

# Cultura cívica

## Introducción:

### La calidad democrática de la cultura cívica

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la cultura cívica en Costa Rica? Por calidad democrática de la cultura cívica se entiende el grado en que los valores identificados por las y los ciudadanos como elementos constitutivos de la identidad nacional son democráticos. Los valores democráticos reconocen la igualdad de derechos, libertades, dignidad y obligaciones entre las y los costarricenses, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social; respetan los derechos y la dignidad de las personas no ciudadanas y reconocen la democracia como un bien común para toda la sociedad.

La inmensa mayoría de los cuatro millones de costarricenses no se conoce entre sí, vive en pueblos y ciudades asentados en diversas regiones, tiene estilos de vida distintos y pertenece a diferentes clases sociales y grupos étnicos. Sin embargo, los integrantes de esta cada vez más compleja y diferenciada sociedad se siguen reconociendo como “costarricenses”. Esta identidad nacional supone que las personas son capaces de identificar cosas que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que las personas no concederían legitimidad a, y tendrían dificultades para aceptar la autoridad de, los gobernantes y las instituciones públicas. Las presiones para dividir el territorio nacional en unidades menores que funcionarían independientemente y con cierta probabilidad de conflicto entre

sí, no podrían ser balanceadas, puesto que las personas no reconocerían un vínculo más allá de las fronteras locales o regionales. Esto no es un riesgo puramente filosófico. En la última década la Unión Soviética y Checoslovaquia dejaron de existir y la antigua Yugoslavia dio origen a cinco países, luego de una cadena de conflictos y genocidios que aún no están cerrados del todo.

Los lazos que, en un momento determinado, unen a una sociedad como nación pueden ser de distinta naturaleza. La identidad nacional puede estar basada en distintos valores: un supuesto origen común de los habitantes de un territorio (comunidad de sangre), ciertas tradiciones culturales comunes (lengua, vestimenta, comida), una historia común, el reconocimiento de la legitimidad de la autoridad de un Estado nacional, o una mezcla de todas. Para tomar un caso extremo, en la Alemania nazi, el (dis)valor de la superioridad aria fue promovido como un elemento constitutivo de la nacionalidad alemana y como un instrumento para negar los derechos y la humanidad de otros segmentos de la sociedad. Otras sociedades, sin llegar a este extremo, han mantenido su cohesión fomentando valores de superioridad étnica sobre pueblos vecinos o sobre minorías dentro de su propio país.

Cualquiera que sea la fuente de la identidad nacional, ésta y la democracia no se presuponen. No solamente los valores constitutivos de la identidad nacional de un pueblo pueden ser, en mayor

o menor grado, no democráticos, sino que, precisamente por ello, pueden conspirar contra el funcionamiento de la democracia. Cuando una parte de la población cree que los demás son ciudadanos de segunda clase, o no lo son del todo, esta creencia puede atizar la desestabilización de un régimen democrático, ya que estas personas encontrarían justificado y hasta razonable evitar que los de segunda clase adquieran o ejerzan sus derechos. Lo contrario es cierto también. La democracia puede encontrar un gran aliado en la identidad nacional si las y los ciudadanos profesan una cultura cívica cuyos elementos constitutivos son total o mayoritariamente consistentes con los valores democráticos<sup>1</sup>. En este último caso los y las ciudadanas se reconocerían -y reconocerían a los demás- como parte de una unidad o comunidad nacional basada en la reconciliación de los principios

de la igualdad de derechos, la libertad, el civilismo, el pluralismo político y el respeto a los derechos y la dignidad de las personas no ciudadanas (recuadro 13.1).

### Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que las y los ciudadanos apoyen la democracia y se sientan parte de una comunidad cívica nacional. Esta comunidad estaría basada en el reconocimiento de que las personas de distinta pertenencia étnica, política y social forman parte de esa comunidad en pie de igualdad. Al amparo de estas creencias, las y los ciudadanos ejercerían la tolerancia en la convivencia política con los demás; tendrían en alta estima los valores democráticos y creerían que la democracia trabaja para el mejoramiento de la sociedad.

#### RECUADRO 13.1

### Los conceptos de cultura política, identidad nacional, cultura cívica y comunidad cívica nacional

En las ciencias políticas contemporáneas, los estudios cuantitativos sobre cultura política y, dentro de ella, de la cultura cívica, son relativamente recientes. La acepción clásica del concepto de cultura política fue formulada hace casi cuarenta años por dos investigadores norteamericanos: “las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones sobre el sistema político de su país y de su posición dentro del sistema predominante en un pueblo” (Almond y Verba, 1963, traducción propia. Véase también Diamond, 1993). La cultura cívica es un tipo particular de cultura política, basado en la aceptación y adhesión de la autoridad política, la creencia en las posibilidades de influenciar las decisiones políticas y la confianza en los conciudadanos (Almond y Verba, 1963; Muller y Seligson, 1994). Posteriormente, diversos autores profundizaron sobre la importancia de los valores democráticos dentro de la cultura cívica (Inglehart, 1988; Putnam, 1993). De acuerdo con Putnam, esta cultura trae consigo una sentido de pertenencia de las personas a una comunidad de ciudadanos que, en el ejercicio de sus deberes y derechos, crean una esfera de asuntos públicos que todos reconocen como legítima (Putnam, 1993). Sin embargo, históricamente, la cultura cívica ha florecido en situaciones en las que no ha existido democracia.

En las investigaciones políticas, los estudios cuantitativos sobre cultura cívica no se han empalmado claramente con las investigaciones acerca de la identidad nacional,

que han adoptado una perspectiva histórica (Anderson, 1991; Gellner, 1983; Smith, 1984; Shumway, 1993). Estas investigaciones han procurado responder dos interrogantes que los estudios sobre cultura cívica han tocado sólo tangencialmente: ¿qué es y cómo se forma la identidad nacional? En Costa Rica, las investigaciones históricas sobre identidad nacional se han multiplicado en la última década (véase la bibliografía). En un trabajo muy influyente, Anderson planteó que la identidad nacional “es una comunidad imaginada” (Anderson, 1991). Las personas desarrollan una identidad colectiva como nación, con sentimientos de pertenencia y lealtad al Estado que reclama, dentro de las fronteras territoriales, el monopolio de la autoridad. Ello plantea la existencia de un tipo de “comunidad puramente política” (Smith, 1984).

Para los propósitos de la Auditoría, no toda cultura política implica una cultura cívica. No siempre la cultura cívica implica valores democráticos, y no toda cultura cívica implica una identidad nacional (puede haber regiones con altos niveles de cultura cívica, pero que no quieren ser parte del Estado-nación a la que actualmente pertenecen). Cuando la cultura cívica está basada en valores democráticos y se articula con un sentimiento de identidad nacional, las y los ciudadanos se reconocerían como parte de lo que en la Auditoría se denomina “la unidad o comunidad cívica nacional”.

## Aspiraciones

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de cultura cívica en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público.
- Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás.
- Los y las ciudadanas identifican, y se reconocen como parte de, una unidad cívica democrática.

## Valoración general

Con base en los indicios recopilados por la Auditoría, el panel evaluador coincidió en señalar que en Costa Rica las y los ciudadanos identifican la existencia de valores democráticos como elementos constitutivos de la identidad nacional. En las indagaciones no se logró determinar si esta identidad incluye como valores el odio, repugnancia u hostilidad hacia las minorías sociales, políticas y étnicas y personas extranjeras. Se detectó una tendencia a oponer valores adscritos a “lo costarricense” frente a “lo centroamericano”; además, un grupo de costarricenses perteneciente a grupos étnicos minoritarios calificó de etnocentristas ciertos elementos de la identidad nacional que privilegian a un grupo de la población (“hombre blanco, católico, del Valle Central”). Sin embargo, no existen denuncias sistemáticas y frecuentes de amenazas o violaciones a la integridad o el patrimonio de personas pertenecientes a minorías étnicas, políticas o sociales, o personas de otras nacionalidades. En el panel hubo acuerdo en

el sentido de que la ausencia de denuncias no implica la inexistencia, en la vida diaria, de prácticas discriminatorias hacia las minorías, los extranjeros (en especial nicaragüenses) y las mujeres.

Apoyándose en los resultados de diversos estudios de opinión pública recopilados por la Auditoría (encuestas, grupos focales y ejercicios de observación), el panel constató la existencia de un fuerte apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo. Empero, estos estudios reflejan una fuerte y pertinaz crítica al funcionamiento de la democracia, es decir, las y los costarricenses tienden a calificar negativamente el desempeño de los políticos, la política, las instituciones fundamentales de la democracia, las entidades públicas de servicio, la gestión de los sucesivos gobiernos e incluso a sus conciudadanos.

El panel de evaluación tendió a calificar negativamente los indicadores acerca del ejercicio de la tolerancia en la convivencia política de las y los costarricenses. Pese a cierta información en contrario, la mayoría de los estudios de opinión pública revela que los ciudadanos mantienen actitudes intolerantes con ciertos grupos sociales, religiosos, étnicos y extranjeros. Además, la mayoría de las personas no defiende el derecho de estos grupos a participar en la vida política. Sin embargo, el panel subrayó que la información recopilada mide percepciones y actitudes, no comportamientos, por lo que no es una evidencia concluyente. Los evaluadores reconocieron los esfuerzos realizados por el sistema educativo para incluir en el currículum y en los textos los valores de la tolerancia y el pluralismo, pero señalaron que las adaptaciones curriculares y los textos son insuficientes para determinar si se promueve o no la tolerancia en el sistema educativo, pues en ello inciden otros factores como el trabajo en clase y la capacitación de las y los maestros y profesores. Evidencia sobre lo que ocurre en estos asuntos queda pendiente para estudios posteriores.

### RECUADRO 13.2

#### Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones máximas de alta calidad democrática sobre el tema de cultura cívica fueron desagregadas en 10 preguntas de investigación y 15 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados.

De esos 15 indicadores 14 se sometieron a evaluación en el panel de expertos. No hubo indicadores de comprobación. Un indicador fue excluido del estudio por falta de información.

#### Métodos utilizados

El presente capítulo explora los valores y creencias actuales de las y los costarricenses, relacionados con las aspiraciones de alta calidad democrática. Se basa principalmente en los resultados de encuestas de opinión pública, grupos focales y ejercicios de observación etnográfica, que proporcionaron información sobre las percepciones y actitudes de la ciudadanía acerca de la identidad nacional, el ejercicio de la tolerancia y la creencia en la democracia (UNIMER R.I., 1999a y 1999b; Borge, 1999). Se realizaron dos grupos focales, uno con personas pertenecientes a grupos

étnicos minoritarios, para examinar críticamente los valores que informan la identidad nacional, y otro para estudiar el desencanto político. Además, los grupos focales geográficos proporcionaron importantes precisiones y diferenciaciones por zona (UNIMER R.I., 1999c). Se efectuaron varios ejercicios experimentales sobre asuntos relacionados con la adquisición de ciudadanía, la creencia en valores democráticos y la identificación con una unidad cívica nacional (Borge, 1999).

Tres investigaciones temáticas aportaron información y análisis específicos sobre la cultura cívica. El capítulo emplea abundantemente los resultados del trabajo *Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica* (Cerdas, 1999) pues aportó, además de apreciaciones y sustento para las evaluaciones, un marco conceptual y referencias históricas sobre la identidad nacional. El estudio *Rendición de cuentas y representación responsable* (Muñoz, 1999) arrojó información complementaria. El estudio *Democracia local en Costa Rica: realidad o proyecto* (Rivera, 1999) se emplea de manera tangencial.

Finalmente, los recientes estudios cuantitativos sobre cultura política fueron una fuente de gran valor para el capítulo. Destacan, indudablemente, los aportes de Gómez (1995, 1998); el amplio y pionero trabajo de Rodríguez et al (1998); las series de opinión pública de finales y principios de la década de 1990 (Garita y Poltronieri, 1998) y los excelentes trabajos del profesor Seligson (1999, 2000). Se acudió a la publicación *Concertación nacional en Costa Rica* para presentar información sobre las experiencias de deliberación en Costa Rica (CONARE y PNUD, 2000). Otros estudios relevantes fueron los de CID-Gallup (1999a, 1999b) y las encuestas de IDESPO (1999a y 1999b). El V y VI informes *Estado de la Nación* aportaron apreciaciones sobre las elecciones, el descontento ciudadano y la democracia como medio para el bienestar público.

El panel de evaluación estuvo conformado por tres personas: una reconocida dirigente política, un exministro y un profesor universitario con amplia trayectoria en estudios de opinión pública.

### Limitaciones

El lector no encontrará en este capítulo una perspectiva histórica sobre la formación de la identidad nacional, tema que fue tratado brevemente en el capítulo 2. Sobre ello, se recomienda consultar los estudios realizados por historiadores, algunos de los cuales son incluidos como referencia en la bibliografía del capítulo. Tampoco es un estudio antropológico sistemático de la identidad

nacional. Por el contrario, es una indagación limitada a la intersección entre identidad nacional y valores democráticos.

Por otra parte, los estudios sobre la cultura política costarricense contemporánea son, aunque enjundiosos, relativamente escasos. El presente capítulo agrega resultados que pueden complementar los avances logrados en estos trabajos, pero mantiene un carácter preliminar. Si bien en la actualidad se han intensificado las investigaciones sobre cultura política, no hay trabajos en profundidad que dilucidan el alcance, significado y carácter del sentido de pertenencia a una unidad cívica nacional, los vínculos de ésta con la democracia y las relaciones concomitantes que todo ello conlleva respecto a terceros, ya sean minorías étnicas o individuos provenientes de otras nacionalidades (Cerdas, 1999). La información que la Auditoría logró recopilar no da cuenta específicamente de estos temas, aunque se ha recurrido a ella cada vez que ha sido posible, para aportar elementos de juicio a un debate nacional.

La Auditoría no logró recabar información sistemática sobre la estima que las y los ciudadanos tienen por los valores del pluralismo, la civilidad política, la igualdad y la rendición de cuentas. El panel recomendó revisar la consistencia entre la aspiración acerca de la democracia como un medio político adecuado para el bienestar público y los indicadores empleados para evaluarla. Por ello, sus calificaciones son tentativas y se presentan con fines ilustrativos.

