

CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia



Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2000

- Realización de asambleas distritales en el PLN, con acusaciones de irregularidades (se anuló 8.743 votos de un total de 190.863 emitidos, según fuentes oficiales del Partido) y una participación similar a la de las asambleas distritales de febrero de 1996.
- Realización de asambleas cantonales del PLN y de asambleas distritales del Partido Fuerza Democrática.
- Definición de las fórmulas para la participación equitativa de las mujeres en los procesos de selección de candidaturas a diputados y municipales: PLN (octubre), PUSC (noviembre).
- Consulta sobre la reelección presidencial realizada por el movimiento de apoyo al expresidente Oscar Arias, paralela a las asambleas distritales del PLN.
- Veinte diputados del PUSC firman una carta en la que solicitan al presidente Miguel Ángel Rodríguez que no envíe al Congreso, durante el período de sesiones extraordinarias, la reforma constitucional que permitiría la reelección presidencial.
- Rechazo legislativo al proyecto de referendo y presentación de un nuevo proyecto de reforma constitucional para incluir la iniciativa popular y el referendo en la Constitución Política.
- Presentación del proyecto de Ley de Partidos Políticos y de reforma a los artículos 114, 132, 137 y 138 del Código Electoral, para la elección directa de los diputados y municipales.
- Voto de la Sala Constitucional declara sin lugar dos acciones de inconstitucionalidad presentadas contra el inciso 1 del artículo 132 de la Carta Magna.
- Protestas de grupos organizados de productores de papa y cebolla.
- Paros, bloqueos y manifestaciones en todo el territorio nacional, en protesta por la aprobación legislativa de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado (conocida como "Combo del ICE").
- Huelga trabajadores de la CCSS.

- Movimientos de protesta de los miembros de la Corporación Hortícola Nacional, de FOPRORCA y de los trabajadores de los muelles en Limón. Disturbios en Pococí y Limón.
- Integración de la Comisión Especial Mixta para la reformulación de Ley de Modernización del ICE. La Comisión no logra emitir un dictamen unánime.
- Informe de mayoría (PUSC y FD) de la Comisión Especial que investigó el desvío de unos 5.000 millones de colones del Programa de Compensación Social, durante la Administración Figueres.
- Publicación de la lista de morosos del extinto Banco Anglo Costarricense.
- Presentación del proyecto de ley para racionalizar la contribución del Estado a los partidos políticos.
- Cambios en el Gabinete presidencial: renunciaron y fueron sustituidos 3 ministros y 3 presidentes ejecutivos; por primera vez en la administración Rodríguez se nombra un ministro para la cartera de Ciencia y Tecnología.
- Presentación del *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*, elaborado por la Universidad de Costa Rica, UNICEF y FLACSO-Costa Rica.
- Presentación del *Informe sobre el cumplimiento de Ley de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados en Instituciones Públicas*.
- El Presidente del Tribunal de Casación Penal califica de “vertical y autoritaria” la estructura organizativa del Poder Judicial y censura la intromisión y las presiones que -según él-, ejerce la “cúpula” de la Corte Suprema de Justicia en el quehacer de los jueces.
- La Corte Plena conoce y aprueba un informe que censura los montos de las fianzas para excarcelaciones otorgadas a nueve personas que luego se fugaron del país. El Presidente de la República hace críticas similares.
- La Corte Plena acuerda destituir a los miembros de un tribunal superior, así como al fiscal Minor González González, por haber rebajado de 18 a 6 años la condena de prisión impuesta a dos narcotraficantes mexicanos en 1999.
- La Sala Constitucional resuelve que existen dos tipos de convenciones colectivas, uno de los cuales es inconstitucional.
- Un fallo de la Sala Constitucional declara contraria a la Carta Magna la fecundación *in vitro*.

ASPIRACIONES

El fortalecimiento de la democracia contribuye al desarrollo humano sostenible, al garantizar un régimen político basado en:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía, que implica no sólo la participación en la elección de representantes, sino también la posibilidad de la acción organizada directa en los ámbitos en que se toman decisiones. El sistema político y las instituciones del Estado disponen de mecanismos para facilitar la participación ciudadana; pero el ejercicio pleno de la ciudadanía supone además la disminución de las desigualdades sociales y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razones de género, etnia, religión, identidad cultural o sexual.
- El control político y la auditoría ciudadana, a través de instancias que ofrezcan garantía de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Estas instancias están libres de toda influencia política o de la injerencia de los poderes públicos. El control dentro de las esferas del Estado se complementa mediante una auditoría ciudadana ejercida desde la sociedad civil, por medio de organizaciones especializadas.
- La protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia pronta y cumplida, la independencia del Poder Judicial y la transparencia de sus acciones, constituyen garantías para la ciudadanía y para el mantenimiento del régimen democrático. Dentro de este marco, la seguridad ciudadana es una exigencia, pues de otra manera la convivencia social y política se dificulta y tiende a la segregación.
- Las y los ciudadanos tienen acceso a los medios de comunicación, para hacer oír su voz en los asuntos de interés para la comunidad nacional y disponen de información amplia y veraz sobre lo que acontece en el país y en el mundo.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” realiza un balance de la convivencia democrática en Costa Rica durante el año 2000. Estudia si, en ese año, se fortalecieron las instituciones, prácticas y valores democráticos en la sociedad costarricense conforme a las aspiraciones de desarrollo humano en esta materia o si, por el contrario, éstas se debilitaron, creando o perpetuando debilidades y zonas de riesgo que, de no enmendarse, pueden causar “primeramente, daños visibles en ciertas partes del edificio democrático y socavar, de no corregirse esta situación, las bases de su permanencia” (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Esta evaluación del desempeño democrático del país se orienta por las siguientes preguntas: en el 2000 ¿se abrieron nuevas oportunidades de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas?, ¿las aprovecharon las y los ciudadanos?, ¿se fortalecieron los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios públicos a la ciudadanía?, ¿se reforzó la protección y tutela de las libertades públicas y los derechos humanos? En síntesis, el balance procura determinar tanto las áreas de estabilidad como las de cambio -los avances o retrocesos- en la convivencia democrática en el país para, finalmente, formular un juicio sobre su fortalecimiento (o debilitamiento) en el año 2000.

Es preciso aclarar, por tanto, que el capítulo no investiga si Costa Rica es o no una democracia. Como ha sido señalado en años anteriores, el sistema político costarricense cumple razonablemente con los requisitos democráticos básicos. En efecto, cuenta con un sistema político electoral que garantiza elecciones limpias, libres, competitivas y reiteradas; con un sistema de división de poderes aceptablemente desarrollado y que ejerce un control cruzado de sus labores; con una proliferación de mecanismos e instituciones contraloras y en proceso de especialización durante la última década; con una opinión pública libre e independiente y, adicionalmente, con una protección eficaz de las libertades políticas y civiles y los derechos humanos.

El presente capítulo se publica pocos meses después del informe final de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (junio de 2001). Dicho trabajo, que estudió el funcionamiento democrático del país en los últimos años, se presentó cuando la investigación que dio origen a este capítulo estaba muy avanzada. En relación con la *Auditoría ciudadana*, el presente capítulo tiene una personalidad propia, pues aborda eventos propios del año 2000 y mantiene una elaboración teórica un tanto distinta. Para no reiterar información y valoraciones, en algunos casos el capítulo remite a dicho informe; en otros, actualiza indicadores y analiza eventos no tratados por la Auditoría¹.

El concepto de democracia representativa en el Informe

Las democracias modernas son democracias representativas y Costa Rica no es la excepción. En ellas la ciudadanía elige periódicamente a sus representantes políticos en el gobierno de la sociedad y, por medio de esas elecciones, delega en ellos la autoridad para ejercerlo². En la práctica, las democracias modernas combinan, en mayor o menor grado, este sistema básico de representación con mecanismos de democracia directa, mediante los cuales la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones, y también con instrumentos de control efectivo sobre quienes toman las decisiones en su nombre, ya sea directamente o a través de instituciones especializadas³. Es decir, han establecido límites a la discrecionalidad del “representante” político para interpretar la voluntad ciudadana.

Una mirada a las democracias representativas contemporáneas permitiría distinguir una serie de variantes entre dos tipos extremos: de un lado, los sistemas representativos básicos, en los cuales las y los ciudadanos se limitan a elegir a sus representantes cada cierto tiempo; del otro, las democracias representativas ampliadas, en las que, además de la observancia de esa condición esencial, se ha desarrollado una pluralidad de mecanismos de participación ciudadana directa en la toma de decisiones, como el referendo, y de mecanismos indirectos de participación ciudadana, mediante los sistemas de control político, legal y administrativo sobre los gobernantes y las instituciones del Estado. En este capítulo, el concepto de democracia representativa que se emplea para efectuar el balance del desempeño democrático en Costa Rica se acerca al extremo de las democracias ampliadas. En consecuencia, el Informe pone atención a ciertas prácticas políticas y su relación con las aspiraciones de desarrollo humano en materia de fortalecimiento de la democracia. De esta forma, estudia si:

- la elección de los principales funcionarios titulares de los poderes del Estado se realiza mediante procesos abiertos y libres, que permiten la selección real entre varias opciones, así como la remoción legal de su mandato (en el 2000 esta condición no se estudia, por no ser año electoral).
- la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía, tanto directamente como a través de instituciones, garantiza el uso correcto de los

fondos públicos y la eficiencia de las instituciones y los funcionarios.

- procesos sistemáticos de consulta y diálogo del gobierno con la ciudadanía, crean amplias oportunidades de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las leyes y las políticas públicas.
- el acceso a información amplia y veraz, y un espacio público abierto, posibilitan a la ciudadanía debatir libremente las ideas sin ningún tipo de censura o de coacción (para un estudio en profundidad sobre esta materia, consúltese el capítulo 12 de Proyecto Estado de la Nación, 2001; en este capítulo el tema se trata de manera puntual).
- la ciudadanía ejerce una activa participación, individual y colectivamente, en el proceso político, lo que significa que las personas se preocupan no solamente por el gobierno del país, sino también por la protección, defensa y ampliación de derechos, por el uso extendido de los espacios en que pueden actuar directa y libremente, y por la organización social y política para hacer efectivos tales derechos y obligaciones.

Balance general

En el balance general, el 2000 fue un año positivo para la democracia costarricense. Los dos acontecimientos principales del año, el movimiento social en contra de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado (en adelante “Combo del ICE”) y la discusión sobre la reelección presidencial revirtieron el alejamiento de la política por parte de la población, que se venía registrando en los últimos años. Este alejamiento había sido identificado como un serio desafío para el sistema político costarricense. Sin embargo, puesto en perspectiva, ninguno de los hechos citados, ni otros que ocurrieron, lograron provocar (directa o indirectamente) reformas políticas e institucionales orientadas a resolver las debilidades -señaladas en los anteriores informes y en la *Auditoría ciudadana*- en los sistemas de representación política, las oportunidades de participación ciudadana en los asuntos públicos y la tutela y protección de las libertades y derechos. La revisión de hechos relevantes indica que ninguno de los intentos por modificar el sistema político e institucional

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Participación en organizaciones sociales						
Sindicatos activos	348	319	283	279	212	205
Número de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855
Tasa de sindicalización ^{a/}	14,7	14,4	12,4	10,4	10,9	10,1
Cooperativas activas	293	249	517	526	556	551
Número de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218	221
Asociaciones de desarrollo comunal activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	46	45	47	46	48
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094
Justicia pronta y cumplida						
Salas del Poder Judicial						
Casos entrados a la Sala Primera	567	670	419	582	750	788
Casos entrados a la Sala Segunda	602	428	400	437	793	826
Casos entrados a la Sala Tercera	879	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202
Casos entrados a la Sala Constitucional	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.802
Casos entrados al Tribunal de Casación Penal	1.072	1.162	1.174	647	688	808
Tasa de crecimiento del total de casos entrados	19,5	8,5	14,1	-3,2	13,9	6,8
Tasa de crecimiento de los casos en trámite	-12,5	14,0	0,5	-18,6	31,6	-5,6
Sala Constitucional						
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	1.443	1.651
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	7.666	9.846
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	369	394
Duración promedio de los hábeas hábeas	1 mes	21 días	19 días	21 días	17 días	17 días
Duración promedio de los amparos	4 meses	3 meses	3 meses	3 meses	2 meses	2 meses
	y 2 semanas	y 2 semanas	y 1 semana			3 sem.
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	17 meses	25 meses y 1 semana
Oficinas judiciales de primera instancia						
Casos entrados	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093	
Tasa de crecimiento	18,4	-0,9	5,2	-5,3	15,4	
Casos entrados menos casos en tránsito	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119	
Tasa de crecimiento	8,5	-0,1	9,6	4,5	9,9	
Violencia doméstica						
Casos entrados ^{b/}		5.023	15.336	20.996	26.437	32.643
Casos terminados			7.339	19.514	25.023	30.852
Mantiene la medida provisional			1.433	4.150	5.958	8.982
No comparecencia de la víctima			2.106	6.446	8.553	9.334
Detenidos por violaciones a la Ley de Psicotrópicos	526	624	770	921	881	1.188
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical	31	43	28	17	2	
Denuncias con lugar ante el MTSS por persecución sindical	5	11	3	0	0	

CUADRO 5.1 (continuación)

Control ciudadano

Casos en la Defensoría de los Habitantes

Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33	17
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74	61
Número de personas que asisten a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024	1.300
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	14	45	78	52	62	59
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	781	1.872	2.515	2.230	2.150	1.650
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	78	150

Formación de leyes

Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	357	297	262	395	419	405
Leyes aprobadas	95	68	128	72	127	101
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular ^{d/}					66	43
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	23	20	19	25	29	30

Descentralización

Ingreso total (millones de colones corrientes)	15.485,7	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6
Carga tributaria ^{d/}	0,6	0,9	1,1	1,0	1,4	0,4
Presión tributaria ^{e/}	2,4	3,4	3,4	3,0	3,6	3,8

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

b/ En 1995 los datos son para el período julio a diciembre.

c/ Empezó a funcionar en 1999.

d/ Se dividen los impuestos entre el Producto Interno Bruto.

e/ Se dividen los impuestos entre los ingresos totales.

RECUADRO 5.1

Evolución en el año 2000 de algunos asuntos señalados como pendientes al 31 de diciembre de 1999, según el VI Informe Estado de la Nación**Cumplido**

Aprobación en primer debate de la reforma al artículo 170 de la Constitución, para otorgar a las municipalidades un 10% del Presupuesto del Gobierno Central

Pendiente

Trámite de los proyectos de reforma electoral planteados por el Tribunal Supremo de Elecciones

Puesta en práctica de los acuerdos (unánimes) del Foro de Concertación Nacional de 1998

Cumplimiento del mandato constitucional que ordena a las instituciones públicas presentar informes de labores a la Asamblea Legislativa

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación, 2000 y las investigaciones de base correspondientes al presente informe.

fructificó, y la mayor participación ciudadana no fue suficiente para avanzar en los temas de fondo de la reforma del Estado en Costa Rica.

Ejercicio de los derechos ciudadanos

Mientras el movimiento “anti-Combo” provocó una suerte de empate entre los poderes públicos y la sociedad, el tema de la reelección se disolvió en el aire, una vez que la Sala Constitucional puso fin a la discusión. La turbulencia “anti-Combo”, la más importante del país en las últimas tres décadas, obligó a las principales figuras políticas a tomar una posición pública, lo que necesariamente incidió en el resto de los acontecimientos políticos ocurridos en el año. Por supuesto, la historia podría haber sido otra si la Asamblea Legislativa hubiera dado paso a la reelección, aprobando la reforma correspondiente, o si la Sala Constitucional hubiera declarado con lugar los recursos presentados contra la reforma que en 1969 prohibió la reelección presidencial.

El movimiento “anti-Combo” no modificó las escasas y limitadas oportunidades existentes para participar en la formulación, ejecución y evaluación de leyes y políticas. Si bien vigorizó la vida democrática, es preciso recordar que fue un movimiento que ocurrió “en las calles”, fuera del marco institucional. En efecto, como lo han planteado los últimos Informes sobre el Estado de la Nación, el Estado costarricense es centralista y ha creado pocas oportunidades para la participación ciudadana, individual y colectiva, más allá de los procesos electorales, limitando el desarrollo de una cultura participativa. Es en la última década del siglo XX cuando empiezan a aparecer algunos instrumentos de participación (Proyecto Estado de la Nación, 2001); empero, no están consolidados y no necesariamente inciden en las preocupaciones cotidianas de supervivencia de las personas; la ciudadanía carece de adecuada información sobre la existencia y uso de varios de ellos; otros demandan tiempo y conocimientos especializados. Los indicadores recopilados para el 2000 sobre el nivel de participación ciudadana en las instancias creadas por el Estado muestran, sin excepción, un bajo nivel. Por otra parte, la solución política para poner fin al movimiento “anti-Combo” -la creación de una Comisión Especial Mixta- encalló dentro de una estructura del Poder Legislativo que no está preparada para una participación activa de la ciudadanía en los procesos de formulación de leyes o en el veto de decisiones legislativas.

No obstante, el clima de opinión pública que se generó alrededor de la aprobación del “Combo del ICE” muestra que el gobierno de la sociedad sigue siendo objeto de interés para la ciudadanía, y que en asuntos que le atañen la colectividad demanda mayor participación en la toma de decisiones. Pese a la complejidad del texto, hubo un esfuerzo nacional por entender las implicaciones de la ley aprobada en primer debate, rebasando así una discusión que al principio discurría solamente entre expertos. Los foros públicos pulularon y el debate también se dio en instituciones educativas, iglesias y hogares. La discusión nacional que provocó es la que sería ideal esperar en una etapa previa a un referendo. El interés ciudadano que despertó este asunto es el gran acontecimiento del año.

La flexibilidad mostrada en la solución del conflicto no es, evidentemente, la respuesta al dilema planteado por el movimiento “anti-Combo”, a saber, los límites de la representación y el derecho ciudadano de vetar decisiones tomadas por los poderes del Estado. La aprobación de la

ley en primer debate fue el resultado de un acuerdo de cúpulas y recibió el apoyo de 45 diputados; sin embargo, eso no fue suficiente para alcanzar el apoyo ciudadano. De nuevo se puso en evidencia la necesidad que tiene la sociedad costarricense, no sólo de reformas al sistema político, sino también de espacios para concertar y llegar a acuerdos amplios entre sectores sociales organizados.

Paradójicamente, dos meses después la Asamblea Legislativa rechazó una reforma constitucional mediante la cual se instauraba el mecanismo del referendo en el plano nacional. A pesar de las limitaciones que contenía el proyecto, su aprobación habría significado un paso adelante en la modernización de la democracia costarricense. En la estructura político-institucional, entonces, no se pueden consignar avances significativos; sin embargo, la valoración de lo ocurrido es, en términos generales, positiva, no tanto por los resultados tangibles -parar la aprobación final de la ley del “Combo”- sino por las enseñanzas obtenidas sobre la necesidad de ampliar los mecanismos de participación democrática.

Aparte del movimiento “anti-Combo”, a lo largo del año se presentaron diversas y abiertas manifestaciones de descontento, protesta y resistencia, originadas en acciones tomadas por el Gobierno o sus instituciones, y en problemas sociales y comunales de diferente índole, en los que las municipalidades aparecen en el centro del conflicto. En los movimientos de agricultores y las protestas ocurridas en Limón, el detonador lo constituyó el incumplimiento de acuerdos o el retraso en la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas. La solución a ambos conflictos provocó tensiones entre el Gobierno y la Contraloría General de la República, dadas las implicaciones en las finanzas públicas de los arreglos logrados.

En el ámbito del ejercicio de los derechos ciudadanos, el 2000 fue también un año de reactivación de las actividades partidarias, con miras a las elecciones nacionales de febrero del 2002. Los procedimientos para el nombramiento de candidatos a diputados y munícipes fue un punto importante de la discusión en el interior de los partidos a lo largo del año. La necesidad de conciliar la elección directa de esos candidatos en las respectivas circunscripciones, con la inclusión de mujeres en puestos elegibles, bajo estructuras partidarias rígidas, en las que aún persiste la concepción de que el control y el poder político lo deben ejercer los hombres, indudablemente complicó la toma de decisiones en este plano, y

los avances logrados en materia de equidad de género son todavía tímidos (véase el capítulo especial para un estudio en profundidad sobre este punto). Sobre la elección directa de candidatos a diputados y municipales no se puede afirmar todavía nada concluyente. Lo mismo puede decirse de la emergencia de nuevos partidos, tanto en el plano nacional como en el provincial y el cantonal. En principio ambos hechos implican una ampliación de las opciones a disposición de los electores, pero sus efectos sobre el sistema político solamente podrán evaluarse una vez pasadas las elecciones.

