Costa Rica es insuficiente.
3. ¿Son sancionados los responsables de cometer transgresiones al servicio público?	La precariedad de la información en este sentido no permite dar una respuesta concluyente. No se pudo obtener datos sobre el uso del Derecho Administrativo para sancionar la corrupción, aunque en general los jefes de las instituciones de control coinciden en señalar que se está usando poco. Con respecto a la sanción desde el Derecho Penal, los datos disponibles para Costa Rica refuerzan el criterio mencionado en anteriores informes sobre sus limitaciones para sancionar la corrupción, pues son pocas las denuncias que recibe el Ministerio Público (no llegan al 2% del total de denuncias presentadas en las fiscalías). A pesar de que se creó una instancia especializada para tratar este tipo de casos -la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción-, durante los últimos tres años solo uno de cada cinco expedientes que ingresó a dicha Fiscalía estuvo relacionado con delitos contra los deberes de la función pública. Desde la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 1998, solo una de cada cien personas acusadas por cometer algún delito contra los deberes de la función pública es condenada a pena de prisión efectiva.
4. ¿Cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios?	Esta investigación encontró un vacío de información que impide delinear un panorama sobre su magnitud e importancia en la economía; ni la administración activa, la Autoridad Presupuestaria u otra instancia del Ministerio de Hacienda, ni tampoco la Contraloría General de la República tienen un recuento de los montos totales que compra el Estado costarricense. Un análisis detallado del marco jurídico en materia de contratación administrativa, permite concluir que ésta experimentó modificaciones significativas en los últimos diez años; además ha sido complementada por la jurisprudencia constitucional, de manera que se han sentado las bases para que las compras estatales sean examinadas por los órganos de control y fiscalización, a la luz de criterios de eficiencia, eficacia y oportunidad. No puede hablarse de ausencia de normas jurídicas o grandes vacíos normativos. Sin embargo, quedan etapas del proceso de contratación administrativa sujetas a un margen de discrecionalidad entre la jerarquía política y los cuerpos técnicos de las instituciones: la detección de la necesidad por parte de la administración, la estimación del negocio, la fase de elaboración de los requerimientos (que deben obedecer a un plan de compras institucionales), la decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra, la elaboración del cartel o pliego de condiciones y la adjudicación de los procesos.
5. ¿Qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004 a la luz del marco jurídico sobre compras estatales existente?	Los procesos de compras que generaron los escándalos de 2004, ICE-ALCATEL y CCSS-Finlandia, plantean tres vertientes de discusión con respecto a la forma en que funciona en la práctica el actual ordenamiento jurídico: i) se pueden establecer mecanismos de excepción mediante los cuales se extraen ciertas compras de la aplicación del ordenamiento jurídico (caso CCSS), ii) aunque se cumpla con rigurosidad el marco jurídico, éste todavía deja etapas en la contratación administrativa con un amplio margen de discrecionalidad (sobre todo en la determinación de la necesidad por llenar y la elaboración de los requerimientos) en las que no hay transparencia sobre las decisiones adoptadas y que dejan márgenes para que actores interesados del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones; iii) a pesar del amplio ordenamiento jurídico, las entidades con competencias de control pueden no ejercerlas efectivamente.

CUADRO 5.9 (continuación)

Pregunta	Respuesta
6. ¿Qué debe entenderse por corrupción política?	Existe un amplio debate académico, cuyo punto de partida es entender la corrupción como una conducta de un funcionario público que se desvía de sus deberes para buscar un beneficio particular. No hay consenso sobre los componentes básicos de la definición de corrupción, ni acerca de su tipología, origen, causas y consecuencias. Hay dos aspectos por resaltar en lo que concierne a la experiencia costarricense: i) no toda conducta ilícita es corrupción, ii) no todo acto de corrupción está jurídicamente definido, por lo que se carece de un marco para procesar a los sospechosos.
7. ¿Cuáles son estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica?	En un efectivo marco para el combate a la corrupción deben interactuar equilibradamente tres tipos de funciones: i) prevenir, ii) controlar y detectar, iii) procesar los casos detectados y sancionar cuando se encuentren culpables. Se destaca que la fase represiva no puede asumir toda la responsabilidad de la lucha contra la corrupción, ni ésta debe descansar exclusivamente en el Derecho Penal, que tiene muchas limitaciones por la lentitud de los procesos, los altos costos y la dificultad de quebrar el principio de inocencia. Este sistema opera como un complemento de otros sistemas sociales, como el de la moral, o el de la política, cada uno de los cuales debe mantener sus roles. Desde la política, filtrando y procesando a los líderes corruptos y promoviendo canales para la transparencia y la participación de los ciudadanos; desde la moral, complementando al estado de Derecho con valores generales.
8. ¿Cómo se ve a Costa Rica internacionalmente?	Comparada con el resto del mundo, Costa Rica se ubica por lo general en una posición media-alta (aunque tiende a deteriorarse), después de todos los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y otras naciones industrializadas. En este nivel intermedio Costa Rica se localiza frecuentemente junto a los países de Europa del Este. En el contexto latinoamericano el país continúa ocupando las mejores posiciones, a menudo por debajo o junto a Chile y Uruguay. Tres ámbitos son señalados con mayores problemas de corrupción: los servicios médicos, solo superados por los partidos políticos (rasgo distintivo de Costa Rica) y la policía, lo cual es una señal de alerta si se considera la función que esta última estructura cumple dentro del sistema de controles del Estado y como puerta de entrada al sistema judicial.

Fuente: Resumen del capítulo 7.

En los aspectos puntuales valorados este año, se presentó una mejoría en los indicadores de productividad del Poder Judicial y se detectaron debilidades en la protección del derecho al trabajo desde la administración de la justicia y desde la administración activa. Con respecto al desempeño de las fiscalías, el nombramiento de un nuevo Fiscal General repercutió en una reducción de los expedientes en trámite, pues se logró bajar el volumen que venía acumulándose desde 1998. Sin embargo, no se reportaron avances en la gestión procesal en el ámbito penal, pues no se pudo disminuir la duración de los procesos que llegan a juicio, ni el número de presos sin condena con más de nueve meses en privación de libertad.

### Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia

Para valorar la eficacia de los procesos en el Poder Judicial se utiliza

el indicador de casos en trámite por cada mil casos entrados en primera instancia. Por su parte, la capacidad del sistema para dispensar justicia pronta es analizada a través de indicadores que dan cuenta de cómo se distribuye la carga de trabajo judicial, tales como la entrada neta y los casos en trámite por juez. Finalmente, en lo que concierne a la productividad se emplea el número de casos salidos por juez y la tasa de congestión judicial. No se explora en esta sección la capacidad del sistema para sancionar y permitir la reparación de daños, conocida como justicia cumplida. En su lugar, en la segunda parte de este Informe, el capítulo “Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción en Costa Rica”, explora el tema del procesamiento de los responsables de delitos contra la función pública en los últimos diez años.

En el 2004 la carga de trabajo judicial mantuvo un crecimiento

moderado. El volumen global de asuntos recibidos fue de 953.847, lo cual representa un aumento de 3% con respecto al 2003. Como ha sido la tónica, la materia de tránsito continúa aportando más de la mitad del total de asuntos ingresados en sede judicial (54%)<sup>28</sup>. La entrada neta ascendió a 485.744 casos, la cifra más alta desde que se calcula esta variable. Se recibieron 14.620 asuntos más que en el 2003. Los casos en trámite al finalizar el año presentaron una reducción de unos 16.000 asuntos con respecto al período anterior. En esta disminución jugaron un papel trascendental las materias penal y de tránsito, mientras la de pensiones alimentarias registró un aumento significativo (9.000 casos más que en el 2003). No obstante, se considera que las cifras reportadas tanto para esta materia, como para la contenciosa y la civil de hacienda están sobreestimadas, pues algunos despachos no realizan la

depuración trimestral a la que están obligados (Solana, 2005).

El Poder Judicial también experimentó un progreso en su capacidad institucional medida en términos de la cantidad de jueces, con lo que en teoría estaría habilitado para ofrecer un mejor servicio. Hace diez años (1995) había un juez por cada 8.050 habitantes y en el 2004 hubo uno por cada 5.901. La creación de más plazas de juez que ha tenido lugar en la última década (289) ha estado en consonancia con el incremento de la entrada neta, lo cual ha permitido mantener relativamente estable el indicador “entrada neta por juez”. El aumento de casos netos entrados por año implicó que los casos en trámite por juez reflejaran una mejoría (se situaron por debajo de los 700 casos), atribuible casi en su totalidad a las materias penal y de tránsito. De igual forma, considerando los “casos salidos netos por juez” y la disminución en la tasa de congestión (la más baja desde el 2000, que representa la cantidad de trabajo que no pudo terminarse en el año y en la que el impulso procesal corresponde al Poder Judicial), son notorios los progresos en lo que respecta a la productividad del sistema de justicia (cuadro 5.10).