Finalmente, cabe mencionar que los evaluadores estuvieron particularmente alerta a las limitaciones metodológicas de las preguntas e indicadores empleados para indagar la cultura cívica en Costa Rica. Reiteradamente hicieron señalamientos y formularon sugerencias para, en el futuro, realizar un mejor tratamiento del tema. La más importante limitación fue que los métodos empleados no permitieron considerar las prácticas políticas y se limitaron a mediciones sobre lo que las personas dicen creer. Adicionalmente, el panel señaló la necesidad de elaborar nuevos indicadores que complementen, en experiencias futuras, la evaluación sobre el ejercicio de la tolerancia en la vida pública.

### Referencia general: los contrapuntos de la identidad nacional

En una investigación realizada para la Auditoría, Cerdas esboza dos visiones que históricamente han alimentado el desarrollo de la identidad nacional (Cerdas, 1999). La primera de ellas plantea la existencia de una comunidad nacional basada

en la supuesta homogeneidad étnica de los ticos (unidad étnica). La segunda visión plantea la existencia de una comunidad nacional basada en una república formada por personas que son titulares de derechos y obligaciones universales, ambos reconocidos y protegidos por un Estado central (unidad republicana). Cerdas sugiere que los contenidos particulares de estas visiones han variado a lo largo de la historia y se han combinado (y se combinan) en la definición de la identidad nacional.

La comunidad nacional como unidad étnica se expresa en los conocidos decires de que “en Costa Rica todos somos blanquíticos, pobrecíticos e igualíticos” y que “Costa Rica es San José (o la Meseta Central)”. Detrás de esta afirmación se encuentra la creencia, generalmente aceptada, de que los costarricenses son blancos, casi blancos o, al menos, más españoles que indios, o -todavía más absoluta y radicalmente- que negros. Según este enfoque, a diferencia de otros países de la región, la

### RECUADRO 13.3

#### La opinión de un antropólogo sobre los mitos fundantes de una identidad nacional

La identidad nacional es más que un ideario o utopía política e ideológica, es una construcción que se cuele en muchas de las actitudes y decisiones que las personas adoptan. Las personas no practican al pie de la letra estos mitos fundantes, pero ellos de una u otra manera ordenan la convivencia social. Es un plato del que han tratado de comer todos, los que llegaron antes y los recién llegados, no importa su origen nacional y étnico y que, en su conjunto, dan una autoimagen (complaciente) sobre lo que se supone define a los costarricenses como tales. Estos mitos fundantes son:

- “Somos igualíticos”. Este es un país donde los pobres no son tan pobres y los ricos no son tan ricos. Todos tenemos los mismos derechos sin importar la clase social. Es uno de los mitos más ejercidos y a quien se atreva a pasarle por encima el entorno social se lo cobra caro. Cada vez que un extranjero nos pregunta por el país, este es uno de los argumentos que más usamos para hacerle ver que somos muy distintos a los demás países de América Latina, donde las diferencias entre los ciudadanos son muy grandes.
- “Somos pacíficos y tranquilos”. Los ticos arreglamos nuestras diferencias por vías pacíficas y pocas cosas nos hacen sublevarnos. Hoy la gente de los pueblos rurales se siente orgullosa de que ya no existe la costumbre de pelear en los turnos y bailes de sus comunidades.
- “Somos educados”. Los niveles de educación formal son considerados buenos por la gente y estudiar es un asunto común que ni siquiera se discute en algunos hogares; el niño estudia porque esta es la costumbre.
- “Somos tolerantes y antirracistas”. Tenemos una larga tradición de asilo político y en muchas ocasiones hemos abierto las puertas a grandes migraciones de otras nacionalidades. El racismo abierto y explícito es mal visto, pero se tolera el implícito en los chistes sobre negros, nicas y judíos.

- “Somos gente progresista con un Estado benefactor”. Es un país al que le ha gustado y ha practicado la ideología del progreso. Este progreso se ha basado en un Estado que ha protegido a los ciudadanos por medio de una serie de leyes e instituciones.

- “Somos pobres, sencillos y amables”. Esta expresión sale de la vida campesina, que constantemente es citada como la fuente de nuestra democracia. Las familias que gustan de la fanfarronería y la ostentación de riqueza rápidamente notan cómo se les “baja el piso”, por medio del rumor que pone en entredicho el origen de su capital.

- “Somos individualistas, con caminos o proyectos propios”. Siempre se insiste en que el tico es individualista. Ese individualismo no necesariamente se refiere a una situación personal, sino a una situación como nación (excepcionalismo tico). El individualismo como nación se resume en la frase “solución a la tica”.

- “Somos democráticos”. Creemos y practicamos un sistema electoral que se pretende puro en todos los órdenes de la vida en organizaciones sociales. En mucho el contenido y forma de una democracia está organizado alrededor de la pureza del sufragio.

- “Tenemos libertad de expresión”. Aquí podemos decir lo que se nos venga en gana, con poca preocupación de que se nos reprima por ello. El “derecho al berreo” está inscrito como piedra fundamental de la convivencia social.

- “Somos solidarios”. Nos preocupamos por las desgracias de los demás y los asistimos con lo que podemos. Con frecuencia se escucha decir a costarricenses de los años setenta que, sin el concurso de Costa Rica, los nicaragüenses jamás hubiesen derrocado a Somoza.

FUENTE: BORGE, 1999.

pobreza y el aislamiento colonial, así como la escasez de población aborigen, se combinaron para crear una sociedad racialmente homogénea (Thiel, 1902) que, junto con una mejor distribución de la tierra, generó unas relaciones sociales más igualitarias y con ausencia de -o, al menos, mucho menores- pretensiones oligárquicas o aristocratizantes, que las que es posible encontrar en el resto del istmo. Esta forma de concebir la identidad nacional históricamente no ha reconocido como parte de la comunidad costarricense, en pie de igualdad, a las y los indígenas, afro-costarricenses, las personas de origen chino, indio, entre otros<sup>2</sup>.

La identidad republicana se basa en el postulado de “una comunidad de pueblo obedeciendo la

misma ley e instituciones, en un territorio dado”, que dió origen “a una nueva clase de política -el Estado nacional- y una nueva clase de comunidad -la nación territorial- ... en estrecha conjunción una con otra.” (Smith, 1991). En esta manera de entender la identidad nacional, las y los costarricenses forman parte de una unidad cívica en la que lo central es la igualdad de derechos, libertades y obligaciones, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social. Se trata de una manera de entender la identidad nacional en un sentido político que, hoy en día, además, incluye sentimientos de orgullo por ciertos logros del desarrollo económico, social y político del país en las últimas décadas<sup>3</sup>.

## Los y las ciudadanas identifican y se reconocen como parte de una unidad cívica democrática

La identificación de los ciudadanos como parte de una unidad cívica democrática se estudió en la Auditoría por medio de 3 factores:

- Las y los ciudadanos costarricenses identifican la existencia de una unidad cívica nacional basada en valores democráticos como elemento importante en la convivencia social y política.
- La identificación de una unidad cívica nacional no justifica discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras.
- La identificación de una unidad cívica nacional no justifica discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de minorías sociales, políticas y étnicas.

### Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

#### CUADRO 13.1

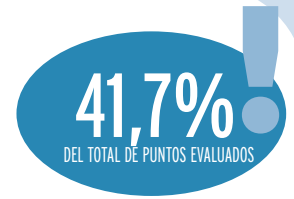
#### La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica democrática

##### PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En la encuesta aplicada por la Auditoría, la mayoría de las personas identifica asuntos relacionados con la paz y la democracia como los valores más importantes por los cuales las y los costarricenses lucharían unidos.
- Los participantes en un grupo focal con costarricenses pertenecientes a minorías étnicas concluyeron que no existe una real unidad cívica costarricense, pues ésta implicaría igualdad de oportunidades y derechos y respeto por la multiculturalidad. Criticaron la existencia de un mito sobre el costarricense modelo: blanco, católico, del Valle Central y de clase media.
- Las percepciones de los participantes en los ejercicios etnográficos mostraron ciertos valores compartidos por los costarricenses: rechazo a la institución militar, aprecio por la educación como característica inherente a la democracia, respeto por los derechos humanos y orgullo de vivir en este país.



## EVALUACION DEL PANEL

**La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica democrática**

<b>Valoración general de la aspiración</b>	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la identificación e inclusión ciudadana dentro de una unidad cívica nacional.
<b>Nivel de acuerdo</b>	UNANIMIDAD Unanimidad en 3 de 3 asuntos evaluados.
<b>Asunto mejor calificado</b>	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Identificación de la existencia de una unidad cívica democrática.
<b>Asuntos peor calificados</b>	INCUMPLIMIENTO GENERAL ■ No justificación de la xenofobia. ■ No justificación del trato lesivo a minorías.
<b>Asunto sin acuerdo</b>	NO HAY

**Comentario general**

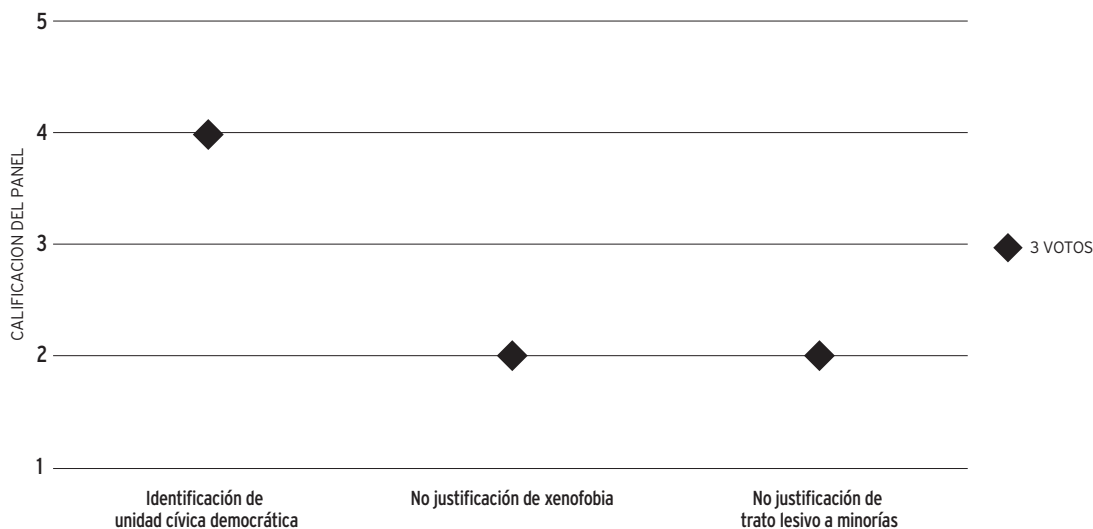
De acuerdo con los evaluadores, en la ciudadanía costarricense existe un acuerdo sobre, y una adscripción mayoritaria a, una identidad cívica nacional que incluye valores democráticos. En la actualidad, la identidad cívica nacional, como sistema de valores, no incluye o promueve la xenofobia. No existe evidencia de amenazas o violaciones a la integridad o el patrimonio de personas extranjeras producto de acciones xenofóbicas. Sin embargo, hubo acuerdo en el sentido de que, en la vida diaria, las personas de origen centroamericano residentes

en el país enfrentan con frecuencia actitudes xenofóbicas y, por ello, el panel calificó negativamente este asunto.

Se reconoció que en los valores de la identidad cívica nacional no se incluye el odio, repugnancia u hostilidad hacia las minorías sociales, políticas y étnicas. No obstante, en el panel hubo acuerdo en que ello no implica la ausencia de discriminación hacia estas minorías en la vida diaria, por lo que también calificó negativamente este tema.



## La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica nacional



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

### Información de base

¿Identifican los ciudadanos costarricenses la existencia de una unidad cívica nacional basada en valores democráticos como elemento importante de la convivencia social y política?

**EN** En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si podían identificar un valor por el cual ellos creían que los costarricenses podrían luchar unidos. Esta pregunta permite indagar, a partir de las respuestas, el tipo de valores comunes que las personas identifican como importantes “para todos”. La mitad de las y los entrevistados (50,4%) escogió libremente valores relacionados con la paz y la democracia: “por vivir en paz”, “por defender la democracia”, “la libertad”, “por la igualdad de derechos y razas” (cuadro 13.3).

La paz y la alusión directa a la democracia fueron, por mucho, las opciones más importantes; los 3 valores más mencionados (4 de los 6 primeros) están directamente relacionados con estos temas. No se detectó diferencias notables entre las personas según su nivel educativo, pues la identificación de valores relacionados con la paz y la democracia fue siempre subrayada por cerca de la mitad de las

y los encuestados, independientemente de su nivel de ingreso. Destacan, sin embargo, dos diferencias importantes: las personas con menor nivel de instrucción (primaria o menos) concedieron el doble o más de importancia al valor del progreso social y el bienestar, mientras que lo inverso ocurrió con el valor de la libertad, que es sensiblemente más importante para las personas de mayor nivel de instrucción. Finalmente, el 61,5% de las personas manifestó que incluiría a personas extranjeras en la lucha por el valor de unidad nacional, siendo las personas de menor edad (18 a 24 años) y las de mayor nivel económico, las más abiertas a esta participación, con el 66,2% y el 69,1%, respectivamente ( $p < 0,01$ ).

**OE** En los ejercicios de observación experimental se preguntó a diversos grupos de personas (anexo capítulo 1) sobre los asuntos que permiten definir

**EN** ENCUESTA NACIONAL

**OE** OBSERVACIÓN EXPERIMENTAL

**CUADRO 13.3**

**Valor por el que los costarricenses lucharían unidos. 1999**

(PORCENTAJES)

	Valor	Total	Primaria o menos <sup>a/</sup>	Secundaria <sup>b/</sup>	Universitaria <sup>c/</sup>
1	Por vivir en paz *	18,7	21,9	18,2	13,7
2	Por defender la democracia *	17,6	16,8	20,5	14,0
3	La libertad *	9,3	5,8	8,9	17,2
4	Por el progreso social y el bienestar	6,8	10,3	3,8	5,2
5	Por el valor moral y espiritual	5,8	3,7	6,3	9,0
6	Por la igualdad de derechos y razas *	4,8	2,2	7,1	5,5
7	Honradez y honestidad	3,8	3,1	4,5	3,8
8	En contra de la delincuencia	2,8	3,1	3,0	1,7
9	Ser más humanitario	2,1	2,2	1,7	2,3
10	Protección y seguridad	1,8	1,5	1,2	3,8
	Acumulado paz y democracia <sup>d/</sup>	50,4	46,7	54,6	50,3
	Total personas	1.618	668	606	344

a/ Personas sin estudios, primaria incompleta y primaria completa.

b/ Personas con secundaria incompleta y secundaria completa

c/ Personas con estudios universitarios incompletos, universidad completa y estudios de posgrado

d/ Suma de los valores con asteriscos (1, 2, 3 y 6).

p < 0.02

FUENTE: UNIMER, 1999.