Control político y auditoría ciudadana

En el 2000 no hubo en Costa Rica avances que ampliaran la transparencia de la gestión pública y fortalecieran los sistemas de petición y rendición de cuentas del Gobierno y las instituciones públicas. Persistieron las debilidades apuntadas en informes anteriores sobre esta materia: el control político ejercido por la Asamblea Legislativa está poco desarrollado y existe baja articulación en las labores que realizan los diversos órganos del Estado.

Probablemente la principal novedad la constituye el proceso de análisis sobre evaluación y control interno iniciado por la misma Contraloría General de la República, así como la mayor acogida que obtuvo durante el año el Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Sin embargo, la compatibilidad entre los sistemas es un objetivo por alcanzar. La Contraloría mide el cumplimiento de las metas por programas, a través de los indicadores de desempeño, mientras que el SINE hace una evaluación sobre acciones estratégicas definidas anualmente por ministerios e instituciones. Una situación similar se presenta en el conjunto de redes de control existentes. Además, en la mayoría de los casos el punto de vista del usuario está ausente.

La labor de control político de la Asamblea Legislativa es indudablemente de gran importancia en un sistema representativo. A través de sus representantes, la ciudadanía ejerce un control indirecto sobre el desempeño del resto de los funcionarios públicos. No obstante, en la percepción de las personas se ha ido debilitando la imagen de la Asamblea como un ente contralor y, en su lugar, se ha fortalecido la de un ente ineficaz en la aprobación de proyectos de ley. Por ejemplo, en las evaluaciones de la gestión parlamentaria que año con año hace la prensa, generalmente sólo se mide el número de leyes apro-

badas. Algunas instancias de control, como las comisiones especiales de investigación, se han ido desacreditando por la visión partidista imperante en los informes rendidos por algunas de ellas.

Pese a formar parte del Poder Legislativo, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes no están insertas en el entramado de control tejido alrededor de la Asamblea Legislativa. Es posible, incluso, que buena parte de los diputados tampoco distinga a estas instituciones como coadyuvantes en las funciones de control. A menudo las relaciones se tornan tensas y muchas veces se mira a esas instituciones como elementos incómodos que obstaculizan la labor del Gobierno y de la misma Asamblea, dado que la evaluación se realiza en términos partidistas y no desde el punto de vista de la garantía ciudadana sobre la eficacia y eficiencia de las instituciones.

Administración de justicia y protección de derechos

Pese a los avances registrados en el sistema de administración de justicia y la protección de derechos, en el balance del año 2000 pesan más las debilidades existentes en esta materia. Una vez más se prolongaron dos tendencias preocupantes surgidas desde finales de la década de 1980. La primera es el aumento continuo de la inseguridad ciudadana, medida por un crecimiento sostenido de los indicadores de criminalidad. Hasta el momento, la política gubernamental de ampliar el número de policías no ha logrado revertir esta situación, ante lo cual la población recurre a los servicios privados de seguridad. La segunda tendencia es la creciente saturación de los servicios del sistema de administración de justicia (acompañada por un nuevo crecimiento de la mora judicial), provocada por el fuerte aumento de la litigiosidad sin una correspondiente expansión de los recursos humanos, administrativos y técnicos del Poder Judicial. Aunque parte de esta saturación se explica por los juicios de tránsito, otros indicadores, como el creciente volumen de trabajo que deben atender los defensores públicos y el Organismo de Investigación Judicial, confirman la seriedad del problema. Ello disminuye la capacidad del sistema para brindar justicia pronta y cumplida. Debido a la cantidad de población afectada y la importancia que tienen para el funcionamiento democrático, ambas tendencias contrapesan los hechos positivos ocurridos durante el 2000. No obstante, estos avan-

ces deben ser subrayados, pues constituyen los puntos fuertes del desempeño del país en este campo. Entre ellos cabe mencionar la disminución de la sobrepoblación carcelaria, fruto de la sostenida inversión en esta materia desde mediados de la década de 1990, y la protección de los derechos constitucionales ejercida por la Sala Constitucional.

Durante el año tomó fuerza la discusión sobre la organización interna del Poder Judicial, iniciada en 1999. Hubo nuevas manifestaciones públicas de enfrentamientos entre jueces y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A esto se sumaron las críticas del Presidente de la República a ciertas actuaciones del Poder Judicial, lo que generó roces entre ambos poderes de Estado.

Avances en la descentralización abren nuevos retos para la democracia local

En el 2000 se aprobó en primer debate la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, para asignar un 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. Esta reforma, junto con la aprobación de la elección directa de los alcaldes en 1998, es un avance en el proceso de fortalecimiento a largo plazo de gobiernos locales. Sin embargo, a corto plazo esto plantea nuevos retos para la economía fiscal: la necesidad de articular la transferencia de recursos y competencias a las municipalidades con una propuesta de descentralización del Estado costarricense y la impor-

tancia de fortalecer las garantías de gestión democrática de los asuntos locales. La municipalización del Estado no necesariamente es equivalente a su descentralización democrática.

Participación ciudadana en los asuntos públicos

Durante el año en estudio se observó un fuerte incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, en contraste con periodos anteriores. Por ello, el balance del país en esta aspiración democrática puede calificarse como positivo pues, primero, esta mayor participación trastocó -al menos temporalmente- la apatía ciudadana y, segundo, hizo modificar al Gobierno y la Asamblea Legislativa posiciones que no correspondían a las aspiraciones e intereses de la mayoría de las personas. El aumento en la participación ciudadana estuvo asociado a una mayor conflictividad social (una participación “en las calles”), pero no a una mayor apertura de las instituciones públicas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. En este último ámbito hay pocos avances que reportar. Finalmente, se reactivó una nueva área de la participación ciudadana: los procesos internos dentro de los partidos políticos.

La novedad: participación ciudadana en las calles

A diferencia de años anteriores, la vida política durante el 2000 estuvo marcada por conflictos sociales. El más importante de ellos fue el que se desarrolló alrededor de la aprobación en primer debate de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado, mejor conocida como “Combo del ICE”.

El movimiento “anti-Combo del ICE”

Antecedentes

En setiembre de 1998 el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa tres proyectos que poco diferían de los presentados en agosto de 1996 por la Administración anterior: la Ley de Fortalecimiento del ICE, la Ley General de Electricidad y la Ley de Telecomunicaciones. Dichos proyectos variaban la organización del ICE, abrían el mercado de las telecomunicaciones a la participación privada y ampliaban la presencia privada en el mercado de generación y comercialización de electricidad.

RECUADRO 5.2

Temas no abordados en el presente capítulo

En el presente capítulo no se presenta un análisis de las organizaciones sociales en Costa Rica (tipo, cantidad y ubicación geográfica). Puede consultarse el cuadro 5.1 para las series estadísticas actualizadas. El informe de la *Auditoría ciudadana* trató este tema extensamente y, por lo reciente de esa publicación, era difícil encontrar cambios importantes (consulte el capítulo 10 de dicho documento).

El capítulo tampoco analiza el tema de los medios de comunicación y el debate sobre la legislación que regula el derecho de información y las libertades de expresión y de prensa. El VI Informe planteó resumidamente este tema y luego la *Auditoría* presentó un extenso estudio al respecto.

El 20 de diciembre de 1999 una Comisión Legislativa Especial dictaminó positivamente, con el voto unánime del total de sus miembros⁴, un texto que integraba los tres proyectos en uno solo, dando origen a lo que en adelante se conoció como el “Combo del ICE”. Después de dos meses de discusión y negociaciones dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, el “Combo” fue finalmente aprobado en primer debate, el lunes 20 de marzo del 2000, con el voto favorable de 45 diputados⁵. La votación era el resultado de más de un año de negociación entre el Gobierno y las fracciones del PUSC y el PLN, negociación mediante la cual se buscó allanar las diferencias respecto a la gradualidad del proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones y los especificaciones que regirían la participación del Estado. Las dificultades iniciales que enfrentó el “Combo”, debido a los criterios encontrados, no hacían prever, sin embargo, la envergadura de la resistencia que el proyecto generaría unos meses después en la sociedad costarricense.

Desde finales de 1999 los dirigentes sindicales del ICE y de otras organizaciones, que habían venido manifestando su oposición al proyecto, buscaron la forma de articular sus acciones con otros sectores organizados de la población, como los estudiantes universitarios, los miembros de la Pastoral Social de la Iglesia, los grupos ecologistas y otros trabajadores del Estado, así como los diputados del Partido Fuerza Democrática. Buscaban llamar la atención sobre la discusión del proyecto, dejando constancia de su oposición y de las razones que los movían, pero sin mayores esperanzas en cuanto a la posibilidad de impedir su aprobación. Ellos tampoco pudieron prever la magnitud que alcanzaría el movimiento de protesta, una vez concluido el trámite de primer debate.

Los actores de la protesta

A principios del 2000 tres frentes pretendían conducir la lucha: el Frente Cívico, integrado por miembros del Comité Sociolaboral (en su mayoría sindicatos que participaron en el Foro de Concertación Nacional convocado por el Gobierno en 1998 y que habían suscrito un acuerdo sobre apertura gradual de las telecomunicaciones); el Foro Social y Nacional de Lucha (sindicatos no participantes en el proceso de concertación), en el que participaban organizaciones del sector público y algunos sindicatos del ICE⁶, y la Liga Cívica, formada por otros sindicatos del ICE, grupos ecologistas, representantes

de la comunidad de Pérez Zeledón, el Comité de Defensa de la Institucionalidad, el Grupo Soberanía y otros sectores organizados (FEUCR, 2000).

Los estilos de trabajo, de organización y de procedimientos para la toma de decisiones eran diferentes en estos frentes; pero en el transcurso de los meses de enero y febrero los tres se acercaron, empujados por el desarrollo de los acontecimientos.

A estos actores colectivos, con posiciones definidas con respecto al proyecto en discusión, se fueron sumando otros, con intereses y motivaciones diversas que, no obstante, lograron confluir aunque fuera momentáneamente en el mismo espacio, para dar una lucha común. Como en otras ocasiones a lo largo de la década pasada, descontentos diversos comenzaron a sumarse, pero esta vez en el contexto de una crisis de credibilidad de los partidos, de los dirigentes políticos y de la Asamblea Legislativa. La forma en que se tramitó el proyecto, en el tramo final de la discusión en primer debate, despertó recuerdos de procesos anteriores en los cuales no hubo transparencia (por ejemplo, el pacto Figueres-Calderón, la Ley de Pensiones de 1995, la fase final del Foro de Concertación Nacional en 1998) y acrecentó la sospecha de que en el trasfondo privaban intereses particulares por encima de los nacionales. Esa idea no pudo ser contrarrestada por la campaña publicitaria lanzada por el Gobierno y los sectores empresariales favorables al proyecto.

Otro factor decisivo para las protestas ciudadanas fue el peso simbólico del ICE dentro de la idea de democracia prevaleciente en los costarricenses. En los estudios realizados al respecto, el ICE, la CCSS y la educación pública son evaluados mayoritariamente, pese a sus defectos, como instituciones pilares de la democracia (UNIMER-La Nación, 2001). La menor amenaza de desmembramiento institucional necesariamente provoca reacciones adversas.

La incorporación de los grupos organizados alrededor de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, en algunas de las diócesis del país, permitió la movilización de sectores sociales sobre los cuales el sindicalismo ordinariamente no tiene incidencia alguna. En este contexto sobresale la participación de los sacerdotes de la Diócesis de San Isidro de El General, que encabezados por el obispo Trejos manifestaron públicamente su oposición al “Combo”. Buena parte de los estudiantes y profesores de las universidades estatales también se fue uniendo al movimiento de protesta; en particular, la incorporación institucional de la Universidad de

RECUADRO 5.3

Percepción ciudadana sobre el trasfondo de las protestas

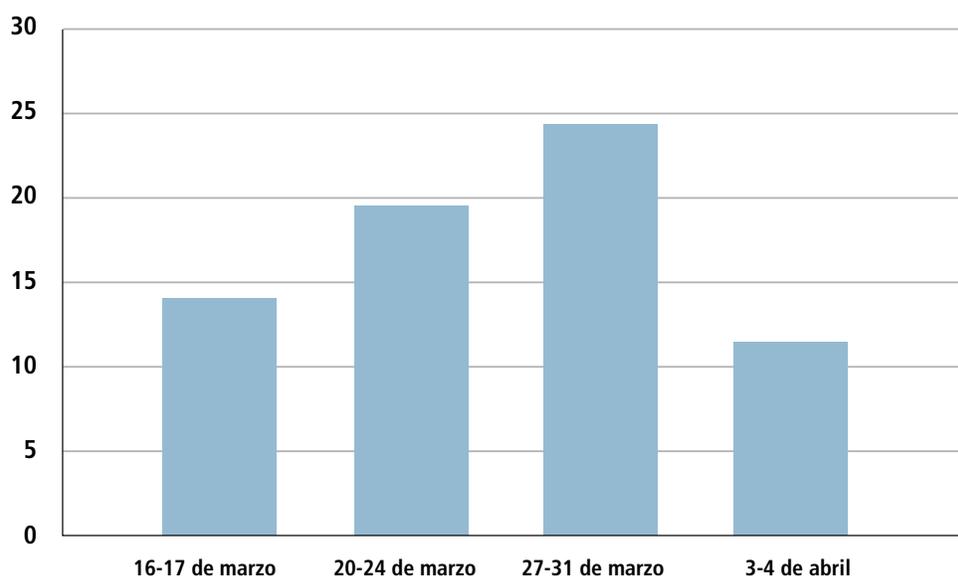
En una encuesta realizada unas semanas después de finalizado el movimiento en contra del “Combo del ICE”, por la firma UNIMER, el 93% de las personas entrevistadas indicó que las protestas se produjeron porque “los Gobiernos y políticos se han olvidado de las necesidades de la gente”; un 94% dijo que las protestas son formas de “decir al Partido Unidad Social Cristiana y al Partido Liberación Nacional que los ticos están cansados de lo que han hecho con el país” (UNIMER-La Nación, 2000b). En una dirección similar, en un sondeo telefónico efectuado por los institutos de Investigaciones Sociales e Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, en la segunda quincena de mayo de 2000, el 74% de los consultados manifestó su acuerdo con la afirmación de que “los que promueven la privatización del ICE quieren hacer negocio” (IIS/IIP; 2001).

Costa Rica, encabezada por su rector, Dr. Gabriel Macaya, terminó de legitimar un movimiento que ya se había extendido por todo el territorio nacional.

Las posiciones favorables al “Combo”

Aparte del Gobierno y las fracciones parlamentarias del PUSC y el PLN, organizaciones empresariales y personalidades manifestaron su apoyo al “Combo”. La UCCAEP, la junta directiva de la Promotora de Comercio Exterior y las cámaras de Industrias y de Comercio, expresaron su apoyo al Presidente e instaron al Gobierno y a la Asamblea Legislativa a aprobar el proyecto. La Cámara de Comercio Costarricense-Norteamericana pidió contribuciones a sus asociados, para cubrir los gastos de una campaña destinada a demostrar a los diputados el apoyo masivo que la iniciativa tenía en el sector privado. Por su parte, la Cámara de Productores de Software (CAPROSOFT), difundió una encuesta realizada entre las 50 compañías asociadas a esa entidad, señalando que el 100% consideraba que la apertura del mercado de telecomunicaciones debía ser inmediata. La Cámara Nacional de Radio también se manifestó a favor del “Combo”.

GRAFICO 5.1

Costa Rica: Promedio diario de paros, manifestaciones, bloqueos y otros actos de protesta reportados en la prensa, 16 de marzo-4 de abril del 2000

Fuente: La Nación Digital, 17 de marzo-5 de abril del 2000.

El presidente de la Cámara de Industrias pidió a la ciudadanía defender el sistema democrático representativo, rechazando a quienes deseaban generar caos y cuestionar la institucionalidad del país; en similar sentido se pronunció el primer vicepresidente de la UCCAEP. Los expresidentes Oscar Arias Sánchez y José María Figueres, así como los precandidatos del PLN, Antonio Álvarez, Rolando Araya y José Miguel Corrales, realizaron diversas manifestaciones de apoyo al proyecto. Corrales, sin embargo, posteriormente solicitó a los diputados de la fracción liberacionista que no votaran a favor del “Combo” en primer debate, y Araya reconoció haberse equivocado en sus apreciaciones sobre la iniciativa. Monseñor Román Arrieta avaló también el proyecto antes del primer debate, señalando que era apremiante modernizar el ICE.

Durante los 20 días comprendidos entre el 16 de marzo, fecha en que los campesinos bloquearon el paso de vehículos en Ochomogo, y el 4 de abril, cuando se celebró el diálogo entre el Gobierno y los representantes de los grupos que lideraban el movimiento, ocurrió un gran número de actos de protesta callejera. Con base en las informaciones suministradas por el diario *La Nación*, en ese período se registraron 274 actos de protesta⁷, lo que significa un promedio de 13,7 actos diarios, incluyendo los días en que no se registraron movilizaciones: sábado 25 y domingo 26 de marzo, sábado 2 y domingo 3 de abril.

La escalada del movimiento

La escalada de las manifestaciones callejeras fue iniciada por organizaciones campesinas que exigían atención a sus demandas, en la madrugada del jueves 16 de marzo: bloquearon vías en varios puntos del país, como el Alto de Ochomogo, y carreteras en Cañas, Guápiles, Pérez Zeledón, San Carlos y Limón. Al día siguiente hubo al menos 21 actos de protesta (entre manifestaciones y bloqueos) en diferentes lugares del territorio nacional. Dos estudiantes de la Universidad Nacional y dos estudiantes del Instituto Tecnológico iniciaron una huelga de hambre el día en que se aprobó la Ley en primer debate⁸.

Los bloqueos de vías fueron el acto de protesta más extendido. Se ha podido registrar un total de 103 bloqueos, que representan un 37,6% del total estimado de los actos de protesta. La mayoría de ellos se realizó sin que mediara ninguna directriz por parte del núcleo dirigente central. No se cuenta con información oficial sobre la cantidad de acciones policiales para el levantamiento de

bloqueos; sin embargo, se registraron al menos 15 actos de levantamiento de bloqueos por parte de la Fuerza Pública, insuficientes para la gran cantidad de hechos de este tipo. Hubo enfrentamientos entre la policía y los manifestantes, pero la violencia policial fue poca, seguramente en parte por la prudencia de quienes los comandaban en el más alto nivel, pero también debido a la imposibilidad de enfrentar con violencia un movimiento de tal magnitud. Si bien en esos días ocurrió la muerte de dos personas, ello se debió fundamentalmente a accidentes.

El 23 de marzo se realizó una marcha pacífica hacia la Casa Presidencial que convocó a decenas de miles de personas, sin que ello generara cambios aparentes en las posiciones de los principales actores. Sin embargo, la fracción de Liberación Nacional comenzó a variar su posición y el 29 de marzo anunció que no votaría el proyecto en segundo debate mientras el Gobierno no restableciera la calma social y dialogara con los grupos opuestos a la aprobación del “Combo”. Al mismo tiempo, otros grupos anunciaban su apoyo al movimiento, como la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), que convocó a una huelga general para los días 3 y 4 de abril, y amenazó con paralizar los muelles y la Refinadora Costarricense de Petróleo.

La búsqueda de una salida

En enero, antes de someter el proyecto a consideración de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo propició un acercamiento con sindicatos del ICE, cooperativas, grupos ambientalistas, empresas municipales eléctricas y diputados, a fin de escuchar sugerencias de estos sectores acerca del “Combo”. En ese momento, el acercamiento -que no fructificó- no suponía un cambio en la intención del Ejecutivo y fue más bien un esfuerzo por evitar el conflicto.

Una vez iniciadas las protestas, el Gobierno buscó desarticular el movimiento aduciendo la presencia otros intereses, como los del Partido Fuerza Democrática. Anunció que continuaría la campaña de información y haría uso de los canales del diálogo establecidos y advirtió que no toleraría excesos. A través de los medios de comunicación se desarrolló una intensa campaña para mostrar las bondades del “Combo”. No obstante, la encuesta sobre el tema realizada por los institutos de Investigaciones Sociales y de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica mostró la poca eficacia de la propaganda gubernamental: sólo un 10% de las personas

RECUADRO 5.4

¿Cómo se informó la ciudadanía?