En vista de la tendencia ascendente de los casos atendidos en materia penal, que en relación con el año 2000 crecieron un 36%, se dedica una sección del capítulo a analizar sus características y el comportamiento de sus principales indicadores.

### Crece el uso del Derecho Penal

En administración de la justicia, resulta cada vez más frecuente la propensión

de la ciudadanía a utilizar el Derecho Penal como instrumento para solucionar problemas sociales que no han podido abordarse desde la política pública. De ahí que se tiende a pensar en el castigo más que en la disuasión o la prevención (E: Esquivel, 2005). Este factor incide en el Poder Judicial, donde llaman la atención el fuerte aumento mostrado por la materia penal, especialmente en los dos últimos años, y el crecimiento del número de personas con más de seis meses en prisión preventiva.

En el 2004, a pesar del notable incremento en la cantidad total de expedientes entrados en materia penal, tendencia que inició en el 2000, disminuyeron los casos en trámite, por primera vez desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal (1998). Sin embargo, esta reducción no está relacionada con una mejor gestión procesal penal, ya que en juzgados y tribunales penales los casos en trámite continuaron aumentando, por el exceso de expedientes remitidos por las fiscalías (27.000 más que en el 2003). Esto se debe al descenso del circulante global en las fiscalías que integran el Ministerio Público, el cual bajó en 14.249 asuntos (17,2%), pese a que se recibieron casi 7.000 denuncias netas más que en el 2003.

Tres factores incidieron en esta situación: el nombramiento de un nuevo Fiscal General a finales del 2003 y los cambios introducidos por éste en el sistema de trabajo de los fiscales, la apertura de nuevas plazas de fiscal para disminuir el exceso de trabajo (en el 2003 el Ministerio Público disponía de 270 plazas de fiscales; en el 2004 se le concedieron otras 20 con

carácter ordinario y 10 adicionales en forma extraordinaria) y la reactivación del Consejo Fiscal, conformado por el Fiscal General y los fiscales adjuntos, quienes se reúnen una vez al mes para discutir sobre la gestión de los asuntos bajo su responsabilidad.

Asimismo, las fiscalías recurren cada vez con mayor frecuencia a las solicitudes de desestimación. Solo en uno de cada diez casos tramitados por el Ministerio Público, los fiscales consideran que existe prueba suficiente para acusar y llevar a juicio al presunto autor del delito. Los expedientes salidos con una acusación fiscal crecieron en casi 4.000 resoluciones con respecto al 2003, pero aun así su proporción dentro del total (9,6%) fue similar a la que esta variable viene registrando desde el año 2000. Por otra parte, los criterios de oportunidad, que constituye una medida que se solicita cuando el Ministerio Público considera que el caso no tiene mayor significancia social y, por tanto, desiste de formular la acusación, aumentaron más del doble en relación con la cifra reportada para el 2003 (8.569 *versus* 3.929)<sup>29</sup>. El motivo de este incremento fue el interés por evacuar casos de escasa trascendencia y, al mismo tiempo, cumplir con la política de fijación de plazos adoptada por el Fiscal General (Solana, 2005). Estas medidas, si bien tienen una incidencia en las cifras de desempeño institucional del Poder Judicial, plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no satisfizo su derecho a una justicia pronta y cumplida<sup>30</sup>.

CUADRO 5.10

#### Algunos indicadores del desempeño del sistema de administración de la justicia. 2000-2004

Año	Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Salidos netos por juez	Tasa de congestión (porcentaje)
2000	977	6.756	720	704	718	33,6
2001	966	6.560	750	724	674	36,7
2002	996	6.282	726	722	669	37,5
2003	997	6.105	706	704	686	34,5
2004	934	5.901	690	644	692	31,7

Fuente: Solana, 2005.

La disminución de expedientes en el Ministerio Público incide en el comportamiento de otros datos de justicia pronta, pues redundan en un aumento de la carga de trabajo en los juzgados y tribunales penales. La cantidad de presos sin condena por más de seis o nueve meses sigue creciendo (gráfico 5.14) y la duración promedio de los expedientes fallados con sentencia en materia penal en el 2004 fue idéntica a la del 2003, aunque en el último año aumentó en una semana la duración de la etapa de juicio y disminuyeron en la misma proporción las etapas preparatoria e intermedia. Las medidas adoptadas por el Poder Judicial para reducir la duración de los juicios penales no han surtido, hasta el momento, el efecto deseado. Como muestra de ello, en el 2004 la mayor duración recayó en el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, con 27 meses y 1 semana.

**Justicia penal juvenil**

Como insumo para el presente Informe, este año se realizó un análisis más detallado de la materia penal juvenil, la cual, después de mostrar una tendencia ascendente entre 1997 y 2001, se ha estabilizado en un promedio de alrededor de 11.600 denuncias anuales durante los últimos tres años<sup>31</sup>.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia Penal Juvenil<sup>32</sup>, en mayo de 1996, los registros en esta materia revelan que el 65% de los casos denunciados corresponde a delitos, un 25% a contravenciones y un 10% a infracciones a la Ley de Tránsito. En cuanto al sexo de los menores, el 83% son hombres y un 17% mujeres. En el 2004 la cantidad de casos netos entrados en este ámbito disminuyó por segundo año consecutivo y su nivel fue levemente superior al reportado en el 2002 (Solana, 2005).

El hallazgo más importante en esta materia es que la incidencia de la criminalidad en jóvenes no es mayor que en adultos; por el contrario, el crecimiento registrado anualmente entre los primeros es diez veces menor que el de la criminalidad adulta (medida por el número de denuncias

que ingresan cada año). La tasa de menores infractores por 100.000 habitantes ha aumentado de 242 en 1997, a 321 en el 2004. El crecimiento ha sido mayor en las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón); en el caso de Limón (cuadro 5.11), aunque la incidencia de la criminalidad juvenil es baja con respecto al total nacional - los delitos y contravenciones cometidos en esa provincia apenas representan un 8% de los reportados para todo el país- en los últimos cuatro años da cuenta del 35% de las denuncias de homicidios cometidos por menores de edad (Solana, 2005).

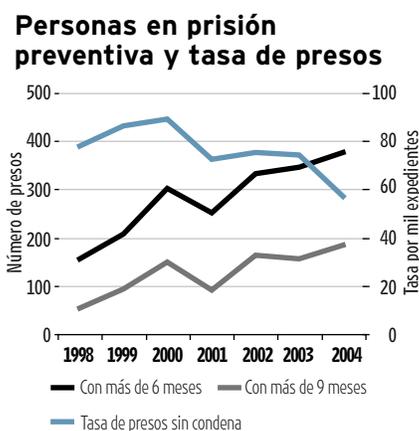
Los delitos contra la propiedad abarcan el 43% de los hechos delictivos cometidos por los jóvenes. El robo es el más usual, con unos 2.200 menores denunciados por año, seguido por las infracciones a la Ley de Psicotrópicos (19%), la mayoría relacionadas con tenencia de droga para consumo. Los menores acusados de homicidio oscilan entre 25 y 50 por año, aunque en promedio solo unos 15 resultan condenados. También llama la atención el crecimiento en la cantidad de tentativas de suicidio, cuyo promedio anual pasó de 45 entre 1999 y 2001, a 78 en el período 2002-2004. Los delitos de índole sexual muestran un crecimiento vertiginoso: duplicaron su volumen entre 2000 y el 2004. Destacan en este grupo los abusos sexuales y las violaciones.

Entre las resoluciones más comunes que se dictan en la materia penal juvenil están las desestimaciones (40%) y los sobreseimientos definitivos (28%). Hasta el año 2002, el porcentaje de sentenciados sobre los que recaía una condenatoria osciló entre 59% y 68%, en 2003 descendió a 53% y para el 2004 bajó a 45%. En este último año por primera vez resultaron más menores absueltos que condenados (369 versus 309); se aduce en este sentido la falta de colaboración por parte de ofendidos y testigos para comparecer en los juicios. A casi la mitad de los condenados se les dicta una libertad asistida. La medida más fuerte es el internamiento en un centro especializado y se impone a un grupo que oscila

entre 40 y 70 menores por año, fundamentalmente por los delitos de homicidio, violación y robo agravado (menos del 1% de los menores acusados). La comparación entre las materias penal y penal juvenil permite determinar que la relación porcentual de casos entrados por provincia es prácticamente idéntica entre ambas.

Entre el 13% y el 15% de los delitos cometidos en estas dos materias son contra la vida.

GRAFICO 5.14



Nota: Los valores de personas con más de nueve meses de prisión preventiva también están incluidos en los de personas con más de seis meses.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2005.