**RECUADRO 13.4**

**Valoraciones sobre el ejército**

En los ejercicios de observación, se pasó a los participantes una serie de láminas con frases y se les pidió que reaccionaran ante ellas. Una formación militar con la frase "El ejército es la garantía del orden para llevar al país por la senda del desarrollo y el progreso" fue rechazada unánimemente. Las personas señalaron que, por el contrario, un ejército no garantiza más que violencia y pobreza; en algunos casos pusieron el ejemplo de los países centroamericanos, e indicaron que en Costa Rica no cabe un ejército. Algunas de las reacciones fueron las siguientes:

- "Esos señores no me garantizan nada, en Costa Rica no nos ha hecho falta porque estorban" (indio de Talamanca).
- "No estoy de acuerdo, aquí no tenemos ejército y hemos salido avantes. Ejercito es guerra" (técnico en electrónica).
- "En Costa Rica no. He aprendido a vivir sin ejército. No es ningún orden ni desarrollo. No hemos necesitado ejército para subsistir. Esta plata no va para educación como nos dicen en el colegio, sino que se la embolsan los políticos,

pero por lo menos no es para armas y violencia" (técnico en electrónica).

- "No, porque se deja de lado los derechos humanos y es un gasto innecesario" (estudiantes universitarios).
- "Nombre, nada que ver con Costa Rica, porque se puede armar una bronca, hay matanza y eso no es bueno. Es bueno que exista seguridad, pero eso no tiene nada que ver con ejército" (indios de Talamanca).
- "No, el tico rechaza esta gente y tenemos una idea antimilitarista muy arraigada. Uno no se siente cómodo a la par de un guardia y uno los ve feo cuando andan de payasos con camuflaje. Eso sí que nos cae mal" (pareja de profesionales).
- "Falso, no es cierto. No nos hace falta un ejército en Costa Rica. Costa Rica es desarrollado porque no tenemos ejército. Policías para cuidar sí, pero ejército no" (estudiantes de secundaria).

FUENTE: BORGE, 1999.

a “los costarricenses”. Entrevistadas en diversos momentos y circunstancias, las personas identificaron la democracia como el principal componente de identidad nacional. Además, manifestaron orgullo por haber nacido y crecido en ella y señalaron que la “clase política” no hace lo mismo. Tanto los que votan como los que no, piensan que los políticos tienen que cambiar. Sin embargo, nadie se manifestó en favor de tener un papel activo para mejorar la democracia (no hubo una sola persona que expresara un compromiso en este sentido), las personas están seguras de que esto es un trabajo de los políticos y, por ello, resienten su actitud para con el país y la democracia (Borge, 1999).

### ¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras?

**EN GF OE** Los resultados de la encuesta nacional, los grupos focales y los ejercicios de observación experimental efectuados por la Auditoría no permitieron detectar valores que las personas identifiquen como parte de la identidad nacional y que justifiquen un trato discriminatorio o lesivo de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras. Lo que sucede en el ámbito cotidiano de la vida social, sin embargo, presenta matices y diferencias reales de consideración que la Auditoría no logró investigar sistemáticamente.

**IT** Una investigación realizada para la Auditoría compiló los resultados de distintos estudios de opinión pública sobre las actitudes de la población costarricense hacia los extranjeros (Cerdas, 1999). Cuando se interroga a las personas sobre los extranjeros “en general”, las actitudes son mayoritariamente tolerantes; en un estudio realizado por el investigador norteamericano Seligson, el 88% de los entrevistados costarricenses manifestó ser tolerante con los extranjeros, un nivel similar al 87% expresado en relación con los evangélicos y bastante lejos del 57% referido a los homosexuales (Seligson, 1999; ver también Rodríguez et al, 1998). Sin embargo, la precisión de nacionalidad de las personas extranjeras es sumamente relevante para precisar las actitudes de las y los costarricenses. En un estudio realizado por IDESPO, cuyos resultados son representativos para la Gran Área Metropolitana (GAM), la mayoría de las personas (94%) consideró que inmigrante es sinónimo de nicaragüense. La mayoría de las y los encuestados reconoció que los nicaragüenses residentes son “buenos trabajadores” y que deberían legalizar su

status o nacionalizarse; piensan que dan un aporte importante a la economía y que deberían tener libre acceso a los servicios públicos y al trabajo en igualdad de condiciones. Esta actitud varió negativamente en los estratos de menores recursos y menor educación. Más de la mitad de las personas opinó que se debía prohibir el ingreso de más ciudadanos nicaragüenses a Costa Rica y un tercio señaló que se debería deportar y repatriar a los ilegales (IDESPO-UNA, 1999). La distinción con respecto a los ilegales se manifestó también en otro estudio, realizado entre el 8 y el 14 de julio de 1999, mediante 121 entrevistas personales y telefónicas a costarricenses mayores de 18 años, con un margen de error de 2,8 puntos porcentuales (CID-GALLUP-La República-Represetel, 1999). Coincidiendo con dificultades políticas en las relaciones de Costa Rica con el gobierno de Nicaragua -noticia que fue considerada como la más importante por el 21% de los entrevistados-, una minoría (25%) dijo que había que echar a todos los nicaragüenses del país; un 63,7% dijo que había que hacerlo con los ilegales únicamente, mientras que 1 de cada 10 costarricenses pensó que deberían quedarse todos.

En un sondeo anterior (Gómez, 1995), las respuestas respecto a qué hacer con los extranjeros ilegales fueron las siguientes: el 54% tuvo una actitud negativa, defendiendo la idea de que el gobierno debía deportarlos o impedir su ingreso; el 29% dijo que había que estudiar cada caso, expulsar a los delincuentes y echar o legalizar a los demás. Un 17% estimó que había que darles trabajo y legalizar su situación. La mayoría de las y los encuestados, citando preocupaciones de legalidad, bienestar y seguridad, consideró que el ingreso masivo e ilegal de nicaragüenses era un problema muy grave; que la inmigración, como se daba, traía problemas sociales (69%) y de seguridad (87%), tales como delincuencia, violencia, drogas, crímenes, violaciones, enfermedades, dengue, cólera, tugurios, aumento de pobreza y desplazamiento de mano de obra costarricense. Un 64% dijo que debía expulsárseles cuando se les descubría, frente a un 31% que afirmó lo contrario. Pese a ello, preguntados sobre si se debía negar los servicios de salud a los extranjeros indocumentados, un 91% dijo que no y sólo un 7% dijo que sí (Cerdas, 1999). Este resultado coincide con el arrojado por la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, en la que el 66,4% de las personas entrevistadas consideró necesaria la intervención estatal para proteger los derechos de los indocumentados, esto es, ya no sólo de aquellos ajustados a derecho y residentes en el país (Cerdas, 1999).

### Las normas nacionales sobre igualdad entre las personas y la discriminación

Las normas vigentes en el país, como se ha dicho, excluyen la discriminación de un modo amplio, general y taxativo. El artículo 33 de la Constitución Política establece que:

**“Toda persona es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.**

Esta última frase se agregó en 1968 y concuerda con una serie de instrumentos legales vigentes en el país, tanto de origen interno como internacional a saber: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por la Asamblea mediante la Ley 6968, de 2 de octubre de 1984; Ley para eliminar toda clase de discriminación en materia de empleo u ocupación, 2694, de 22 de noviembre de 1960; Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, 7476, de enero de 1995; Ley tendiente a abrogar normas de discriminación racial, 5360, de setiembre de 1973.

En relación con las personas extranjeras, la Constitución Política que establece lo siguiente:

**“Artículo 19. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan recurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.”**

Esta norma ha sido interpretada por la jurisdicción constitucional, en el sentido de que “la igualdad de extranjeros y nacionales declarada por el artículo 19 de la Constitución está referida, claro está, al núcleo de derechos humanos respecto de los cuales no es posible admitir distinciones por motivo alguno, mucho menos en razón de la nacionalidad. En este sentido, la Constitución reserva a los nacionales el ejercicio de los derechos políticos por el hecho de que éstos son una consecuencia intrínseca derivada del ejercicio de la soberanía popular misma. En efecto, si la soberanía reside en el pueblo según lo estatuyen los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución, es claro que el ejercicio de las diferentes manifestaciones por las que la voluntad popular puede expresarse está restringido a los integrantes de ese conjunto de personas, el pueblo. Es esa la justificación del artículo 19, párrafo 2, de la Constitución (...) Sin embargo, la hipótesis asentada en el párrafo 1 de esa norma permitiría ampliar la prohibición de participación política prevista por el párrafo 2 a *otras excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen*. Como primer parámetro para fiscalizar el

ejercicio de esa facultad por el legislador, estaría la referencia obligada al artículo 28 de la Constitución, que define el régimen de la libertad. Esta norma, en consecuencia, interpretada y aplicada en armonía con el artículo 19, permitiría la intervención del legislador en aras de concretar situaciones jurídicas disímiles en las que los extranjeros estarían sujetos a reglas singulares. Claro está, la legislación de que se trate estará sujeta a la fiscalización respecto a su proporcionalidad, y razonabilidad, en tanto estos conceptos de referencia permitirían a la judicatura, en especial a esta jurisdicción constitucional, valorar el prudente, moderado y sensato ejercicio de la delegación acordada por la Constitución al establecer estas limitaciones y excepciones” (Sala Constitucional, voto 4601-94).

Adicionalmente cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Costa Rica, consagra la igualdad en dos artículos distintos: el 1.1 recoge el principio de igualdad y de no discriminación, compatible con el artículo 33 de la Constitución Política, y el artículo 24 de esa Convención se refiere, propiamente, al derecho de igualdad ante la ley o igualdad de derechos (establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también ratificado por Costa Rica). Las diferenciaciones deben estar en armonía con la dignidad humana y con los derechos fundamentales. Así lo ha reconocido la Sala Constitucional, para quien las distinciones razonables deben estar fundamentadas en criterios prees-blecidos (voto 1823 - 94), y su contenido ha de ser equitativo, correcto, lógico (votos 478-94 y 3834-92); la justificación del acto que confiera trato desigual se evalúa en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que exista, necesariamente, un vínculo razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha.

En el concepto de trato desigual o discriminatorio se admite el principio de compensación, conocido como discriminación positiva o igualdad compensatoria, que “consiste en dar tratamiento especial a aquellas personas o grupos, que se encuentren en una situación de desventaja con respecto a los demás”. Existen diversos instrumentos jurídicos tendientes a fomentar la igualdad real entre los sujetos; entre ellos puede ubicarse la situación particular de los aborígenes, quienes tradicionalmente han sido marginados, por razones históricas, sociales, económicas y culturales. Las cuotas a la representación política de las mujeres en los partidos políticos son un ejemplo de discriminación positiva.

FUENTE: MUÑOZ, 1999.

### Precaución del investigador sobre la interpretación de los estudios de opinión

La interpretación de los resultados de los estudios de opinión debe ser sumamente cuidadosa. Además requiere, al menos, estudios ulteriores que profundicen el significado concreto del rechazo y de las implicaciones específicas de algunas de las afirmaciones que se derivan de la encuesta. En primer lugar, es necesario recordar que las actitudes no se traducen necesariamente en comportamientos reales, ni pueden ser interpretadas como “comportamientos latentes” (en espera de suceder). Las actitudes que las personas albergan señalan propensiones que es relevante conocer pues pueden, en un sentido probabilístico, dar lugar a ciertos comportamientos. Sin embargo, estos comportamientos reales dependen de un conjunto amplio y diverso de factores, que no son usualmente captados por las encuestas de opinión. En segundo lugar, debe considerarse que existe una brecha entre lo que podría llamarse **prejuicios culturales** y el marco jurídico-constitucional regulador de las relaciones entre las y los costarricenses y las personas extranjeras. Este último, de plena vigencia y con mecanismos de aplicación, es garante de derechos considerados inalienables, como los de igualdad y no discriminación (véase capítulo 4 y recuadro 13.5). Los prejuicios culturales son expresión de un desajuste entre los nuevos

fenómenos sociales y culturales de la sociedad y los valores tradicionales que continúan vigentes en importantes sectores de la comunidad. No parece procedente cuestionar la vigencia del sistema democrático por los prejuicios culturales propios del ámbito privado -siempre que no traduzcan en comportamientos reales en la gestión de asuntos públicos- si no hallan asidero en el universo institucional existente o en el marco legal. Por otra parte, hay indicios de actitudes contradictorias en relación con la migración nicaragüense. Aquí habría que introducir distinciones entre la aceptación y rechazo de la migración legal y la ilegal e indocumentada. Esta última es la que parece recibir en las encuestas el más fuerte rechazo, y, como en muchos de los otros casos, más por las implicaciones y consecuencias negativas que puede tener, o se teme que tenga. Estos matices son de significación, para evitar generalizaciones infundadas y saltar a conclusiones que pueden equivocar las verdaderas tareas de fortalecimiento democrático en el país.

Por todo ello, es necesario un uso muy cuidadoso de los estudios de opinión pública, su significado y alcances, a la hora de precisar su impacto en la cultura democrática de la población y, más aún, al momento de evaluar la calidad democrática del sistema.

FUENTE: CERDAS, 1999 Y EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA.

**OE** En los ejercicios de observación experimental, las personas identificaron, sin excepción, los elementos constitutivos de la identidad nacional en contraposición con otros países centroamericanos, en especial con Nicaragua. Se entrevistó a nicaragüenses residentes en el país para indagar sobre su visión de los costarricenses. Ellos resaltaron la educación y respeto de la gente, la protección de los recursos naturales, el pacifismo, el trato de la policía y la libertad de hablar “lo que a la persona le da la gana” (Borge, 1999).

¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional, que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de minorías sociales, políticas y étnicas?

**GF** La Auditoría realizó una sesión de grupo focal con personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, para discutir sus impresiones sobre los valores y prácticas que generan sentimientos de

unidad y de pertenencia a la nación costarricense. Los participantes coincidieron en que, desde la colonia y la formación del Estado costarricense, los sectores dominantes paulatinamente consolidaron un concepto de nación centrado en la cultura del Valle Central, en el hombre, blanco, católico y de cierta posición social. Poco a poco, esas características se consolidaron como el ideal del ser costarricense y el sistema socio-político generó toda una ideología o conjunto de mitos que sirvieron para “mantener la unidad”, aunque se excluyera de la misma a las minorías (y aún a la mayoría mestiza) y a quienes habitaban fuera del Valle Central. En este sentido, concluyeron que no existe una real unidad cívica costarricense. Aunque no elaboraron una definición explícita de “real unidad cívica”, las y los participantes la dieron por sobreentendida como lo opuesto a lo que critican: una que reconozca la equidad entre todos los territorios del país, y no sólo la primacía del Valle Central; multiétnica, no del hombre blanco; con

igualdad de oportunidades y derechos (no sólo los del hombre blanco, católico, de cierta posición social); multicultural (no sólo la cultura del Valle Central). Sin embargo, reconocieron que se han producido avances en beneficio de una sociedad más democrática y con un fortalecimiento de los derechos de la mujer (UNIMER R.I., 1999b).

Los participantes discutieron sobre la inserción de los grupos étnicos costarricenses dentro la identidad nacional. En su opinión, los valores predominantes no niegan la pertenencia de las personas de los grupos étnicos minoritarios a la comunidad nacional. No obstante, señalaron que, en la práctica, esos grupos son excluidos. Por ejemplo, los indígenas no tienen ninguna participación en la vida nacional. No se sabe cuántos son, y hasta hace poco no poseían ni el derecho a tener cédula de identidad. Además son percibidos y llamados “indios” y no reconocidos como debería ser, es decir, como un pueblo: cabécares, guaymíes, bribbris, etc. Además, los participantes en esta sesión aceptaron que ante las características de “doble cara” de los ticos, los grupos minoritarios tienden a cerrarse para protegerse de la discriminación, lo que fortalece y hace más evidente la diferencia. En general, hay poca claridad sobre las relaciones inter-étnicas e incluso hay notorias diferencias entre miembros de una misma etnia, como es el caso de los diferentes grupos de chinos, con claras distinciones culturales y de lenguaje (UNIMER, 1999b).

**01** Un estudio realizado en 1997 en los países centroamericanos, con base en una encuesta de CID-GALLUP, estableció que a la mayoría de las y los costarricenses entrevistados (77,1%) le disgustaba algún grupo social y sólo un 19,3% no expresó rechazo. Los grupos más rechazados fueron, en su orden, los homosexuales (31,4%), los nicara-

güenses (13,7%), los ateos (9,8%) y los militares (15,5%) (Rodríguez et al, 1998).

**EN** En el capítulo 6 se presentó evidencia sobre la existencia de prejuicios electorales en la ciudadanía costarricense por razones étnicas, religiosas, de género y por discapacidad. Como fue expuesto, las personas más afectadas por estos prejuicios son las de origen oriental (“chinos”), homosexuales, Testigos de Jehová y ciegos. Estos resultados deben tomarse con precaución para no saltar a conclusiones injustificadas, pues se aplica lo indicado en el recuadro 13.3. Si bien hay fuertes actitudes de rechazo a ciertos grupos nacionales, étnicos o sociales (concretamente nicaragüenses indocumentados, chinos, homosexuales, comunistas y ateos), esto se produce de una manera relativamente pasiva. La Auditoría no encontró evidencia de prácticas sistemáticas de amenazas o violaciones al patrimonio o la integridad de estas personas.

**EN 01** Las actitudes de rechazo a ciertos grupos de población coexisten con otras de mayor tolerancia. Según el estudio centroamericano citado anteriormente, en Costa Rica, de aquellos que manifestaron rechazo por algún grupo en particular, el 64,0% dijo oponerse a que miembros de esos grupos enseñaran en las escuelas; el 64,3% desaprobó que se les eligiera en cargos públicos y el 51,1% que se les permitiera hablar en televisión y en reuniones públicas (Rodríguez et al, 1998). En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, como era de esperar, el 74,9% de las personas se manifestó algo o muy en contra de que un nicaragüense critique la democracia de Costa Rica. Sin embargo, la mayoría respondió que el Estado costarricense debería proteger los derechos de ciertas minorías en situaciones específicas (recuadro 13.4).

#### RECUADRO 13.4

### Opiniones sobre la intervención del Estado en situaciones relevantes para la protección de derechos de minorías (porcentaje de respuestas afirmativas)

Afirmación	Porcentaje afirmativo
El Estado debería permitir que los orientales tengan en Costa Rica sus propias escuelas, practiquen sus costumbres y hablen su idioma	56,0
El Estado debería permitir que los estudiantes no católicos recibieran clases de su religión en las escuelas públicas	64,9
El Estado debería proteger los derechos de los migrantes indocumentados	66,4

N= 1.618.

FUENTE: UNIMER, 1999a.

## La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

La creencia que manifiesta la ciudadanía en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público, fue estudiada por la Auditoría a través de 3 factores:

- La ciudadanía tiene en alta estima los valores democráticos de la igualdad política, la representación política con rendición de cuentas, la civilidad política y el pluralismo político.
- La ciudadanía cree que la democracia trabaja para el mejoramiento de su sociedad.
- La ciudadanía siente representados sus intereses por medio de las instituciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil.

### Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

#### CUADRO 13.5

#### Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

##### PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Los estudios de opinión pública realizados en Costa Rica durante la segunda mitad de la década de 1990 coinciden en reflejar un alto apoyo ciudadano por la democracia como sistema de gobierno y en un extendido descontento ciudadano con el funcionamiento de la mayoría de las instituciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.
- En el grupo focal convocado por la Auditoría, los participantes coincidieron en que la democracia es un valor en sí mismo. Sin embargo, la mayoría opinó que la democracia no está funcionando para el bienestar público, aunque explícitamente se argumentó que esto no es culpa de la democracia, sino de los políticos.
- La igualdad es un derecho consagrado en la Constitución Política y en varios tratados internacionales de los cuales el país es signatario. La jurisprudencia de la Sala Constitucional resolvió que en cualquier legislación en que se utilice las palabras “hombre” o “mujer” debe entenderse como “persona”, para evitar cualquier discriminación en razón de género.





## EVALUACION DEL PANEL

**Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social**

<b>Valoración general de la aspiración</b>	CUMPLIMIENTO MEDIO <sup>a/</sup> Balance de logros e incumplimientos en la aspiración del apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo y como medio político para mejorar el bienestar social.
<b>Nivel de acuerdo</b>	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 6 asuntos evaluados.
<b>Asunto mejor calificado</b>	CUMPLIMIENTO PLENO ■ Estima ciudadana por el valor democrático de la rendición de cuentas.
<b>Asuntos peor calificados</b>	INCUMPLIMIENTO GENERAL ■ Estima ciudadana por el valor democrático del pluralismo político. ■ Instituciones políticas representan los intereses de la ciudadanía.
<b>Asuntos sin acuerdo</b>	■ Estima ciudadana por el valor de la civildad política. ■ Creencia ciudadana en que la democracia trabaja por el bienestar de la sociedad.

**Comentario general**

El panel constató, con base en los estudios de opinión pública, la existencia de un extendido apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo y de una fuerte creencia en la importancia de la rendición de cuentas en una democracia de calidad. Por ello, los evaluadores y la evaluadora otorgaron la máxima calificación a este tema. Sin embargo, el panel acotó que esta situación no necesariamente genera prácticas ciudadanas de petición de cuentas a sus representantes políticos y a los funcionarios públicos, o de rendición de cuentas de éstos a la sociedad costarricense. Pese a esta consideración, mantuvo la calificación, pues en este capítulo se examina las actitudes y creencias, no las prácticas reales (véase capítulo 11).

El panel revisó los síntomas de descontento con el funcionamiento de la mayoría de las instituciones públicas, partidos políticos y organizaciones tradicionales de la sociedad civil, pues la ciudadanía no cree que beneficien a los ciudadanos y sus comunidades. Valoraron negativamente el indicador sobre la representación de los

intereses ciudadanos por las instituciones públicas, y como un balance de logros e incumplimientos la representación de estos intereses por las organizaciones de la sociedad civil (esto último debido a la confianza de las personas en las organizaciones comunales).

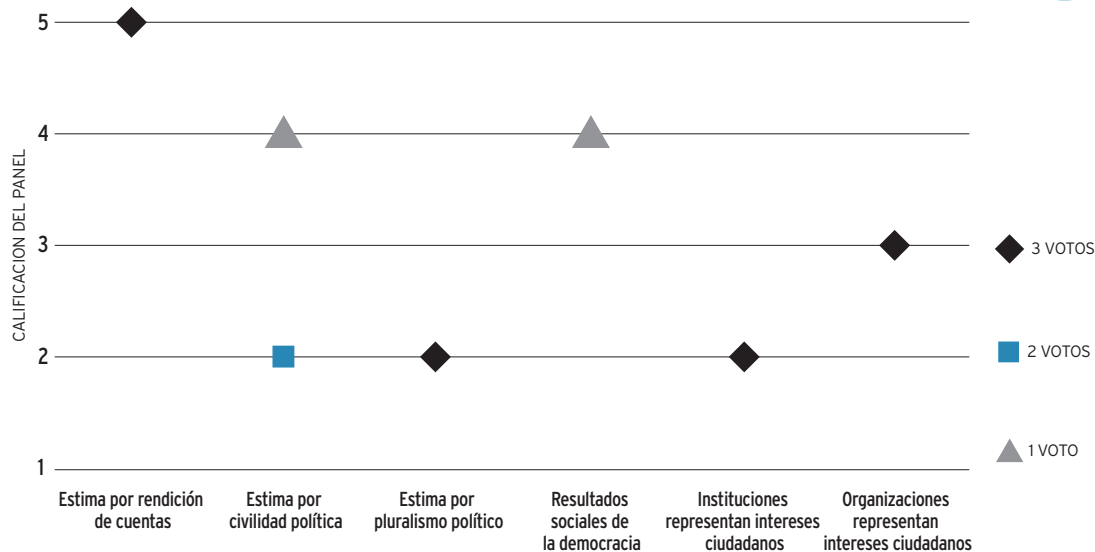
El panel evaluó críticamente la evidencia reunida sobre los indicadores de la estima ciudadana por valores democráticos como la civildad y el pluralismo político. Aunque en este capítulo se evalúa las actitudes y creencias ciudadanas, y no las prácticas reales, se comentó la importancia de contrastar, al momento de valorar la cultura cívica, el aumento de la violencia social en los últimos años. Ello dice más sobre la escasa adhesión práctica a un valor como la civildad política, que lo que las personas manifiesten sobre el tema.

Los evaluadores recomendaron revisar, en el futuro, la formulación y contenido de los indicadores sobre la creencia en valores democráticos. Asimismo, sugirieron realizar estudios más en profundidad sobre el tema de la cultura cívica.

a/ Calificaciones discrepantes refuerzan la tendencia promedio.



### La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público



Nota: dos evaluadores se abstuvieron de calificar el desempeño del indicador sobre los resultados de la democracia por información insuficiente.  
 1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL;  
 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 13.7

### Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

INDICADOR DESCARTADO

Indicador	Situación
Alta estima ciudadana por la igualdad política	No se logró recopilar información

### Información de base Anotación inicial: alto aprecio ciudadano por la democracia

**01** Los más recientes estudios de opinión pública coinciden en señalar que en Costa Rica existe un alto aprecio ciudadano por la democracia (o alto apoyo difuso, según el concepto acuñado por el politólogo David Easton):

- En un estudio sobre cultura política en Centroamérica, el 89,5% de las y los costarricenses entrevistados en una encuesta nacional afirmó que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; un 85,7% se manifestó orgulloso de vivir en ese sistema y un 82% consideró que los problemas se resuelven con reformas y no con cambio del sistema. 8 de cada 10 favoreció que todos puedan votar, aun cuando no lo hagan inteligentemente; el 78,2% consideró importante el voto y un 70,2% estimó que el país es muy o algo democrático, contra un 27,2% que dijo que es poco o nada democrático (Rodríguez et al, 1998). No obstante, el estudio encontró que existe un

65,9% de personas proclives a actitudes autoritarias, pues aunque defienden el sistema democrático, están dispuestas a cercenar derechos de algunos grupos (Rodríguez et al, 1998).

- En un estudio comparativo efectuado en Costa Rica, México y Chile por la firma MORI Internacional, un 84,5% de los entrevistados en Costa Rica apoyó la democracia por encima de cualquier otro sistema de gobierno (Seligson, 1999, citado por Cerdas, 1999)<sup>4</sup>.
- En la encuesta *Latinobarómetro* de 1996, del PNUD, aplicada en los distintos países de América Latina, el 84,3% de los costarricenses respondió que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno (Cerdas, 1999). El 90,8% de los costarricenses expresó que estaría dispuesto a defender la democracia si se viera amenazada, mientras que el 4,5% no lo estaría y un 4,7% no contestó (Muñoz, 2000).
- En una encuesta sobre valores y satisfactores de los costarricenses residentes en la Región Metropolitana (véase más adelante) se preguntó sobre el grado de acuerdo de las personas con la siguiente afirmación: “Puede que la democracia tenga muchos problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”. La respuesta fue de un 94% de acuerdo, un 2% indeciso y un 4% en contra (Gómez, 1998).

**01** Como se reportó en el capítulo 3, una reciente investigación basada en los resultados de una serie de encuestas de opinión pública realizadas en Costa Rica durante el período 1978-1999, afirma la existencia de indicios sobre un declive en el apoyo ciudadano a la democracia (gráfico 3.3). Pese a ello, el investigador señala que, comparativamente, el nivel de apoyo ciudadano en Costa Rica sigue siendo alto en comparación con otros países latinoamericanos (capítulo 3).

### ¿Cree la ciudadanía que la democracia trabaja para el mejoramiento de su sociedad?

En los diversos capítulos de este informe se han presentado datos sobre la existencia de descontento ciudadano con el desempeño de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la mayoría de las instituciones públicas en la representación de sus intereses:

- La mayoría de las personas no considera que el gobierno, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los sindicatos y las cámaras empresariales

trabajen por su bienestar y el de sus comunidades, en contraste con las opiniones favorables sobre la policía, los tribunales de justicia, la Iglesia Católica, los EBAIS, la municipalidad de su comunidad y las asociaciones de desarrollo (capítulo 10).

- La mayoría de las personas cree que el sistema de administración de la justicia no brinda justicia pronta, cumplida e igual para todos (capítulo 4).
- La mayoría de las personas ha experimentado situaciones de maltrato en sus gestiones con las instituciones públicas (capítulo 7).

**EN** El 94% de las personas está de acuerdo con la afirmación “Puede que la democracia tenga muchos problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”. Un 71% está de acuerdo en que “en las democracias hay muchos pleitos y cuesta mucho tomar decisiones”. Un 53% considera que en una democracia siempre el sistema económico funciona mal (UNIMER R.I., 1999).

**EN** Un análisis estadístico de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría permite aproximar de manera más sistemática las percepciones de la ciudadanía sobre el desempeño de la convivencia democrática en una serie de asuntos<sup>5</sup>. En efecto, las preguntas de la encuesta fueron agrupadas en baterías temáticas y, luego de una serie de pruebas estadísticas, se crearon escalas para medir la calificación que las personas otorgaron a una serie de asuntos (véase nota a) del cuadro 13.8). En general, las respuestas se transformaron en puntos. Por ejemplo, una escala de 5 grados en la que la gente evaluaba desde “muy malo” hasta “muy bueno” se transformó en una escala de 1 punto a 5 puntos, respectivamente; en el caso de respuestas binarias (sí/no), se adoptó, según la escala en cuestión, puntajes de 1 y 0, ó 5 y 0. En general, la idea era crear pequeños exámenes sobre diversos temas, para determinar cómo las personas calificaban el funcionamiento de la democracia en estos asuntos. Después se examinó si las calificaciones variaban según el sexo, la edad, el nivel de instrucción, ingreso o la región de residencia de las personas. En este capítulo se presentan los resultados según el nivel de instrucción.

Al agrupar las percepciones de las personas sobre el aporte de ciertas instituciones públicas al bienestar personal y de su comunidad, la calificación promedio resultante es intermedia y esta valoración no varía mucho según su nivel de instrucción (cuadro 13.8); en una escala de 6 puntos, concedieron entre 3,3 y 3,5 puntos (el

**Evaluación de los costarricenses sobre el funcionamiento de diversos aspectos de la convivencia democrática**

Asunto y escala	Puntaje máximo de la escala <sup>a/</sup>	Nivel de instrucción del entrevistado							
		Primaria incompleta o menos		Primaria completa		Universitaria		Secundaria	
		Promedio puntos	Porcentaje del total	Promedio puntos	Porcentaje del total	Promedio puntos	Porcentaje del total	Promedio puntos	Porcentaje del total
<b>Instituciones públicas</b>									
Trabajo de las instituciones en favor del bienestar <sup>b/</sup>	6 puntos (valores altos: mejor evaluación)	3,36	56,0	3,54	59,0	3,22	53,7	3,33	55,5
Desempeño de los empleados públicos <sup>c/</sup>	40 puntos (valores altos: mejor evaluación)	25,90	55,9	26,45	57,7	26,11	56,6	25,69	55,3
Discriminación en el sistema educativo <sup>d/</sup>	30 puntos (valores altos: más discriminación)	16,11	53,7	15,89	53,0	15,49	51,6	14,91	49,7
<b>Capital social</b>									
Confianza interpersonal <sup>e/</sup>	5 puntos (valores altos: más confianza)	3,45	69,0	3,24	64,8	3,23	64,6	3,35	67,0
<b>Tolerancia</b>									
Tolerancia electoral <sup>f/</sup>	20 puntos (valores altos: más tolerancia)	5,77	28,9	5,54	27,7	6,36	31,8	8,40	42,0
Tolerancia social a grupos minoritarios <sup>g/</sup>	30 (valores altos: más tolerancia)	24,25	76,0	25,09	79,5	26,82	86,8	27,64	90,2

a/ Las escalas fueron obtenidas luego de realizar el siguiente procedimiento:

- Verificación de las preguntas clasificadas en cada batería con el tema.
- Estandarización del intervalo de variación de los valores tomados por las preguntas que componen la batería o escala.
- Verificación de que las respuestas a todas las preguntas conserven un orden (no haya puntajes inversos).
- Análisis de distribución de las frecuencias de cada pregunta, para descartar preguntas con altos valores "missing" o alta proporción de una sola respuesta (superior a 97%) u otra condición que la hiciera inadecuada para el análisis.
- Descartar preguntas con pocos casos válidos o aplicadas a sólo una parte de los entrevistados.
- Cuando, como resultado de lo anterior, se obtuvo baterías con pocas preguntas, se efectuó análisis de la matriz de correlación.
- Análisis factorial, para lo cual se sacó: Alfa de Crombach utilizando todas las variables de una batería para evaluar su confiabilidad; análisis factorial para determinar asociaciones entre variables; construcción de escalas de acuerdo con estas asociaciones y evaluación empleando Alfa de Crombach; relación de las escalas con diversas variables para observar patrones de respuesta.

b/ La escala incluye las preguntas: ¿Podría decirme cuáles de las siguientes instituciones siente usted que trabajan para usted y su comunidad? (Asamblea Legislativa, gobierno, la municipalidad de su comunidad, EBALS, la policía y los tribunales de justicia). Respuestas No = 0 puntos; respuestas Sí = 1 punto.

c/ La escala incluye la pregunta: ¿Cómo evaluaría la labor de los empleados públicos que le voy a leer? (empleados del ICE, municipalidades, Seguridad Pública, bancos del estado, CCSS, Registro Público, policía de tránsito del MOPT, ICAA). Escala de cinco grados donde: muy mala = 1 punto; muy buena = 5 puntos.

d/ La escala incluye las preguntas: ¿A quién piensa que el profesorado de escuelas trata mejor... considera más inteligentes? (hombres/mujeres/igual, negros/blancos/igual, extranjeros/costarricenses/igual). Respuestas: Igual = 0 puntos; No igual (preferencia por alguien) = 5 puntos.

e/ La escala incluye las preguntas: ¿Ocurre en su barrio las siguientes situaciones... se cuida la casa cuando algún vecino la dejó sola... se prestan las cosas entre vecinos... se hacen mandados entre vecinos... tiene usted la llave de algún vecino o tiene algún vecino su llave... limpia usted el frente de la casa de su vecino o le limpian su frente...? Respuestas: No = 0; Sí = 1.

f/ La escala incluye la pregunta: ¿Por quién jamás votaría? La pregunta se hizo para cuatro grupos distintos: grupos étnicos, discapacidad, género, religión. Respuestas: Mención de un grupo = 0 puntos; votaría por cualquiera de ellos = 5 puntos. Alpha = 0.7539.

g/ La escala incluye las preguntas: ¿Está de acuerdo con que los indígenas puedan votar... que su hijo o hija se case con una persona de otra religión... que una persona extranjera que co-tiza para la Caja del Seguro utilice sus servicios... que un indígena fuera su jefe. Escala de cinco grados donde: Muy en contra = 1 punto; muy de acuerdo = 5 puntos. Alpha = 0.6809.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GÓMEZ, 2000 Y SÁNCHEZ, 2000.

55% y el 59% de los puntos posibles). Como fue analizado en los capítulos 7 y 11, esta calificación intermedia se explica por el equilibrio entre la valoración positiva del trabajo de las instituciones públicas más cercanas a la comunidad (por ejemplo, EBAIS) y las calificaciones negativas de instituciones nacionales (por ejemplo, Asamblea Legislativa). Una situación similar ocurre con la evaluación del desempeño de los empleados públicos. En este caso, la valoración positiva del desempeño de empleados del ICE o los bancos del Estado se neutraliza con la calificación negativa de otras instituciones.

**GF** La Auditoría realizó un grupo focal para tratar específicamente el tema del desencanto o desencuentro de la gente y la política y los políticos, concepto hacia el que derivó el grupo. Otros grupos focales también discutieron en al menos tres sesiones (control ciudadano de la gestión pública y funcionamiento del Poder Judicial). Las y los participantes coincidieron en señalar que el sistema político costarricense, ya desde el siglo XIX, pero especialmente a partir de los años cincuenta del siglo XX, además de basar su legitimación en

determinados elementos ideológicos, realmente “entregaba” algo a los sectores subalternos como parte de ese proceso de aceptación. Eso fue más claro en el transcurso de la formación y consolidación del Estado benefactor, época en la que también hubo un crecimiento económico muy significativo. Ese esquema podía tener variaciones, según el grupo en el poder y la influencia de determinados sectores sociales o políticos, pero no había reales cuestionamientos. A partir de la década de 1980, los costarricenses no sólo han vivido en una permanente crisis económica, sino también en una total incertidumbre sobre el rumbo del país. Al enfoque tradicional del Estado benefactor se le oponen las así llamadas orientaciones “neoliberales”. El enfoque tradicional se agota pero aún prevalece su influencia y la orientación neoliberal no se llega a concretar con la amplitud a que aspiran sus propulsores. Los sectores sociales, principalmente los de clase media, han perdido los principales beneficios derivados del modelo anterior y los grupos líderes de la economía consideran que las reminiscencias del Estado intervencionista obstaculizan sus aspiraciones en los negocios.

### RECUADRO 13.8

#### Expresiones captadas en los ejercicios de observación experimental

##### Un indígena de Talamanca dijo:

“Yo crecí creyendo en la democracia, desde la escuela me la enseñaron y respeto la libertad que tenemos los ticos. Pero democracia para mi significa Demos Gracias y en este momento yo no estoy agradecido con la democracia de Costa Rica, que nos irrespeta nuestros derechos de primeros costarricenses.

##### Un técnico en computación afirmó:

“Los ticos sí creemos en la democracia, sólo que ahora los políticos hacen grandes esfuerzos para que no creamos. Ellos tienen que hacer un cambio radical y tienen que ser más sanos, transparentes y escucharnos; de lo contrario a todos se nos acabará la tranquilidad. Tiene que haber políticos para que la democracia funcione, porque es un sistema de representación y delegación, pero en este momento no nos representan y muchos ticos como yo no delegamos poder porque no votamos.

##### Un técnico en electrónica se remitió a sus orígenes:

“En realidad soy un campesino, nací en Costa Rica y por tanto soy un partícipe de todas las tradiciones democráticas que nacen en el campo. La raíz de nuestra democracia está en el campo y los valores se construyeron allí. Pero con tanto abandono del campo se van perdiendo los valores democráticos. El campesino es honesto, humilde, sencillo y trabajador, por tanto la democracia debe volver a estos cuatro valores. Yo soy técnico y ellos políticos, cada cual en su oficio. Yo tengo que arreglar bien un aparato y ellos tienen que arreglar bien el país”.

##### Una joven pareja de profesionales mencionó:

“Nosotros creemos en la democracia, pero dudamos que se esté persiguiendo el bienestar público... A la gente hay que darle recursos para puedan hacer valer sus derechos. No hay duda de que nuestros antepasados eligieron el mejor sistema político para lograr el bienestar de la gente, pero lo estamos echando a perder.”

## ¿Siente la ciudadanía representados sus intereses por medio de las instituciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil?

Evidencia recopilada en los capítulos anteriores de este informe señala que:

- Con excepción de la Defensoría de los Habitantes y, en menor medida, los medios de comunicación colectiva y la Contraloría General de la República, la mayoría de las personas (8 de cada 10) no cree que las instituciones públicas cumplan alguna función para hacer que los políticos, los funcionarios públicos y las organizaciones sociales rindan cuentas al pueblo (capítulos 7 y 11).

- La mayoría de las personas no considera que el Presidente de la República, los diputados, alcaldes, regidores y síndicos rinden cuentas (capítulo 11).

- La mayoría de las personas cree que los partidos políticos son uno de los causantes de los problemas nacionales (capítulo 9).

**GF** En el grupo focal organizado por la Auditoría para examinar el desencanto ciudadano, las y los participantes opinaron que las campañas políticas son procesos sofisticados para crear y “vender” la imagen de políticos cuya trayectoria y aportes al país no son suficientes para convencer a los electores. Son procesos comerciales que generan beneficios para los políticos. En ellas hay mensajes y promesas con contenidos que varían según el grupo receptor, pero que en general no se cumplen una vez alcanzado el poder. En su opinión, las contradicciones entre lo prometido en la campaña y lo actuado en el gobierno son evidentes. Agregaron que esas situaciones y otras como el abuso del poder, la impunidad, el mal uso de los recursos públicos, la ineficiencia de las instituciones, hacen que el ciudadano perciba a los políticos y a lo político separados de sus intereses, aspiraciones y necesidades, así como del interés nacional. Es como si hubiese dos agendas, una “archivada”, que contiene los asuntos de interés nacional, y otra que es la del interés particular de los políticos y sus grupos allegados, y que es la que rige los asuntos públicos. Por lo tanto, no se trata de que los ciudadanos hayan estado “encantados” con lo político y los políticos y que ahora estén “desencantados”. Más bien se trata de un “desencuentro”. Ya no hay coincidencia entre el proyecto de desarrollo o la política pública impulsada por la “clase política” y lo que ciudadano y el país necesitan. Son intereses distintos y contrapuestos. Los políticos

no trabajan para el beneficio de una mayoría, sino para sí y para sus allegados: hay un “desencuentro” de agendas (UNIMER R.I., 1999b).

**IT** La investigación realizada por Cerdas para la Auditoría sintetiza otros síntomas de descontento ciudadano con el funcionamiento de la democracia costarricense (Cerdas, 1999):

- En una encuesta realizada en octubre de 1998, el 51,1% de los entrevistados, personalmente y por teléfono, consideró que ningún político es honesto y un 70% fue incapaz de dar el nombre de un político al que pudiera considerarse honrado. Además, 1 de cada 3 manifestó que los dirigentes políticos carecen de una visión de futuro (CID-Gallup-La República, 1998)<sup>6</sup>.

- En un estudio detallado sobre la cultura política del costarricense, el 75% de las y los entrevistados tenía una opinión desfavorable sobre los políticos; el 73,5% manifestó poca o ninguna confianza en el gobierno y el 71,4% lo hizo respecto a la Asamblea Legislativa. El 59,1% estimó que los partidos políticos defienden en poco (27,1%) o nada (32%) los intereses y aspiraciones ciudadanas, mientras que el 70% consideró que en nada ayudan a resolver los problemas importantes de Costa Rica. (Rodríguez et al, 1998).

- Según una encuesta de opinión realizada por UNIMER R.I.-La Nación en mayo 1999, el 52% de las personas manifestó no hallar ninguna diferencia clara entre los dos partidos mayoritarios, de los cuales dijo que son “lo mismo”. Este 52% se descompone, a su vez, en un 36% que afirmó que ambos partidos piensan igual, un 19,5% para el que los dos partidos buscan sus propios intereses y un 11,5% para el que ninguno hace nada por el pueblo (UNIMER R.I.-La Nación, 1999).

- Un estudio publicado en 1996, basado en una encuesta nacional de opinión pública, evaluó el grado de confianza ciudadana en las instituciones, a las que se agregó la Iglesia Católica, los medios de prensa y los sindicatos, mediante una escala de 5 grados en la que 1 equivalía a ausencia total de confianza y 5 a plena confianza. El orden de resultados fue: Iglesia Católica (3,5), Tribunal Supremo de Elecciones (3,3), medios de comunicación (3,3), Contraloría General de la República (3,0). Por debajo de la categoría intermedia (3) se encontraban el Organismo de Investigación Judicial (2,7), el Poder Judicial (2,6) y el Poder Ejecutivo

(2,5). Los sindicatos y los partidos ocupaban los últimos lugares de la confianza ciudadana, con 2,3 y 1,9, respectivamente (Cerdas, 1996).

¿Tiene la ciudadanía en alta estima los valores democráticos de la igualdad política, la representación política con rendición de cuentas, la civilidad política y el pluralismo político?

**EN** En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó sobre 3 cosas que debieran estar presentes en una democracia de alta calidad. Los 1.618 entrevistados formularon 4.070 respuestas (2,5 respuestas por persona). Una cuidadosa codificación y análisis de estas respuestas (capítulo 1)

arrojó que los asuntos relacionados con la rendición de cuentas con responsabilidad ocuparon un lugar importante. El mejoramiento de la representación política (7,9% de las menciones), del control ciudadano sobre el poder político (6,4%) y, dentro de la calidad del liderazgo político, del cumplimiento de promesas por los dirigentes (10,5%) aluden al valor de la representación política responsable de los intereses ciudadanos (cuadro 13.9). En contraste, la participación ciudadana no fue un tema destacado por las personas (ocupó la última posición en la frecuencia de menciones, sin tomar en cuenta la categoría residual).

CUADRO 13.9

**Cosas que debieran estar presentes en una democracia de calidad**  
(PORCENTAJES DEL TOTAL DE MENCIONES)

Tema	Tipo de respuestas	Menciones
Calidad del liderazgo político	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Integridad de representantes</li> <li>● Buena capacidad y calidad humana de la dirigencia</li> <li>● Cumplimiento de promesas por los dirigentes (10,5% menciones)</li> </ul>	33,4
Productos sociales del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mayor seguridad ciudadana</li> <li>● Fortalecimiento de la función social estratégica del Estado</li> <li>● Combate a la pobreza</li> </ul>	12,6
Libertades y garantías	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Libertad de expresión y libertades en general</li> </ul>	9,1
Mejorar la representación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mejorar reglas de representación y representatividad política</li> <li>● Mejorar justicia y limpieza del sistema electoral y ampliar el derecho al voto</li> </ul>	7,9
Control ciudadano sobre el poder político	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mejorar supervisión sobre el gobierno</li> <li>● Mejorar transparencia del gobierno y la comunicación con el pueblo</li> <li>● Controlar la corrupción</li> </ul>	6,4
Igualdad de trato a las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Igualdad de derechos y trato, mejorar la administración de la justicia</li> </ul>	5,5
Buen funcionamiento de instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Buen funcionamiento del gobierno, el Estado y los servicios públicos</li> </ul>	4,9
Paz		3,9
Resultados del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Combatir alto costo de la vida</li> <li>● Mejorar oportunidades de trabajo</li> <li>● Impulsar el desarrollo del país</li> <li>● Relaciones exteriores provechosas</li> </ul>	3,1
Igualdad social y económica		2,5
Ampliar participación ciudadana		2,3
Otros		6,8

N = 1.618 personas. Total de menciones: 4.070

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

**IT** De acuerdo con un estudio realizado por el politólogo Seligson, en el país la gran mayoría de los ciudadanos considera que debe exigirse la llamada rendición de cuentas o *accountability* de los gobernantes y representantes políticos. Esta demanda, en una dimensión comparativa, es colocada en Costa Rica en un lugar principal, lo que no sucede en los casos de México y Chile, lo cual, a su vez, subraya su importancia para caracterizar la conducta política democrática del costarricense (Seligson, 1999, citado en Cerdas, 1999).

**GF** Como se señaló en el capítulo 11, en los grupos focales geográficos realizados por la Auditoría, las y los participantes señalaron que, pese a la importancia que las personas dicen darle a la representación política responsable y con rendición de cuentas, la petición y la rendición de cuentas no se ejercita en Costa Rica. Ni los políticos rinden cuentas ni los ciudadanos las piden (capítulo 11).

**IT** INVESTIGACIÓN  
TEMÁTICA

**GF** GRUPO  
FOCAL



## Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

**E**l ejercicio de la tolerancia en la convivencia política fue estudiado en la Auditoría por medio de 4 factores:

- Los y las ciudadanas defienden el derecho a la libre expresión y participación en los asuntos de interés público, de las personas con las que tienen diferencias políticas, sociales y culturales.
- Los habitantes de la República no enfrentan cotidianamente situaciones de intolerancia por razones raciales, de género, políticas, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra naturaleza.
- La educación pública costarricense impulsa la tolerancia como un valor propio de la convivencia democrática.
- La ciudadanía desarrolla mecanismos de diálogo político para la generación de consensos en asuntos de interés público.

### Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

#### CUADRO 13.10

#### Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

##### PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- 3 de cada 10 personas afirman que el grupo social que menos les gusta es el de los homosexuales; en segundo lugar están los militares y en tercer lugar, la gente de otra nacionalidad. Más de la mitad de las personas no está de acuerdo con que miembros del grupo que menos le gusta tenga acceso a hablar por televisión o en reuniones públicas, puedan ser electos para cargos públicos o puedan enseñar en las escuelas.
- Los participantes en los juicios grupales y ejercicios etnográficos mostraron una clara intolerancia hacia los nicaragüenses y los chinos. Argumentaron que las costumbres de estos grupos de extranjeros no son aceptadas en la comunidad y que, en general, ellos mismos se aíslan de los vecinos. Las personas de Limón manifestaron un mayor grado de tolerancia hacia los extranjeros, con excepción de los nicaragüenses.
- Las observaciones de los participantes en los grupos focales coinciden en que no hay intolerancia por las orientaciones políticas de las personas. En realidad, manifestaron que en la mayoría de los casos no conocen las orientaciones políticas de sus vecinos o compañeros de trabajo.
- La mayoría de las personas considera necesario incluir a negros (76%) e indígenas (87%) en los textos educativos, porque estos representan también a la población costarricense. El 95,4% de las personas manifestó que no les hace sentir incómodas la presencia de personas



CONTINUA ►



▶ CONTINUA



de diferentes razas. Solamente el 9,3% no está de acuerdo con que su hijo (a) se case con una persona de otra raza; menos del 1% no está de acuerdo en que los indígenas puedan votar, el 10,4% no está de acuerdo con que un indígena sea su jefe y un 4,6% tampoco aceptaría que una joven negra sea *Miss Costa Rica*.

- La Defensoría de los Habitantes ha recibido algunas denuncias de personas discapacitadas, por discriminaciones

sufridas principalmente en el campo laboral y debido a obstáculos arquitectónicos. El 67,6% está de acuerdo en que una persona en silla de ruedas sea ministro de gobierno.

- En una encuesta realizada durante el Foro de Concertación Nacional, el 82,2% de las personas creía que ese proceso serviría para encontrar soluciones para el país. El 80,9% consideraba que mediante la concertación se iba a obligar a la Asamblea Legislativa a ser más eficiente.

### Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Costa Rica es signataria de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

- La Ley 7711 decreta la eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva.



## EVALUACION DEL PANEL

## Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás



<b>Valoración general de la aspiración</b>	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el ejercicio de la tolerancia en la convivencia política.
<b>Nivel de acuerdo</b>	UNANIMIDAD Unanimidad en 5 de 5 asuntos evaluados.
<b>Asuntos mejor calificados</b>	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Defensa del derecho a la libertad de expresión.</li> <li>■ Promoción de la tolerancia en la educación.</li> </ul>
<b>Asuntos peor calificado</b>	INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Defensa de la libertad de participación.</li> <li>■ Tolerancia en la vida cotidiana.</li> <li>■ Creación de mecanismos de diálogo político para la generación de consensos.</li> </ul>
<b>Asunto sin acuerdo</b>	NO HAY

### Comentario general

Los evaluadores calificaron como un balance de logros e incumplimientos el desempeño del indicador de la defensa, por la ciudadanía, del derecho a la libertad de expresión de los demás. Existe evidencia de actitudes intolerantes de la población con ciertos grupos, como los homosexuales, los nicaragüenses, ciertas minorías étnicas (chinos), políticas (comunistas) y religiosas (ateos, protestantes). Sin embargo, estas actitudes coexisten con otras más tolerantes (excepto en el caso de los homosexuales), una mayor apertura hacia la participación de las mujeres en la vida pública y no han originado prácticas que menoscaben la libertad de expresión.

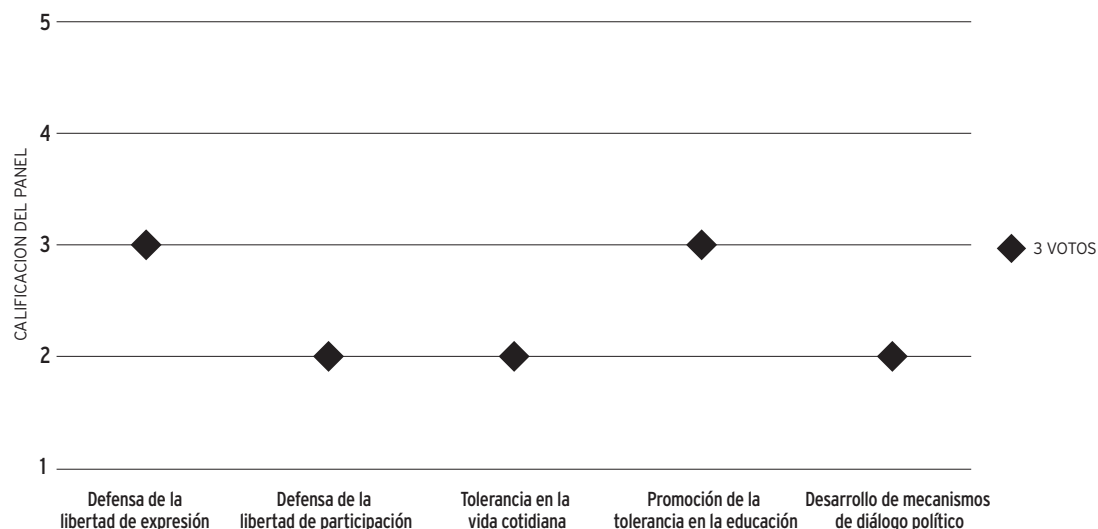
El panel reconoció la dificultad obtener evidencia sustantiva acerca del ejercicio de la tolerancia en la vida cotidiana, más allá de las percepciones y actitudes reportadas por los estudios de opinión pública. Con base en su criterio experto señaló, sin embargo, que en la vida cotidiana las mujeres, los discapacitados y ciertas minorías étnicas enfrentan constantes obstáculos, que rara vez son públicamente denunciados. Por ello asignó una calificación negativa a este indicador. No obstante, el panel recalzó que la intolerancia es pasiva, no se manifiesta en hechos violentos y existen pocas denuncias en este sentido ante la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y los medios de comunicación colectiva (con excepción de la violencia contra las mujeres).

El sistema de educación pública incluye en los programas curriculares y textos educativos contenidos sobre el respeto por las creencias religiosas y políticas de los demás, y el derecho de las minorías a la libre expresión y participación en los asuntos públicos. El panel valoró positivamente este hecho. A pesar de que la Auditoría no logró reunir información sobre el grado en que, en la práctica, el sistema educativo fomenta los valores de la tolerancia y el pluralismo, en opinión de los evaluadores existen limitaciones en este sentido.

Las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y el gobierno no crean con frecuencia foros de negociación o mediación para arribar a posiciones respaldadas por la mayoría de las y los ciudadanos. Cuando lo hacen, como en el caso del Foro de Concertación Nacional, estas iniciativas no han sido eficaces ni tienen un marco institucional que asegure su permanencia. Por ello, el panel calificó negativamente el desempeño de este indicador.

Asimismo, el panel señaló la necesidad de elaborar nuevos indicadores que complementen, en el futuro, la evaluación sobre el ejercicio de la tolerancia en la vida pública.

## Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

### Información de base

¿Defienden los ciudadanos el derecho a la libre expresión y participación en asuntos de interés público de las personas con las que tienen diferencias sociales, políticas y culturales?

**OI** El Proyecto Estado de la Nación financió en 1996 la realización de una encuesta en la Región Metropolitana, sobre satisfactores y valores básicos de los costarricenses<sup>8</sup>. Para examinar el grado de tolerancia frente a comportamientos o grupos que se alejan de lo que la cultura predominante considera como normal, se utilizó un procedimiento en dos pasos. Primero, se mencionó al entrevistado cinco grupos específicos: ateos, comunistas, homosexuales, racistas y predicadores religiosos y se le pidió indicar cuál de ellos le gustaba menos; luego, para el grupo indicado se le pidió responder si estaba dispuesto a permitir una serie de situaciones (Gómez, 1998). Las respuestas señalaron a los homosexuales (33%), los ateos (21%), los racistas (17%), los comunistas (15%), y los predicadores religiosos (8%) como los grupos menos gustados por las y los entrevistados. Al indagar si la persona estaba dispuesta a permitir que

los integrantes de esos grupos fueran electos a cargos públicos, puedan ser profesores o maestros y realizar actos públicos, predominó un alto grado de intolerancia. Sólo alrededor de un quinto de los entrevistados aceptó que los integrantes del grupo que menos les gusta puedan ejercer derechos básicos como los citados (cuadro 13.13).

**EN** En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se actualizó parte del estudio realizado por Gómez sobre la tolerancia a minorías étnicas, sociales y personas extranjeras, sobre el ejercicio de la tolerancia en la convivencia política, al consultar a los entrevistados acerca de su grado de acuerdo ante un conjunto de afirmaciones (cuadro 13.14). Destacan dos tendencias: por una parte, la tolerancia de situaciones cotidianas implicadas en la convivencia con minorías sociales (casamiento de hijo o hija con una persona de otra raza, joven negra

**OI** OTRAS INVESTIGACIONES

**EN** ENCUESTA NACIONAL

CUADRO 13.13

### Región Metropolitana: personas que no aceptan que el grupo que menos les gusta pueda ejercer sus derechos. 1996

(PORCENTAJES)

Grupo menos gustado	Oposición a que ...		
	sean electos a cargos públicos	puedan ser profesores y maestros	realicen actos públicos para difundir sus ideas
Ateo	80	75	83
Comunista	91	76	82
Homosexual	78	85	93
Racista	81	77	75
Predicador religioso	64	48	62

N = 666

FUENTE: GÓMEZ, 1998.

CUADRO 13.14

### Costa Rica: situaciones de la vida real relacionadas con la tolerancia a minorías sociales, étnicas y nacionales, 1999

(PORCENTAJES)

Afirmaciones	Algo/ muy de acuerdo	Algo / muy en desacuerdo	Diferencia
Que un grupo de homosexuales haga una manifestación en la comunidad donde usted vive	14,4	83,7	-69,3
Que un nicaragüense critique la democracia en Costa Rica	23,6	74,7	-51,1
Que un grupo de fieles protestantes y evangélicos opine sobre la Iglesia Católica en Costa Rica	36,3	59,6	-23,3
Que su hijo o su hija se case con una persona de otra religión	75,6	20,1	55,5
Que una mujer sea chofer de bus	82,4	16,2	66,2
Que su hijo o su hija se case con una persona de otra raza	86,5	9,3	77,2
Que una persona en silla de ruedas sea ministro	86,4	11,5	74,9
Que un indígena sea su jefe	87,8	10,4	77,4
Que una persona extranjera que cotiza para la Caja del Seguro utilice sus servicios	89,1	9,0	80,1
Que una joven negra sea <i>Miss Costa Rica</i>	94,6	4,6	90,0
Que los indígenas puedan votar	98,1	1,4	96,7

N= 1.618

FUENTE: UNIMER, 1999.

### Compromisos nacionales contra la discriminación racial

Costa Rica firmó y ratificó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, con base en la cual se comprometió a:

- no ejecutar acto o práctica alguna de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a garantizar que todas las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación;
- abstenerse de patrocinar, defender o apoyar la discriminación racial por cualquiera persona u organización;

- revisar la política gubernamental y enmendar, derogar o anular, leyes o reglamentos que tengan por efecto crear o perpetuar la discriminación racial;
- poner fin, por todos los medios adecuados, a la discriminación practicada por cualquier grupo u organización;
- propiciar movimientos integracionistas multirraciales y otros medios de eliminación de barreras entre razas; y
- desalentar todo aquello que tienda a fortalecer la división racial.

FUENTE: MUÑOZ, 1999.

Miss Costa Rica) y el derecho de elegir y ser nombrado en un puesto público relevante (que indígenas voten; ministro en silla de ruedas); por otra parte, se reafirma el rechazo a que ciertos grupos ejerciten su libertad de expresión en ciertas situaciones (homosexuales, nicaragüenses, protestantes). En el balance, predominan las respuestas favorables, por lo que los resultados de la escala de tolerancia presentada en el cuadro 13.8 muestra altas calificaciones.

#### ¿Enfrentan cotidianamente los habitantes de la República situaciones de intolerancia por razones raciales, políticas, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra naturaleza?

**RA** Las denuncias ante la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes por discriminación racial y discriminación contra extranjeros durante la década de 1990 son pocas (capítulo 4). En contraposición, las denuncias por agresión contra mujeres han crecido rápidamente en estos años; en 1999 fueron presentadas más de 25.000 denuncias ante los tribunales de justicia (capítulo 4).

**GF** En dos sesiones de grupo focal realizadas por la Auditoría, una con mujeres y otra con personas de minorías étnicas, las y los participantes consideraron que ambos grupos enfrentan obstáculos cotidianos para ejercer sus derechos. Algunos de estos obstáculos son difíciles de captar, pero citaron como ejemplo que la sociedad costarricense tendría dificultades para aceptar un Presidente negro

o una Presidenta mujer. En el caso de la sesión sobre grupos étnicos, los participantes opinaron que no existen espacios reales para la reafirmación de los derechos de las minorías étnicas y consideraron que nadie sino ellas mismas les garantizará este ejercicio. Los “espacios institucionalizados”, como lo son los medios de comunicación colectiva, esenciales en la transmisión de una ideología y en la construcción de la identidad nacional, teóricamente están abiertos a las minorías, pero en la realidad no dan seguimiento a las condiciones de vida que éstas enfrentan. El sistema educativo debería dar igualdad de oportunidades y trato, pero no es así; esto sería esencial para que los jóvenes comprendieran y valoraran la riqueza que la diversidad de los grupos étnicos aporta a la nación. Por otra parte, en la sesión de grupo focal para analizar la condición de las mujeres, las participantes reconocieron los avances legislativos e institucionales para la defensa y protección de los derechos de este grupo. Sin embargo, estos avances no han logrado compensar las actitudes y prácticas discriminatorias que en la vida real existen contra las mujeres. El origen de estas actitudes y prácticas es la concepción históricamente predominante en la sociedad costarricense: “un país centrado en la cultura del Valle Central, en el hombre, blanco, sin discapacidad evidente, católico y de cierta posición social” (UNIMER, R.I, 1999b).

**GF** En la ronda de 6 grupos focales geográficos (anexo capítulo 1), las y los participantes manifestaron prejuicios contra los nicaragüenses residentes

en sus comunidades. En efecto, no sólo subrayaron que son diferentes a los costarricenses, sino que en Heredia, San José y Cartago, los participantes adjudicaron cualidades negativas a esta población (son “indeseables”), pues según ellos trae “malas costumbres” como tomar licor en exceso, desaseo y aglutinamiento (“se meten demasiados en una sola casa”). En Ciudad Quesada, San Isidro de Pérez Zeledón y Limón, los participantes de las sesiones dijeron que los nicaragüenses viven aislados en sus comunidades y achacaron la responsabilidad de esa situación a los mismos nicaragüenses; aseguraron que son ellos los que “se aíslan” o “apartan” de la comunidad, se niegan a integrarse, a pesar de la invitación constante a que lo hagan. También en Puntarenas se consideró que son los nicaragüenses quienes optan por no integrarse a la comunidad. En San José y Cartago las y los participantes se manifestaron disgustados por lo que perciben como una discriminación negativa en los servicios de salud (“a los nicas se les da prioridad”). Similar opinión emitieron los residentes en barrios de Heredia, Alajuela, Puntarenas y Limón (UNIMER R.I., 1999c).

#### RECUADRO 13.10

##### Valoración del panel

El panel subrayó la importancia de estudiar la discriminación que las minorías étnicas y sociales enfrentan en la vida cotidiana. Los grupos focales aportaron elementos de juicio, pero son insuficientes, y las encuestas de opinión pública reportan percepciones y actitudes, pero no prácticas reales. El bajo nivel de denuncias ante la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes puede estar afectado, al menos en el caso de los nicaragüenses, por el *status* migratorio de las personas (muchas son ilegales). Con excepción de la violencia doméstica (generalmente contra la mujer), sobre la cual hay un creciente nivel de denuncia pública, no existen registros de que la intolerancia manifiesta se traduzca en prácticas extendidas de discriminación y violencia contra las minorías. Ello puede señalar que la ciudadanía costarricense muestra una intolerancia pasiva, pero este es un asunto que conviene explorar con mayor profundidad.

#### ¿Impulsa la educación pública costarricense la tolerancia como un valor propio de la convivencia democrática?

RA En las escuelas, la educación cívica se incluye en el programa de estudios sociales y se imparten tres y cuatro clases por semana de esta materia. En lo que se refiere a colegios académicos, en el tercer ciclo se da una clase de educación cívica semanal, mientras que en el ciclo diversificado se imparte dos clases. Por su parte, en los colegios técnicos se imparte una lección semanal (Monge, 1999). Según un recuento de imágenes de personas presentadas en los seis libros de texto de estudios sociales para primaria, serie *Hacia el Siglo XXI*, es muy frecuente la presentación de personas blancas (310), aunque no están ausentes las negras (96), chinas (10) e indígenas (29).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se indagó las percepciones de las personas sobre la equidad, tolerancia y pluralismo en el sistema educativo. Se preguntó acerca de las imágenes de los grupos que se consideraba debían incluirse en los libros educativos, por ser representativos de la población costarricense. Los grupos sobre los que se preguntó fueron los siguientes: orientales, negros, indígenas y discapacitados. El grupo que menos se incluiría es el de los orientales. Las otras diferencias raciales no parecen tener importancia, ya que la mayoría incluiría a negros e indígenas, reconociéndolos como parte de la población costarricense. Los discapacitados, por su parte, también recibieron una respuesta positiva de la mayoría. Existen diferencias significativas entre las respuestas de los entrevistados. Los grupos de mayor nivel socioeconómico y los de menor edad son los que más de acuerdo estarían con que las imágenes de esos grupos se incluyeran en los textos educativos.

Al indagar sobre las personas a las que el profesorado trata mejor, haciendo diferencia entre género, raza y nacionalidad, en los tres casos la mayoría respondió que el trato es igual. Sin embargo, más personas consideran que los profesores tratan mejor a las mujeres, los blancos y los costarricenses, especialmente estos dos últimos. Los que menos se mencionan como los que reciben el mejor trato son los extranjeros, los hombres y los negros (en ese orden). Son especialmente los hombres los que consideran que el profesorado trata mejor a las mujeres. Al preguntar a los entrevistados a quién considera el profesorado más inteligente, la mayoría de las personas respondió que las mujeres, los blancos y los costarricenses. Son especialmente los hombres los que consideran a las mujeres

como más inteligentes, mientras que la proporción de ellas que respondió que son las mujeres es de sólo un 18,8%, y la que consideró que los hombres de un 19,4%. Además, los de nivel socioeconómico menor consideraron que más a las mujeres (UNIMER, R.I, 1999).

### ¿Desarrolla la ciudadanía mecanismos de diálogo político para la generación de consensos en asuntos de interés público?

En la investigación de esta interrogante, la Auditoría se centró en la experiencia del proceso de concertación nacional realizado en 1998, pues es la experiencia más importante y ambiciosa de diálogo político ocurrida recientemente en Costa Rica (más información sobre este proceso puede consultarse en los capítulos 10 y 11).

**01** Los antecedentes inmediatos de la concertación nacional de 1998 son los siguientes:

- La administración Arias Sánchez convocó un proceso de concertación en agosto de 1986, e impulsó una Comisión de Reforma del Estado (COREC I) en 1989.
- En 1991, en la administración Calderón Fournier, se creó una instancia tripartita de negociación, el Consejo Superior del Trabajo y, en el mismo año, se conformó la segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II).
- En setiembre de 1994, la administración Figueres Olsen convocó un foro de concertación, denominado “Un acuerdo nacional razonable”, en el que se conocieron propuestas de reforma tributaria; poco tiempo después, convocó otro proceso de diálogo alrededor de un plan de combate a la pobreza.
- En 1995 se hizo público un pacto político conocido como “Figueres-Calderón”, que permitió la aprobación de varias leyes en la Asamblea Legislativa.
- En 1996, la misma administración Figueres convocó a un foro sobre deuda interna (CONARE-PNUD, 2000).

**01** En marzo de 1998, el presidente electo Rodríguez convocó al Foro de Concertación Nacional. Su propuesta de iniciar un proceso que acercara a diferentes actores sociales a posiciones similares y soslayara los enfrentamientos, fue recibida con una mezcla de aprobación y escepticismo, tanto dentro como fuera de su propio partido. Algunos

círculos políticos y empresariales consideraban que lo apropiado, pese al panorama político prevaleciente, era hacer uso del margen de maniobra que en las últimas dos décadas habían tenido los nuevos gobiernos, los míticos cien días, para definir los rasgos de su política económica y social. Sin embargo, el Presidente insistió en su propuesta de llevar adelante un proceso de concertación, que fue convocado oficialmente en el mes de junio. La iniciativa se desarrolló en los meses siguientes bajo una doble presión: el escepticismo ciudadano y la necesidad del Gobierno de plantear, en el menor plazo posible y con el mayor respaldo político, algunas reformas al sistema institucional que consideraba imprescindibles.

El proceso se legitimó a sí mismo, pues conforme se fueron conociendo los primeros resultados del trabajo de las comisiones el respaldo ciudadano aumentó, como lo reflejaron algunos sondeos de opinión. Por ejemplo, la encuesta nacional realizada entre el 27 de agosto y el 7 de setiembre de 1998 por la empresa UNIMER R.I. mostró que el 87,1% de los entrevistados consideraba que el proceso era necesario. No obstante, las respuestas dejaban entrever diferencias entre la percepción ciudadana y la del Gobierno sobre los principales temas de la concertación, dado el peso que la ciudadanía le otorgaba a temas como la corrupción, las pensiones y el Fondo de Asignaciones Familiares, dejando en un lugar secundario la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros.

Al final, las diferencias de interpretación de algunos de los acuerdos, especialmente el relacionado con la aprobación de propuestas por consenso, terminaron restándole fuerza a un proceso que duró varios meses y que consumió una importante energía ciudadana. Pese a ello, el proceso mostró que el diálogo y el trabajo conjunto entre diferentes actores de la sociedad civil no sólo son posibles, sino necesarios para la conformación de una opinión pública dinámica, que sirva de referencia efectiva para el legislador y el gobernante. A pesar de sus defectos, la concertación fue un buen ejercicio de ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero también dejó entrever, por un lado, las dificultades que enfrenta la clase política para mantener un diálogo abierto con la sociedad civil y, por el otro, las debilidades de esta última, en términos de su independencia frente al Estado y su capacidad de propuesta. Un espacio se abrió, y aunque sus resultados no cumplieron con la totalidad de las expectativas que despertó, fue un primer paso en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones (Proyecto Estado de la Nación, 1999).



### Políticas públicas locales con procesos de diálogo político

En los últimos años en Costa Rica se ha experimentado con políticas públicas que incluyen procesos de diálogo político en la deliberación y gestión de políticas públicas (para mayor detalle, véase capítulo 11). En este recuadro se menciona tres de ellas:

- El Triángulo de Solidaridad, un programa impulsado por la administración Rodríguez Echeverría, incluye procesos de negociación con las comunidades sobre los proyectos prioritarios por financiar (Proyecto Estado de la Nación, 2000a y 2000b).
- Los Concejos Municipales de Distrito son un mecanismo de descentralización y diálogo político en el ámbito local. A partir de una experiencia piloto realizada en Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela, se procuró crear las bases de un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos, que son las unidades administrativas-territoriales de menor escala en el país (capítulo 8). La Sala Cuarta se pronunció en contra de la constitucionalidad

de estos organismos, y a la fecha de elaboración de este capítulo estaba en proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa una reforma constitucional para crear estos concejos (Rivera, 1999).

- El Sistema Local de Salud (SILOS) es un mecanismo de participación y diálogo social a nivel local en el sector salud. Se concibió como un espacio de concertación de los actores en el proceso de confección y puesta en práctica de la política de salud. La evaluación sobre su funcionamiento no ha sido favorable. Pocos consideran que se han desarrollado y la mayor parte de ellos no tiene representantes de la comunidad (Rivera, 1999).

Hasta el momento, ninguna de estas experiencias ha logrado un marco legal e institucional que asegure su permanencia de largo plazo. De aprobarse la reforma constitucional sobre los Concejos de Distrito, estos serían el primer mecanismo de participación local que habría resuelto este problema.

### Una nota final: las redes de cooperación voluntaria entre los costarricenses

Uno de los estudios más importantes de los últimos años sobre cultura cívica y desempeño democrático fue realizado por el profesor R. Putnam en Italia (Putnam, 1993). De acuerdo con él, la confianza interpersonal es un elemento clave de la cultura cívica, pues forma parte de lo que este autor denomina “capital social”: “la confianza, las normas y las redes de relación que incrementan la eficacia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas para resolver acciones coordinadas” (Putnam, 1993).

En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se exploró el tema de las redes de confianza a nivel local, específicamente sobre las formas de cooperación voluntaria en los barrios (cuadro 13.15). Los resultados preliminares señalan que en Costa Rica existen activas y extensas redes de cooperación entre vecinos (80,8% de las personas reporta cuidar las casas de los vecinos; 82,1% prestarse cosas con los vecinos; 84,1% hacerse mandados entre vecinos; 42,4% limpiar frentes de casas). Pruebas estadísticas posteriores mostraron que las acciones de colaboración están alta y directamente interrelacionadas entre sí<sup>9</sup>.

Con vista en los bajos niveles de participación local reportados en el capítulo 10, los indicios acerca de la existencia de un sustrato de redes de cooperación voluntaria entre vecinos es importante. Indica que, más allá de la participación en organizaciones comunitarias, existe una rica veta de cooperación local que formaría parte de lo que Putnam denominaría “el capital social” de Costa Rica<sup>10</sup>.

**01** En 1999 dos profesores norteamericanos publicaron un estudio sobre confianza interpersonal y civismo en tres países latinoamericanos: México, Chile y Costa Rica, con base en una encuesta (Power y Clark, 1999)<sup>11</sup>. La confianza interpersonal fue medida por la pregunta: “En términos generales ¿diría usted que sí se puede confiar en la gente, o más bien que no se puede confiar en la gente?” En Costa Rica, el 24,2% contestó de modo afirmativo, ligeramente por encima de Chile (20,7%) pero por debajo de México (44,8%). El civismo fue medido por un índice de 21 puntos (que variaba entre -10 puntos, puntaje que reflejaba orientaciones no cívicas, y +10 puntos, alta orientación cívica), basado en las respuestas de las personas a preguntas sobre situaciones como



**Situaciones que ocurren en su barrio**

(PORCENTAJE DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS)

Situación	Porcentaje de personas que manifiestan hacerlo	Porcentaje de la situación que más ocurre en su barrio
Se cuidan la casa cuando algún vecino dejó su casa sola	80,8	44,8
Se prestan las cosas entre los vecinos	82,1	30,1
Se hacen mandados entre vecinos	84,1	13,3
Tienen llave de la casa de algún vecino o algún vecino tiene la llave de su casa	36,2	5,6
Limpia usted el frente de la casa de su vecino o le limpian su frente en alguna ocasión	42,4	4,7
NS/NR		2,5
Total	100,0	100,0

N = 1.542

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

“colarse” en la fila, saltarse la luz roja o quedarse el vuelto cuando le dan de más. En materia de civismo, Costa Rica obtuvo el mejor nivel (4,49 puntos), frente a 2,06 de Chile y 1,59 obtenido en México. Los autores encuentran que el civismo predice más certeramente el apoyo ciudadano a la democracia que la confianza interpersonal (Power y Clark, 1999).

# Notas

**1** Esta formulación es deliberadamente ambigua, pues evita proponer relaciones causales entre la cultura política y el desempeño de un sistema político. Desde la década de 1960, este tema ha sido fuertemente debatido y hoy en día sigue sin existir un acuerdo mayoritario sobre el punto. Desde una posición culturalista, algunos autores postularon que la cultura es un factor determinante en el desarrollo social y político de las naciones. El caso más interesante es, para América Latina, el planteado por Wiarda (Wiarda, 1992). Otros autores, de una manera más cauta, han propuesto que la cultura política condiciona (facilita u obstaculiza) los resultados económicos y políticos, aunque no son el único factor que interviene en su obtención (Inglehart, 1988; Putnam, 1993; Muller y Seligson, 1994). En el lado contrario, autores pertenecientes a corrientes teóricas, especial pero no únicamente aquellos afiliados a la teoría del *rational choice*, han negado sistemáticamente la importancia de la cultura política. Desde una perspectiva institucionalista, una dura crítica puede encontrarse en Jackman y Miller (1996). En la Auditoría, los estándares de cultura cívica fueron incluidos como resultado del proceso de consulta con paneles de ciudadanos. Su inclusión implica que estos ciudadanos creen que ciertos elementos de la cultura cívica son parte de las aspiraciones de una democracia de alta calidad, pero ello no implica plantear una relación causal entre cultura cívica y democracia.

**2** La estructura colonial que marginaba al no blanco y clasificaba a los integrantes de la sociedad (Castro, 1964), heredó a la sociedad nacional una honda preocupación por el blanqueamiento de la prole, en lo que jugaron un papel primordial, entre otros, la Iglesia Católica, que determinaba la condición de blanco, indio, cuarterón, octarón, etc., del recién nacido al momento del bautismo; y la pobreza relativa del grupo conquistador, que condujo finalmente a facilitar el matrimonio de sus hijas con plebeyos ricos, de oscuro origen (Stone, 1975). Un factor contribuyente en este proceso fue la dilución del negro esclavo de la primera migración, hasta su casi desaparición étnica, tanto en el centro del país como en su periferia. De allí el olvido interesado, que perduró hasta época reciente, de que aquí no hubo esclavitud y de que la inmigración de origen afri-

cano fue sólo la que vino a la provincia de Limón a fines del siglo XIX. Esta segunda inmigración, con motivo de la construcción del ferrocarril al Atlántico fue, a su vez, neutralizada por el aislamiento de la zona atlántica, tanto por la difícil geografía que impedía el acceso por tierra, como por la actitud asumida respecto a ella por la sociedad y las autoridades desde el centro del país. Un factor coadyuvante fue la automarginación de los propios inmigrantes, que a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX se consideraron a sí mismos súbditos del Imperio Británico. Tanto así que durante mucho tiempo canalizaron sus protestas y demandas no a través del gobernador de la provincia de Limón, sino del cónsul británico en el puerto. Además, la diferenciación cultural y social hecha por los negros de origen caribeño, en especial jamaicano, respecto a aquellos que tenían otra proveniencia, sobre todo colombiana y nicaragüense, ayudó a esa neutralización. De acuerdo con Cerdas, las prácticas segregativas combinaban preocupaciones de naturaleza étnica (recuérdese la actitud respecto a los *coolies* que también llegaron a la zona y luego circularon por todo el país) y la supuesta blancura nacional, con consideraciones de naturaleza económica y laboral. Ese aislamiento implicaba una serie de ventajas económicas, entre las cuales no era la menor la posibilidad que daba a los cafetaleros de conservar relativamente intacta la mano de obra campesina de la Meseta Central. El campesino meseteño sólo muy parcialmente emigraba a *la línea*, como se le llamaba a las zonas bananeras del Atlántico y luego del Pacífico Sur. Esto ayudaría a entender, por otra parte, la lenidad e indiferencia mostrada -salvo en momentos de choque social agudo, como durante la huelga bananera de 1934-, respecto a la inmigración nicaragüense y hondureña a la zona atlántica y a las pocas regiones mineras del país; o la de individuos de origen chino a las zonas periféricas de la Meseta o Valle Central, como Puntarenas, Guanacaste, además del mismo Limón (Cerdas, 1999).

**3** La existencia de una libertad irrestricta para la información y la comunicación; un eficiente y moderno sistema de monitoreo de la población, mediante el control y registro obligatorio y eficaz de nacimientos, adopciones, naturalizaciones, matrimonios, divorcios y defun-

ciones; una amplia red de vías de comunicación urbanas y rurales; un desarrollo en extensión de la telefonía rural con cobertura nacional; un amplio sistema de correos, de centros de salud y de educación; una implantación, débil pero generalizada, de distintos organismos policiales en todo el país, etc., ha determinado en Costa Rica una amplia y efectiva integración de la población y el territorio. Esa extendida red de relaciones e instituciones públicas, semipúblicas y privadas, ha ido unida a procesos de información y transmisión de valores, lo que ha ayudado a consolidar no sólo un fuerte sentido de pertenencia a un centro supremo de poder estatal-nacional, de carácter democrático -el Estado y el gobierno-, sino que lo ha hecho a partir de una conciencia de derechos y obligaciones de ciudadanía, debidamente constitucionalizados y garantizados (Cerdas, 1999).

**4** En Costa Rica, la encuesta tenía un margen de error de 3,5% y un nivel de confianza del 95%.

**5** Esta referencia es un avance preliminar y puntual de un trabajo más amplio de análisis que será publicado en un documento aparte. Dicho trabajo tendrá como coautores a Miguel Gómez y Jorge Vargas, y como colaboradora a Elisa Sánchez. En esta sección la Auditoría agradece nuevamente el decisivo apoyo, trabajo, consejos y crítica de Miguel Gómez.

**6** Encuesta realizada en la tercera y cuarta semanas de octubre de 1998 con una muestra nacional de 1.216 personas. Parte de la muestra fue encuestada por vía telefónica y la otra parte fue entrevistada personalmente.

**7** Sobre el pluralismo político véase más adelante los resultados de la investigación relacionada con la aspiración acerca del ejercicio de la tolerancia en la vida cotidiana.

**8** Muestra de 666 personas de 18 años y más, 400 con teléfono y 266 sin teléfono. La encuesta se realizó durante los meses de agosto y setiembre de 1996.

**9** Con la asesoría técnica de Miguel Gómez, miembro del Consejo Consultivo de la Auditoría y el apoyo de Elisa Sánchez, del equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación, se realizó un análisis factorial para determinar si existían determinados patrones subyacentes en las respuestas de las personas. En relación con las preguntas sobre las situaciones que ocurren en el barrio, se determinó la existencia de dos factores: las formas de colaboración más distantes, como cuidarse la casa (.50681), prestarse cosas (.84843) y hacerse mandados entre vecinos (84481) son acciones estrechamente relacionadas entre sí. Por su parte, las formas de colaboración más estrechas, como tener la llave de la casa del vecino (.76329) y limpiar frentes de calle (.81293) estaban asociadas entre sí. Los factores convergieron a la tercera iteración (análisis varimax rotado). Con base en estos resultados, se estandarizaron las respuestas para construir una sola escala (denominada “Confianza Interpersonal” –CONFINT-) para asignar un puntaje a las respuestas combinadas de las personas sobre las cinco situaciones de cooperación indagadas. La escala así construida es confiable (alfa de Crombach = .6047).

**10** La Auditoría no profundizó más en este asunto. Los procesamientos estadísticos posteriores deben ser completados. Por ejemplo, la escala CONFINT puede ser cruzada con variables como la región, edad, nivel socioeconómico y nivel educativo de las personas, para examinar si existen ciertos patrones característicos. También podrían aprovecharse los resultados del análisis factorial con las preguntas de la encuesta nacional acerca de la participación de las personas en organizaciones y en la deliberación de asuntos públicos. Este análisis reveló la existencia de un factor (Participación local –PARLOCAL-), pues las respuestas a las preguntas relacionadas con la participación no electoral estaban estrechamente ligadas entre sí.

**11** La Universidad de Tulane y la firma MORI Internacional entrevistaron a 1.200 personas en México, 1.002 en Costa Rica y 1.194 en Chile. En los tres países el margen de confianza fue del 95% y en México y Chile, el margen de error fue de 3,5%. El margen de error para Costa Rica es el indicado en la nota 4.