De acuerdo con el sondeo telefónico realizado por los institutos de Investigaciones Sociales y de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, en la segunda quincena de mayo de 2001 (IIS/IIP; 2001), el principal medio utilizado para informarse sobre los acontecimientos relacionados con el “Combo” fue la televisión: el 82% de los entrevistados indicó Te-

lenoticias y el 52% Repretel. Los diarios *La Nación*, *Extra* y *Al Día* fueron leídos por el 47%, el 14% y 13%, respectivamente. Las tres emisoras más escuchadas fueron Radio Reloj (15%), Radio Columbia (9,4%) y Radio Monumental (5,2%). La percepción de la mayor parte de los entrevistados es que los medios fueron imparciales en el tratamiento del tema.

CUADRO 5.2

Posición de los medios frente al “Combo del ICE”

(porcentaje de opiniones)

Medio de comunicación	A favor del “Combo”	En contra del “Combo”	Imparcialidad
Telenoticias	19	29	52
Repretel	19	24	57
La Nación	29	24	47
Extra	19	39	42
Al Día	23	30	47
Radio Reloj	17	45	38

Nota: los datos referentes a *Extra*, *Al Día* y *Radio Reloj* deben tratarse con cierta cautela, dado que el número de casos a los que se refieren los porcentajes oscilan entre 63 y 72 entrevistas.

Fuente: IIS/IIP, 2001.

entrevistadas admitió haber cambiado de opinión como resultado de los mensajes recibidos.

Después de la aprobación del proyecto en primer debate, el Ejecutivo tomó la decisión de suspender el trabajo parlamentario. Para ello, retiró los proyectos incluidos en la convocatoria para el período de sesiones extraordinarias, dando lugar a un cierre técnico de la Asamblea. Mientras tanto, el proyecto fue enviado a consulta ante la Sala Constitucional.

El presidente Rodríguez señaló que el mes de marzo se aprovecharía “para dar todas las explicaciones, oír todas las observaciones y tener todos los diálogos que sean necesarios”. El mandatario solicitó a la Asamblea Legislativa que abriera un espacio para escuchar propuestas acerca de la Ley y anunció que a partir del 29 de marzo, y durante 10 días, se abriría una oficina dedicada a recibir propuestas sobre el tema. Ninguna de esas medidas resultó eficaz para frenar las protestas.

Comenzaron a surgir las presiones sobre el Gobierno para que creara un espacio de negociación. El 25 de marzo, el Presidente anunció que valoraba favorablemente una propuesta hecha por la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), que sugerían la conformación de una “comisión de notables” para iniciar el diálogo y solicitaban al Presidente comprometerse a no aprobar el “Combo” en tanto no se aclarasen las dudas y fueran incorporados en la legislación algunos de los planteamientos hechos por los sectores opuestos. Al mismo tiempo, el presidente de la ANDE hizo un llamado a los maestros, profesores, estudiantes y funcionarios, para normalizar el trabajo a partir del lunes 27 de marzo. En contraposición, el Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC) y el Sindicato Patriótico de la Educación (SINPAE) pidieron a los educadores y a la ciudadanía mantener la lucha y solicitaron al Gobierno realizar un plebiscito.

La FETRAL propuso la apertura de un espacio para el diálogo sin condiciones previas para ninguna de las partes. La propuesta incluía la conformación de una mesa facilitadora, integrada por el Rector de la Universidad de Costa Rica, el Obispo de Limón y la Defensora de los Habitantes. El rector Macaya dijo que aceptaría, siempre y cuando se incluyera a los rectores de las otras universidades públicas. Esta propuesta difería sustancialmente de la hecha por ANDE y APSE, pues no se trataba de introducir modificaciones al proyecto, sino de propiciar el diálogo entre las partes.

Para entonces en todo el país se discutía sobre el “Combo” y sus repercusiones. Por primera vez en décadas, la ciudadanía había vuelto al espacio público, manifestando un interés renovado en el destino del país y sus instituciones. Decenas de foros y discusiones se habían realizado; en la radio y la televisión se sucedían los debates y la información de diversas fuentes fluía hacia la ciudadanía, que confrontaba opiniones y asumía posiciones.

El movimiento se había extendido, pero también la preocupación por el logro de una salida que evitara el agravamiento de la situación hasta un punto en que se volviera inmanejable. En ese contexto, el 27 de marzo, con la anuencia de los dirigentes del movimiento y del Gobierno, se conformó la Comisión Facilitadora para el Diálogo, compuesta finalmente por los cuatro rectores de las universidades públicas, la Defensora de los Habitantes y el Obispo de Limón. La Comisión convocó al Gobierno y a los sectores en lucha, para reunirse el lunes 3 de abril, pero los dirigentes solicitaron un aplazamiento de 24 horas, debido al paro nacional que estaban preparando.

Los acuerdos

El 4 de abril, en el edificio del Tribunal Supremo de Elecciones, se inició el diálogo entre el Gobierno, los empresarios y representantes de los sectores que habían liderado el movimiento. Estos últimos solicitaron la transmisión directa del diálogo, por la televisión y la radio, argumentando que la ciudadanía debía mantenerse informada sobre lo que sucediera ese día. Aunque la mayor parte de la búsqueda de puntos de acuerdo no se realizó precisamente frente a las cámaras, no puede negarse que la transmisión constituyó una novedad y obligó a los diversos representantes a buscar una salida a la situación. Después de muchas horas de negociación, finalmente se acordó aplazar la discusión del proyec-

to en segundo debate e integrar una Comisión Mixta Legislativa, integrada por diputados y representantes del Gobierno, de los empresarios y de los denominados, a partir de entonces, “sectores sociales”, para que en el plazo de 150 días, prorrogable, examinara el proyecto y le introdujera las modificaciones que se acordaran en su seno. A pesar de algunos excesos y de los extremismos presentes en uno y otro lado, la prudencia finalmente se impuso y los acuerdos se firmaron. Con los acuerdos el clima de agitación cedió y rápidamente la mayoría de los actores retornó a sus preocupaciones cotidianas.

El 18 de abril, 14 días después de firmados los acuerdos, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la ley aprobada en primer debate, por considerar que la Asamblea Legislativa incurrió en violación de normas, principios y valores constitucionales. Entre los principales puntos objetados estaban los siguientes: a) el hecho de que en el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias se hubiera consignado un número de expediente que no existía a la fecha de su emisión; b) la inobservancia del plazo de dos días para el conocimiento pleno y efectivo del mismo por los diputados; c) el exceso en la facultad de enmienda con que cuentan los diputados, al incluir por la vía de moción un texto que puede ser considerado innovador; d) la falta de asidero normativo para el rechazo de mociones realizado por el Presidente de la Asamblea, que lesiona directamente la facultad de enmienda de los diputados afectados por dicha medida.

La mayoría de los magistrados no consideró necesario pronunciarse sobre el contenido del proyecto, salvo el Presidente de la Sala. En el texto que envió a la Asamblea Legislativa, éste se pronunció contra la posibilidad de creación de entidades privadas del Estado y estructuras orgánicas más allá de las empresas públicas; además, señaló que la radiodifusión no es un servicio público ni privado, sino una libertad democrática: la de expresión, siendo inconstitucional que el proyecto calificara la radiodifusión como servicio, sin especificar que era público. Adicionalmente, indicó que resultaba inconstitucional el traslado, al Ministerio de Hacienda, de 80.000 millones de colones del superávit acumulado del ICE, como contribución a la deuda interna del Estado, en la medida en que no es posible imponer subejecuciones o superávit a las instituciones y empresas públicas, ni la donación, voluntaria o forzosa al Estado, para cualquier propósito que deba ser financiado mediante recursos tributarios ajenos a la especialidad funcional de cada entidad.

RECUADRO 5.5

Los acuerdos firmados en el Tribunal Supremo de Elecciones

- a)** Integrar una Comisión Especial Mixta compuesta por nueve diputados, tres representantes del Frente Interno de Trabajadores del ICE, un representante de las federaciones de estudiantes universitarios, un representante de las organizaciones ambientalistas, dos representantes de los grupos de la Pastoral Social de la Iglesia, un representante de los empresarios y un representante del Poder Ejecutivo, a efecto de que atiendan, reciban, sistematicen e introduzcan las alternativas que se aprueben como producto de las proposiciones de los diferentes sectores de la sociedad costarricense e informen al Plenario Legislativo del resultado de su labor, a efecto de que esta instancia, mediante el trámite parlamentario de rigor, se pronuncie.
- b)** Retirar del trámite, mediante procedimiento reglamentario previsto, el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos de Energía y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado, expediente 13.873, por un plazo de hasta 150 días, prorrogables lo que sea necesario de acuerdo con el avance del trabajo de la Comisión, para la elaboración e introducción de las iniciativas acordadas.
- c)** Para garantizar que las iniciativas de la Comisión Especial Mixta que se integra en el inciso a) anterior tengan eficacia legislativa, se concede a esta misma Comisión la potestad de determinar la vía reglamentaria más indicada a efecto de dictaminar. Dicho dictamen debe procurarse que sea por consenso de los sectores representados; en su defecto, se procederá en aplicación del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- d)** El Gobierno y las fracciones legislativas se comprometen solemnemente ante esta instancia de diálogo y la sociedad costarricense, a tramitar, de manera exclusiva en el Plenario Legislativo y en relación con el ICE, el resultado de la Comisión Mixta, vía artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y a no dar trámite a ningún proyecto de ley en relación con el ICE hasta tanto la Comisión Mixta no dictamine.
- e)** El Gobierno se compromete en este acto a no proceder con ningún tipo de represalias, sanciones, rebajas salariales, ni presentará o continuará acciones penales y civiles, así como tampoco cualquier otro tipo de medida similar contra los trabajadores y trabajadoras, estudiantes, organizaciones y ciudadanos que han participado en esta jornada. De igual forma el Gobierno girará instrucciones en este sentido a las instituciones autónomas y empresas públicas correspondientes.
- f)** La Comisión Facilitadora será garante de la correcta aplicación del proceso anteriormente señalado. Velará específicamente por que el trabajo de la Comisión Especial Mixta se dé en el plazo establecido en el punto b) anterior.
- g)** Los sectores acuerdan en este acto levantar inmediatamente las medidas de fuerza que atenten contra los derechos de los demás ciudadanos, así como suspender la propaganda alusiva al tema.
- h)** Dar a conocer este acuerdo a los medios de comunicación.

Fuente: La Nación, 2000.

Enseñanzas e implicaciones del movimiento “anti-Combo”

Quizá por su magnitud e imprevisibilidad, pocos acontecimientos han revelado con tanta claridad -y en tan poco tiempo- las fortalezas y debilidades de la convivencia democrática costarricense como el conflicto social originado por la aprobación del “Combo del ICE”. En primer lugar, el movimiento “anti-Combo” fue una manifestación activa (y aguda) del descontento y desconfianza ciudadanas con respecto a sus representantes políticos, asunto que los estudios de opinión pública venían registrando a lo largo de la década. La mayoría de las y los ciudadanos

no aceptó el mensaje del Gobierno en el sentido de que el ICE no estaba en venta, y sospechaba de motivos ocultos tras de la apertura de los mercados y la remodelación de esta institución.

En segundo lugar, el movimiento “anti-Combo” desnudó las deficiencias en los mecanismos de representación política -legislativa y partidaria- del sistema costarricense. Por el lado de la representación legislativa, una mayoría parlamentaria calificada (45 votos) estaba desconectada de las posiciones e intereses del electorado. En el sistema costarricense no existe una vinculación clara entre elector y diputado (por debajo de la representación provincial): ni los ciudadanos ubican a “su” diputado, ni los diputados están

formalmente obligados a rendir cuentas a los electores de un determinado distrito electoral. Además, las normas y procedimientos parlamentarios no estaban preparados para el funcionamiento de una Comisión Mixta Especial con condiciones tan particulares como la creada el 4 de abril, según lo señaló el informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Por el lado de la representación partidaria, el conflicto recalcó la tradicional debilidad de los partidos costarricenses para, fuera de los períodos electorales, canalizar y representar los intereses de sus afiliados. Fuera de sus expresiones institucionales (las bancadas legislativas), las estructuras partidarias no fueron actores del conflicto.

En tercer lugar, el movimiento “anti-Combo” mostró que el país no cuenta con mecanismos adecuados para la resolución de conflictos que saltan el plano de lo sectorial y se convierten en nacionales, debido a decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo o la Asamblea Legislativa que afectan al país en su conjunto. Pese a que la supervivencia cotidiana impide a la mayoría ciudadana seguir de cerca el gobierno de la sociedad, la intensidad con que las y los costarricenses asumieron la discusión en torno al “Combo del ICE” muestra claramente que se requiere ampliar la democracia representativa, a través de mecanismos de participación directa con capacidad de iniciativa de ley o de veto, como el referendo.

En cuarto lugar, la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley en cuestión señala la importancia del control de constitucionalidad en el funcionamiento del Estado costarricense. En efecto, muestra que este control está firmemente extendido sobre la formulación de leyes por el Poder Legislativo, y que establece un límite a la capacidad de legislar por parte de la Asamblea Legislativa que no existía antes de 1989, cuando fue creada la Sala Constitucional. Además, este límite es extensivo a las actuaciones del Poder Ejecutivo, pues la emisión de reglamentos, estatutos y decretos ejecutivos, así como la ejecución de políticas públicas, pueden ser impugnadas ante la Sala.

En quinto lugar, el movimiento “anti-Combo” refleja los alcances y las limitaciones de la movilización de las organizaciones de la sociedad civil. Por una parte, la amplia coalición de organizaciones -sindicatos, organizaciones comunales, pastorales, estudiantiles y ecologistas- amasó una fuerza social capaz de revertir una decisión legislativa apoyada por el Poder Ejecutivo. Además, la vinculación entre una alta capacidad de

organización y disciplina en el corazón del movimiento (los sindicatos del ICE laboran en la empresa pública más desarrollada del país) y una alta capacidad de movilización social (organizaciones pastorales de la Iglesia Católica) creó nuevas formas de comunicación y de protesta. Pero, por otra parte, la movilización de fuerzas sociales se desvaneció tan rápidamente como surgió, y los dirigentes del “sector social” no pudieron traducir la protesta social en una propuesta de modernización del ICE y los mercados de electricidad y telecomunicaciones. El movimiento “anti-Combo” fue capaz de forzar nuevamente un empate político, pero no de tomar la iniciativa. En este sentido, el acople entre un clima mayoritario de opinión pública con organizaciones sociales y el partido minoritario que encabezó la oposición parlamentaria (Fuerza Democrática) fue una oportunidad bien aprovechada por los dirigentes del movimiento, pero los acontecimientos posteriores sugieren que se trató de una alianza circunstancial.

En sexto lugar, la resolución del conflicto precisamente en momentos en que la polarización política del país era alta y surgía el riesgo de una violencia descontrolada, muestra la voluntad de las partes por encontrar una salida negociada. Esto dice del interés de estas partes -especialmente la contestataria- por mantenerse dentro del juego democrático, aún en una situación difícil. En perspectiva, la posibilidad del acuerdo fue abonada por dos reglas implícitas de comportamiento: ni el Gobierno emprendió una represión sistemática de las protestas, ni las organizaciones de la sociedad civil propiciaron actos destructivos de la propiedad pública.

Finalmente, el movimiento “anti-Combo” sugiere consideraciones sobre el tipo -y la viabilidad- de la reforma del Estado posible en Costa Rica. Como señala el reciente informe de la *Auditoría ciudadana*, el tema de la reforma estatal ha sido dominado por consideraciones técnicas acerca de las funciones del Estado y su papel en la economía, pero poco por respuestas a las aspiraciones ciudadanas sobre el acceso, calidad, eficiencia y trato de las instituciones a las personas, y por la existencia y eficacia de los sistemas para garantizar la transparencia en la gestión pública y el derecho a pedir y a recibir cuentas. Buscar apoyo ciudadano implicará mezclar preocupaciones “macro” sobre las funciones del Estado con las preocupaciones “micro” de las personas, e introducir una perspectiva democrática que ha estado ausente en las propuestas de reforma del Estado (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Otras protestas también influyeron en la vida nacional

Continúa la agitación social en el mundo rural

Después de un período de conversaciones bilaterales con el Gobierno sin resultados positivos, diferentes grupos de agricultores formaron una comisión nacional de organizaciones de productores, bajo la coordinación de la Secretaría General de UPANACIONAL. Entre las organizaciones participantes estaba la Corporación Hortícola Nacional, que el 16 de marzo del 2000 bloqueó el paso por el Alto de Ochomogo. Como ya se señaló, este bloqueo, y otros en diversos puntos del país, iniciaron la oleada de protestas que se desarrolló en la segunda quincena de marzo. Varias horas de negociación llevaron a un acuerdo mediante el cual el Gobierno se comprometió a gestionar ayudas crediticias, controlar eventuales subfacturaciones en las importaciones de papa y cebolla y analizar la posibilidad de elevar los aranceles a esos productos.

El 27 de julio estas organizaciones volvieron a realizar manifestaciones de protesta en diferentes lugares: Parrita, Cañas, Atenas, San Ramón, Zarco, Cartago, Bajo los Rodríguez (Zona Norte) y San Miguel de Sarapiquí. Reclamaban la falta de una política gubernamental dirigida a atender los problemas de los pequeños y medianos agricultores, derivados de situaciones anteriores de emergencia, y la ausencia de acciones y mecanismos que les permitan enfrentar el proceso de apertura comercial. En las negociaciones que siguieron, el Gobierno propuso la cancelación de las deudas bancarias de los agricultores tomando dineros del Fondo Nacional de Emergencias, pero el procedimiento fue objetado por la Contraloría General de la República. Para poder cumplir con lo pactado, se tuvo que recurrir a la aprobación de una ley específica en Asamblea Legislativa. Nuevamente se presentó la tensión entre la legalidad formal y las demandas sociales.

Las protestas de los agricultores tienen como marco general la acelerada transición del mundo rural costarricense, reportada en el *III Informe Estado de la Nación*.

Huelga de la UNDECA sin apoyo ciudadano

El 4 de abril, la Unión de Empleados de la Caja y de la Seguridad Social (UNDECA) se declaró en estado de huelga, movimiento que mantuvo hasta el día 15 de ese mes. De acuerdo con sus dirigentes, a través de esta medida se buscaba

hacer efectivo un acuerdo tomado en 1995 por la comisión negociadora de salarios, que estableció un reconocimiento económico equivalente a la diferencia porcentual entre el ajuste salarial de ese año (4.000 colones por empleado/a) y la inflación. En segundo lugar, se pretendía derogar un *addendum* al Reglamento de Compra de Servicios a Terceros, aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, porque representaba, desde la perspectiva de UNDECA, además de perjuicios laborales, una ampliación inconveniente de las potestades de las direcciones de hospitales, clínicas y áreas de salud, para realizar contrataciones de servicios y una privatización disfrazada.

La huelga no contó con el apoyo de la ciudadanía. Pese a que el sindicato logró un reconocimiento económico pagadero en tramos anuales, fracasó en la derogatoria del *addendum*. Posteriormente, UNDECA inició un trabajo de divulgación a diferentes sectores de la sociedad civil, sobre los procesos de compra de servicios y sus consecuencias institucionales inmediatas.

Conflictividad en el ámbito municipal

En el año 2000, las municipalidades fueron un foco de constante generación de conflictos. En primer lugar, el traslado de competencias a las municipalidades ha aumentado la posibilidad de divergencias originadas en decisiones sobre aumentos en los impuestos y otros asuntos sobre los que antes se tenía escaso control. Otro de los motivos frecuentes de disputa en el espacio local es el referido a la recolección de los desechos sólidos y su disposición final. En San José y municipios aledaños el conflicto se ha prolongado a lo largo de varios años y todavía no se vislumbra un acuerdo que satisfaga a las partes. Situaciones similares se han presentado en otros cantones del país, como Agüirre, Limón y Garabito.