CUADRO 5.11

**Tasa de menores infractores de la Ley Penal Juvenil según provincia. 1997 y 2004**  
(tasas por cien mil habitantes)

	Tasa		Aumento porcentual
	1997	2004	
Total	242	321	32,6
San José	280	370	32,1
Alajuela	217	258	18,9
Cartago	253	327	29,2
Heredia	224	293	30,8
Guanacaste	185	287	55,1
Puntarenas	226	331	46,5
Limón	202	301	49,0

Fuente: Solana, 2005.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA**

Véase Solana, 2005 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Débil protección del derecho al trabajo

En el año 2000, la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* encontró, problemas en la tutela del ejercicio de la libertad sindical, en razón de los cuales el Estado costarricense ha sido objeto de varias demandas y quejas de organizaciones laborales y sindicales ante la OIT (Programa Estado de la Nación, 2001). En esta edición no se profundiza específicamente en el tema de libertades sindicales, sino que se examina la forma en que el Estado protege a las y los trabajadores, primero desde la administración activa y luego desde la administración de justicia, cuando se producen violaciones a alguno de los derechos relacionados con el trabajo. Tampoco se incluyen datos de otras instancias administrativas en materia de protección de derechos laborales como lo son el INS y la CCSS.

Como principal hallazgo de esta sección, se constata que el Estado costarricense tiene débiles instrumentos en la administración activa para proteger a los trabajadores de violaciones a sus derechos, mientras en la administración de justicia existen problemas para impartir una justicia pronta y cumplida en materia laboral.

Las principales herramientas para proteger el derecho al trabajo desde la administración activa los tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Además de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNIT), esa cartera cuenta con la Oficina para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los Trabajadores Adolescentes, la Unidad de Igualdad de Género y el Departamento de Relaciones Laborales -con la responsabilidad de la conciliación y la mediación en conflictos- además de una línea telefónica gratuita para atender quejas y brindar asesoría general a los trabajadores.

La instancia que despliega la mayor actividad en este campo es la DNIT, órgano técnico del MTSS, cuyo propósito es asegurar, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación de

trabajo y la protección de las y los trabajadores en el ejercicio de sus labores; asimismo, asesora y apoya a empleados y empleadores para mayor observancia de la Ley (recuadro 5.6). Entre el 90% y el 95% de las actividades que realiza esta Dirección se asocia con la inspección de establecimientos de trabajo en las diferentes ramas de actividad económica. Desde 2002, la DNIT ha estado en constante transformación, y

en ese contexto destacan el proceso de la descentralización regional de la inspección laboral y el incremento de la autoridad de los inspectores, además del progreso en la profesionalización de estos últimos, que en más del 95% de los casos son abogados y están sujetos al régimen de Servicio Civil (Grupo de Trabajo de Viceministros de Comercio y Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana, 2005).

#### RECUADRO 5.6

#### Marco legal de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo

Los instrumentos legales que han delimitado históricamente la responsabilidad institucional de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo son:

- Convenio 81 de la OIT, "Sobre la inspección del trabajo", adoptado en la XXX Conferencia de esta Organización en 1947 y ratificado por Costa Rica en 1960. Se refiere a la industria y el comercio, y establece que todo miembro de la OIT que tenga en vigencia este convenio debe mantener un sistema de inspección del trabajo en los lugares donde se desarrollan esas actividades, y que los inspectores que laboren para ese sistema deben velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.
- Convenio 129 de la OIT, "Sobre la inspección del trabajo en la agricultura", adoptado en la LIII Conferencia de 1969 y ratificado por Costa Rica en 1972. Según este convenio, todo miembro de la Organización que lo tenga en vigencia debe mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura.
- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, n° 1860, del 21 de abril de 1955, reformada por las leyes 3095, de febrero de 1963; 4076, de 6 de febrero de 1968, y 4179, de 22 de agosto de 1968.
- Ley General de la Administración Pública, n° 6227, del 2 de mayo de 1978, especialmente los artículos 83 a 90, relativos a la desconcentración, los cambios de competencia en general y la delegación.
- Reglamento de Reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Decreto Ejecutivo 1508-TBS, del 16 de febrero de 1971, especialmente el Título IX, "De la Descentralización y la

Desconcentración en el MTSS", artículos 74 a 81.

- Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo, Decreto 28578, publicado en el Alcance 28 a *La Gaceta* n° 76, del 18 de abril del 2000, que define tanto las funciones, competencias y atribuciones de la Inspección de Trabajo, como su estructura organizativa.
- Recomendaciones 20, 81 y 82 de la OIT sobre la inspección de trabajo. Son recomendaciones relativas al objeto, funciones, poderes, organización y tipos de inspección, así como a las materias de salud ocupacional y tripartismo.

Adicionalmente, la Ley 6727, Ley de Riesgos del Trabajo, estipula que todo patrono está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, exclusivamente por medio del INS. Según la normativa, "constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades. El seguro contra los riesgos del trabajo es obligatorio, universal y forzoso en todas las actividades laborales. La ley faculta al Instituto Nacional de Seguros a crear un cuerpo de inspectores, los cuales podrán ordenar la suspensión o cierre de los centros de trabajo, donde se cometan infracciones". Por su parte, la Ley Constitutiva de la CCSS (n° 17, de 1943), en su artículo 20, contempla la existencia de un cuerpo de inspectores con los deberes y las atribuciones señalados en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargados de velar por el cumplimiento de la ley. Estos inspectores velan por la inscripción de asegurados y los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Fuente: Solana, 2005, con base en MTSS, 2004.

La insuficiencia de recursos disminuye las capacidades institucionales para dar una amplia cobertura de inspección. En el quinquenio 2000-2004 solamente se logró cubrir a un 5,6% de los patronos, y en 2000 y 2001 se redujo de 91 a 81 el número de inspectores que atienden los centros de trabajo en todo el país. Para el período 2003-2004 un 70% de las inspecciones se hizo de oficio, mientras el 30% restante se originó en denuncias. Si se consideran las revisiones que se efectúan durante la segunda inspección, el número de visitas en el período 2002-2004 ascendió a 11.066, 12.264 y 13.273, respectivamente. En un estudio realizado por el MTSS en los años 2000 y 2001 se determinó que las infracciones se presentan con mayor frecuencia en restaurantes, sodas y cantinas, tiendas y *boutiques*, industria de la madera y construcción, y servicio de transporte y telecomunicaciones (Largaespada, 2002).

También se presentan limitaciones en la función de mediación y conciliación, porque el Departamento del Relaciones Laborales carece de recursos humanos y financieros suficientes, sobre todo en sus oficinas regionales, para cumplir su mandato. En muchas oficinas regionales, por ejemplo, las funciones de inspeccionar y a la vez mediar y conciliar recaen en el mismo funcionario (Grupo de Trabajo de Viceministros de Comercio y Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana, 2005).

La inspección de los centros de trabajo contempla las siguientes fases: la denuncia, que puede ser de oficio o de parte, la visita para corroborar la denuncia o para detectar infracciones laborales, la visita de revisión, la elaboración del acta de revisión y el informe de la denuncia y, finalmente, la denuncia ante los tribunales de trabajo (MTSS, 2004).

Entre el 78% y el 86% de las inspecciones efectuadas en los últimos tres años permitió detectar infracciones, y, consecuentemente, elaborar una prevención al patrono, para luego realizar una segunda visita a fin de comprobar si se había corregido la situación detectada. El porcentaje de incumplimiento patronal ante las prevenciones (12%),

provoca que cada año la DNIT presente entre 600 y 800 demandas ante los tribunales de justicia.

La Dirección no lleva estadísticas continuas de los resultados de las acusaciones que presenta en los tribunales de justicia. En un estudio realizado en el año 2000, con base en 176 actas de sentencia que le fueron notificadas al Ministerio, se detectó que en el 97% de los casos la parte acusada pertenecía al sector privado y solo el 3% correspondía al sector público (Vargas et al, 2001). De acuerdo con el resultado de las sentencias, 82 (47%) fueron condenatorias, 88 (50%) absolutorias, en 4 hubo conciliación (2%) y en otras 2 (1%) el juez declaró prescrita la demanda. El tiempo promedio transcurrido entre la inspección y la revisión (segunda visita) fue de dos meses y medio, mientras que entre la inspección y la sentencia la duración resultó de quince meses y una semana.

En lo que respecta a la protección de los derechos laborales en el sistema de administración de justicia, existen 94 juzgados de primera instancia que atienden esta materia; una cuarta parte de ellos es de mayor cuantía y el resto de menor cuantía<sup>33</sup>. El principal hallazgo en este ámbito es que la conflictividad en las relaciones laborales se mantiene estable, con tendencia al descenso. Si se relacionan los juicios ordinarios<sup>34</sup> en materia laboral (que representan el 75% de los casos) con la población ocupada en el país, se identifica una tendencia descendente en el valor de la tasa de juicios ordinarios por cada 100.000 ocupados. Durante la última década, al menos en sede judicial, no

se ha dado un incremento de conflictos entre patronos y empleados, ya que el incremento de las demandas ordinarias ha sido inferior al de la población ocupada (cuadro 5.12).

Los casos laborales ingresados en sede judicial han permanecido estables en los últimos cuatro años (2001-2004), con una entrada promedio de 20.500 asuntos. Los juicios ordinarios, riesgos del trabajo e infracciones al Código de Trabajo abarcan el 92% de los casos entrados en materia laboral<sup>35</sup>. Por su parte, el volumen de expedientes en trámite en el 2004 era de 30.123, nivel similar al del año precedente (30.153) y al reportado al concluir 1997 (30.084), los más altos del último decenio. De los 30.123 expedientes activos al 31 de diciembre del 2004, el 60% (18.079) radicaba en los juzgados de mayor cuantía.

La administración de justicia en materia de trabajo en primera instancia ha venido desmejorando en los últimos tres años, por cuanto los casos pendientes han aumentado en más de 6.000 asuntos, a pesar de que la entrada de demandas nuevas permaneció estable. Se encontró que existe una concentración de casos, así como una mayor duración, en el Juzgado de Trabajo y el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José; más de la mitad de los expedientes en trámite en el país se encontraba en estas dos oficinas. La eficiencia de estos dos “megadespachos” está por debajo de la que ofrece el conjunto de oficinas del resto del país. Un aspecto preocupante para los sectores más vulnerables, que reciben menores remuneraciones, es que el Tribunal de

CUADRO 5.12

**Población ocupada, juicios ordinarios y tasa de juicios ordinarios**

Año	Población ocupada	Juicios ordinarios	Tasa por 100.000 ocupados
1995	1.168.055	11.412	977
2001	1.552.924	15.563	1.002
2002	1.586.491	15.299	964
2003	1.640.387	15.063	918
2004	1.653.879	14.519	878

Fuente: Solana, 2005.

Menor Cuantía es el que muestra un balance más desfavorable, pues en el 2004 su entrada representó el 31% del total de casos entrados en los juzgados de menor cuantía, pero la cantidad de expedientes en trámite que reportó al finalizar el año (7.125) abarcaba el 59% del total existente en ese tipo de dependencias.

Otra variable que refleja el atraso en la administración de la justicia laboral en el Segundo Circuito Judicial de San José, es la duración promedio de los juicios ordinarios de mayor cuantía que se resolvieron mediante sentencia, que regularmente viene a ser el doble de la que se registra en el resto del país.

Por su parte, el número de tribunales de segunda instancia asciende a diez, uno por cada circuito judicial, a excepción del Primero de San José<sup>36</sup>. Del año 2000 en adelante, más del 90% del circulante laboral en segunda instancia se encuentra en el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, oficina que cerró el 2004 con 4.065 expedientes en trámite, es decir, 1.773 más de los que reportó al comenzar el año<sup>37</sup>. En esto influye el elevado volumen de casos de jerarquía impropia (apelaciones de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional) que ingresan a este Tribunal, pues entre los años 2000 y 2003, se recibió un promedio de 2.400 expedientes anuales de este tipo; en el 2004 su número ascendió a 4.227, equivalentes al 68% de los casos ingresados.

CUADRO 5.13

### Casos en trámite en materia de trabajo al concluir el año. 1995-2004

Año	Total	Juzgados de mayor cuantía	Porcentaje
1995	27.486	21.251	77,3
1996	27.411	20.251	73,9
1997	30.084	22.289	74,1
1998	29.079	22.438	77,2
1999	26.767	19.397	72,5
2000	28.141	21.515	76,5
2001	23.839	14.906	62,5
2002	26.498	14.612	55,2
2003	30.153	16.130	53,5
2004	30.123	18.079	60,0

Fuente: Solana, 2005.

Con respecto a los votos de fondo dictados en materia laboral por la Sala Segunda, los resultados obtenidos a lo largo de los últimos diez años permiten afirmar que el 65% de las veces se confirma la resolución dictada en el tribunal de segunda instancia, en el 25% se revoca y en el 10% restante se modifica. Respecto a la duración de los procesos, el valor del 2004 (5 meses y 3 semanas) supera en más de 2 meses al que tuvo lugar entre 1999 y el 2002, pero aun así es menor que los registrados en 1996 y 1997 y, entre todas las materias que tienen recurso de casación, es la que presenta el valor más bajo.

### Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país

En esta sección se incorporan elementos para valorar si la conducción de la política exterior costarricense se acercó al logro de la aspiración que refiere a la defensa de los intereses nacionales, la promoción de los valores de la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible, y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el país. La discusión en 2004 estuvo centrada en cinco hechos: la conclusión de la negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y el hecho de que Costa Rica terminara sola el proceso de negociación; la elección del expresidente Rodríguez como Secretario General de la OEA y su posterior renuncia, a un mes de haber asumido el cargo; el escándalo por el pago de salarios y compensaciones económicas a funcionarios de la Cancillería con fondos provenientes de Taiwán; el asesinato de tres diplomáticos chilenos por un guardia de seguridad del gobierno costarricense y el voto de la Sala Cuarta que declaró inconstitucional la posición del Gobierno con respecto a la invasión en Iraq.

### La promoción de valores en la agenda global

En 2004 hubo resultados contradictorios en la aspiración de que la acción internacional de la democracia costarricense sea un medio para la promoción de la paz, la democracia y los derechos

humanos. La posición asumida por la administración Pacheco con respecto al conflicto bélico en Iraq (Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004), no fue un factor coadyuvante en ese sentido y, de hecho, fue declarada inconstitucional por la Sala Cuarta. El órgano constitucional obligó al Gobierno a solicitar a Estados Unidos el retiro de Costa Rica de la lista de la coalición de países que intervino en aquella nación, por considerar que el apoyo moral o material al empleo de acciones armadas, como medio para la consecución de fines políticos, fuera del marco previsto y regulado por el sistema internacional de las Naciones Unidas, resulta incompatible con el derecho de la constitución costarricense, “pues infringe las regulaciones constitucionales relacionadas con conflictos bélicos”, con la paz como valor constitucional, y con la *Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*. Indicó además la Sala que, en adelante, “el concepto de la paz se erige como parámetro constitucional vigente y válido para confrontar y juzgar lo actuado por las autoridades públicas” (voto 9992-04). Los recursos de inconstitucionalidad que condujeron a estos fallos fueron promovidos por el Colegio de Abogados, la Defensoría de los Habitantes y un ciudadano.

Con esta actuación, la Sala Cuarta establece que los actos de política exterior son susceptibles de discusión en sede constitucional, lo que limita las esferas de ejercicio del poder que no están sometidas al escrutinio ciudadano. El voto citado restringe futuras decisiones de política exterior, por cuanto relaciona dichos actos con lo que el mismo órgano ha calificado como “Derecho de la Constitución”, que incluye no solo las normas positivas, sino los valores y la ideología contenida en la Constitución Política costarricense, comenzando por el concepto de democracia, que incluye la paz como valor esencial.

La posición ante el conflicto bélico en Iraq contrasta con la tendencia de largo plazo que ha mantenido la política de Estado costarricense en materia de promoción de valores, área en la que muestra una posición constante y coherente. Un análisis de los primeros discursos que cada Administración pronuncia ante la

Asamblea de las Naciones Unidas (en el período 1990-2002) permite concluir que en este foro, el único de alcance global, la posición de Costa Rica tiene como columna vertebral la promoción del ideal de la paz basada en el Derecho, la cooperación, la salida negociada a los conflictos y el respeto a los derechos humanos. En estos discursos el país aboga por la negociación, firma, vigencia y apego a instrumentos jurídicos en diversas áreas, pero especialmente a aquellos que se enfocan en los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el desarme. Por tal razón, el apoyo a la invasión en Iraq constituye una ruptura de la tradición costarricense de promoción de valores en instancias internacionales. La postura asumida por la Administración Pacheco debilita el pilar fundamental en el que se ha sustentado el modelo civilista de seguridad del Estado: el Derecho y las organizaciones internacionales como alternativa a las armas.

Con la misma perspectiva, el país mantiene una posición “proactiva” al plantear recomendaciones de tipo jurídico para resolver problemas de la comunidad internacional. Esta línea tradicional de apego a la juridicidad se traduce en un llamado o exhortativa a que todos los países miembros de la ONU acepten sin límites ni condicionamientos la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, como un medio para fortalecer la solución pacífica de controversias, a través del Derecho.

Con respecto a la agenda económica global, el discurso costarricense insta a la apertura de los mercados de las naciones industrializadas y ataca los subsidios y todas las expresiones del proteccionismo comercial de los países desarrollados, a la vez que llama al fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales para que realmente cumplan el papel de apoyar a las economías emergentes a superar sus debilidades.