La declaratoria de inconstitucionalidad de las convenciones colectivas de trabajo en el ámbito municipal, hecha por la Sala Constitucional en junio del 2000, provocó fuertes reacciones de los trabajadores afectados en 50 municipalidades. La amenaza de perder derechos los llevó a la convocatoria de paros y de un movimiento de huelga. En el conflicto intervinieron la Contraloría General de la República y el Consejo de Gobierno, con propuestas que buscaban llenar el vacío jurídico. Además, durante el año, en las municipalidades de San José, Alajuela, La Cruz, Turrialba y Grecia se realizaron paros laborales por incumplimientos de pago y aumentos salariales.

Las denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional reflejan un incremento importante de los conflictos en los municipios. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2000, la Defensoría reportó 324 denuncias contra municipalidades, que de este modo se convirtieron en las instituciones con mayor número de denuncias. En el período anterior el número de denuncias fue de 277, es decir, hubo un crecimiento del 17% (Defensoría de los Habitantes, Departamento de Informática, 2001c). La Contraloría General de la República reportó, para el período que comprende del 1 de mayo del 2000 al 30 abril del 2001, un total de 393 solicitudes de estudio y denuncias admitidas en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en áreas como educación, actividades agropecuarias y obra pública, entre otras. De este total, 193 denuncias (49,1%) corresponden al área de servicios municipales y privados de interés público (Contraloría General de la República, 2001b). Ante la Sala Constitucional se presentaron 699 recursos de amparo contra 73 municipalidades de todo el país. De ellos, la Sala declaró sin lugar el 28,4%, con lugar el 22,3%, rechazó de plano el 30,3% y rechazó por el fondo el 10,9% (Sala Constitucional, 2001).

En el Circuito Central de San José de la Fiscalía General de la República ingresaron durante el año 14 denuncias en contra de municipalidades, 9 de las cuales fueron interpuestas por la Contraloría General de la República.

Finalmente, los enfrentamientos entre las fuerzas políticas en los concejos municipales, el incumplimiento de obligaciones, la pérdida de confianza, las renunciaciones y las denuncias ante los órganos de fiscalización y control por acciones que infringen la legislación, siguen siendo las principales razones que motivan los cambios en las alcaldías municipales. Según datos de la Dirección de Gestión Municipal del IFAM, durante el 2000 hubo 16 cambios de alcalde, algunos de ellos producto de decisiones de los tribunales de justicia. Los cantones en que ocurrieron estos cambios fueron Aguirre, Alajuela, Atenas, Dota, Golfito, Grecia, La Cruz, León Cortés, Liberia, Nicoya, Oreamuno, Osa, Parrita, Santa Ana (hubo 3 cambios de alcalde). En total, entre 1998 y 2000 cambiaron 48 alcaldes municipales.

Sin avances en la participación ciudadana en las políticas públicas

A diferencia de la fuerte actividad de los movimientos sociales, en materia de participación

ciudadana en las políticas públicas no hay avances significativos que reportar: no se abrieron nuevos programas con mecanismos de consulta y participación, no se ampliaron las escasas oportunidades existentes en áreas clave de la actividad pública, como la definición de las políticas económicas y la formación de leyes, ni se subsanó la ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas. Algunas instituciones disponen de mecanismos que podrían ser usados por la ciudadanía para influir en ciertos niveles de los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas; sin embargo, son poco aprovechados, por falta de información acerca de su existencia, por las dificultades que entraña su uso, o por la falta de efectividad en el logro de resultados. A continuación se analizan los resultados obtenidos en algunas de esas instancias. Para un análisis complementario consúltese los capítulos 5 y 11 de la *Auditoría ciudadana* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Declina participación en la formulación de leyes

Según datos oficiales, las propuestas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa disminuyeron en el año 2000: del 13 de abril de 1999, cuando se creó la Oficina, a finales de abril de 2000, se plantearon 84 iniciativas; en contraste, de mayo de ese año a abril de 2001 se presentaron 39, para una disminución del 54%. Del total de propuestas formuladas entre abril de 1999 y fines de abril de 2001, 85 han sido retiradas para estudio por algún diputado, 10 son proyectos que entraron a la corriente legislativa, 3 ya tienen dictamen, 6 están en el orden del día de comisiones permanentes y 1 se convirtió en ley. De los 10 proyectos que ingresaron a la corriente legislativa, 3 fueron presentados por la Defensoría de los Habitantes, que carece de la posibilidad de iniciativa en el ámbito legislativo, 2 por sindicatos del sector público y el resto por particulares. La iniciativa que se convirtió en ley fue una propuesta para ampliar el número de beneficiarios de la Ley 7790, que autorizó al Estado para segregar un inmueble ubicado en San Rafael de Heredia.

De las 39 iniciativas presentadas en el período mayo de 2000-abril de 2001, solamente una se convirtió en proyecto de ley: una de las tres presentadas por la Defensoría de los Habitantes. En estos dos años de funcionamiento, sólo el 8% de las iniciativas se convirtieron en proyectos de ley (Oficina de Iniciativa Popular, 2001).

En materia de participación ciudadana en la formulación y aprobación de presupuestos públicos no hay novedades que reportar. Los presupuestos del Gobierno Central, del sector descentralizado y de las municipalidades continúan siendo formulados y aprobados mediante procesos cerrados a la participación de las y los ciudadanos (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Continúan las experiencias de participación en algunas políticas públicas

El Triángulo de Solidaridad se expande a nuevos cantones

En el año 2000 el programa Triángulo de Solidaridad extendió su actividad en buena parte

del territorio nacional, con las características apuntadas en informes anteriores (Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000). En marzo del 2001 se reportó su presencia, en diferentes etapas, en 47 cantones, frente a 29 cantones en diciembre de 1999 (Carbonell, 2001). No se tiene un registro actualizado de la participación ciudadana en este programa; a diciembre de 1999, 21.532 personas -costarricenses y extranjeros- habían participado en los procesos de negociación, el establecimiento de cartas de compromiso y su seguimiento a través de las fiscalías ciudadanas (Proyecto Estado de la Nación, 2001). También es importante el número de proyectos concluidos, en salud, educación e infraestructura. En este programa, la participación ciudadana se

CUADRO 5.3

Características de las personas que participan^{a/} en el Triángulo de Solidaridad, marzo del 2001

	Total	Porcentaje	Promedio nacional
	4.796	100,0	
Sexo			
Femenino	1.592	33,2	49,6
Masculino	3.204	66,8	50,4
Nivel educativo			
Sin estudios	48	1,0	5,2
Primaria incompleta	436	9,1	20,5
Primaria completa	1.870	39,0	32,4
Secundaria incompleta	614	12,8	19,4
Secundaria completa	393	8,2	9,8
Estudios superiores	484	10,1	11,5
Otros	192	4,0	0,5
No responde	758	15,8	0,6
Grupo de edad			
Menos de 18	245	5,1	40,8
Entre 19 y 59	3.587	74,8	51,0
Más de 60	293	6,1	8,1
No responde	671	14,0	0,1
Ingresos			
10.000-45.000	1.199	25,0	20,2
45.000 a 100.000	710	14,8	38,8
100.000-200.000	369	7,7	20,6
Más de 200.000	168	3,5	8,5
No responde	1261	26,3	11,9
No corresponde	1.089	22,7	

a/ Se refiere a un estudio realizado en 44 cantones y 175 distritos, sobre 4.796 representantes de las fiscalías ciudadanas y las comisiones de desarrollo distrital.

Fuente: Fernández, 2001; Programa Centroamericano de Población, UCR; Encuesta de Hogares, INEC.

realiza con fines muy concretos: resolver problemas agudos de comunidades generalmente muy pobres. Según se aprecia en el cuadro 5.3, en las fiscalías ciudadanas y comisiones de desarrollo distrital del Triángulo participan los hombres en mayor proporción que las mujeres; un 25% de las personas tienen ingresos mensuales inferiores a 45.000 colones (una proporción parecida al promedio nacional). Por otra parte, casi 1 de cada 3 personas (32,5%) tiene ocupaciones agropecuarias (Fernández, 2001), lo que sugiere el énfasis del Triángulo en cantones rurales. A esto debe agregarse que, visto con una perspectiva de tres años de gobierno, el Triángulo de Solidaridad ha sido una más de las intervenciones del Estado en el ámbito local, pero aún no ha logrado articular -como se ambicionaba al inicio de la administración- la acción estatal en este contexto.

Las municipalidades se han incorporado paulatinamente a esta iniciativa, pasando de un primer período de expectativas sobre los alcances y resultados de los proyectos, a una segunda fase de mayor participación y compromiso. Según la Unidad de Información del Triángulo, 282 personas, representantes de 25 gobiernos locales, se han involucrado en las diferentes fases del proceso. Además, 54 representantes municipales participaron en el Foro Regional celebrado en la Región Atlántica (27 y 28 de junio del 2000).

Problemas en el funcionamiento de las Juntas de Salud

De conformidad con la Ley 7852, “Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social”, de 1998, a partir de 1999 la CCSS ha promovido la creación de las Juntas de Salud, las cuales tienen como finalidad “generar un espacio efectivo de participación ciudadana dentro de los hospitales y clínicas y áreas de salud, y mejorar la prestación de los servicios de la CCSS y el desempeño administrativo y financiero de los establecimientos de salud”.

En noviembre de 1999 se integraron 104 de estas organizaciones en todo el país⁹. En las elecciones realizadas para tales efectos participaron más de 14.000 asegurados, 400 asociaciones y 200 patronos, según datos oficiales de la CCSS. La cifra de asegurados representa cerca del 1,5% de los asegurados directos en el seguro de enfermedad y maternidad habilitados para participar (aproximadamente un millón personas). En promedio tomaron parte en la votación alrede-

dor de 134 personas por cada junta de vecinos. Se eligió 7 miembros para cada junta, para un total 724 miembros de Juntas de Salud (3 representantes de los asegurados de la zona de atracción del centro, 2 delegados patronales y 2 de agrupaciones sociales), de los cuales 506 (69,9%) son hombres y 218 (30,1%) son mujeres. Estas juntas se instalaron el 1° de enero del 2000 y fungirán por un período de dos años.

La Superintendencia General de Servicios de Salud realizó en el año 2000 un diagnóstico de la situación de las Juntas de Salud, con el objetivo de valorar su funcionamiento en aspectos relacionados con la coordinación, capacitación, motivación, programación, asistencia a reuniones y logros obtenidos. Se enviaron cuestionarios a todas las Juntas de Salud; pero solamente contestaron 90 de ellas (CCSS, 2001). Con base en la información obtenida, la SUGESS afirma que “luego de 2 años de funcionamiento (1998-2000), las Juntas de Salud en su gran mayoría no han asumido su papel en cuanto a la definición y participación en actividades de capacitación a la comunidad, ni en el proceso de formulación, seguimiento y control presupuestario con la administración de los centros de salud”, que son las principales funciones asignadas por la Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la CCSS. En general, los miembros de las Juntas manifiestan una actitud positiva hacia el trabajo que pueden desarrollar, pero requieren más apoyo institucional para el efectivo logro de los objetivos propuestos.

Poca participación en instituciones de control

Se reduce la participación ciudadana en la ARESEP

La participación ciudadana en el marco de la ARESEP se hace a través de consultas directas (escritas, por teléfono o personales), la formulación de quejas y la asistencia a audiencias públicas. En el número de quejas no hubo un incremento significativo con respecto al año anterior; sin embargo, las consultas aumentaron a más del doble, pues pasaron de 10.194 en 1999, a 22.653 en 2000 (ARESEP, 2001). El número de audiencias públicas disminuyó en un 18%, al pasar de 74 en 1999 a 61 en el 2000. También se redujo, en un 36%, el número de personas físicas o jurídicas participantes en las audiencias (ARESEP, 2001).

La ARESEP realizó fuera de su sede algunas audiencias referentes al tema del transporte remunerado, con el objetivo de lograr mayor participación; además se ha venido desarrollan-

do un programa de divulgación sobre la función de la Autoridad Reguladora y los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede hacer valer sus derechos. El requerimiento de fundamentar documentalmente los razonamientos que se presenta en las audiencias dedicadas a examinar solicitudes de aumentos en tarifas, establece límites para la participación, pues sitúa en condiciones de desigualdad a los usuarios con respecto a empresarios e instituciones, ya que se requiere asesoría técnica especializada en cada uno de los temas. En este contexto la Defensoría de los Habitantes ha asumido una función de representación social, apoyando los puntos de vista de los usuarios en sus gestiones de oposición. De junio de 2000 a febrero del 2001, la Defensoría participó en 28 audiencias (Defensoría de los Habitantes, 2001a).

Aumenta significativamente el número de Contralorías de Servicios

Las Contralorías de Servicios son mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede influir en la calidad de los servicios que prestan las instituciones del Estado e, indirectamente, en la formulación de políticas dentro de esas instituciones. Los datos oficiales a febrero de 2001 indican la existencia de 150 Contralorías de Servicios, lo que significa un aumento del 92% con respecto a 1999. El aumento, que debe consignarse como un hecho positivo, se debe a la extensión de esas oficinas en hospitales y centros de salud de la CCSS. En efecto, el número de contralorías en el sector salud pasó de 23 a 93, es decir, un aumento del 304%, como producto de las acciones de promoción realizadas por la Superintendencia de Servicios de Salud (MIDEPLAN, 2001). En el resto de los sectores la situación no varió sustancialmente en relación con 1999.

Se reactivaron los partidos políticos

El tercer tipo de participación ciudadana que este Informe examina es la participación en los partidos políticos. En consonancia con un año intermedio en el ciclo electoral costarricense, en el 2000 se reactivó la actividad dentro de las agrupaciones políticas.

Inician los procesos internos para la elección de candidatos a cargos públicos

En el año en estudio continuaron los experimentos de los partidos políticos para permitir la

escogencia de candidatos a cargos públicos con participación ciudadana. Hoy en día, el nombramiento de los candidatos presidenciales en convenciones abiertas, iniciado por el PLN en 1978, es un procedimiento normalmente aceptado por los dos partidos más grandes del país. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2000 que estas dos agrupaciones decidieron usar un procedimiento similar para la designación de candidatos a diputados y regidores municipales. Con la elección directa se busca que las personas puedan postular sus nombres con independencia de los candidatos presidenciales y que las bases manifiesten con libertad sus preferencias. La experiencia tendrá que ser examinada con cuidado, para tratar de determinar si los fines democráticos manifiestos no terminan siendo alterados por otros factores no previstos, como la estructura de los liderazgos locales y los recursos económicos, y si el procedimiento no tiene consecuencias negativas sobre la disciplina partidaria dentro del ámbito legislativo. Eso último solamente podrá ser evaluado cuando la nueva Asamblea Legislativa esté integrada y en funciones. En todo caso, al no modificarse la forma de elección de diputados, una vez establecida la lista el elector sólo puede escoger entre papeletas cerradas y bloqueadas.

En el 2000 se celebraron las asambleas distritales de los partidos Liberación Nacional y Fuerza Democrática. En las distritales del PLN, celebradas el 12 de marzo, el partido reportó la participación de 190.440 personas, en los 456 distritos electorales que se habilitó en todo el país. En el proceso fueron elegidos alrededor de 3.200 miembros de las asambleas distritales, quienes posteriormente participaron en las asambleas cantonales¹⁰.

El Tribunal Interno de Elecciones del PLN debió resolver 240 apelaciones motivadas por irregularidades electorales. Del total de votos emitidos se anularon 8.714, aproximadamente el 5%. Tanto la Presidenta como el Secretario General del Partido restaron importancia a los hechos, alegando que se trató de deficiencias causadas por falta de información, tales como ausencia de firmas en papeletas, actas mal configuradas y padrones que no se enviaron de vuelta. En opinión de ambos dirigentes, estas deficiencias no fueron de gravedad suficiente como para impugnar el proceso.

Estas asambleas fueron el escenario donde las tendencias midieron sus fuerzas, y fueron también el escenario, pese al boicot del Directorio Político, de la consulta a las bases liberacionistas sobre la reelección presidencial, que ese mismo

día realizó el expresidente Oscar Arias¹¹. El 14 de mayo se celebraron las asambleas cantonales y el 11 de junio las provinciales. De esta manera el PLN completó con suficiente antelación la integración de su Asamblea Nacional.

Por su parte, el Partido Fuerza Democrática celebró sus asambleas distritales entre el 21 de mayo y el 9 de julio. No obstante, el proceso fue anulado por el Tribunal Supremo de Elecciones, después de acoger varias acciones de nulidad presentadas por el aspirante a la candidatura presidencial del Partido, Alvaro Montero Mejía. Las asambleas se repitieron en noviembre. En la convocatoria de julio participaron 14.470 votantes; en la realizada el 5 noviembre la participación estimada por la dirigencia partidaria fue de unas 30.000 personas. Los comicios se efectuaron en 436 distritos y se inscribieron 837 papeletas, casi todas ellas enmarcadas en tres tendencias de carácter nacional.

El Partido Unidad Social Cristiana trasladó para el 2001 la celebración de sus asambleas distritales. Hacia finales del año tres precandidaturas se habían inscrito para participar en la convención por celebrarse en el 2001. Dichas inscripciones marcaron el inicio de una etapa de tensiones en el interior del PUSC, que aflorarían con fuerza en el primer semestre de 2001.

El debate en torno a la reelección presidencial

El miércoles 1 de diciembre de 1999, durante el acto conmemorativo del 51 aniversario de la abolición del ejército, en la Plaza de la Democracia, el expresidente Oscar Arias Sánchez anunció su intención de buscar la reforma del artículo 132 de la Constitución Política, a fin de aspirar a la Presidencia de la República en las elecciones del 2002. La idea de la reelección presidencial comenzó a circular en el ambiente político a partir del segundo semestre de 1999 y aunque se mencionaba los nombres de los expresidentes Figueres y Calderón, las miradas estaban dirigidas hacia Arias, quien emergía con mayores posibilidades de aspirar inmediatamente a un segundo mandato. Los sondeos de opinión, como el realizado por UNIMER en setiembre y octubre de ese año, daban cuenta de un clima favorable a la reelección: el 57,7% de los entrevistados en una muestra nacional apoyaban la reforma a la Constitución Política (UNIMER-La Nación, 1999).

El tema de la reelección y la posibilidad de una candidatura de Arias no se planteaban por casualidad. El funcionamiento eficiente de un régimen presidencial depende en buena medida de la posibilidad de contar con una cómoda mayoría en la Asamblea Legislativa. Esta condición se ha venido debilitando en la última década y ha

RECUADRO 5.6

Nuevos partidos políticos

Nuevas agrupaciones políticas aparecieron en escena durante el año en estudio. Con carácter nacional se inscribió la Coalición Cambio 2000 y en el plano cantonal, el Partido Garabito Ecológico. Además iniciaron los procesos de organización, con vistas a su posterior inscripción, los siguientes partidos:

■ **Escala nacional:** Humanista, Republicano Nacional, Movimiento de Trabajadores y Campesinos (MTC), Movimiento de Acción del Pueblo Unificado (MAPU), Acción Ciudadana.

■ **Escala provincial:** Proyección 2000 (San José), Nuevos Horizontes (San José), Provincial Auténtico Puntarenense (Puntarenas).

■ **Escala cantonal:** Auténtico Paraisño (Paraíso), Conciencia Limonense (Limón), Alianza por San José (San José), Nuevos Corredores (Corredores), Opción Humanista del Cantón de San José (San José), Desamparedeñ@s Humanistas Ecológicos (Desamparados), Acción Cantonal Independiente (Siquirres), Respuesta Ciudadana (Escazú).

De lograr su inscripción, estos partidos se vendrían a sumar a los 15 partidos inscritos a nivel nacional (incluyendo la Coalición Cambio 2000), 9 en el nivel provincial y 9 en el cantonal.

Fuente: TSE, 2001.

derivado hacia “gobiernos divididos”, es decir, gobiernos que cuentan con el apoyo de la mitad o menos de los diputados, con los consiguientes efectos negativos en la aprobación de proyectos que el Presidente y sus ministros consideran prioritarios durante su gestión. Un sentimiento de añoranza por gobiernos fuertes, con capacidad para llevar adelante planes y proyectos, parecía haber calado la opinión pública. Según la mencionada encuesta de UNIMER, el 64,2% de los entrevistados respondió positivamente cuando se le preguntó si deseaba que Costa Rica tuviera un líder de “mano dura”, entendiendo por tal alguien capaz de acabar con la relativa parálisis gubernamental observada en la última década.