### Patrones de votación de Costa Rica en materia de derechos humanos<sup>38</sup>

Una revisión pormenorizada de los votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los años 2003 y 2004, permite identificar los siguientes patrones<sup>39</sup>:

- La mayoría de las resoluciones se aprueba por consenso, pero cuando hay votaciones Costa Rica no registra votos en contra<sup>40</sup> y nunca rompe los consensos, a pesar de que cualquier país tiene la facultad de hacerlo pidiendo votación sobre la resolución que se discute.
- Costa Rica vota con las mayorías, con pocas excepciones. En el período analizado, el 91% de las 54 resoluciones por las que el país votó a favor, fue aprobado. Solo en cinco ocasiones en que el país votó a favor no se consiguió la mayoría suficiente para aprobar la resolución.
- Cuando el voto costarricense se aleja de las mayorías lo hace a través de votos en abstención.
- Las alianzas constituyen la más fuerte determinación del voto, sobre todo en situaciones diplomáticamente complejas. Costa Rica se mueve con cautela dentro del grupo de naciones aliadas “tradicionales” (los países del continente americano menos Cuba- y las naciones europeas). Tiende a abstenerse ante resoluciones presentadas por países que no están en su bloque tradicional.
- Otro patrón detectado en los votos de Costa Rica es la tendencia a abstenerse en las resoluciones sobre Medio Oriente. Cabe señalar, no obstante, que sobre este tema hay un importante grupo de países que utilizan el recurso del voto abstención, pues se trata de resoluciones en las que el voto de la Comisión suele estar bastante dividido.

En este mismo órgano Costa Rica ha tenido un papel de liderazgo al presentar propuestas como las denominadas “Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos”, “Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible” y “Medidas complementarias del Decenio de las Naciones para la educación en la esfera de los derechos humanos”. Estas resoluciones fueron

aprobadas en forma unánime. La participación nacional en esta Comisión ha sido aprovechada para posicionar la promoción de la vinculación entre medio ambiente y derechos humanos, a tal punto que se considera a Costa Rica como el país pionero en esta materia.

### Similitud o diferenciación del voto de Costa Rica y el de Estados Unidos

Siempre en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, al comparar los votos de Costa Rica con los de Estados Unidos, su principal socio comercial y destino de un 47% de sus exportaciones (PROCOMER, 2005), se constata que el patrón general de votación entre ambos países es diferente. Por lo tanto, no hay evidencia de que el “voto de Estados Unidos” sea un factor determinante en el comportamiento de Costa Rica en las votaciones en la Comisión. La conducta costarricense parece estar más influenciada por sus propios valores y principios, así como por la conducta de su bloque aliado tradicional, con respecto al cual Estados Unidos mantiene un patrón individual de votación (cuadro 5.14).

De las 74 resoluciones sometidas a votación en 2003 y 2004, Costa Rica votó a favor del 73% y se abstuvo en el 27% restante. Estados Unidos, por el contrario, votó en contra en el 66% de los casos y tan solo en un 30% lo hizo a favor. De las 54 resoluciones que Costa Rica votó favorablemente, Estados Unidos votó en contra en 30 ocasiones. Costa Rica vota en forma distinta del voto de Estados Unidos en resoluciones que abordan el tema del terrorismo. De las dos resoluciones que se presentaron sobre este tema en el período estudiado, Costa Rica apoyó ambas. Por su parte, Estados Unidos solo apoyó una.

En dos aspectos se producen coincidencias en los patrones de votación, sobre todo en resoluciones sobre Medio Oriente. El primero es que las resoluciones en las que Costa Rica opta por la abstención, corresponden a temas que Estados Unidos vota en contra. El segundo aspecto se refiere a los votos favorables que ambos países emiten

RECUADRO 5.7

### Copatrocios de Costa Rica en la comisión de Derechos Humanos de la ONU

Los copatrocios de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se caracterizan por los siguientes elementos:

- Solo se dan en resoluciones de países latinoamericanos o europeos, con cuatro excepciones<sup>41</sup>. Este aspecto se presenta incluso en resoluciones sobre la misma temática. Por ejemplo, de las resoluciones sobre derechos de la niñez, Costa Rica copatrocina las de europeos o latinoamericanos, pero no las de otros grupos de naciones.
- El país se suma a los temas que gozan de un amplio margen de aprobación o que tienen consenso. Todas las resoluciones que Costa Rica copatrocina son finalmente aprobadas.
- Las resoluciones más controversiales, que polarizan a la Comisión de Derechos Humanos, son las que se refieren a las condenatorias a países particulares por problemas de violación de derechos humanos. En este tema Costa Rica no copatrocina ninguna resolución, aunque registra voto en todas, la mayoría de las veces apoyando la condenatoria<sup>42</sup>.

Como una contradicción a esta regla se presenta el caso de la resolución que condena a Cuba por violación de derechos humanos, única de este tipo que Costa Rica copatrocina.

- La posición nacional es muy "proactiva" en los temas relacionados con el estado de Derecho y la administración de justicia, en torno a los cuales copatrocina el 80% y vota a favor de todas las resoluciones. También copatrocina temas como: derechos de la niñez, personas desaparecidas, rechazo a la aplicación de la pena capital, incremento de la función de las organizaciones e iniciativas regionales, derechos de los migrantes, libertad de expresión y de opinión, derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, derechos indígenas, grupos especiales de protección, mejor funcionamiento de los mecanismos de protección, apoyo a los defensores de los derechos humanos, protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

Fuente: White, 2005.

cuando se trata de resoluciones que puntualizan las violaciones a los derechos humanos cometidas por naciones particulares (Cuadro 5.15).

### Se mantiene protagonismo de los temas comerciales y continúan discrepancias con Nicaragua

En materia de defensa de los intereses nacionales, durante el 2004 se mantuvo el fuerte activismo en las negociaciones comerciales, cuyo eje central fue la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. En este caso, al final del proceso se rompió el bloque regional centroamericano y Costa Rica, por considerar que los resultados obtenidos hasta ese momento no representaban el mejor acuerdo para sus intereses, decidió continuar por el camino de la negociación bilateral, la cual concluyó en enero del 2004 (para un análisis detallado del Tratado véase Programa Estado de la Nación, 2004). En el año bajo análisis, el comercio exterior siguió siendo el principal tema de la acción internacional del Estado costarricense, al coincidir negociaciones comerciales a nivel bilateral, centroamericano y extrarregional, estratégicas para el país. Costa Rica también concluyó el proceso tendiente a la firma de un tratado de libre comercio con la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM). Igualmente, la región centroamericana inició las consultas previas con la Unión Europea, con miras a la negociación de un acuerdo comercial permanente, y continuaron las conversaciones para retomar el tema de un tratado de libre comercio con Panamá. Costa Rica, en representación del área centroamericana, sometió a Brasil una propuesta para procurar un tratado de libre comercio entre Centroamérica y el MERCOSUR, la cual se encuentra en evaluación.

En el 2004 hubo además gran actividad alrededor de la defensa de las exportaciones bananeras a la Unión Europea y el rechazo al nuevo régimen de importación de la fruta establecido por esa región, lo cual ha motivado la articulación de una sola posición de los

CUADRO 5.14

### Votos de Estados Unidos y Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 2003-2004

	2003			2004		
	A favor	En contra	Abstención	A favor	En contra	Abstención
Votos de Costa Rica	24	0	9	30	0	11
Votos de Estados Unidos	11	22	0	11	27	3
Coincidencia <sup>a/</sup>	11	0	0	10	0	0

a/ Votaciones sobre una misma resolución en que ambos países coinciden.

Fuente: White, 2005.

países productores latinoamericanos (capítulo 3). Se trabajó, asimismo, en el área de implementación de acuerdos existentes: con Canadá se tramitó cooperación para la capacitación laboral relacionada con la ejecución del tratado, mientras que de Chile y Trinidad y Tobago se recibieron visitas de alto nivel para impulsar negocios entre las partes.

En materia de intereses políticos, Costa Rica logró normalizar sus relaciones con Italia, resquebrajadas por el conflicto surgido a raíz de la construcción de un dique flotante en Caldera, luego de lo cual se anunció que el país será nuevamente sujeto de cooperación para el desarrollo por parte del gobierno italiano. En noviembre del 2004 Costa Rica fue sede de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se aprobaron los estatutos de la Secretaría General Iberoamericana.

Por otra parte, con respecto a la controversia que mantienen Costa Rica y Nicaragua por la navegación de policías costarricenses con sus armas de reglamento por el río San Juan y por los cobros que las autoridades nicaragüenses realizaban a ciudadanos costarricenses que debían o querían cruzar el río, los avances fueron esporádicos y no hubo una recomposición de las relaciones bilaterales. En setiembre de 2002 se firmó un acuerdo entre los cancilleres de ambos países, que congeló el conflicto por un plazo de tres años, con el fin de promover “una búsqueda más desapasionada de soluciones permanentes al diferendo”. Al cierre de la edición de este Informe, vencido el plazo del “congelamiento” pactado en el 2002, Costa Rica anunció su intención de ventilar el diferendo en la Corte Internacional de Justicia, en la Haya. El desenlace de este conflicto es incierto.