Dentro de ese escenario, Arias aparecía como un político que había logrado conservar una alta valoración a lo largo de una década. Su regreso al Gobierno comenzó a ser presentado como la única posibilidad de alcanzar un consenso nacional sobre las reformas que, en opinión de algunos sectores políticos y empresariales, el país necesitaba en la economía y en el plano institucional. Meses después, cuando se hizo evidente que el PUSC no apoyaría la reforma constitucional¹², en una entrevista para el diario *La Nación*, Arias afirmó que la decisión de buscar la reelección se había producido luego de una serie de consultas con el presidente Rodríguez y con los expresidentes Calderón Fournier y Figueres Olsen, en las cuales los tres habían mostrado su anuencia con respecto a la reforma constitucional. Arias declaró públicamente, además, que partidarios del PUSC le habían ayudado financieramente en su campaña pro-reelección¹³.

Tampoco dentro de Liberación Nacional Arias logró encontrar el apoyo necesario para que la reforma constitucional se produjera. Desde el principio los tres precandidatos, Corrales, Araya y Alvarez, se manifestaron en contra de sus aspiraciones, y la fracción liberacionista en la Asamblea Legislativa no actuó unitariamente en este asunto. El 17 de julio los diputados rechazaron el proyecto impulsado por el congresista libertario Otto Guevara, cuyo objetivo era la derogatoria del artículo 132 de la Constitución Política.

La única posibilidad que quedaba era que la Sala Constitucional votara favorablemente un recurso de inconstitucionalidad presentado contra los artículos 107 y 132, inciso 1, de la Constitución Política, y el artículo 6, inciso 1, del Código Electoral. El recurso se sustentaba en cinco órdenes de consideraciones, como se desprende del respectivo expediente: en primer lugar, “desde un punto de vista estrictamente procesal, que la

prohibición constitucional de reelección de los Expresidentes y, en su caso, Exvicepresidentes de la República, introducida por reforma parcial al artículo 132 inciso 1°, de la Carta, según Ley 4349 de 11 de julio de 1969, se adoptó mediante un dictamen extemporáneo de la respectiva comisión legislativa, con violación del artículo 195 inciso 3°, el cual le imponía un término perentorio de ocho días.” En segundo lugar, se alegaba “la invalidez, también formal o procesal, por la supuesta falta de competencia de la Asamblea Legislativa, como poder reformador de la Constitución, para restringir o suprimir derechos fundamentales mediante una reforma parcial”. En tercer lugar, se consideraba que “la prohibición de reelección de Expresidentes y de Exvicepresidentes, en su caso (artículo 132, inciso 1°, de la Constitución), cuanto la de la inmediata de los Diputados (artículo 107 id.), son inválidas en tanto que implican una violación o, por lo menos, una disminución grave de los derechos políticos fundamentales de aquéllos -a ser electos a los cargos de representación popular- y de los de los ciudadanos en general -a elegir libremente a sus gobernantes-, así como de los genéricos de desempeñar los cargos públicos, en condiciones de igualdad y sin discriminación, tal como están consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específicamente en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana”. En cuarto lugar, por la misma razón anterior, se señaló la inconstitucionalidad del artículo 6, inciso 1°, del Código Electoral. Finalmente, algunos de los coadyuvantes agregaron una quinta cuestión, a saber, que “concretamente la reforma al artículo 132 inciso 1°, produjo una grave alteración constitucional, al introducir cambios radicales en el régimen político, social y económico que garantiza la Constitución, con lo cual excedió los límites constitucionales del poder reformador de la Carta, en cabeza de la Asamblea Legislativa, ya que tales reformas están reservadas al Poder Constituyente propiamente dicho”.

El 5 de setiembre la Sala Constitucional, con el voto de cuatro de los siete magistrados, declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad, alegando carecer de competencia para conocer el contenido de los textos constitucionales reformados y se abstuvo, por mayoría de cinco a dos, de considerar el fondo del asunto. El 12 de setiembre 32 diputados, la mayoría del PUSC, votaron, en fase de tercera lectura y admisibilidad, contra un proyecto que modificaba el inciso 1 del artículo 132 de la Constitución Política, enviándolo de esa manera al archivo.

Más allá de la coyuntura política, en el fondo estaban presentes dos asuntos de extrema importancia para la democracia: por una parte, la interpretación sobre el alcance del derecho a elegir y a ser electo y, por otra, la amplia percepción pública sobre una carencia de líderes políticos para conducir al país hacia una nueva etapa de desarrollo. Es probable que el debate sobre la reelección presidencial vuelva a la discusión pública en los próximos años, sobre todo si se toma en cuenta el creciente número de expresidentes que podrían aspirar a un segundo mandato.

Más recursos a las municipalidades, pero retos complejos para la descentralización democrática

El Plenario Legislativo aprobó en octubre del 2000, en primer debate (primera legislatura), una reforma al artículo 170 de la Constitución

Política tendiente a transferir a las municipalidades el 10% de los ingresos ordinarios del Gobierno. Los recursos correspondientes se girarán en razón del 1,5% anual, durante siete años, hasta completar el monto propuesto.

Esta reforma en uno de los elementos más importantes que en materia de descentralización y autonomía municipal se ha discutido en los últimos diez años junto con la elección directa de los alcaldes municipales a partir de diciembre de 2002. El interés por modificar este artículo constitucional se remonta a 1969, cuando se plantearon cambios dirigidos a la promulgación de un Código Municipal, la creación del IFAM y una ampliación de la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, la reforma del artículo 170 no pasó en esa oportunidad. En los últimos años de la administración Arias Sánchez, el mismo Presidente abogó por ella, sin éxito. A partir de

CUADRO 5.4

Clasificación del tamaño de las municipalidades en 1999

Variable	Criterio	Número	Porcentaje
Población	Al 1 de enero de 1999 (estimación INEC)		
Pequeña	40.000 habitantes o menos	49	60,5
Mediana	Entre 40.000 y 120.000 habitantes	26	32,1
Grande	Más de 120.000 habitantes	6	7,4
Extensión			
Pequeña	20 km ² o menos	6	7,4
Mediana	Entre 20,1 km ² y 200 km ²	25	30,9
Grande	200 km ² y más	50	61,7
Empleados			
Pequeña	20 empleados o menos	12	14,8
Mediana	Entre 21 y 200 empleados	63	77,8
Grande	201 empleados y más	6	7,4
Escala agregada tamaño municipalidad	3 puntos= 0%; 15 puntos=100%		
Municipalidad pequeña	33,3% (6 puntos) o menos	29	35,8
Municipalidad mediana	Entre 33,4% y 66,6% (6,01 a 12 puntos)	46	56,8
Municipalidad grande	66,7% y más (12,01 puntos y más)	6	7,4

Nota:

La escala es la sumatoria simple del puntaje obtenido por la municipalidad en cada una de las tres variables consideradas (población, extensión y número de empleados municipales). Si de acuerdo con una variable determinada una municipalidad es pequeña, obtiene 1 punto; si es mediana, obtiene 3 puntos; si es grande, obtiene 5 puntos. De esta manera, el puntaje mínimo que una municipalidad puede obtener es 3 (pequeña en las tres variables) y el máximo es 15 (grande en las tres variables). Una vez obtenido el puntaje de cada municipalidad se estableció su posición relativa de acuerdo con la siguiente fórmula: $(P_i - P_{\min}) / (P_{\max} - P_{\min})$, donde P_i = puntaje obtenido; P_{\min} = puntaje mínimo (3); P_i = puntaje máximo (15).

Fuente: Elaboración propia con base en Saborío, 2000.

1999, se dio un movimiento de intereses políticos involucrados en el sector municipal que preparó el ambiente para aprobar la reforma en el Congreso y buscar el apoyo del Poder Ejecutivo. El Presidente Miguel Ángel Rodríguez, en su discurso del 1° de mayo del 2001, recomendó “su aprobación definitiva en segunda legislatura. Esta reforma debe complementarse con el proyecto de ley que les remitimos para transferir competencias a los municipios y relacionar los nuevos recursos con esas nuevas responsabilidades” (Rodríguez, 2001).

La reforma constitucional (y la legislación complementaria por elaborar) pretende fortalecer a las municipalidades mediante el traslado de funciones y recursos financieros que permitan desarrollar competencias en materia de educación, vivienda, transporte y salud. Sin embargo, ello sólo se podrá dar a través de convenios entre las municipalidades y las instituciones centralizadas o descentralizadas del Gobierno Central. Por lo tanto, el traslado de recursos no es automático, pues entran en juego criterios como capacidad administrativa, eficacia en la entrega de servicios, territorio, población, calidad del recurso humano y voluntad institucional de los órganos sectoriales del Gobierno Central.

No existe un estudio económico que brinde una proyección del impacto de este traslado sobre las finanzas del Estado y el déficit fiscal. Desde la óptica del Ministerio de Hacienda, esta disposición podría crear más gastos sin generar nuevas fuentes de financiamiento. Por otra parte, cabe preguntarse si al profundizar la descentralización del Estado costarricense se estaría ampliando su municipalización. Un 35,8% de las municipalidades pueden clasificarse como pequeñas, utilizando una escala que combina la población, la extensión y el número de empleados municipales (cuadro 5.4). Mientras tanto, la operación económica de varias de las competencias que se piensa trasladar requiere al menos escalas subregionales. Sin embargo, los esfuerzos por desarrollar esquemas mancomunados mediante la creación de ligas municipales regionales han sido históricamente débiles y conflictivos.

En este punto cabe hacerse algunas preguntas: ¿cuáles serán los programas del Gobierno Central sacrificados para otorgar el 10% del presupuesto a las municipalidades?, ¿cuál es la coincidencia entre las prioridades del gasto del Gobierno y las de las municipalidades?, ¿se convertirán las municipalidades en unidades ejecutoras de los ministerios?

Además conviene señalar que la *Auditoría ciudadana* encontró diferencias notables en la calidad democrática de los gobiernos locales (Proyecto Estado de la Nación, 2001, capítulo 8). La transferencia de los recursos no implica una gestión más democrática por parte de las autoridades municipales. Desde este punto de vista, resulta necesario introducir una “cláusula democrática” en la legislación que norme la transferencia de recursos a los municipios.

Control político y auditoría ciudadana

En el año 2000 no hubo avances apreciables en la aspiración de contar con un sistema político cuyos mecanismos de control garanticen a la ciudadanía la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la rendición efectiva y oportuna de cuentas por los gobernantes. Se mantienen las principales debilidades señaladas en informes anteriores, y complementadas por los hallazgos de la *Auditoría ciudadana*, lo que sugiere que la democracia costarricense tiene mucho que mejorar en esta materia.

Ciertamente en Costa Rica existen diversos mecanismos sobre la gestión pública. Estos incluyen un conjunto de entidades del más variado *status* jurídico y político, como la Contraloría General de la República (con rango constitucional), la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos -ARESEP- (creadas por ley) y las Contralorías de Servicios (amparadas a decretos emitidos por el Poder Ejecutivo). No obstante, los alcances de la vigilancia que ejercen las entidades sobre sus pares también son diversos, aunque parecen coincidir en un obstáculo común a buena parte de ellas: la debilidad de los controles internos. En la base del problema se encuentra la ausencia de planificación y seguimiento, que impide definir prioridades, objetivos y metas, dentro y entre las instituciones, que sean susceptibles de control y evaluación. Evaluación y control son términos que tienen una carga negativa, pues dentro de las instituciones se les vincula con sanción y castigo y, por tanto, se les rehuye. Se les relaciona débilmente con eficiencia, eficacia y responsabilidad política.

Existe una estrecha relación entre control político horizontal y la rendición de cuentas; ambos son componentes básicos para el fortalecimiento de la democracia. El ejercicio del control y la vigilancia interinstitucional implica una serie de mecanismos de “petición de cuentas”: audiencias,

informes técnicos, formulación y ejecución de presupuestos, conformidad con el sistema jurídico y constitucional, entre otros. Sin embargo, como reiteradamente ha señalado la Contraloría General de la República, “no ha existido ni se ha propiciado en nuestro medio una cultura donde se exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa, y mucho menos se ha definido una sanción para quienes realizan una desafortunada labor pública. El segundo es el relativo a que los cambios y ajustes que realiza el Estado, en respuesta a los nuevos y constantes retos que surgen de una sociedad cada vez más compleja, plantean la necesidad de actualizar y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización de la Hacienda Pública” (Contraloría General de la República, 2001a).

Persiste la debilidad en los controles políticos

Escasa rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo

En el VI Informe Estado de la Nación se hizo notar la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo. Nada de lo ocurrido en el 2000 varió esa situación, por lo que puede afirmarse que estos mecanismos siguen siendo limitados. En la práctica, se reducen a los Informes Presidenciales del 1° de mayo de cada año, los informes de labores que en forma escrita presentan los ministerios y las instituciones autónomas, y las interpelaciones y mociones de censura a ministros de Gobierno.

Según mandato constitucional, anualmente los ministerios y las instituciones públicas deben presentar informes de labores a la Asamblea Legislativa. El cumplimiento de esta norma es, sin embargo, bajo. Con respecto 1999, en el 2000 disminuyó el número de entidades que lo hicieron, pues pasó de 24 a 22, (aunque en relación con el total de instituciones registradas por MIDEPLAN, la proporción aumentó levemente, de 10% a 15%, debido a cambios en la base de datos de ese Ministerio).

La información proporcionada por las instituciones no permite identificar avances sustantivos en la rendición de cuentas. Empero, es necesario reconocer los esfuerzos realizados y señalar que el tema ha entrado en la agenda pública de las entidades encargadas del control y la vigilancia institucional. Las instancias que muestran mayores grados de eficiencia y eficacia en el ejercicio del control horizontal son las que se

especializan en áreas o instituciones, como las superintendencias. Es importante notar que los organismos de control especializado y los de control general no sólo enfrentan retos diversos, sino que tienen diferencias de *status* jurídico. Por esa razón, las propuestas para el fortalecimiento de los procesos de control y rendición de cuentas tienen que partir de esa misma diversidad y complejidad de entes y procesos.

El carácter no vinculante de las mociones de censura a ministros de Gobierno, reduce notablemente la capacidad de control parlamentario efectivo sobre el Poder Ejecutivo. Además son empleadas de manera esporádica y sin una periodicidad determinada. Sin embargo, no deben subestimarse los debates legislativos alrededor de mociones de censura, aunque al final no prosperen por falta de los votos requeridos. En todo caso, la participación de ministros y altos funcionarios públicos en las diversas comisiones legislativas, para responder a consultas específicas, puede ser considerada como un espacio de rendición de cuentas, aunque no tenga periodicidad ni obligatoriedad (sobre este punto consúltese los capítulos 5 y 11 de Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Sin cambios en los débiles controles políticos del Legislativo

En el anterior Informe Estado de la Nación se planteó el problema de la debilidad en los controles políticos del Poder Legislativo. Este señalamiento fue complementado por los hallazgos de la Auditoría ciudadana (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Los resultados obtenidos para el 2000 indican que no hubo progresos en este campo.

El Plenario Legislativo dedica una hora semanal al control político

El Reglamento de la Asamblea Legislativa prevé un espacio diario en el Plenario, de lunes a jueves, para el ejercicio del control político. Sin embargo, en los últimos años ese espacio se ha ido recortando, por la presión que ejercen ciertos proyectos cuya aprobación se retrasa, entre otras cosas, por la cantidad de mociones presentadas por los diputados, no sólo con el fin de introducirles cambios, sino también con el objeto de evitar su rápida aprobación. De esta forma, el control político dentro del Plenario ha quedado reducido a una hora, los días miércoles.

La prensa juega un papel muy importante en las denuncias sobre anomalías dentro de las instituciones públicas que hacen los diputados. Muchas de ellas han sido tratadas por los medios antes de que se produzca la reacción de legisladores y fracciones; otras veces son producto de la interacción entre los periodistas destacados en la Asamblea Legislativa y los diputados. Las fracciones parlamentarias no han logrado conformar equipos permanentes de investigación que vigilen el comportamiento de instituciones y funcionarios.

Comisiones legislativas sin consencuencias

En materia de control político, existen dos tipos de comisiones: las permanentes especiales

(concretamente, la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Público¹⁴ y la de Narcotráfico¹⁵) y las comisiones especiales de investigación, que se forman a partir de denuncias hechas o recogidas por diputados sobre un tema específico.

Durante la tercera legislatura (mayo de 2000 a abril de 2001), el Plenario Legislativo conoció el “Informe final de la liquidación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República”, correspondiente a 1999, presentado por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Público. En ese informe, que recibió dictamen negativo, se formulan conclusiones relevantes para el tema del control político: existencia de un desequilibrio

RECUADRO 5.7

El Sistema Nacional de Evaluación: un instrumento para desarrollar las prácticas de evaluación en las instituciones públicas

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), desarrollado por el Poder Ejecutivo, tiene su origen en 1996, cuando se puso en marcha en ocho instituciones un Plan Piloto de Evaluación. Esta experiencia sirvió de base para introducir el tema de la evaluación y la rendición de cuentas en el sector público. En el año 2000 el Sistema se extendió a 37 instituciones, las cuales firmaron “Compromisos de resultados”, que consisten en una fijación anual de metas, suscrita por el Presidente de la República, el respectivo jerarca institucional, responsable del rendimiento de cuentas, y los ministros de Planificación Nacional y Hacienda, como garantes de un modelo de gestión que supone una coordinación permanente en las diferentes instancias que participan en la programación, gestión y asignación de recursos. El SINE ha diseñado una matriz de desempeño institucional, que es el instrumento en el cual se detalla, para cada acción estratégica, los criterios de evaluación, el valor de esos criterios, las metas anuales y una escala de evaluación con diferentes niveles.

Las instituciones elaboran informes sobre el desarrollo de las acciones (durante el año 2000 cada dos meses), que son enviados a los técnicos de la Unidad Coordinadora del SINE. Éstos los evalúan con base en una guía interna y emiten un nuevo informe, que refleja la situación de las acciones estratégicas definidas por cada institución, y clasifica el avance alcanzado en el bimestre. También se identifican limitaciones y obstáculos en el proceso, y se hacen recomendacio-

nes sobre acciones que podría desarrollar el Presidente de la República o el mismo SINE, para colaborar con la institución en el logro de las metas.

Aunque los responsables indican que, en sentido estricto, no se trata de un procedimiento de rendición de cuentas, sino de auditoría interna, el SINE debe ser consignado como un avance. La Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, de la Asamblea Legislativa, ha llamado la atención sobre los alcances que está teniendo el Sistema, para que no se desvirtúe su objetivo. El SINE es un instrumento valioso para el trabajo de la Comisión; sin embargo, si persisten los problemas metodológicos que se ha logrado determinar en algunos casos, al definir acciones como prioridades o actividades de seguimiento como evaluación, las conclusiones sobre la labor de un ministerio o el desarrollo de una política pública específica podrían resultar inadecuadas.

Una de las debilidades constatadas por dicha Comisión es la imposibilidad de establecer nexos entre el Plan Nacional de Desarrollo, los indicadores establecidos por las propias instituciones y ministerios, y las evaluaciones de la Contraloría y del SINE. Las instituciones, o actores, tienen objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en su mayoría cualitativos, y estos no están directamente relacionados con los indicadores que establecen las propias instituciones y ministerios. A su vez, las evaluaciones del SINE y las de la Contraloría en muchos casos muestran notables discrepancias.

entre ingresos y egresos en la ejecución presupuestaria, del orden de 75.665,1 millones de colones; los ingresos liquidados del fisco fueron inferiores a los egresos efectivos; vicios de inconstitucionalidad en el uso de recursos de capital para financiar gastos corrientes; no consignación de los desembolsos que se hicieron fuera del presupuesto a FODESAF y a los CAT; falta de atención a las consideraciones de la Sala Constitucional con respecto al proceso presupuestario; debilidades metodológicas por parte del Ministerio de Hacienda en su Informe a la Asamblea Legislativa; carencia de políticas para la formulación presupuestaria; falta de rigurosidad en la elaboración del presupuesto por programas, porque no se han desarrollado de manera satisfactoria mecanismos que permitan determinar el costo de las distintas metas y su respectiva vinculación con las asignaciones presupuestarias para efectos de aprobación y ejecución (Asamblea Legislativa, 2001 y Vega, 2001). Además, el informe señala que la mayoría de los indicadores de gestión todavía no contienen las condiciones técnicas necesarias para su correcta utilización. El dictamen negativo que recibió este informe es un resultado normal en las comisiones que investigan fondos públicos, como se verá más adelante.

En la legislatura bajo análisis, la Comisión Permanente Especial de Narcotráfico desarrolló dos investigaciones, una de ellas sobre el llamado “Caso Hank” y la otra sobre el incremento en las importaciones de sustancias utilizadas como compuesto para el procesamiento de la cocaína¹⁶. El informe final de investigación sobre el reportaje del periódico *The Washington Post*, del 2 de junio de 1999, titulado “Familia prominente mexicana vista como una amenaza a Estados Unidos” y sobre los presuntos vínculos de Carlos Hank González, Carlos Hank Rhon y Jorge Hank Rhon con empresarios en Costa Rica, fue presentado a consideración de Plenario el 28 de setiembre de 2000. Además, la Comisión trabajó en dos proyectos: la reforma a la Ley de Sustancias Psicotrópicas y la creación del Programa de Educación contra las Drogas, ambos dictaminados en febrero de 2001. En ninguno hubo un informe unánime.

Durante el período en estudio cuatro comisiones especiales de investigación rindieron informes. La Comisión Especial Investigadora que estudió y evaluó el funcionamiento del Depósito Libre de Golfito identificó las prácticas ilegales que podrían estar ocurriendo en su operación y propuso medidas correctivas. La Comisión Especial que investigó supuestas prácticas de subfac-

turación en las actividades de importación, señaló la falta de aplicación de las normas vigentes en materia de calidad del producto importado y la poca información que se obtiene de los entes gubernamentales sobre las importaciones de papa, cebolla y otros productos hortícolas en el país. Otra Comisión Especial indagó lo concerniente a la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 11 de la Ley 6990, de Incentivos Turísticos y sus reformas. Finalmente, la Comisión Especial del desvío de unos 5.000 millones de colones del Programa de Compensación Social, durante la Administración Figueres, presentó un informe de mayoría suscrito por dos legisladores socialcristianos y uno de Fuerza Democrática. Este informe provocó la reacción de diputados y dirigentes del PLN, pues en él se señalaban responsabilidades que a importantes figuras de la citada Administración.

El análisis de lo sucedido en el período 1990-2000 en las comisiones de investigación muestra los problemas en el control político legislativo sobre la gestión pública. De las 81 comisiones de investigación formadas, 33 (40,7%) estudiaron asuntos relacionados con el control de recursos públicos. De éstas, sólo 6 (18,2%) cumplieron con el mandato que les fue asignado y de ellas 4 (12,1%) presentaron un informe unánime. En materia de control de recursos públicos, la gran mayoría de las comisiones (más del 80%) no cumple con su misión o no logra ponerse de acuerdo. Nótese, en cambio, que el comportamiento es inverso cuando el tema tratado es el levantamiento de la inmunidad de funcionarios públicos. De las 39 comisiones establecidas en esta materia, 25 (64,1%) cumplieron con su tarea (cuadro 5.5).

El Plenario no da seguimiento a la labor de la Defensoría

El Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes es, junto con el Mensaje Presidencial del 1° de mayo, el único que se discute públicamente en el Plenario Legislativo. Sin embargo, pese a provocar un debate sobre sus principales puntos, hasta el momento el Plenario no ha utilizado las conclusiones y sugerencias planteadas en diversas ocasiones por la Defensoría, sea dentro del marco de su acción legislativa, o desde el punto de vista del control político.

Por otra lado, en su calidad de órgano auxiliar, la Defensoría de los Habitantes forma parte de la red de control del Poder Legislativo, al menos desde el punto de vista formal. En el

cumplimiento de esta función, la Defensoría atendió 19.787 consultas entre mayo de 2000 y abril de 2001, un número similar al del período anterior: 19.998. El 67% de estas consultas se refiere a asuntos relacionados con el sector público. Se abrieron 1.544 expedientes, un 8% menos que el año anterior: el 27% en el área de Control y Gestión Administrativa, el 23% en Calidad de Vida y el 50% restante en Protección Especial, Defensoría de la Mujer, Admisibilidad y Atención Inmediata, Niñez y Adolescencia y Asuntos

Económicos. El 75% de las denuncias que provocaron la apertura de expedientes se localiza en seis temas específicos: derecho a la eficiencia en la prestación de servicios públicos, derecho a un ambiente sano, derecho de petición y pronta respuesta, derecho a la integridad personal, derecho a la justicia y derecho a la salud.

Como se señaló anteriormente, las municipalidades son las instituciones públicas más denunciadas; les siguen el Ministerio de Salud, la CCSS, el Ministerio de Seguridad Pública y el

CUADRO 5.5

Comisiones legislativas especiales de investigación. 1990-2000^{a/}

	Inmunidad autoridades ^{b/}		Control de recursos ^{c/}		Parcialidad política ^{d/}		Hechos políticos ^{e/}		Total comisiones	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Cumplimiento										
Total ^{f/}	25	64,1	6	18,2	1	16,7	2	66,7	34	42,0
Parcial ^{g/}	4	10,3	6	18,2	3	50,0	1	33,3	14	17,3
Sin resultado ^{h/}	3	7,7	13	39,4	1	16,7	0	–	17	21,0
Pendiente ^{i/}	2	5,1	7	21,2	0	–	0	–	9	11,1
Sin información ^{j/}	5	12,8	1	3,0	1	16,7	0	–	7	8,6
Total	39	100,0	33	100,0	6	100,0	3	100,0	81	100,0
Resultado										
Unánime ^{k/}	23	59,0	4	12,1	0	–	2	66,7	29	35,8
Dividido ^{l/}	6	15,4	8	24,2	4	66,6	1	33,3	19	23,5
Sin resultado ^{h/}	3	7,7	13	39,4	1	16,7	0	–	17	21,0
Pendiente ^{i/}	2	5,1	7	21,2	0	–	0	–	9	11,1
Sin información ^{j/}	5	12,8	1	3,0	1	16,7	0	–	7	8,6
Total	39	100,0	33	100,0	6	100,0	3	100,0	81	100,0

a/ El conteo no incluye dos comisiones especiales nombradas para conocer los atestados de las y los candidatos al cargo de Defensor de los Habitantes (1993, 1997). Incluye hasta el primer período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura, al 30 de abril de 2001.

b/ Inmunidad de autoridades: comisiones con mandato para recomendar el levantamiento de inmunidad a diputados de la Asamblea Legislativa y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se incluyó aquí como categoría residual una comisión creada para recomendar la censura de un ministro.

c/ Control de recursos: comisiones con mandato para investigar y evaluar el uso de recursos públicos e irregularidades en la gestión de instituciones públicas.

d/ Parcialidad política: comisiones con mandato para investigar casos de persecución política a empleados públicos y beligerancia política de autoridades de Gobierno inhibidas por ley para participar en política electoral o partidista.

e/ Hechos políticos: comisiones con mandato para investigar eventos políticos (por ejemplo, atentado terrorista en La Penca) y el narcotráfico.

f/ Total: la comisión rindió un informe por unanimidad o, en su defecto, los grupos de mayoría y minoría redactaron un dictamen.

g/ Parcial: sólo una parte de los diputados que conformaba la comisión rindieron informe.

h/ Sin resultado: la comisión no redactó ningún informe final; su plazo para hacerlo estaba vencido o la comisión no se conformó.

i/ Pendiente: la comisión no había rendido informe, pero la discusión del mismo estaba en el orden del día a la fecha de corte.

j/ Sin información: los registros administrativos no indican el estado ni los resultados de la comisión.

k/ Unánime: la comisión llegó a un dictamen unánime.

l/ Dividido: no hubo acuerdo entre los diputados de la comisión y se redactaron informes de mayoría y minoría.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Ministerio de Educación. En el período se cerró un total de 2.325 expedientes, un 18% más que en el anterior. Además, se iniciaron 23 investigaciones de oficio.

No se fortalece el sistema de control legal y administrativo

Pendiente la aprobación de un nuevo sistema de control interno de la Administración Pública

En el año 2000 la Contraloría General de la República, institución que por disposición constitucional es la encargada del control y la fiscalización

de la Hacienda Pública, continuó con los esfuerzos por mejorar los sistemas de control interno de las instituciones y cambiar el enfoque de fiscalización vigente, reportados en informes anteriores y analizados por la *Auditoría ciudadana*. La Contraloría busca que el presupuesto de las instituciones, además de racionalizar el gasto, sirva también como instrumento facilitador del logro de las metas que el Gobierno y las instituciones públicas procuran alcanzar anualmente. Se creó el Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superiores y se ha realizado un conjunto de acciones dirigidas a fortalecer los procesos de auditorías inter-

RECUADRO 5.8

La Asamblea Legislativa mantiene su nivel de productividad

Pese al rechazo social del "Combo del ICE" y la reactivación de las actividades electorales, en la legislatura de mayo del 2000 a abril del 2001, la Asamblea Legislativa mantuvo un nivel de producción de leyes similar al promedio del período 1994-2001. En la legisla-

ción promovida por el Poder Ejecutivo, la proporción entre las leyes presentadas y las aprobadas es de las más altas de los últimos siete años, no así en la legislación promovida por iniciativa de los diputados (cuadro 5.6)

CUADRO 5.6

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por iniciativa según legislatura. 1994-2001

Legislatura	Iniciativa del Poder Ejecutivo			Iniciativa del Poder Legislativo		
	Leyes aprobadas	Proyectos presentados	Proporción aprobadas/presentadas (porcentajes)	Leyes aprobadas	Proyectos presentados	Proporción aprobadas/presentadas (porcentajes)
1994-1995	51	40	127,5	50	266	18,8
1995-1996	47	74	63,5	48	283	17,0
1996-1997	31	60	51,7	37	237	15,6
1997-1998	43	56	76,8	85	206	41,3
1998-1999	48	80	60,0	24	315	7,6
1999-2000	51	80	63,8	76	339	22,4
2000-2001	48	63	76,2	53	342	15,5
Total 1994-2001	319	453	70,4	373	1.988	18,8

Nota: La proporción entre leyes aprobadas y proyectos presentados únicamente compara el tamaño de categorías. Sin embargo, las iniciativas que componen cada grupo son distintas. Por tanto, no se refiere a la proporción de iniciativas presentadas por el Poder del Estado que son "exitosas", es decir, que son aprobadas. Recuérdese que entre las iniciativas aprobadas en un año existen proyectos presentados en distintas legislaturas.

Fuente: Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa, 2001.

nas. Además la Contraloría elaboró y presentó a consideración de la Asamblea Legislativa, en marzo de 2001, el proyecto de Ley General de Control Interno. Sin embargo, en términos reales, en el 2000 no hubo un avance sustantivo en el fortalecimiento de la función fiscalizadora que realiza la institución. Un indicador preliminar sobre el peso de esa función, ya empleado en la *Auditoría ciudadana*, es la comparación de las actividades relacionadas con ella (auditorías, relaciones de hecho, atención de denuncias y análisis de informes sobre irregularidades en la administración pública) con las de control presupuestario (aprobación o gasto de presupuestos ordinarios y extraordinarios). En el 2000, las actividades propias de la función fiscalizadora correspondieron al 14,9% de las actividades desempeñadas en materia de control presupuestario (cuadro 5.7).

Cabe indicar que, en su *Memoria Anual 2000*, la Contraloría hizo al Gobierno de la República un conjunto de señalamientos orientados a mejorar la ejecución presupuestaria, entre los cuales se puede mencionar los siguientes: las transfe-

rencias de recursos a entes privados deben contener información suficiente para que el control y la fiscalización puedan realizarse adecuadamente; se está produciendo una transgresión constitucional al principio de equilibrio, al financiar el 24,2% del total de gastos corrientes con ingresos de capital; existe desvinculación entre objetivos y metas de los distintos programas con las asignaciones presupuestarias; es necesaria la definición de apropiados indicadores de gestión; hay una desvinculación entre los diferentes programas y el Plan Nacional de Desarrollo; las diferencias entre ingresos reales y egresos, incluyendo los compromisos pendientes al 31 de diciembre, inciden directamente en el elevado déficit fiscal; la existencia de una inflexibilidad presupuestaria derivada del servicio de la deuda pública, las transferencias originadas en leyes específicas y el costo de la planilla; la presencia de debilidades en el control interno del Servicio Nacional de Aduanas, pese a los esfuerzos realizados para mejorarlo.

Finalmente, durante el año 2000 las relaciones entre la Contraloría y el Poder Ejecutivo su-

CUADRO 5.7

Casos tramitados en la Contraloría General de la República, según algunas actividades relacionadas con control político. 1997-2000

Función y actividad	1997	1998	1999	2000
Función 1: Fiscalización				
Informes de auditoría ^{a/}	88	116	88	125
Relaciones de hecho		54	52	47
Atención de denuncias de obra pública	9	13	8	8
Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			35	47
Subtotal	97	183	183	227
Función 2: Control presupuestario				
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100
Subtotal	1.067	1.472	1.501	1.525
Porcentaje de actividades función1/función2	9,1	12,4	12,2	14,9

a/ En 1999, 70 informes de auditoría correspondieron a evaluaciones relacionadas con el problema informático del año 2000 (Y2K). Por eso, en este cuadro se restaron del total de 158 reportados por la Contraloría.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Estado de la Nación, 2001, con base en información de la Contraloría General de la República, Memorias 1997 y 1998. Para 1999 y 2000 la información fue suministrada por la División de Estrategia Institucional de esa misma institución.

frieron algunas tensiones, debido a la negativa de ésta a aprobar erogaciones no amparadas legalmente, originadas en compromisos adquiridos por el Gobierno en procesos de solución de conflictos, como la huelga de empleados de la CCSS y los conflictos con los muelleros de Limón y con los pequeños y medianos agricultores.

Poca capacidad para captar los delitos de cuello blanco

Dentro del Poder Judicial, el Ministerio Público ejerce la función de investigar, de oficio y por denuncia, los delitos y contravenciones contenidos en el ordenamiento jurídico, incluidos los llamados delitos de cuello blanco¹⁷. En el año 2000, sólo 3 de cada 10.000 casos entrados al Ministerio Público (36 de un total de 93.824) fueron atendidos por la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción (cuadro 5.8). Este nivel es inferior al mostrado en años anteriores. Si se examina el total de casos seguidos por el Ministerio Público en los delitos relacionados con la función pública (1.644), se tiene que, descontando los de abuso de autoridad, esta entidad atendió 608 casos de cohecho, peculado, prevaricato, incumplimiento de deberes, malversación y otras causas (apenas un 0,6% de los 94.525 seguidos en el 2000 por esa entidad). Tampoco en esto

hay mejora con respecto a años anteriores, cuando las proporciones fueron iguales (0,6%) (Poder Judicial - Departamento de Planificación, 2001).

Un planteamiento positivo: la reforma al marco legal de la Administración Pública

La Segunda Vicepresidenta de la República dirigió en el año 2000 la preparación del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública, cuyo objetivo general es redefinir el marco legal de la Administración Pública, a fin de promover un modelo de Estado caracterizado por la participación ciudadana, el rendimiento de cuentas, la descentralización del poder, la transparencia y la racionalización de los recursos de la nación. La propuesta de reforma se presenta bajo la premisa de que “el sector público costarricense constituye un conjunto de entes y órganos carentes de unidad y lógica interna, plagados de duplicidades y con resultados muy deficientes” (Saborío, 2001).

Los ejes centrales de la propuesta son tres: a) la Administración Pública está al servicio del ciudadano y, por tanto, su organización debe responder a ese postulado; b) el Poder Ejecutivo requiere herramientas de gestión modernas que le permitan conducir en una forma unitaria y

CUADRO 5.8

Casos entrados y casos en la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción del Ministerio Público, según rubro. 1998-2000

Rubro	1998	1999	2000
Total de casos ingresados	104.638	105.265	110.363
Menos: incompetencias	15.316	13.454	16.539
Entrada neta de casos	89.322	91.811	93.824
Casos ingresados a la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción	170	357	188
Porcentaje de casos del total neto ingresado al Ministerio Público	0,16	0,34	0,20
Menos: acumulación de casos ^{a/}	30	81	115
Menos: resueltos por desestimación ^{b/}	66	211	37
Neto Unidad de Delitos Económicos y Corrupción	74	65	36
Porcentaje de casos del total neto ingresado al Ministerio Público	0,08	0,07	0,04

a/ Incluye casos de doble registro (fueron contactados dos veces por haber ingresado en distintas instancias).

b/ Incluye casos desestimados por falta de mérito (no hay pruebas); por sobreesimiento (no hubo delito), o por falta de interés de las partes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Estado de la Nación, 2001 y con base en información del Departamento de Planificación y el Anuario de Estadísticas del Poder Judicial, 2000.

eficiente al conjunto de la Administración Pública, y c) debe fortalecerse los mecanismos de control parlamentario sobre el sector público.

Este trabajo produjo, además del proyecto en sí, varios resultados:

- Un inventario del sector público, que incluye aspectos como organización, presupuestos, recursos humanos, regionalización, competencias y programas de todos los ministerios, instituciones descentralizadas, entes públicos no estatales y empresas públicas mercantiles.

- Una recopilación de los decretos y las leyes, con sus reformas, emitidos desde 1974, así como de los reglamentos y proyectos de ley en la corriente legislativa relacionados con el sector público que se encuentran en la corriente legislativa.

- Un diagnóstico del funcionamiento actual del sector público, del cual cabe rescatar el tema de la descentralización. El documento de diagnóstico caracteriza el tipo de municipalidades del país, señala las limitaciones en el desarrollo de los gobiernos locales y reconoce a cada uno su especificidad. Por lo tanto, sugiere la transferencia de funciones y recursos en forma diferenciada y gradual (www.marcolegal.go.cr).

Protección de derechos y libertades

El desempeño del país en lo que concierne a

la protección eficaz de los derechos de las personas y el funcionamiento de una justicia pronta y cumplida es negativo. Pese a los esfuerzos desplegados por el sistema de administración de justicia, no se logró revertir la tendencia observada en años anteriores.

Aumentan los litigios y la saturación de los servicios judiciales

Durante el año 2000 aumentó nuevamente la cantidad de casos entrados a los diferentes despachos judiciales, de 726.093 a 799.821 (cifra preliminar), para un 10,2% de incremento porcentual, por encima del 9,1% del crecimiento anual promedio entre 1993 y 1999 (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Con excepción de las materias contravencional, contenciosa y civil de hacienda, todas las materias tuvieron un aumento en la cantidad de casos entrados, especialmente la de tránsito, que representó más de la mitad del total (52,7%).

Al finalizar el año, el circulante -la diferencia entre casos ingresados y casos con sentencia- fue de 39.991 expedientes, un 5% del total. Esta situación elevó el circulante total en trámite (casos acumulados a lo largo de los años) a 417.268. Medido como proporción del total de casos ingresados en el 2000, el circulante acumulado es del 52,2% muy similar al 52,0% registrado en 1999. Este comportamiento se dio a pesar de que el porcentaje de casos resueltos por el sistema de

CUADRO 5.9

Casos entrados al Poder Judicial, tasas de crecimiento anual y tasas por habitante. 1993-2000

Año	Casos entrados	Tasa de crecimiento anual	Tasa por 1.000 habitantes
1993	431.255		129,7
1994	538.523	24,8	157,7
1995	637.415	18,4	181,9
1996	631.643	-0,9	175,8
1997	664.311	5,2	180,5
1998	629.376	-5,2	167,0
1999	726.093	15,4	188,3
2000	799.821 ^{a/}	10,2	202,8

a/ Cifra preliminar con base en Poder Judicial, 2001.

Fuente: Sección de Estadísticas, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

administración de justicia ha venido aumentando con respecto a la cantidad de casos ingresados: 87,8% en 1998, 96,9% en 1999 y 99% en 2000 (Poder Judicial, 2000).

El crecimiento de la demanda de los servicios judiciales repercutió en una mayor saturación en un servicio clave en la administración de justicia, como es el sistema de defensores públicos. El número de asuntos atendidos por este sistema pasó de 47.602 a 63.198 entre 1999 y 2000, más de 15.000 casos, para un incremento de 32,7% en el volumen de trabajo, mientras que el número de puestos aumentó apenas en un 2,9% (5 puestos). Esto significa que, en el 2000, a los 178 defensores públicos nombrados les correspondió atender en promedio un caso por día (cuadro 5.10).