El 2003 registró varios episodios de acercamiento bilateral, entre los cuales destaca la suscripción de la “Estrategia para el Desarrollo de las Zonas

CUADRO 5.15

### Votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, según resultado final. 2003-2004

Resultado de las votaciones	2003		2004	
	A favor	Abstención	A favor	Abstención
Aprobada con votación	22	9	27	10
No aprobada	1			1
No se adopta decisión	1		3	
Total	24	9	30	11

Fuente: White, 2005.

Fronterizas Costa Rica-Nicaragua”. En marzo del mismo año, se acordó con el BCIE que este último administraría los recursos que los gobiernos procuraran para la ejecución de la Estrategia. De igual manera, los dos gobiernos suscribieron el “Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos” y otros instrumentos diplomáticos menos relevantes. El gran ausente en los convenios bilaterales en ese año y el siguiente fue el tema de la gobernabilidad de los flujos migratorios de Nicaragua a Costa Rica, hecho que sigue ocasionando roces. A pesar de estos avances acotados, no se conoce de la obtención de recursos para el Fideicomiso del BCIE.

En el 2004 la relación estuvo marcada por varias divergencias en torno al manejo costarricense de las migraciones nicaragüenses y el voto de Nicaragua para la Secretaría General de la OEA, que pusieron de manifiesto el antagonismo latente entre ambas naciones. La candidatura costarricense a la OEA se convirtió en un tema de disputa, al ser Nicaragua el último país en dar su apoyo, aunque Costa Rica ya contaba con la mayoría de votos requerida y se enrumaba hacia el consenso. Además, Nicaragua condicionó su voto hasta “cuando tengamos la seguridad y la certeza de que nuestros conciudadanos van a ser respetados (en Costa Rica) y que no se discuta la soberanía del río San Juan” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004a), con lo cual violó el acuerdo de “congelar”

por tres años el diferendo sobre el río San Juan.

Con respecto al cumplimiento de los compromisos de Costa Rica con la comunidad internacional, la información disponible no permite realizar una valoración general, pues no se cuenta con datos sobre los instrumentos jurídicos que el Poder Ejecutivo ratificó en 2004, ni acerca de las acciones emprendidas para cada uno de los casos pendientes ante instancias de protección de derechos humanos. Sí se tiene conocimiento sobre avances en el esfuerzo del país por mantenerse al día en los informes ante los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos. En el 2004 se respondió oportunamente a la solicitud de informes *ad hoc* de instancias de derechos humanos, se presentaron cinco informes sobre derechos de las mujeres, uno sobre migrantes, siete sobre derechos de los niños, dos sobre no discriminación y cinco de otras materias. En lo que concierne a los grandes tratados internacionales de derechos humanos, Costa Rica tiene pendiente la entrega de siete informes obligatorios.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica acumuló un total de seis denuncias en el período 2000-2005. Una de ellas logró llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se tradujo en una condena al Estado costarricense, por violar el derecho a la libre expresión de un periodista.

## RECUADRO 5.8

**Candidatura costarricense a la Secretaría General de la OEA**

Uno de los cursos de acción desarrollados por el país con especial éxito a partir de los años noventa, es el de posicionar a ciudadanos y ciudadanas costarricenses en puestos de organismos internacionales. Entre 1992 y 2003, Costa Rica presentó un total de 103 candidaturas, con una tasa de éxito del 60% y una proyección mayor en el ámbito de las Naciones Unidas. En el año 2004 la actividad prioritaria de la Administración Pacheco en este ámbito se centró en el impulso de la candidatura del expresidente Miguel Ángel Rodríguez a la Secretaría General de la OEA, el puesto más alto para el que se haya postulado un costarricense. El país invirtió su capital diplomático y político, así como recursos financieros, y logró una elección por aclamación en la XXXIV Sesión Ordinaria de la OEA, realizada en Quito el 7 de junio de 2004. El expresidente Rodríguez se convirtió así en el primer nacional de un país pequeño en asumir la dirección del máximo órgano hemisférico. Sin embargo, renunció a menos de un mes de ocupar el cargo, para responder por su supuesta partici-

pación en un caso de presunta corrupción en investigación judicial<sup>43</sup>.

En materia de conducción de la política exterior, la elección del expresidente Rodríguez evidenció el éxito que tuvo el país, tras varios intentos<sup>44</sup>, al promover un consenso en el Continente para que el siguiente Secretario General de la OEA fuera un centroamericano. Costa Rica basó su discurso en la necesidad de hacer efectivos el principio de igualdad jurídica de los Estados, el cual debería permitir que las naciones pequeñas tuvieran igualdad de oportunidades para aspirar a cargos dentro del sistema interamericano, y el principio de rotación geográfica (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999)<sup>45</sup>. En la articulación de apoyos también se reflejaron dos características de la política exterior de la administración Rodríguez: la preferencia por la proyección continental más que subregional y el liderazgo en materia de derechos humanos y democracia (Proyecto Estado de la Nación, 2002 y Programa Estado de la Nación, 2003). En las anteriores candidaturas de los noventa, Costa Rica solo logró consolidar un bloque de apoyo

de los países pequeños de Centroamérica y el Caribe, pero tuvo dificultades para obtener el respaldo de los países grandes de fuera de la región. En la candidatura de 2003, por el contrario, la estrategia cambió y la prioridad se centró en conseguir apoyos extrarregionales, y fue Uruguay el primero en otorgar el respaldo, seguido por Venezuela, Bolivia y, posteriormente, la totalidad del bloque de los 14 países del CARICOM, con lo cual se logró la mayoría en diciembre del 2003. En marzo del 2004 Costa Rica había conseguido superar su barrera inicial y conformar un bloque latinoamericano, del Caribe y Canadá, al cual se sumó Estados Unidos. Los países de Centroamérica fueron los últimos en apoyar por unanimidad la candidatura costarricense, una vez que ya se había producido un consenso de alcance continental.

Es aún incierto el efecto que tendrá sobre las candidaturas de Costa Rica el lamentable incidente con el expresidente Rodríguez.

Fuente: White, 2005.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Elaine White.

**Se prepararon los siguientes insumos:** "El Tribunal Supremo de Elecciones", de Hugo Alfonso Muñoz; "La protesta social en Costa Rica: acciones colectivas en la sociedad costarricense en el año 2004", de Sindy Mora; "Administración de la justicia", de Emilio Solana; "Estudios de opinión pública en los temas: clima electoral, confianza y satisfacción con instituciones", de Lorena Kikut; "Defensa de los intereses nacionales en la política exterior 2004", de Mayrand Ríos y Daniela Gamboa. "Política exterior de Costa Rica: promoción de valores en la agenda global", de Elaine White, "Estudios de opinión

pública y cultura política de Latinoamérica en el 2004", de Charles-André Goulet.

**Un agradecimiento especial** a Juany Guzmán, Joyce Zürcher, Minor Salas, Constantino Urcuyo y a la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público por sus comentarios sobre el capítulo. Se agradece a UNIMER-La Nación por su apoyo para el estudio de clima electoral.

**La edición técnica** la realizaron Marcela Román, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Ronald Alfaro y Enrique González.

**La revisión y corrección de cifras** estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

**Los talleres de consulta** se efectuaron los días 10 de febrero, 7 de junio y 27 de julio de 2005, con la asistencia de: Yamileth Achong, Rodrigo Aguilar, Manuel Araya, Bernal Arias, Randall Arias, Marta Asch, Robert F. Beess, Diego Brenes, Marta Campos, Gabriela Carro, Rodolfo Cerdas, Hazel Díaz, Miguel Díaz, Héctor Fernández, Roberto Gallardo, Daniella Gamboa, Franklin González, Lorena Kikut, Anabelle León, Rodrigo Madrigal, Guillermo Matamoros, Walter Meza, Ana L. Montero, Alejandra Mora, Sindy Mora, Olman Ramírez, Ciska Raventós, Mayrand Ríos, Manuel Rojas, Adolfo Ruíz, Shirley Saborío, Fernando Sánchez, Carlos Sojo, Román Solís, Emilio Solana, Mauricio Solano, Norman J. Solórzano, Rose Spalding, Francisco Tula, Julia Varela, Ana Jimena Vargas, Lena White, Elaine White e Isabel Zúñiga.

## NOTAS

- 1** El abordaje del tema de la democracia ha pasado por un constante esfuerzo de precisión y evolución dentro de este Informe. La experiencia obtenida al elaborar la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en 2001, permitió redefinir el capítulo para el Octavo Informe. Como resultado, se amplió el concepto de democracia y se reformularon las aspiraciones a través de las cuales se evalúa la contribución de la democracia al desarrollo humano, a la vez que se incluyeron nuevos indicadores.
- 2** El Décimo Informe remarcó que, frente al deterioro de la relación clásica entre ciudadano y autoridades, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y tutela de derechos proporcionó canales directos de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, sin que fuera necesaria la intermediación de los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 3** Véase Sánchez, 2005; Seligson, 2001; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Rosero y Vargas, 2004.
- 4** Aunque 2004 no es un año pre-electoral, dado el período de análisis de este Informe, así como la fecha en que sale a la luz pública (octubre del 2005), en los datos de clima electoral se analiza ese año como el antecedente más cercano a las elecciones del 2006. Por ello algunas tendencias reportadas en esta ocasión pueden sufrir variaciones.
- 5** Se trata de los siguientes estudios de opinión: 1. CID-Gallup: basado en 1.230 entrevistas (julio del 2005) con un error muestral de +/-2,8 puntos en los resultados totales (95% de nivel de confianza). El tipo de entrevista fue una por hogar, personal o telefónica, aleatoria y ponderada de acuerdo con penetración real del teléfono en hogares en todo el país. 2. Demoscopia: se entrevistó a 1.200 personas mayores de 18 años (junio del 2005); los resultados tienen un margen de error de +/-2,8 puntos porcentuales. 3. UCR-Matemáticas: las encuestas se realizaron sobre una muestra representativa de la población nacional, usando el método de cuotas. Para el 2005 la muestra consta de 1.000 entrevistas, lo que da un margen de error del +/-3 puntos porcentuales. 4. Borge y Asociados: se trata de una encuesta nacional de 1.006 entrevistas. Tiene un margen de error de +/-3,2 puntos porcentuales y un nivel de confianza del 95%. La encuesta se hizo mediante visita domiciliaria.
- 6** No se presentan diferencias significativas por sexo, zona de residencia, nivel socioeconómico y edad.
- 7** Por sexo y por zona de residencia no se observan grandes diferencias.
- 8** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 9** Otros aspectos que contempla el proyecto son la autorización para que los ciudadanos se organicen en grupos independientes a nivel municipal; la simplificación de los requisitos para inscripción de partidos; la garantía de la equidad de género, al obligar a los partidos a que en sus nóminas figuren alternativamente hombres y mujeres; la reducción de la contribución estatal al 0,11% del PIB; y el concepto de deuda adelantada, previsto en la Constitución. Se prohíbe que candidatos y precandidatos reciban directamente fondos privados; se obliga a los partidos a publicar, cada año, la lista de contribuyentes y sus respectivos aportes, y se sanciona su incumplimiento; se faculta al TSE para ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos, a fin de constatar el cumplimiento de la normativa.
- 10** El diseño constitucional del TSE se desarrolla en el Código Electoral (Ley 1536, del 10 de diciembre de 1952) y sus reformas, y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (n° 3504, del 10 de mayo de 1965) y sus reformas.
- 11** En lo relativo a la designación de los jefes del supremo órgano electoral, el sistema varía de un país a otro: el caso más llamativo es el de Paraguay, donde ese nombramiento es popular. Otros países otorgan la potestad de designación a cuerpos políticos, como el Poder Legislativo (Uruguay, Venezuela, Nicaragua, El Salvador y Ecuador), atados, en buena medida, a los partidos políticos. En Guatemala es nombrado por el Congreso Nacional, pero sus integrantes se escogen de una nómina de treinta candidatos propuestos por una comisión de postulación compuesta por cinco personas provenientes del ámbito universitario y alejadas de la actividad política. El Ejecutivo participa en Chile y Argentina, con el acuerdo del Senado. En el caso de Honduras la designación corresponde a los partidos políticos, aunque un miembro lo elige la Corte Suprema de Justicia (eventualmente dos, si el número de partidos más el restante miembro originan un número par). En el Consejo General del Instinto Federal Electoral mexicano participan todos los órganos políticos.
- 12** Una visión comparativa permite determinar que la función jurisdiccional electoral es objeto de diversas regulaciones según los países. Las soluciones van desde encargarla conjuntamente con la función administrativa a un solo órgano, hasta atribuírsela al Poder Judicial o a otra instancia jurisdiccional como las cortes o tribunales constitucionales, en este último caso, cuando estos órganos jurisdiccionales se organizan de modo independiente frente al Poder Judicial. Todas las fórmulas tienen ventajas e inconvenientes. La segunda opción le encarga a una jurisdicción ordinaria, dentro del Poder Judicial, la resolución de los conflictos electorales. Esta alternativa tiene la desventaja de que los tribunales ordinarios carecen de la especialidad electoral y además se dedican a otras tareas, sin concentrarse en la materia electoral.
- 13** Artículos 102 y 121 de la Constitución Política. Véase también el voto 980-91 de la Sala Constitucional.
- 14** El constituyente se preocupó de disponer con claridad que durante la época electoral, seis meses antes y cuatro meses después de las elecciones, la Asamblea Legislativa no puede dictar una ley relativa al sufragio contra el criterio del TSE (artículo 97).
- 15** El acuerdo se tomó en la sesión ordinaria n° 14-2005, del 8 de febrero de 2005. La implementación total del proyecto ascendía a poco menos de tres millones de dólares. Para estos efectos se aprobó la inclusión de 635,4 millones de colones en el anteproyecto de presupuesto para el 2005, distribuidos entre las diferentes subpartidas. Durante el ejercicio de análisis del plan de gastos por parte del Ministerio de Hacienda, el TSE aceptó una rebaja de 715,8 millones en aras de contribuir con el esfuerzo de disminución del gasto público (TSE, 2005).
- 16** Según la Constitución Política y los pronunciamientos de la Sala Cuarta.
- 17** Véase Piza, 1995. Sobre este tema, Fonseca (1999) señala que al interpretar el TSE, de modo exclusivo y obligatorio, las disposiciones legales y constitucionales de la materia electoral, se debería excluir esta potestad del conocimiento de la Sala Constitucional, por cuanto estaría invadiendo esa atribución del Tribunal.
- 18** En sus tareas de organizar y dirigir el proceso electoral, el constituyente puso bajo la competencia del TSE la gestión, una tarea de administración activa. Así, el Tribunal convoca a elecciones populares, nombra a los miembros de las Juntas Electorales, especie de pequeños tribunales que reciben los votos y en primera instancia los cuentan y dan un resultado oficial. También actúa el Tribunal como órgano de apelación de lo resuelto por el Registro Civil y las juntas electorales (Muñoz, 2005).
- 19** Véase Piza, 1995. Además, votos de la Sala Cuarta números 2150-92 y 3194-92 de 8 de agosto y 27 de octubre, respectivamente, de 1992.
- 20** En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción (Reglamento de la Asamblea Legislativa, modificado mediante acuerdo 5020 del 8 de noviembre de 1999).
- 21** Se trata específicamente de los entes creados para atender los temas de drogas, persona joven, adulto mayor, madre adolescente, no videntes, discapacidad, rehabilitación, becas, promoción de la cultura y protección del medio ambiente, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 22** Según los datos de esa encuesta, el 5% del total de entrevistados forma parte de las 499 cooperativas registradas en el 2004, en las cuales hay una presencia mayoritaria de hombres: 57% frente a 42% de las mujeres. El 2% de las y los encuestados dijo participar en asociaciones comunitarias, donde las proporciones de hombres y mujeres son prácticamente las mismas; este sector incluye las asociaciones de desarrollo comunal, cuyo número ascendió a 2.705 en el 2004. El 1% de las personas consultadas pertenece a agrupaciones de la categoría "otras organizaciones", en las que la presencia femenina es dominante: 53%. Esa situación se repite en las asociaciones gremiales, de las cuales forma parte el 3% de los encuestados; al igual que en el grupo anterior, poco más del 46% de los integrantes de este sector son hombres. En los 260 sindicatos activos participan 2 de cada 100 entrevistados y la presencia de hombres y mujeres es de casi 50% cada uno. Por su parte, las 1.212 asociaciones solidaristas existentes en el 2004 contaban con un 4,6% de la población consultada, en este caso con una amplia participación masculina, ya que solo una tercera parte de ese sector es representado por mujeres.
- 23** Concepto utilizado por Gerardo Hernández (2005). Este análisis se construye sobre los resultados de dos bases de datos, que recogen información sobre las principales acciones colectivas registradas en *La Nación* y el *Diario Extra*. El manual de codificación de la base de datos -producto de la discusión de un equipo de investigadores del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica- es

el instrumento mediante el cual se ha codificado y procesado la información periodística proveniente de dichas fuentes.