La Sala Constitucional también experimentó un fuerte incremento en los casos ingresados -de 9.741 en 1999 a 10.802 en el 2000-, un salto del 10,9% superior al promedio (cuadro 5.11). La razón de casos con sentencia sobre ingresados se mantuvo en un nivel satisfactorio, cercano o superior a 1 (cuadro 5.11), pues la Sala resolvió una cantidad de casos similar a los que recibió. No obstante, esto se hizo a cambio de aumentar los tiempos de duración en el trámite de los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad (cuadro 5.11). Además llama la atención un hecho: la probabilidad de “éxito” de una acción ante la Sala Constitucional fue, en el 2000, considerablemente inferior al promedio de los últimos años. La razón de casos declarados con lugar sobre los rechazados de plano disminuyó significativamente, tanto en los hábeas corpus como en los recursos de amparo y de inconstitucionalidad. Esto significa que, de los casos con sentencia, la Sala tendió con más fuerza a rechazar *ad portas* los casos que a encontrarle razón a los recurrentes.

Nuevos esfuerzos para solucionar las debilidades de la administración de justicia

Como parte del proceso de modernización institucional del sistema de administración de justicia, el Poder Judicial ha ensayado una serie de medidas con el propósito de disminuir la mora judicial y mejorar la calidad y eficiencia de la administración de justicia, en el marco del Programa de Modernización Corte- BID. En este sentido sobresale la puesta en marcha del Sistema para el Mejoramiento de la Gestión de los Despachos Judiciales, el cual integra, a través de un número único e irrepetible de expediente, la

información relevante para la tramitación de los procesos; esto permite a los operadores jurídicos un control completo de la labor del despacho y un conocimiento oportuno del estado particular de cada proceso. Esta novedosa iniciativa ha sido implementada como experiencia piloto en el Segundo Circuito Judicial de Goicoechea.

Por otra parte, la Fiscalía General de la República puso en operación una nueva oficina mediante la cual logró reducir, por primera vez desde la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, en 1998, los casos en trámite en las secciones especializadas de San José, en las cuales se concentra la mayor cantidad de casos. Gracias a la Unidad de Trámite Rápido (UTR) de la Fiscalía Adjunta de San José, que atiende casos de robo de vehículos, estafas, delitos contra la vida, robos y delitos varios, que requieren investigaciones cortas, las siete unidades especializadas del Ministerio Público disminuyeron en un 32% el número de casos en trámite, al pasar de 27.393 en 1999, a 18.579 en 2000.

Impulso a la resolución alterna de conflictos

Una tercera respuesta desarrollada por el Poder Judicial ante el acelerado crecimiento de la demanda ha sido el impulso a diversos mecanismos de resolución alterna de conflictos (RAC). Aunque es todavía temprano para medir el impacto real del RAC sobre el descongestionamiento de los tribunales de justicia, el presente Informe abunda en él por su potencial.

Entre los mecanismos de RAC destacan la mediación, la conciliación y el arbitraje. Son procedimientos ágiles y expeditos por medio de los cuales las personas, sin la intervención de un juez, solucionan en forma directa sus disputas. La Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, 7727, de diciembre de 1997, autoriza el uso de estos métodos y otorga carácter de cosa juzgada a los acuerdos o resultados producto de ellos.

El Capítulo IV de la Ley permite constituir centros para la administración institucional de estos mecanismos, y el Reglamento a este Capítulo, decretado en 1998, otorga tal competencia al Ministerio de Justicia. En concordancia con lo anterior, el Ministerio creó la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.

Esta Dirección desarrolla el programa “Casas de Justicia”, con el propósito de mejorar el acceso a la justicia de los sectores de población de menores recursos. Por medio de este servicio, las personas que tengan conflictos de carácter

CUADRO 5.10

Número de defensores públicos y volumen de trabajo, según la localización de la oficina. 1999 y 2000

Lugar	1999				2000			
	Defensores	Casos	Casos por defensor	Casos por defensor por día ^{a/}	Defensores	Casos	Casos por defensor	Casos por día por defensor ^{a/}
Siquirres	2				2	1.539	769,5	2,1
Sarapiquí	1	549	549,0	1,5	1	668	668,0	1,8
Hatillo	4	1.265	316,3	0,9	4	1.887	471,8	1,3
Grecia	2	789	394,5	1,1	2	941	470,5	1,3
Corredores	4	1.250	312,5	0,9	4	1.666	416,5	1,1
Guápiles	6	2.308	384,7	1,1	7	2.873	410,4	1,1
San Joaquín de Flores	1	192	192,0	0,5	1	408	408,0	1,1
Goicoechea	11	2.784	253,1	0,7	11	4.270	388,2	1,1
Limón centro	10	3.320	332,0	0,9	11	4.199	381,7	1,0
Pavas	3	815	271,7	0,7	3	1.138	379,3	1,0
San José centro	38	10.902	286,9	0,8	38	14.036	369,4	1,0
Liberia	7	1.986	283,7	0,8	7	2.556	365,1	1,0
Alajuela centro	13	4.345	334,2	0,9	14	5.032	359,4	1,0
Heredia centro	8	2.210	276,3	0,8	8	2.871	358,9	1,0
Osa	1	261	261,0	0,7	1	353	353,0	1,0
Cartago centro	9	2.607	289,7	0,8	9	3.066	340,7	0,9
Cañas	3	877	292,3	0,8	3	1.016	338,7	0,9
Turrialba	4	675	168,8	0,5	4	1.348	337,0	0,9
Desamparados	5	1.131	226,2	0,6	5	1.669	333,8	0,9
Nicoya	2	698	349,0	1,0	3	972	324,0	0,9
Bribí	1	294	294,0	0,8	1	294	294,0	0,8
Pérez Zeledón	6	1.753	292,2	0,8	7	2.032	290,3	0,8
San Carlos	7	1.447	206,7	0,6	7	2.029	289,9	0,8
San Ramón	2	468	234,0	0,6	2	558	279,0	0,8
Puntarenas centro	9	2.115	235,0	0,6	8	2.211	276,4	0,8
Aguirre y Parrita	2	500	250,0	0,7	2	548	274,0	0,8
Puriscal	1	387	387,0	1,1	1	273	273,0	0,7
Santa Cruz	3	459	153,0	0,4	3	807	269,0	0,7
Tres Ríos	2	455	227,5	0,6	2	509	254,5	0,7
Golfito	2	361	180,5	0,5	2	468	234,0	0,6
Garabito					1	207	207,0	0,6
Upala	1	126	126,0	0,3	1	195	195,0	0,5
Atenas	1	118	118,0	0,3	1	193	193,0	0,5
Coto Brus	1	46	46,0	0,1	1	153	153,0	0,4
Cóbano Jicaral	1	109	109,0	0,3	1	108	108,0	0,3
Guatuso ^{b/}					1	105	105,0	0,3
Total	173	47.602	261,6	0,7	178	63.198	355,0	1,0

a/ Casos por defensor por día: se obtiene de dividir el número de casos por defensor entre el número de días en un año (365).

b/ En 1999 se contabilizó como parte de San Carlos, por tratarse de un defensor asignado a esta localidad que trabajaba dos días a la semana en Guatuso.

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación, 2001 y Departamento Administrativo, Defensa Pública.

CUADRO 5.11

Indicadores de desempeño de la Sala Constitucional. 1990-2000

Tipo de acción	1990-1994	1995-1999	2000	Desempeño 2000
Hábeas corpus				
Promedio de casos ingresados	770	1.223	1.547	Aumenta
Razón de casos con sentencia sobre ingresados	1,0	1,0	1,0	Igual
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,7	0,6	0,4	Disminuye
Recurso de amparo				
Promedio de casos ingresados	3.230	6.563	8.651	Aumenta
Razón de casos con sentencia sobre ingresados	1,0	1,0	1,0	Igual
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,4	0,9	0,8	Disminuye
Acción de inconstitucionalidad				
Promedio de casos ingresados	362	360	329	Disminuye
Razón de casos con sentencia sobre ingresados	0,8	1,2	1,0	Disminuye
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,3	0,2	0,2	Disminuye

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación, 2001 e información del Departamento de Planificación del Poder Judicial. Anuario de Estadísticas del Poder Judicial, 1998 y 1999.

vecinal, como problemas de linderos, evacuación de aguas, ruidos, mascotas, etc., pueden contar los servicios gratuitos de mediadores profesionales que facilitan la comunicación para lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio. En la actualidad existen tres Casas de Justicia, ubicadas en Montes de Oca, Mora y Puntarenas. El primero de estos centros opera desde febrero de 2000, y los otros dos desde octubre del mismo año. En el poco tiempo transcurrido desde el inicio de sus funciones, estas Casas, han adquirido legitimidad y han logrado una importante identificación con las comunidades, especialmente en Mora y Puntarenas. Al 15 de diciembre del 2000, las tres Casas de Justicia habían atendido un total de 290 personas a través de procesos de mediación, y habían obtenido en promedio una tasa de acuerdos del 79%. Del total de personas atendidas, casi la quinta parte (17,5%) son amas de casa y la tercera parte (29,5%) no ha completado la enseñanza secundaria. En general, son pocas las personas con formación universitaria completa que han asistido a estos centros comunitarios (4,8%).

El Ministerio de Justicia ha autorizado, además, otros siete centros de RAC: el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Costa Rica, el Centro de Resolución de Conflictos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje de la Cámara Costarricense-

Norteamericana de Comercio, el Centro de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Trabajo, el Centro de Mediación, Enseñanza e Investigación (CEMEDCO), el Instituto para la Solución de Conflictos Familiares, y el Centro de Resolución de Conflictos en Materia de la Propiedad, de la Cámara de Corredores de Bienes Raíces. En conjunto estos centros habían tramitado, al 30 de abril de 2001, un total de 1.939 casos.

Poder Judicial propone nuevos instrumentos legales

En el 2000 se concluyó la elaboración de los proyectos de Código Procesal General y Código Contencioso Administrativo, producto del trabajo de comisiones de alto nivel. El primero de ellos, entregado a la Corte Suprema de Justicia en el año bajo examen, pretende unificar en un solo código los diferentes procesos de las jurisdicciones en materia agraria, civil, comercial, laboral y contencioso administrativa. El segundo proyecto busca regular algunos aspectos del proceso contencioso administrativo, a partir de dos elementos básicos: la tutela judicial efectiva y el control real de la administración. Entre los aspectos más novedosos de la propuesta se encuentra la eliminación parcial de la primera instancia a partir de una competencia más limitada, la introducción de la oralidad, además de que fortalece el Tribunal Contencioso Administrativo y se crea el Tribunal de Casación.

Mayor escrutinio sobre la actuación de los funcionarios judiciales

La cantidad de denuncias presentadas ante la Inspección Judicial aumentó un 14,3% en relación con 1999; pasó de 1.353 en ese año a 1.546 en el 2000. De ese total, el 88% corresponde a denuncias presentadas contra personal judicial, especialmente contra jueces. Durante el período 1998-2000, más del 70% de las denuncias fueron hechas contra estos funcionarios (cuadro 5.12); los jueces más denunciados fueron los de mayor cuantía (45,1% de las denuncias), seguidos por los de menor cuantía (24,9%) (Poder Judicial, 2001). En cambio, los fiscales, agentes fiscales y defensores públicos son pocas veces denunciados.

En el transcurso del año se desarrolló un debate público sobre algunas excarcelaciones y fijaciones de fianzas en casos en los cuales se esperaba mayor rigor. La misma Corte Plena llamó la atención de los jueces por los criterios seguidos en la determinación de extradiciones y la fijación de montos de las fianzas, y el Presidente de la República, apartándose de la tradición de no referirse a asuntos judiciales, lanzó críticas similares. En respuesta, la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD) emitió un comunicado calificando de “totalmente inapropiadas” las declaraciones del Presidente, por haber citado casos pendientes de ser resueltos en apelación.

Debate sobre la estructura institucional y las actuaciones del Poder Judicial

En abril del 2000 un grupo de veinticinco jueces firmó una declaración pública en la cual puntualizaba diez críticas al Poder Judicial, entre ellas la existencia de una estructura autoritaria, presiones, persecución y falta de independencia de los jueces. El Presidente del Tribunal de Casación Penal y Exfiscal General calificó de “vertical y autoritaria” la estructura organizativa del Poder Judicial. También censuró la intromisión y las presiones que -según él-, ejerce la cúpula de la Corte Suprema de Justicia en el quehacer de los jueces. Un análisis detallado sobre el tema puede encontrarse en el capítulo 4 de la *Auditoría ciudadana* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

El Poder Ejecutivo propone endurecer las penas

El Poder Ejecutivo elaboró y presentó a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos tendientes a fortalecer la sanción de algunas conductas delictivas. Entre ellos destaca el de reforma al Código Penal, que propone transformar algunas contravenciones en delitos menores (lesiones levísimas, azuzar o soltar a un animal con descuido, presencia de menores en prostíbulos, venta de objetos peligrosos a menores, expendio o procuración de bebidas alcohólicas a menores, abandono dañino de animales, daños

CUADRO 5.12

Personas denunciadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial, según ámbito y cargo. 1998-2000

	1998	1999	2000
Total de denuncias	1.354	1.353	1.546
Porcentaje de denuncias propias del ámbito judicial	84,7	89,3	88,2
Porcentaje de denuncias contra jueces ^{a/}	69,4	75,0	70,2
Porcentaje de denuncias contra defensores públicos, fiscales y agentes fiscales	4,9	4,4	7,1
Porcentaje de denuncias contra otro personal en el ámbito judicial ^{b/}	10,3	9,8	10,9
Porcentaje en otros ámbitos ^{c/}	15,3	10,7	11,8

a/ Incluye jueces de tribunal penal, de mayor cuantía, de menor cuantía y de tránsito

b/ Incluye notificadores, auxiliares judiciales, conserjes y otros.

c/ Incluye ámbito administrativo, de investigación e información ignorada.

Fuente: Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial.

menores, disparo de armas de fuego y otros objetos semejantes y obstrucción de la vía pública), cuya sanción principal sería la prisión. Asimismo, se establece la posibilidad de penar con servicio de utilidad pública todas las contravenciones, unificar los delitos de hurto simple y hurto menor, así como eliminar 41 contravenciones consideradas obsoletas. Esta reforma al Código Penal se planteó conjuntamente con un proyecto que busca aumentar la pena por los secuestros, así como permitir la realización de intervenciones telefónicas en casos de explotación sexual.

Estas propuestas han sido motivo de debate. La Corte Suprema de Justicia manifestó su desacuerdo con las reformas, pues considera que la consecuencia sería un aumento aún mayor en la cantidad de casos que el sistema tramita anualmente. Además, se han expresado dudas razonables sobre la efectiva incidencia del aumento de las sanciones en la disminución de la comisión de los delitos y la posibilidad de un crecimiento acelerado de la población privada de libertad.

Más policías, pero no más recursos

Durante el año 2000, el Gobierno concentró sus esfuerzos en aumentar el número de policías al servicio del Ministerio de Seguridad Pública, así como su presupuesto. Se aceleró el proceso de profesionalización policial, al incrementarse la cantidad de estudiantes graduados del Curso Básico Profesional de la Academia Nacional de Policía (ANP). El 56% de los nuevos policías entre 1995 y 2000 (936 de un total de 1.659), se graduó en este último año.

En el 2000 se creó 997 nuevas plazas policiales, hasta alcanzar un total de 9.340 puestos, un incremento del 8,9% por encima de las 8.343 existentes en 1999. Para dar una idea sobre la importancia de este efecto, conviene mencionar que el segundo año con mayor expansión de plazas policiales fue 1994, cuando el número de policías aumentó en 157 efectivos según la información suministrada por el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública.

Sin embargo, en términos presupuestarios, tanto la ANP como el Ministerio de Seguridad Pública disminuyeron su participación dentro del presupuesto del Gobierno Central; el año 2000 fue uno de los más bajos de la última década (cuadro 5.13).

En cuanto a la organización para la prevención, el Ministerio de Seguridad impulsó el Programa de Seguridad Comunitaria, que pretende fortalecer los vínculos entre las autoridades de policía y las comunidades. Este programa promueve la conformación de comités de barrio para coordinar acciones de prevención e información hacia la policía. En 1999, el 13,8% de los costarricenses indicó haber adoptado esta medida como respuesta ante la delincuencia (PNUD, 1999). La organización de las comunidades para estos fines entraña varios problemas. En primer lugar, las personas involucradas podrían exponerse a situaciones de riesgo, si no cuentan con el auxilio oportuno de los cuerpos profesionales de seguridad. En segundo lugar, la tentación de tomar la ley en sus manos y arremeter contra presuntos delincuentes siempre estará presente.

CUADRO 5.13

Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública. 1992-2000

Año	1992	1994	1996	1998	1999	2000
Porcentaje del presupuesto de la Academia de Policía respecto del total del Ministerio de Seguridad	2,0	1,5	2,0	2,1	1,8	1,6
Porcentaje del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública respecto del presupuesto del Gobierno Central	1,5	2,4	2,0	2,7	2,7	2,5

Fuente: *Leyes de Presupuesto Nacional para cada año.*

Si no se toman las previsiones del caso, podrían proliferar los “linchamientos”, como el ocurrido en Aserrí en abril del 2000¹⁸.

Siguen disminuyendo la sobrepoblación carcelaria y los presos sin condena

Pese a que por quinto año consecutivo la población penitenciaria aumentó, una vez más la sobrepoblación carcelaria disminuyó. En efecto, mientras que la población promedio anual pasó de 4.408 en 1996 a 5.772 en el 2000, para un aumento acumulado de un 30%; la capacidad carcelaria pasó de 2.979 a 5.445 en el mismo período, mostrando así un aumento del 82%. De acuerdo con la *Auditoría ciudadana*, la sobrepoblación penitenciaria pasó de 163,0% en 1996 a 111,7% en el 2000 (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Esta disminución ha sido posible por la fuerte inversión en infraestructura carcelaria que se ha realizado en las dos últimas administraciones¹⁹. Producto de estos esfuerzos ha sido la construcción de 8 centros penales y la habilitación de 1.400 nuevos espacios para

privados de libertad (Ministerio de Justicia y Gracia, 2001). También se inició la construcción de una cárcel en Guápiles, bajo la modalidad de concesión de obra pública; estas instalaciones tendrán 400 espacios para máxima seguridad y 800 para mediana seguridad.

Por otra parte, la proporción de presos sin condena mantiene una constante tendencia a la baja. En 1992 esta proporción era de 34,4% y en el 2000, pese al notable incremento de la población privada de libertad, había descendido a 14,8% (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Más delitos, con mayor violencia: violación constante de los derechos de las personas

Fuerte crecimiento de la delincuencia violenta

A pesar del incremento de los efectivos policiales y del funcionamiento de un sistema de administración de justicia que año con año atiende una creciente demanda de la población, los derechos de las personas son cada vez más vulnerados por la delincuencia²⁰. Si bien es cierto

CUADRO 5.14

Denuncias presentadas ante el OIJ y tasas por habitante, según año. 1987-2000

Año	Total ^{a/}	Tasa por 1.000 habitantes ^{b/}
1987	21.182	7,6
1988	22.677	7,9
1989	25.457	8,6
1990	29.019	9,5
1991	35.305	11,2
1992	39.325	12,2
1993	42.844	12,9
1994	45.825	13,4
1995	41.104	11,7
1996	40.597	11,3
1997	40.540	11,0
1998	41.990	11,1
1999	44.337	11,5
2000	48.694 ^{c/}	12,3

a/ Se excluye la categoría “no son delitos”, que el OIJ sí incluye en los totales de sus informes.

b/ Las tasas se obtienen con base en los datos de población del Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

c/ Cifra preliminar.

Fuente: Denuncias recibidas en el OIJ, Poder Judicial.

que Costa Rica exhibe niveles de delincuencia comparativamente bajos dentro de la región centroamericana (Proyecto Estado de la Nación, 1999), cabe destacar que en el 2000 continuó la tendencia al crecimiento que en esta materia se viene registrando desde finales de la década de 1980. Entre 1987 y 2000 la tasa de denuncias ante el OIJ por cada 1.000 habitantes creció en un 62%, al pasar de 7,6 a 12,3²¹.

El principal responsable del incremento en los índices de criminalidad son los delitos contra la propiedad y, en menor grado, los delitos contra la vida y los sexuales. Los tres tipos son indicadores relevantes para medir el grado de violación de los derechos fundamentales de los habitantes. Las tasas por cada 100.000 habitantes de los delitos contra la propiedad, contra la vida y los sexuales, se incrementaron en 56,0%, 3,2% y 36,6% respectivamente, entre 1987 y 1999. No obstante, es preciso discriminar dos períodos: mientras que entre 1987 y 1994, las tasas de denuncias de delitos contra la propiedad y la vida ante el OIJ aumentaron fuertemente, entre 1995 y 1999 cayeron, aunque sin recuperar los bajos niveles iniciales. La excepción es aquí el comportamiento de las denuncias por delitos sexuales.