**24** La acción colectiva refiere a una categoría analítica para entender las modalidades de protesta social que utilizan determinados actores, grupos sociales u organizaciones, para plantear y ver satisfechas sus demandas. En el contexto de esta investigación, la connotación “colectiva” ha implicado el reconocimiento de acciones ejecutadas por dos o más personas organizadas formal o informalmente, que plantean un conflicto ante las entidades competentes. La acción colectiva es entendida no solo como acción social en sí misma susceptible de análisis, sino también como un procedimiento para formular demandas y exponer necesidades y problemáticas de los actores implicados en ellas. Como afirma Tarrow, “la acción colectiva es el principal recurso y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados o a Estados poderosos” (Tarrow, 2004).

**25** La categoría declaración pública comprende “todo lo que se dice a través de conferencias de prensa, declaraciones a medios de comunicación, boletines, manifiestos públicos, peticiones por escrito y otros medios de acceso no restringido. Las convocatorias para participar en acciones colectivas, hechas por los distintos grupos sociales, se incluyen dentro de esta categoría” (Mora, 2004).

**26** El Movimiento Cívico Nacional resultó de la unión de la Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios, la ANEP, la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses (ATICOS) y el grupo de los denominados “taxistas piratas”. También participaron los sindicatos del ICE, la CCSS, la APSE y estudiantes de la UNA y la UCR.

**27** El día en que iniciaron las acciones de protesta para solicitar el aumento salarial del sector público y en oposición al TLC y Riteve -23 de agosto del 2004-, el Viceministro de la Presidencia anunció tolerancia decreciente por parte del Gobierno, y el presidente Pacheco, en cadena nacional de televisión, señaló que utilizaría “todos los recursos legales a su disposición para permitir el libre tránsito de los costarricenses” (Loaiza, 2004).

**28** A partir del 2005 se experimentará una disminución drástica en la entrada global, a raíz de las reformas a la Ley de Tránsito (artículos 148, 150, 151, 152 y 154) aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales del 2004. Con las nuevas disposiciones ya no ingresarán al sistema judicial las infracciones simples sin oposición, por lo que se espera una disminución cercana a los 400.000 casos.

**29** Según el Ministerio Público, la selección de casos mediante criterios de oportunidad ha sido uno de los cambios sustanciales incluidos en el Código Procesal Penal y cuyo aumento obedece a las directrices emitidas por el nuevo Fiscal General (Achong, 2005).

**30** A criterio del Ministerio Público, las desestimaciones son producto de que la mayoría de los hechos denunciados directamente, o mediante informes policiales, no constituyen delito. Las desestimaciones tienen control jurisdiccional, y son acogidas por el Juzgado, a quien corresponde la resolución definitiva (Achong, 2005).

**31** Se analizan las cifras de casos reportados por los juzgados penales juveniles, sus principales características y las medidas aplicadas a los menores. Se toma como año base 1997

por ser el primero para el que se cuenta con la información completa de los doce meses, lo que facilita la comparación con los datos de períodos posteriores.

**32** La Ley de Jurisdicción Penal Juvenil entró en vigencia en mayo de 1996, derogando la Ley Tutelar de Menores. Con la nueva normativa se dio un cambio en la aplicación de la justicia a los menores de edad, para estar en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Ley atribuye responsabilidad penal a los menores entre los 12 a menos de 18 años de edad. A los menores que cometen algún delito o contravención y no han cumplido los 12 años no se les sigue una causa judicial y la atención de esos casos es competencia del Patronato Nacional de la Infancia. La tramitación de los delitos cometidos por menores está a cargo de las fiscalías y los juzgados penales juveniles. A las fiscalías les corresponde la etapa preparatoria (tramitación) y a los juzgados la etapa de juicio.

**33** Si el monto reclamado supera los 600.000 colones responderá a los juzgados de mayor cuantía conocer la demanda, y de ser menor estará a cargo de los juzgados competentes en asuntos de menor cuantía. La última fijación de la cuantía fue aprobada por Corte Plena el 1° de abril del 2001, con base en estudios técnicos y con la finalidad de mantener un equilibrio en la entrada de casos entre ambos tipos de dependencias, pues con el aumento en el costo de vida y los incrementos salariales que se dan cada seis meses, el número de casos entrados en las oficinas de menor cuantía va disminuyendo con el paso del tiempo.

**34** Los juicios ordinarios son aquellos en los que se plantean reclamos relacionados con derechos del trabajador (prestaciones, aguinaldo, vacaciones, cesantía, entre otros).

**35** El 8% restante está constituido por casos como: consignación de prestaciones, conmutaciones de renta, devolución de cuotas del Banco Popular, calificaciones de huelga y conflictos colectivos. Estos últimos son asuntos de bastante complejidad, pero su número suele ser muy reducido; desde 1999 se han recibido como máximo cinco expedientes por año.

**36** Es importante aclarar que en algunos circuitos los jueces competentes en esta materia no son específicos, sino que deben atender también la materia civil en segunda instancia y la penal en primera instancia (etapa de juicio).

**37** El incremento se originó en una acción de inconstitucionalidad contra los asuntos de jerarquía impropia presentada a finales del mes de junio, con lo cual se paralizó el trámite de esos expedientes desde el segundo semestre, pero ello no impidió que siguieran ingresando casos de esta naturaleza.

**38** La Comisión es un órgano especializado de las Naciones Unidas creado en 1947, adscrito al Consejo Económico y Social, con un mandato específico para la promoción y protección de los derechos humanos alrededor del mundo. Está integrada por representantes de 53 países, que se eligen por tres años y pueden ser reelectos. Este órgano no posee miembros permanentes; no obstante, Estados Unidos fue miembro desde 1947 hasta el 2001 y fue reelecto para el período 2003-2006. Costa Rica fue electa como miembro para el período 2001-2003 y reelecta para el período 2003-2006.

**39** Se analizó la totalidad de resoluciones (178) discutidas en los años 2003 y 2004, de las cuales 74 fueron sometidas a votación y las restantes se aprobaron por unanimidad.

**40** Solamente hay un excepción a esta regla, cuando se votan las llamadas “mociones de no acción”, que algún país presenta para que la Comisión de Derechos Humanos no emita opinión sobre un tema particular. Cuando se dan estos casos (1 en 2003, sobre China, y 3 en 2004), Costa Rica defiende con su voto negativo la posición de que la Comisión debe pronunciarse sobre el tema en discusión y que se debe realizar la votación sobre la resolución correspondiente.

**41** Se trata de Azerbaiyán, con la resolución “Las personas desaparecidas”; el Congo, con la resolución “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y aplicación general y seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban”, y Filipinas, con la resolución “Trata de mujeres y niñas”, de las cuales solo la de Azerbaiyán fue aprobada sin votación.

**42** Esta conducta tuvo solamente una excepción en los años 2003 y 2004: de las 35 resoluciones que tratan este tema, Costa Rica copatrocinó en ambos años las resoluciones que condenan a Cuba.

**43** Con anterioridad el expresidente Rodríguez fue objeto de investigación en la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa. En su sesión ordinaria n° 44, celebrada el 5 de febrero de 2004, esa instancia aprobó una moción “para que se convoque a comparecer al señor doctor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, expresidente de la República. Dicha comparecencia se celebrará el día 17 de junio del año en curso”. La comparecencia fue programada para realizarse diez días después de la fecha en que se elegiría al Secretario General de la OEA. El expresidente fue llamado a comparecer para que brindara información sobre una deuda por más de 200.000 dólares que el PUSC mantuvo con él desde 1994 y que fue cancelada en octubre del 2002 por contribuyentes de esa agrupación política.

**44** El primer candidato fue Otilio Ulate Blanco, el segundo José Rafael Oreamuno Flores, el tercero Bernd Niehaus Quesada, el cuarto el expresidente Rafael Angel Calderón Fournier y el quinto el expresidente Miguel Angel Rodríguez Echeverría. En 1993 el entonces canciller Bernd Niehaus perdió la votación frente al expresidente César Gaviria, de Colombia. En 1998 Gaviria logró construir apoyo para reelegirse por un período más, por lo que la candidatura del costarricense Rafael Angel Calderón debió ser retirada antes de la votación, en virtud de que varios de los apoyos extrarregionales ofrecidos no llegaron a concretarse y el Secretario en funciones había conseguido respaldo a la tradición del sistema interamericano de reelegir a los titulares para un segundo período.

**45** Al perder la votación de 1993, Costa Rica hizo una fuerte declaración en la que denunció un trato discriminatorio frente a países pequeños y la manipulación o presión de los grandes actores para “quebrar” el voto en favor de Costa Rica para beneficiar al candidato de los poderosos. Así, manifestó que “los países grandes son países de primera y aunque numéricamente sean menos, se sienten llamados a imponer su voluntad y sus criterios a los países que consideran de segunda. El hecho de que nuevamente se haya impuesto su criterio lastima la dignidad de los demás y sin duda deja lesionado al sistema” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994).