El delito violento es el que crece en forma más acelerada en Costa Rica, constatación ya adelantada por informes anteriores y por otros estudios²². En los años 1987-1999 destaca el crecimiento de la agresión (377,3%) y el robo con violencia sobre las personas (301,7%), seguido por el homicidio (59,7%) y el homicidio culposo (59,1%). En la mayoría de los casos se nota un crecimiento superior al del promedio total de la delincuencia (55%) para el mismo período (cuadro 5.16). A diferencia del comportamiento de las denuncias ante el OIJ, en las que hay dos etapas claramente marcadas durante el período 1987-1999, las tasas de delitos violentos tiende a aumentar sostenidamente a lo largo del tiempo.

Aumenta el sentimiento de inseguridad personal

De acuerdo con los estudios de opinión pública, la ciudadanía considera que el crimen y la violencia constituyen uno de los principales problemas del país, tanto en el plano personal, como local y nacional (UNIMER-La Nación, 2000c). También ha crecido el porcentaje de la población que dice haber sido víctima de un delito en el último año. Mientras en 1997 ese porcentaje fue de 20,3% (PNUD, 1997), en 1999

CUADRO 5.15

Denuncias presentadas ante el OIJ, por tipo de delito. 1987-1999

Año	Delitos contra la propiedad		Delitos contra la vida		Delitos sexuales	
	Número	Tasa por 100.000 habitantes	Número	Tasa por 100.000 habitantes	Número	Tasa por 100.000 habitantes
1987	16.682	595,6	2.446	87,3	460	16,4
1988	17.959	623,7	2.462	85,5	498	17,3
1989	20.652	697,7	2.392	80,8	486	16,4
1990	23.395	767,6	2.639	86,6	467	15,3
1991	29.159	927,4	2.906	92,4	458	14,6
1992	32.756	1.012,7	3.218	99,5	496	15,3
1993	34.625	1.041,5	4.010	120,6	547	16,5
1994	36.224	1.061,0	4.389	128,6	545	16,0
1995	31.705	904,8	4.457	127,2	537	15,3
1996	30.979	862,2	4.248	118,2	501	13,9
1997	31.926	867,3	3.933	106,8	527	14,3
1998	33.293	883,4	4.232	112,3	850	22,6
1999	35.832	929,2	3.475	90,1	864	22,4

Fuente: Denuncias recibidas en el OIJ, Poder Judicial.

fue de 26,9% (PNUD, 1999). Los delitos más mencionados son el robo o asalto en lugar público (50,9%), el robo o asalto en la vivienda (24,8%) y el robo o asalto en lugar público con agresión (11,7%) (PNUD, 1999). En enero del 2001, otro estudio (CID-GALLUP, 2001) indicó que el 22% de los costarricenses afirma que su familia fue víctima de un robo o asalto en los últimos cuatro meses.

Esta sensación se complementa con un crecimiento en la desconfianza ciudadana hacia la policía. De acuerdo con una encuesta realizada por UNIMER-La Nación (2000c), el índice de satisfacción con la policía disminuyó de 2,1% en 1999 a -6% en noviembre del 2000. El índice de confianza se mantuvo alrededor del -8%. La imagen de la policía se vio afectada también por su actuación durante las protestas del “Combo del ICE”, que fue desaprobada por el 55,8% de los habitantes (UNIMER-La Nación, 2000b).

Otro estudio realizado por CID-Gallup en noviembre de 2000, arrojó los siguientes resultados: el 60% de las y los costarricenses tiene poca o ninguna confianza en que la policía pueda

RECUADRO 5.9

Más suicidios que homicidios: un asunto preocupante

En el período 1987-1999 en Costa Rica murieron más personas por suicidios que por homicidios. En efecto, en 11 de los 14 años sobre los que se dispone de estadísticas, la tasa de suicidios por 100.000 habitantes fue mayor que la de homicidios (cuadro 5.16). Mientras que los homicidios reciben una constante atención por parte de los medios de comunicación colectiva y, en general, de la opinión pública, los suicidios suelen mantenerse en la esfera privada.

protegerlo de un crimen; el 82% considera que el sistema judicial es “muy suave”; el 78% afirma que el país no está tan seguro como hace algunos años; sólo alrededor del 40% se mostró muy de acuerdo o algo de acuerdo con la frase “el aumento de policías disminuye la delincuencia.”

CUADRO 5.16

Tasas de delitos violentos, por causa. 1987-1999

(tasas por 100.000 habitantes)

Año	Homicidio	Homicidio culposo	Agresión	Suicidio ^{a/}	Robo con violencia sobre las personas	Violación
1987	4,1	9,7	4,3	4,4	32,3	6,0
1988	4,1	9,4	6,5	4,6	39,4	7,0
1989	3,9	9,2	7,3	5,3	45,6	5,4
1990	4,6	9,1	6,7	5,4	58,1	6,6
1991	4,2	9,9	7,9	4,2	73,4	5,7
1992	4,9	9,5	10,8	4,7	85,8	7,0
1993	4,8	10,5	14,7	4,9	90,8	7,4
1994	5,3	11,5	12,2	5,2	97,5	6,3
1995	5,2	11,2	19,8	6,4	87,9	6,8
1996	5,3	7,9	17,2	5,8	100,5	6,7
1997	5,7	11,4	19,6	5,9	121,8	7,1
1998	5,9	14,6	29,1	6,8	106,6	10,4
1999	6,5	15,4	20,4	6,7	129,7	9,3

a/ El suicidio no está contemplado como delito en el Código Penal costarricense.

Fuente: Elaboración propia con base en denuncias recibidas en el OIJ, Poder Judicial.

Temas polémicos en la protección de derechos

La defensa y protección de los derechos con frecuencia genera conflictos, que se originan no sólo en las interpretaciones políticas y legales del contenido y ámbito de aplicación de los derechos, sino también en las violaciones al marco legal en el que pueden incurrir diversas entidades o personas públicas y privadas. Para el año 2000, el presente Informe destaca tres controversias en este campo: las denuncias de la Defensoría de los Habitantes contra la policía y las resoluciones de la Sala Constitucional sobre la fecundación *in vitro* y acerca de las convenciones colectivas.

Defensoría denuncia violación de derechos

La Defensoría de los Habitantes ha denunciado como violación de derechos fundamentales de la población la práctica, no erradicada por parte de la policía administrativa, de realizar “redadas” o detenciones masivas (Defensoría de los Habitantes, 2000). De acuerdo con el informe

anual de esta institución, se detectó que solamente durante los primeros diez días del mes de abril del 2000 la Quinta Comisaría efectuó siete “redadas”, las cuales afectaron a 201 habitantes, sin que a la mayoría se le confeccionara un parte policial. Esta práctica, abiertamente violatoria del principio de libertad, fue prohibida por la Sala Constitucional; sin embargo, más de tres años después de que el Ministerio de Seguridad Pública emitiera una directriz prohibiendo su uso, se siguen efectuando, aunque en menor cantidad que en años anteriores. Las detenciones masivas tuvieron como principales víctimas a grupos de jóvenes y *travestis*, generando una situación de violación de derechos fundamentales de grupos vulnerables.

La fecundación *in vitro* declarada inconstitucional

El 11 de octubre de 2000 un fallo de la Sala Constitucional declaró contrario a la Constitución el Decreto Ejecutivo 24029-S, del 3 de marzo de 1995, que regulaba la fecundación *in vitro*,

RECUADRO 5.10

Privatización de la seguridad

Frente al incremento de la criminalidad y del miedo que ésta produce, una de las principales medidas adoptadas por la población ha sido la privatización de la seguridad. Cada vez más personas contratan seguridad privada, en respuesta a la incapacidad pública para atender sus demandas y necesidades en este plano. Un estudio realizado por el PNUD demuestra que alrededor del 24% de los costarricenses ha contratado servicios privados de seguridad en el barrio o lugar de

residencia, para protegerse de la delincuencia (PNUD, 1999). En octubre del 2000 estaban registradas 596 empresas privadas de seguridad con un total de 7.690 efectivos, que representan un 82,3% de las 9.340 plazas de policías existentes en el Ministerio de Seguridad Pública a diciembre de 2000²³. Debe anotarse que esta información no incluye los servicios privados de seguridad que operan informalmente.

CUADRO 5.17

Servicios privados de seguridad registrados. 2000

Tipo de empresa	Número de empresas	Número de oficiales
Empresas de seguridad privada	267	4.239
Empresas comerciales con seguridad propia	308	2.627
Entidades financieras con seguridad propia	21	824
Total de empresas que proporcionan o disponen de servicios de seguridad	596	7.690

Nota: datos a octubre del 2000.

Fuente: Dirección del Servicio Privado de Seguridad del Ministerio de Seguridad Pública.

RECUADRO 5.11

Confianza ciudadana en las instituciones

Desde hace varios años las encuestas de opinión han venido reflejando un deterioro de la confianza ciudadana en algunas instituciones, como la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los sindicatos y el Poder Ejecutivo. De acuerdo con la valoración periódica que realiza la empresa UNIMER, la institución que merece mayor confianza es la Defensoría de los Habitantes, que pasó de un nivel del

7,1% en abril de 1998, a un 51,2% en setiembre de 1999, hasta alcanzar un 61% en noviembre del 2000. Esta tendencia confirma el posicionamiento altamente positivo de la Defensoría de los Habitantes como entidad garante de los derechos de las y los ciudadanos. En general se puede afirmar que goza de la mayor confianza el conjunto de instituciones que son percibidas como garantía de la pre-

servación de derechos o de protección contra la injusticia o la arbitrariedad, como la Defensoría de los Habitantes, la Iglesia Católica, la Sala Constitucional, los tribunales de justicia y la Contraloría General de la República, así como las entidades e instituciones que contribuyen al mantenimiento de un clima de libertades públicas, como los medios de comunicación.

CUADRO 5.18

Grado de confianza en las instituciones ^{a/}. 1998-2000

Institución	Abril 1998	Setiembre 1999	Noviembre 2000	Promedio 1998-2000	Imagen básica 1998-2000 ^{b/}	Tendencia 1998-2000 ^{c/}
Defensoría de los Habitantes	71	51,2	61,0	61,1	Confianza	Disminuye
Iglesia Católica	65,7	53,2	48,6	55,8	Confianza	Disminuye
Radio	63,4	62,9	69,4	65,2	Confianza	Variable
TSE	52,7	47,4	49,0	50,0	Confianza	Variable
Prensa	46,4	37,6	42,3	42,1	Confianza	Variable
Contraloría	40,7	16,2	27,8	28,2	Confianza	Disminuye
Tribunales	31,3	4,1	9,8	15,1	Confianza	Disminuye
Sala IV	26,2	14,7	22,1	21,0	Confianza	Disminuye
OIJ	19,6	27,7	31,7	26,3	Confianza	Aumenta
Televisión	15,5	16,0	12,7	14,7	Confianza	Variable
Poder Judicial	17,1	5,3	7,3	9,9	Confianza	Disminuye
Sindicatos	7,7	-15,0	-12,5	-6,6	Desconfianza	Aumenta
Poder Ejecutivo	6,6	-8,3	-19,8	-7,2	Desconfianza	Aumenta
Asamblea	3,4	-21,8	-38,5	-19,0	Desconfianza	Aumenta
Policía	-25,9	-4,4	-7,8	-12,7	Desconfianza	Disminuye
Otras iglesias	-24,7	-24,0	-14,2	-21,0	Desconfianza	Disminuye
Partidos políticos	-36,9	-58,1	-65,3	-53,4	Desconfianza	Aumenta

a/ Es el resultado neto de restar las opiniones negativas (desconfianza) de las opiniones positivas (confianza).

b/ Imagen: Confianza: si el promedio de las observaciones 1998-2000 es positiva (superior a 0).

Desconfianza: si el promedio de las observaciones 1998-2000 es negativa (menor a 0).

c/ Tendencia: Confianza aumenta si las observaciones de 1999 y 2000 son superiores en más de un 10% a la observación de 1998.

Confianza disminuye si las observaciones de 1999 y 2000 son inferiores en más de un 10% a la observación de 1998.

Desconfianza aumenta si las observaciones de 1999 y 2000 son inferiores en más de un 10% a la observación de 1998.

Desconfianza disminuye si las observaciones de 1999 y 2000 son superiores en más de un 10% a la observación de 1998.

Fuente: UNIMER, 1998, 1999 y 2000.

alegando violación a la vida humana. Para la Sala, la vida existe a partir de la concepción y por ello un embrión, que es el resultado inmediato de unir un óvulo y un espermatozoide, es un ser humano sujeto de derechos, entre ellos el derecho a la vida. De acuerdo con esta interpretación, y basándose en el artículo 21 de la Constitución Política, la fecundación *in vitro* pone en peligro la vida. Esta decisión, que originó un debate acerca de los derechos de las parejas que tienen dificultades para procrear hijos y sobre el derecho a la vida, convirtió a Costa Rica en el único país en el mundo con este tipo de prohibición.

Inconstitucionalidad de las convenciones colectivas

Ante una consulta judicial de la Sala Segunda de la Corte, la Sala Constitucional señaló la inconstitucionalidad de las convenciones firmadas en el sector público, apoyadas en las normas del Código de Trabajo, cuando éstas se refieren a personal que

realiza funciones de naturaleza pública y está amparado a una relación estatutaria o de Servicio Civil. Sólo están a derecho aquellas acordadas con empleados del sector público cuya relación laboral se regule exclusivamente por el derecho común, es decir, por el Código de Trabajo.

La resolución de la Sala provocó otra controversia sobre el ejercicio de derechos. Se presentó una gran cantidad de acciones de adición y aclaración, pero los magistrados las rechazaron por considerar que la fundamentación del voto era suficientemente clara. Al no dar mayores luces y trasladar a los jefes de las instituciones la decisión de determinar cuáles grupos de trabajadores tienen una relación de empleo de naturaleza pública y cuáles relaciones laborales se regulan por el derecho común, la posición de la Sala generó un clima de incertidumbre en materia de derechos laborales que, como se analizará en el próximo Informe, tuvo repercusiones internacionales en el 2001.

Notas

1 En el próximo informe, correspondiente al año 2001, el Proyecto Estado de la Nación remodelará el capítulo sobre fortalecimiento de la democracia con el fin de dar seguimiento al planteo conceptual, metodológico y técnico desarrollado en la *Auditoría ciudadana*.

2 La estructura básica de las instituciones representativas es la siguiente: a) los gobernantes son escogidos mediante elecciones; b) aunque las y los ciudadanos son libres de discutir, criticar y demandar asuntos en cualquier momento, no tienen la capacidad para dar instrucciones legalmente vinculantes al gobierno; c) los gobernantes están sujetos a enfrentar elecciones periódicas (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

3 Buena parte del planteamiento teórico ha sido sugerido por la lectura de Weir y Beetham, 1999.

4 La Comisión estaba integrada por tres diputados liberacionistas, cinco socialcristianos y uno del Partido Agrícola Laborista.

5 El proyecto fue apoyado por diputados y diputadas del PUSC y por la mayoría de las y los diputados del PLN. Votaron en contra los diputados José Merino, Célamo Guido y José Manuel Núñez, de Fuerza Democrática; el diputado del Movimiento Libertario, Otto Guevara; Guido Vargas, del Partido Acción Laborista Agrícola; Justo Orozco, de Renovación Costarricense; Walter Muñoz, del Partido Integración Nacional y Ricardo Sancho, Wálter Robinson y Manuel Larios, de Liberación Nacional.

6 En el ICE hay varios sindicatos con concepciones a veces muy diferentes sobre su papel y sobre el destino de la institución.

7 Se trata en realidad de una estimación, hecha a partir del seguimiento que realizó el periódico *La Nación* en esos días. El término "acto de protesta" incluye bloqueos de calles y carreteras, marchas, huelgas y paros. En instituciones que prestan servicios en diversos lugares del país se contabilizaron los paros ocurridos en cada lugar. Para el 30 de marzo UNDECA anunció paros totales y parciales en 82 centros de salud, cifra que se contabilizó como tal.

8 Joseph Salazar fue el primero en levantar la huelga de hambre, el 27 de marzo, por razones de salud, seguido por Albin Solano (28 de marzo), Roberto Zamora (30 de marzo) y, por último, por Dimitri Fernández (31 de marzo). En total, este último estudiante cumplió 12 días de huelga (Ruiz, 2000).

9 En el VI Informe se consignó la existencia de 105 Juntas de Salud. De acuerdo con información de la CCSS, una Junta -la del Hospital Psiquiátrico- no pudo constituirse, por lo que finalmente no se tomó en cuenta.

10 Datos proporcionados por el PLN.

11 Al final la consulta se planteó de una manera más amplia, a fin de atraer también votantes no liberacionistas.

12 El 23 de mayo, el Directorio Político del PUSC pidió que el tema no se debatiera en la Asamblea Legislativa.

13 *La Nación*, 24 de mayo de 2000.

14 Esta comisión examina la liquidación del Presupuesto Ordinario de la República y los presupuestos extraordinarios. También analiza el dictamen que presenta la Contraloría General de la República a la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales.

15 La Comisión de Narcotráfico estudia todo lo relacionado con denuncias relativas a las actividades de narcotráfico y su posible influencia en instituciones y personas públicas.

16 Entrevista con el Lic. Alex Miranda, asesor de la Comisión. 14 de mayo del 2001.

17 Para un estudio en mayor profundidad sobre el desempeño de las instancias de detección, control y sanción de actos corruptos en la función pública, consúltese el capítulo 4 de la *Auditoría ciudadana* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

18 *Al Día*, 24 de abril de 2000.

19 Durante la administración Figueres Olsen se tomó la decisión de ampliar y modernizar sustancialmente la infraestructura carcelaria del país. En ese período se construyó 3 nuevos centros penales (San Carlos, Liberia, Guápiles), se amplió otros 4 centros (San Isidro de El General, Puntarenas, Limón, La Reforma); se inició la reconstrucción de uno (San Ramón) y quedó preparada la licitación de otro (Cartago) (Com. personal, Volio, 2001). La actual administración mantuvo la política de ampliación y modernización carcelaria, pues concluyó las obras iniciadas en el período anterior y agregó nuevos proyectos de ampliación de varios centros penitenciarios.

20 La información criminológica disponible al cierre de este informe (agosto de 2001) llega hasta el año 1999, pues el Poder Judicial no había logrado consolidar los datos de todos las oficinas del OIJ.

21 En esta sección se emplea las denuncias interpuestas ante el OIJ como indicador para medir la evolución del nivel de delincuencia en Costa Rica. La fuente del OIJ subregistra el nivel de delincuencia pues solo incluye las denuncias en las que no existe una identificación del presunto autor. No incorpora la información del Ministerio Público, que incluye las denuncias con identificación del presunto autor. A pesar de esta situación, se trata de la única serie estadística comparable a lo largo del período 1987-2000. Entre 1987 y 1997, ambas fuentes de información no pueden sumarse sin incurrir en una doble contabilidad: cuando el OIJ identificaba al presunto autor trasladaba el caso al Ministerio Público, que lo registraba como denuncia nueva; sin embargo, el OIJ no procedía a descargarlo de su propio registro. La otra fuente, más completa y exhaustiva a raíz de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal en 1998, es el consolidado que publica el Departamento de Estadística del Poder Judicial, que incluye todas las denuncias que ingresan a las diversas dependencias del sistema de administración de justicia sin incurrir en doble contabilidad. Lamentablemente, este consolidado no está disponible para los años anteriores a 1998, por

lo que las estadísticas del Poder Judicial en su conjunto durante el período 1987-1997 no son comparables con las de 1998-2000. En los años en que puede compararse la fuente del OIJ con el consolidado del Poder Judicial (1998-2000), las denuncias ante el OIJ representan el 48,8% del total.

22 Por ejemplo, el *IV Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1998), el trabajo de Miranda y Del Valle, *La violencia en Costa Rica: visión desde la salud pública* (Proyecto Estado de la Nación, 2000) y el artículo "La seguridad ciudadana. El caso costarricense" (Chinchilla, 1992).

23 La información sobre el número de plazas de policía proviene del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública.