

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>233</b>
<b>Valoración general</b>	<b>234</b>
<b>Valoración del Décimoséptimo Informe</b>	<b>236</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>236</b>
<b>Introducción</b>	<b>237</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>238</b>
Revisión del financiamiento político	238
encuentra múltiples irregularidades	238
Calidad de vida y gestión municipal	239
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>241</b>
Experiencia previa no evitó alta inestabilidad en el Gabinete	243
Congreso dirigido por oposición no mejora en indicadores de desempeño	245
"Alianza por Costa Rica" y demás coaliciones legislativas fueron efímeras	252
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>	<b>253</b>
Aumenta denuncia ciudadana en instituciones de control	253
Un tercio de los casos de corrupción termina en resolución efectiva	254
Aumento de la inversión en instituciones de control de la corrupción	254
Rendición de cuentas y acceso a información son débiles en los órganos de control	255
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>256</b>
Drástica caída del apoyo específico y difuso al sistema político	256
Relación positiva entre opinión de la labor presidencial y la actividad económica	257
Acciones colectivas se disparan en 2011	259
Protestas de empleados públicos asociadas a cambios económicos	260
<b>Administración de la justicia</b>	<b>261</b>
Se requieren mejoras en estadísticas judiciales	266
Leve reducción en el grado de cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	267
Casos de resonancia política afectan imagen del Poder Judicial ante opinión pública	268
<b>Política exterior</b>	<b>269</b>
Crisis política en aparato de conducción entorpece gestión de la Cancillería	270
Participación de bajo perfil en foros internacionales	271
Se mantiene dinamismo de la política exterior comercial	273

## HALLAZGOS RELEVANTES

» La convergencia de una alta inestabilidad en el Gabinete y conflictos de alto perfil ante la opinión pública -crisis de la CCSS, diferendo con Nicaragua y casos de corrupción, entre otros- le restaron al Poder Ejecutivo capacidad de conducción del aparato gubernamental.

» Por primera vez en 42 años el Congreso no fue dirigido por el oficialismo. Una alianza de partidos de oposición controló el Directorio Legislativo en el período 2011-2012. Esto nunca le había sucedido a un gobierno liberacionista.

» Un tercio de la legislación aprobada durante la legislatura 2011-2012 contiene aspectos sustantivos para el desarrollo humano en el país. No obstante, el 68% de las leyes que reconocen derechos u obligaciones para el Estado carece de sustento económico.

» El TSE identificó irregularidades en el financiamiento de una cantidad considerable de partidos, tanto en las elecciones presidenciales como en las municipales.

» Se realizó el primer plebiscito de revocatoria de mandato en el país. El alcalde de Pérez Zeledón fue destituido por este mecanismo de democracia directa.

» Por primera vez desde 1995 hubo un aumento significativo de la movilización social, sin un detonante particular. En 2011 se registró el tercer punto más alto de acciones colectivas de los últimos diecisiete años.

» El Poder Judicial mostró una mejoría en los principales indicadores que miden su desempeño. No obstante, desde el punto de vista político, algunos hechos acaecidos a lo interno de ese Poder provocaron malestar en la opinión pública y pueden vulnerar la legitimidad de la institucionalidad judicial.

» La política exterior tiene una doble conducción. Por un lado está la Cancillería, responsable del componente diplomático y político de las relaciones internacionales del país, y por el otro lado está el Ministerio de Comercio Exterior, encargado del componente de comercio exterior. En 2011 la primera experimentó una crisis en su aparato de conducción política. La segunda siguió mostrando dinamismo y una continua defensa de los intereses del país ante socios estratégicos en el mundo.

CUADRO 5.1

## Resumen de indicadores políticos. 2000-2011

Indicador	2000	2005	2009	2010	2011
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	10,4	9,4	9,5	10,3	9,6
Tasa de cooperativización <sup>b/</sup>	27,1	28,5	29,8		
Tasa de asociación solidarista <sup>c/</sup>	20,5	16,3	17,7	17,5	18,0
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>d/</sup>	1.661	2.754	2.814	3.210	3.331
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	43	46	46
Cantidad de partidos políticos presidenciales inscritos		18	17	9	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	16	8	6
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	38	33	25
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	25	14	25
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	14	29	14
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	225	322	195
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	63,0	68,7	53,4
<b>Leyes aprobadas por iniciativa<sup>e/</sup> (año legislativo)</b>					
Legislativo	53	56	65	66	65
Ejecutivo	48	12	24	47	28
<b>Tutela de derechos humanos</b>					
Resoluciones de la Sala Constitucional <sup>f/</sup>	10.056	15.391	19.527	21.038	17.878
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.503	2.369	2.320
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	56	76	53	45	76
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>g/</sup>					
Solicitudes de intervención <sup>h/</sup>	19.787	24.901	19.878	20.785	19.610
Investigaciones por denuncia <sup>i/</sup>		2.302	2.048	3.066	3.305
<b>Gobierno local</b>					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.592	122.840	295.910	312.687	334.188
Ingresos tributarios	18.613	44.280	104.576	115.620	126.313
Carga tributaria <sup>j/</sup>	0,379	0,464	0,621	0,607	0,611
Presión tributaria <sup>k/</sup>	37,5	37,9	35,3	37,0	37,8
<b>Administración de la justicia</b>					
Oficinas judiciales de primera y única instancia <sup>l/</sup>					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	106	104	104
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	21
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	589	600	616
Casos entrados netos por juez		683	678	677	666
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.615	15.101	14.962
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,6	13,2	5,7
<b>Seguridad pública y privada</b>					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,61	0,49	0,51

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

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA.

c/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

d/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

e/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala

Cuarta. Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del 2001.

h/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

i/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la DHR.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

l/ Incluye a la Sala Constitucional.

## VALORACIÓN GENERAL

En el 2011 los tres Poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión. Las causas fueron distintas, lo mismo que su intensidad, pero todos vieron afectada su imagen ante la ciudadanía y su capacidad para conducir asuntos de interés público, hechos que alentaron el clima de incertidumbre política con que finalizó el año. Esta convergencia generó un efecto adicional: los problemas de un Poder se convirtieron en problemas de los demás y, por consiguiente, del sistema político en su conjunto. Al mismo tiempo, y como era de esperar en un segundo año de gobierno, la protesta ciudadana se incrementó notablemente, aunque de manera distinta a otras épocas, ya que su principal "pico" de actividad se dio al final del año y sin que ningún tema o coalición de actores la canalizara por rumbos definidos. Esta intensa pero difusa protesta social contribuyó al clima de incertidumbre antes mencionado. En este marco, el manejo del conflicto fronterizo con el gobierno de Nicaragua, encausado ante la Corte Internacional de Justicia, fue, antes que un catalizador político, fuente de recriminación entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. En suma, en el 2011 se agravó la erosión del sistema político anotada en ediciones anteriores de este Informe.

Los problemas en el Ejecutivo se resumen en la inestabilidad del Gabinete y la rápida pérdida de confianza ciudadana. La amplia experiencia política de las y los ministros no ha evitado que este sea el Gobierno con el Gabinete más inestable de las últimas cuatro administraciones. Al finalizar los primeros veinticuatro meses de gestión, más del 70% de los ministros había dejado su cartera. Varios de ellos fueron separados en medio de crisis políticas que socavaron la legitimidad del Gobierno en su conjunto. Simultáneamente, el Ejecutivo tuvo que enfrentar problemas de alto perfil público y asumir en parte los costos políticos de malos resultados de gobiernos anteriores, que finalmente erosionaron su imagen y la de la Presidenta misma. Destacaron el estallido de la crisis financiera de la CCSS, que produjo la salida de la Ministra de Salud, una de las mejor calificadas según las encuestas de opinión pública; la declaratoria de inconstitucionalidad del llamado "Plan Fiscal", que fue la principal apuesta política del Gobierno en sus primeros dos años; la pérdida del control del Directorio Legislativo, las denuncias de corrupción de altos jerarcas y, a inicios del 2012, las irregularidades detectadas en la construcción de la Carretera 1856, o "trocha fronteriza". En el plano internacional un evento desestabilizador

fue el manejo del conflicto con Nicaragua, que también le deparó severas críticas al Gobierno.

En el Legislativo, aunque la opositora "Alianza por Costa Rica" asestó un duro golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no obtuvo los resultados políticos anunciados, y el Congreso continuó mostrando graves problemas de desempeño. Si bien se aprobó la mayor cantidad de leyes para un segundo año de gobierno de las últimas tres administraciones, este no es un buen indicador para evaluar la gestión legislativa. Por el contrario, se siguió con la práctica de promulgar legislación sin sustento económico, incluso en porcentajes que superan los registros de años anteriores, y se alcanzó el punto máximo de tardanza en la aprobación de las leyes. Todos los partidos experimentaron divisiones internas y exhibieron poca capacidad de sostener acuerdos duraderos. La Asamblea Legislativa no fue capaz de responder a las prioridades políticas del Gobierno, pues la mayor parte de la nueva legislación corresponde a iniciativas heredadas de gobiernos anteriores. Además ocurrieron hechos poco comunes en la práctica parlamentaria: la oposición logró que se aprobaran reformas que dieron lugar a una leve reducción del Presupuesto de la República presentado por el Ejecutivo y el 1º de mayo la presidenta Chinchilla no pudo pronunciar su primer discurso de rendición de cuentas ante el Congreso.

En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que se ventilaron ante la opinión pública y generaron cuestionamientos sobre su independencia y autonomía. Al menos tres acontecimientos develaron tensiones internas con el potencial para erosionar la legitimidad y la confianza ciudadana en el Poder Judicial: dos casos en los que la actuación de magistrados suplentes motivó debates sobre conflictos de intereses, y rucos entre magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General, pusieron en entredicho la autonomía de este último. En todos estos casos hubo intensos debates en los medios de comunicación y las redes sociales que afectaron la imagen de este Poder.

Simultáneamente, el ya mencionado incremento de la protesta ciudadana marcó el 2011 como el tercer año con mayor número de acciones colectivas desde 1995. A diferencia de lo ocurrido en otros "picos" de protesta -1995, 2000, 2004 y 2007- esta vez no hubo un único elemento aglutinador del descontento. Es decir, cada vez más actores de diferentes características están recurriendo a la movilización social para hacer llegar sus demandas al Gobierno. Desde ese punto de vista, la mayor dispersión y el significativo aumento en la cantidad de acciones colectivas reflejan un profundo malestar ciudadano, que no encuentra medios de canalización en los partidos ni en las instituciones, e incluso tampoco en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.

El saldo para el sistema político en general, y para el Gobierno en particular, es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o alianza de actores con el liderazgo suficiente para revertir este estado de cosas, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. De acuerdo con los datos de la encuesta *Barómetro de las Américas*, el apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo. Preocupan en especial el débil apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno (lo que se conoce como "apoyo difuso"), que registra su valor más bajo desde 1978, y el descrédito del Poder Judicial ante la ciudadanía.

Ahora bien, pese a estos serios problemas Costa Rica no está al borde del abismo. Su régimen político y su sistema institucional tienen fortalezas que a veces tienden a desdibujarse en el clima de incertidumbre prevaleciente, áreas donde se siguen gestando buenos resultados. En general la democracia costarricense se cimenta en el respeto al Estado de derecho, pues las sentencias de la Sala Constitucional se cumplen en su mayoría y los indicadores de desempeño judicial muestran mejorías con respecto a los últimos años. En comercio exterior el país sigue estrechando vínculos con socios estratégicos para atraer mayor inversión y promover el desarrollo humano.

De cara a los siguientes dos años el panorama no es alentador. Debido a los problemas fiscales el Gobierno tiene pocos recursos para gestionar proyectos de inversión y obra pública, y además ha tenido que hacer recortes a la inversión social. Esto limitará su capacidad para darle un nuevo aire a la política doméstica en lo que resta de su administración.

En las condiciones actuales, el sistema político se está debilitando y transita por una senda en la que no se vislumbra una salida cierta a los graves problemas de gestión y representación política. La reacción del sistema de partidos tiende a agravar la situación; en particular, el adelantamiento de las precampañas electorales en los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario denotan un apuro por acelerar el recambio político, algo que no suele ocurrir tan temprano en una administración de gobierno y que la debilita, en vez de abrir paso a acuerdos sobre problemas sustantivos del país. El próximo proceso electoral, pues, se realizará en condiciones poco favorables: en un clima de profunda incertidumbre y desconfianza, con un sistema de partidos que aún no se reconfigura tras la desaparición del bipartidismo y en un sistema electoral marcado por la alta volatilidad y la baja participación ciudadana.

## VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME (2010)

El 2010 estuvo marcado por acontecimientos que reflejaron una profunda erosión en las bases políticas del sistema de partidos y de la gestión del Estado, tanto en el plano nacional como en el local.

En el sistema de partidos esta erosión se manifestó, en el ámbito electoral, con los reiteradamente bajos niveles de participación, y en el ámbito político, en las señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales.

La erosión en la gestión del Estado fue notable en al menos tres áreas. El Congreso

estuvo entabado durante su primer año de labores, a pesar del "Pacto de Gobernabilidad" suscrito por los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario. En el sistema judicial hay una notable pérdida de dinamismo que revelan los principales indicadores de su desempeño. Y finalmente, en la mayoría de los cantones los gobiernos están fragmentados o conformados por minorías, lo que dificulta la gobernabilidad y podría reducir la capacidad de gestión política si los alcaldes y líderes representados no optan por la negociación y la articulación de intereses.

La erosión política aún no pone en riesgo

los fundamentos de la democracia costarricense, pero de persistir, el sistema político acumulará fragilidades y desgastes que puedan vulnerar sus fundamentos. De ahí la necesidad impostergable de buscar alternativas para reducir la brecha que separa al electorado de los partidos políticos, mejorar el ejercicio del poder para tener una gestión pública eficiente y más sensible a las demandas de la población, y ampliar la participación de la ciudadanía en el control y gestión de los asuntos públicos.

## ASPIRACIONES

### » SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

### » DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

### » ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio

público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

### » GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

### » PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la

discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

### » CONVIVENCIA CIUDADANA

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

### » POLÍTICA EXTERIOR

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

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia**Introducción**

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el año 2011, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones ciudadanas que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el análisis legislativo, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2012, por cuanto la legislatura finalizó el 30 de abril de ese año.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática;
- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición

de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia;

- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Como se ha dicho, el capítulo toma como base el año 2011, e inicios del 2012 cuando corresponde; por tanto, hace una revisión de los principales temas a la luz del segundo año de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014). El análisis combina el seguimiento a ciertos asuntos clave, con el estudio a fondo de nuevas áreas temáticas y la ampliación de las fronteras de información en otras.

Este año nuevamente se da seguimiento a la relación entre la oferta y la demanda legislativas, las características de la protesta social en el país, los indicadores de desempeño del Poder Judicial y el rol de la política exterior como mecanismo para impulsar los principios democráticos y la defensa de los derechos humanos.

Hay además una revisión detallada de los indicadores de desempeño legislativo -durante el período en estudio y en comparación con las últimas seis administraciones-, en el contexto de un Directorio Legislativo controlado por partidos de oposición, agrupados en la “Alianza por Costa Rica”. Se analizan

también los riesgos de la práctica -cada vez más frecuente- de promulgar leyes sin sustento económico. Este fenómeno, que en este Informe se denomina “promesa democrática”, se presenta cuando el Congreso, vía legislación, amplía los derechos de la ciudadanía o asigna nuevas obligaciones al Estado, sin prever las fuentes de financiamiento necesarias para el cumplimiento de esos mandatos.

Como es costumbre cada dos años, con los insumos que aporta la encuesta *Barómetro de las Américas* se estudian las principales variables de cultura política y su tendencia histórica.

Nuevas valoraciones complementan el capítulo este año. Con el fin de extender la evaluación sobre el Gobierno de la República, se analizó la estabilidad del Gabinete y el grado de experiencia de sus miembros, a la luz de los cambios ocurridos en los ministerios y viceministerios.

En la sección dedicada al tema de las acciones colectivas, nueva evidencia confirma la relación de la protesta social con los ciclos económicos y políticos. Este año se amplió la información disponible en esta materia, con la actualización de la base de datos de acciones colectivas al 2011, y la incorporación de dos años “hacia atrás” (1995 y 1996) en la serie histórica.

Información actualizada también alimentó las consideraciones sobre el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Cuarta, y sobre el tema del Poder Judicial como actor político.

Finalmente, se incluye un apartado de rendición de cuentas en el marco del “Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (Mesicic), que repasa la situación de instituciones como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Ética.

### Sistema electoral y de partidos políticos

El sistema costarricense de partidos políticos ha cambiado sustancialmente desde la instauración de la democracia en la segunda mitad del siglo XX. Después de la Guerra Civil de 1948 se constituyó un sistema de partidos de naturaleza bipolar con un actor dominante, el Partido Liberación Nacional (PLN). En ese período la oposición consiguió algunos éxitos político-electorales, pero no logró consolidarse como un partido político estable y se dispersaba en distintos grupos una vez pasadas las elecciones. En los años ochenta, una reforma electoral permitió que se estableciera un sistema bipartidista. Se fundó entonces el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como representante político estable del bando perdedor de la Guerra Civil.

La materialización del bipartidismo significó un reacomodo de las fuerzas políticas que dejó poco espacio para partidos emergentes o alternativos. De hecho, durante la época de apogeo del bipartidismo, el PLN y el PUSC llegaron a concentrar alrededor del 90% de los votos en las elecciones presidenciales y obtenían una proporción similar de escaños en la Asamblea Legislativa. Entre 1986 y 1998 hubo alternancia en el ejercicio del poder entre ambos partidos, mayorías legislativas en manos del oficialismo (excepto en 1994) y, en general, la estabilidad era uno de los atributos del sistema político.

A finales del siglo XX, el bipartidismo comenzó a deteriorarse. En los comicios de 1998 disminuyó considerablemente la participación electoral y el abstencionismo aumentó al 30%. Este fenómeno ya venía manifestándose en el plano local, pues desde 1994 el PLN y el PUSC registraban pérdidas de

respaldo electoral y reducciones en la cantidad de regidores municipales. Al mismo tiempo, el sistema político experimentó una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias, una reducción de la nacionalización<sup>1</sup> y un incremento de la fragmentación partidaria.

Esta erosión finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista. A inicios de la primera década del siglo XXI confluyeron la entrada de un tercer partido en la disputa por el control del Ejecutivo y la llegada de nuevas agrupaciones al Legislativo, lo que dio lugar a una conformación pluripartidista y sin mayorías. Simultáneamente, las municipalidades mostraron altos niveles de inestabilidad -política y partidaria- así como una merma en la participación electoral. Sumado a ello, los escándalos de corrupción dados a conocer en 2004, en los que se vieron envueltos varios ex presidentes de la República del PLN y el PUSC, reforzaron el quiebre del bipartidismo.

En síntesis, en la última década el sistema de partidos políticos experimentó una profunda transformación, al pasar de un esquema bipartidista a uno multipartidista, y vive hoy un incierto período de reconfiguración. A la luz de este proceso se realizó buena parte de los análisis que se presentan a lo largo de este capítulo, ya que es dentro de ese marco que se pueden entender mejor muchos de los temas abordados.

En respuesta a los cambios en el sistema de partidos, en años recientes el país ha procurado mejorar las reglas de la contienda electoral. Una de las iniciativas en ese sentido se centró en el tema del acceso al financiamiento político y se materializó con la reforma al Código Electoral, de 2009, que entre otros aspectos reforzó los controles y el papel fiscalizador del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A poco más de dos años de efectuados los últimos comicios, la revisión de los gastos de los partidos detectó anomalías en los registros financieros de varios de ellos. La situación es especialmente grave en los casos del PLN y el partido Movimiento Libertario (ML), en los que la fiscalización condujo a la apertura de procesos

judiciales. Pese al importante esfuerzo realizado por el TSE en este ámbito, también se requiere un compromiso de los partidos políticos para lograr un uso transparente del financiamiento político. Este tema seguirá siendo objeto de seguimiento en este capítulo.

### Revisión del financiamiento político encuentra múltiples irregularidades

El Código Electoral de 2009 contiene una serie de modificaciones en el proceso de control y fiscalización de los ingresos y los gastos que realizan los partidos políticos, mediante el financiamiento que les brinda el Estado.

Tras los comicios de 2010, el TSE procedió a revisar las liquidaciones de gastos y a fiscalizar los registros financieros de las agrupaciones políticas participantes. Esta labor se extendió hasta avanzado el año 2012, debido a la cantidad de casos investigados, referidos tanto a la elección presidencial como la municipal. Vale recordar que por primera vez en 2010 se otorgó financiamiento público para las elecciones municipales.

En cumplimiento de sus funciones, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE se dio a la tarea de realizar una serie de estudios especiales, de oficio o por denuncias de terceros, para verificar o descartar las presuntas irregularidades encontradas en esta materia (cuadro 5.2). En este sentido, llama la atención la alta incidencia de problemas en las agrupaciones que participaron en las elecciones municipales. En general, uno de cada tres partidos autorizados para presentar liquidaciones a nivel cantonal está siendo investigado por el Tribunal.

Varios partidos han tenido problemas para justificar los gastos reportados para que fueran cubiertos con recursos de la contribución estatal. De hecho, alrededor de una cuarta parte del financiamiento político, tanto para la elección presidencial como para la municipal, no fue aprobada por el TSE debido a que la documentación remitida no cumplió con los requisitos establecidos (recuadro 5.1).

CUADRO 5.2

**Investigaciones realizadas por el TSE en materia de financiamiento político, por partido, según tipo de proceso electoral. 2010**

Partido Político <sup>a/</sup>	Elecciones presidenciales				Elecciones municipales				Total de denuncias y estudios especiales
	Denuncia <sup>b/</sup>		Estudios especiales <sup>c/</sup>		Denuncia <sup>b/</sup>		Estudios especiales <sup>c/</sup>		
	Total	Resueltas	Total	Finalizados	Total	Resueltas	Total	Finalizados	
PLN	4	1	6	3			7	1	17
ML	5	2	2		2		2		11
PAC	2	1	3				2	1	7
PASE			1	1	1		3		5
PRC			2	1			3	1	5
PUSC			2		1		2		5
FA	1	1					2	1	3
CUL							1		1
CUSC							1		1
AP							1		1
Curridabat Siglo XXI					1				1
PdS							1		1
PIN							1		1
PRN							1		1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>60</b>

a/ Los nombres completos de los partidos políticos pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ Procesos abiertos ante denuncias presentadas por terceros.

c/ Procesos abiertos de oficio por el TSE.

Fuente: Chacón-Badilla, 2012.

En el PLN y el ML las investigaciones dieron paso a procesos judiciales. En el primer caso destaca el cobro de 400 millones de colones por contratos de alquiler de vehículos presuntamente simulados, que a la postre fueron usados en gastos no reportados. La denuncia ante el Ministerio Público busca determinar si al menos noventa dirigentes liberacionistas cometieron el delito de estafa contra el Estado. Otras denuncias refieren a donaciones en especie -donación del alquiler de un edificio, por ejemplo- que están prohibidas de manera expresa en el Código Electoral.

Por su parte, el ML ha sido cuestionado por el origen de algunos de los recursos utilizados en campaña. Como parte del proceso de investigación la sede del partido fue allanada por la Fiscalía de Delitos Económicos, en coordinación con el TSE. Otra de las pesquisas realizadas a los libertarios tiene que ver con el cobro de 210 millones de colones por charlas de formación política que aparentemente no fueron impartidas.

Un tercer caso es el del Partido Renovación Costarricense, que de acuerdo con el TSE cobró aproximadamente 100 millones de colones con recibos no autorizados por la administración tributaria. Estos cobros se hicieron con cargo a la cuenta de "servicios especiales", cuya documentación de respaldo no sería congruente con el gasto real.

En el caso del PAC las investigaciones refieren a asuntos más específicos, ligados al uso de la cuenta de "servicios especiales" en las liquidaciones e informes. Por ejemplo, esta cuenta se utilizó para pagar salarios de altos dirigentes partidarios, situación que está siendo analizada por el TSE para determinar su legalidad.

En general, las numerosas denuncias e investigaciones en materia de financiamiento político realizadas en 2011 desacreditan aun más la ya deteriorada imagen de los partidos políticos ante la opinión pública.

En ese contexto, pese a la intensa labor desplegada por el TSE, aún es temprano para evaluar los alcances de

la nueva normativa en este ámbito. Una vez culminados los procesos de investigación en curso, será necesario hacer una revisión exhaustiva para determinar al menos dos aspectos medulares: i) la magnitud de las irregularidades cometidas por los diferentes partidos políticos y la eficacia de las acciones correctivas adoptadas, y ii) las fortalezas y debilidades del nuevo modelo de fiscalización del financiamiento político a cargo del TSE.

#### Calidad de vida y gestión municipal

El bienestar de un municipio es el resultado de múltiples factores geográficos, demográficos, políticos y socioeconómicos, pero entre ellos hay dos que sobresalen: la calidad de vida y la gestión municipal. La primera se deriva, en buena medida, de los efectos que tengan las políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, etc., y la segunda alude concretamente al desempeño del gobierno local en las tareas que le competen. La combinación de estos dos factores determina en mucho el bienestar de una comunidad,

## RECUADRO 5.1

**Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos**

A partir de la reforma electoral de 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero administrado por los partidos políticos. Esta nueva realidad le ha permitido al órgano electoral implementar diversos mecanismos de control orientados al seguimiento efectivo de los ingresos recibidos y los gastos efectuados por los partidos, como resultado tanto de sus actividades de naturaleza permanente, como de aquellas derivadas de su participación en los distintos procesos electorales, todo en procura de robustecer los principios de publicidad y transparencia.

De conformidad con el marco normativo que regula el financiamiento de los partidos políticos, las labores de control han sido abordadas a partir de un modelo de fiscalización que incluye cuatro funciones: i) análisis de la información financiera, ii) revisión de las liquidaciones, iii) ejercicios de auditoría y iv) investigación de situaciones presuntamente irregulares detectadas por el mismo Tribunal u originadas en denuncias interpuestas por terceros.

La aplicación de estos mecanismos en los procesos electorales de febrero y diciembre de 2010 permitió identificar tres tipos de situaciones anómalas, a saber:

- Erogaciones por 4.558,42 (campaña presidencial) y 1.066,14 millones de colones (campaña municipal) -23,4% y 28,9% del total revisado, respectivamente- cuya documentación no satisfizo los requisitos de la normativa electoral, o no respondía a la realidad del gasto. Ello a pesar de que las exigencias establecidas en el nuevo marco jurídico no sufrieron modificaciones significativas con respecto a la normativa anterior.
- Liquidaciones y registros contable-financieros en los que no había correspondencia entre los documentos comprobatorios y el gasto real, lo que lleva a presumir -en esos casos- la presencia de presuntos delitos o faltas electorales. Se procedió entonces a realizar investigaciones para determinar si correspondía o no la remisión de esos asuntos al Ministerio Público, o bien a la Inspección Electoral.
- Donaciones en efectivo y en especie que podrían haber sido realizadas al margen del ordenamiento jurídico, en razón de que hay personas jurídicas y extranjeros involucrados en ellas. Estos hallazgos fueron producto de la aplicación de pruebas de campo, tales como entrevistas a proveedores, solicitudes de información a entidades financieras, inventarios sobre

los certificados de cesión colocados, análisis de cuentas bancarias y confirmaciones con terceros involucrados.

El Tribunal puso en conocimiento del Ministerio Público y de la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Tributarios y Legitimación de Capitales, situaciones que involucran cifras superiores a 2.100 millones de colones. Ello podría generar la imposición de multas y la puesta en marcha de procesos de acción civil resarcitoria tendientes a la recuperación de unos 600 millones de colones. Ese monto correspondería al total de giros improcedentes realizados por el órgano electoral, como resultado del error al que fue inducido por las conductas antes mencionadas.

Esta función fiscalizadora se ha visto fortalecida a partir de la coordinación con el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Tributación y el Instituto Costarricense sobre Drogas, entre otras instancias, que han ayudado a potenciar la labor del Tribunal como garante de la transparencia y la confiabilidad de los procesos electorales.

Fuente: Chacón-Badilla, 2012.

es decir, si los pobladores de un municipio tienen una buena calidad de vida, una eficiente labor del gobierno local puede facilitar que esa situación se mantenga o incluso mejore. Por el contrario, si en una localidad se conjugan una mala calidad de vida y un pobre desempeño del ayuntamiento, estarían dadas las condiciones para que sus habitantes continúen viviendo en situación de rezago.

Para esta edición del Informe se creó una tipología de municipios mediante la combinación del índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) elaborado por el PNUD y el índice de gestión municipal (IGM), que utiliza la Contraloría General de la República<sup>2</sup> para medir el desempeño de los gobiernos locales. Se efectuó un análisis de correlación estadística para conocer la relación entre estas dos variables y se encontró que están positivamente asociadas, con un

valor de asociación equivalente a 0,34 (r de Pearson<sup>3</sup>). Debe considerarse que no se puede asumir causalidad entre ambos índices.

Tal como muestra el cuadro 5.3, esta tipología establece cuatro categorías de municipios, definidas a partir de los promedios del IDHC (0,77 puntos en una escala de 0 a 1) y del IGM (49,84 en una escala de 0 a 100):

- Municipios mejor posicionados, cuyos valores en ambos índices están por encima del promedio de todos los cantones.
- Municipios en situación de vulnerabilidad, en los que se combina una alta calidad de vida con una pobre gestión del ayuntamiento. Son vulnerables porque la deficiente gestión municipal pone en riesgo el bienestar de sus habitantes.

■ Municipios con posibilidades de progresar, que presentan condiciones de vida por debajo de la media junto con un buen desempeño del gobierno local. En ellos el hecho de tener una gestión por encima de la media cantonal podría, en el mediano y largo plazo, contribuir a mejorar dichas condiciones.

■ Municipios doblemente rezagados, en los que coinciden las condiciones más desfavorables en materia de calidad de vida y una deficiente labor del ayuntamiento. En estos casos la interacción de los dos indicadores tiende a agravar la situación imperante.

Al aplicar esta tipología se observan grandes disparidades de desarrollo humano en el ámbito local. Un tercio de los municipios del país (25 de 80<sup>4</sup>) se

CUADRO 5.3

**Tipología de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno local**

Índice de desarrollo humano cantonal <sup>a/</sup>	Índice de gestión municipal <sup>b/</sup>	
	Por encima del promedio	Por debajo del promedio
Por encima del promedio	Municipios mejor posicionados (23)	Municipios en situación de vulnerabilidad (14)
Por debajo del promedio	Municipios con posibilidades de progresar (18)	Municipios doblemente rezagados (25)

a/ Promedio del IDHC: 0,77, en una escala de 0 a 1.  
 b/ Promedio del IGM: 49,84, en una escala de 0 a 100.

Fuente: Alfaro-Redondo, 2012a.

encuentra doblemente rezagado. Como se mencionó anteriormente, en estos casos la ineficiente gestión municipal puede agudizar las malas condiciones de vida imperantes. En este grupo sobresale la provincia de Limón, que tiene sus seis cantones en doble condición de rezago.

Por otra parte, los habitantes de 14 cantones corren el riesgo de experimentar deterioros en su calidad de vida, como consecuencia del pobre desempeño de sus ayuntamientos; entre ellos están Liberia, Nicoya y Puntarenas. En otros 18 cantones, por el contrario, la mejora de la calidad de vida de sus pobladores requiere que sus gobiernos locales apuesten por dar continuidad a su buena gestión, como es el caso de Palmares, Pérez Zeledón y San Carlos (mapa 5.1). En este grupo destaca Pérez Zeledón, que en el 2011 protagonizó el primer referéndum revocatorio en la historia del país (recuadro 5.2).

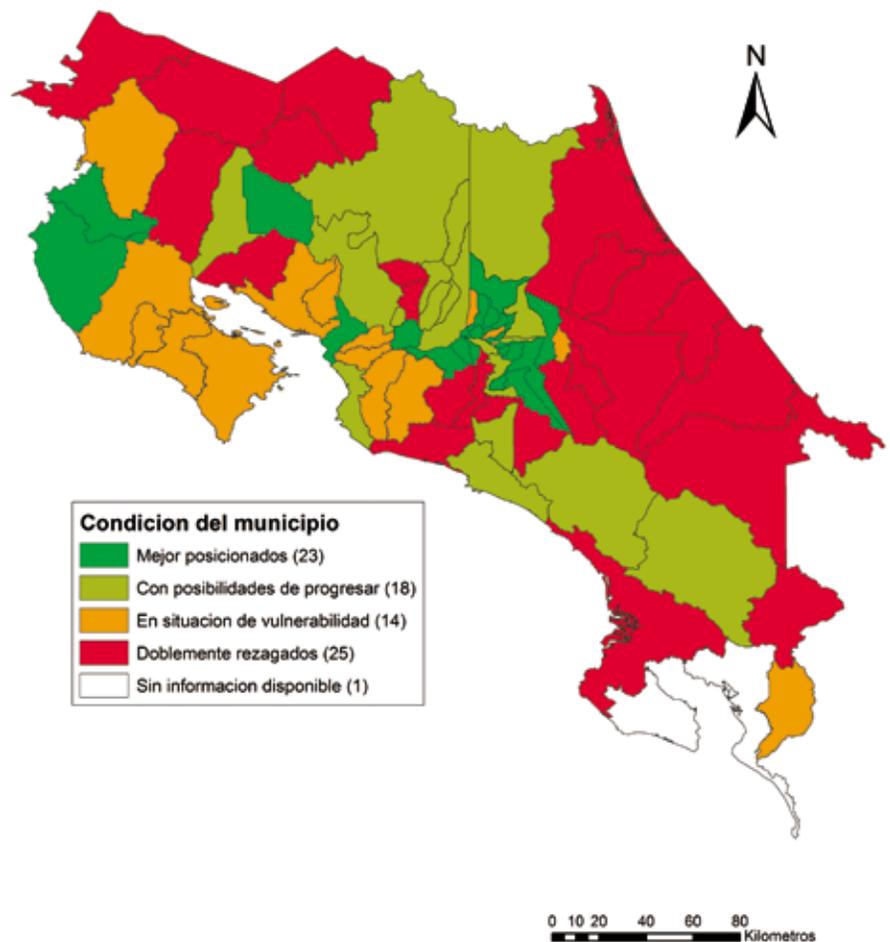
Los 23 cantones restantes se encuentran en una posición ventajosa, al tener mejores niveles de desarrollo humano y una gestión municipal por encima del promedio. La mayoría se ubica en el Valle Central y entre ellos destacan Curridabat, Escazú, Mora, Santa Ana, y otros fuera de la Gran Área Metropolitana, como Santa Cruz, Carrillo y Tilarán.

**Gestión y representación política responsables**

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance del 2011 es negativo. Aunque en general

MAPA 5.1

**Calidad de vida y gestión del gobierno local, según municipio**



Fuente: Alfaro-Redondo, 2012c, con datos del PNUD y la CGR.

## RECUADRO 5.2

**Democracia directa: primera revocatoria de mandato en Pérez Zeledón**

Luego de los comicios municipales de 2010, el alcalde electo de Pérez Zeledón -del Partido Liberación Nacional- asumió funciones en febrero de 2011, en un cantón que demandaba respuestas a problemas como el tratamiento de los desechos sólidos y la deteriorada red vial cantonal. El escenario político estuvo caracterizado desde el inicio, tal como se señaló en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, por un gobierno dividido con una conformación multipartidista: en el Concejo Municipal, integrado por nueve regidores, hubo seis fracciones políticas representadas, y el Alcalde no contó con una mayoría de regidores de su propio partido.

En ese contexto, en menos de un año la Alcaldía enfrentó diversos cuestionamientos, entre los que destacó la erosión de las relaciones con algunas comunidades del cantón y la supuesta intromisión de una diputada -cónyuge del Alcalde- en la toma de decisiones del municipio. Las tensiones entre los regidores y el Alcalde produjeron un fuerte deterioro en la capacidad de gestión de los asuntos municipales.

Ante tal situación, con fundamento en el artículo 9 de la Constitución Política, el artículo 19 del Código Municipal y demás normativa del Tribunal Supremo de Elecciones y de carácter local<sup>5</sup>, en la sesión municipal del 13 de septiembre del 2011 se acordó la realización del plebiscito revocatorio de mandato, el cual tendría lugar el 18 de diciembre siguientes.

La decisión obtuvo el voto afirmativo de siete de los nueve regidores del Concejo.

La normativa indica que la convocatoria a un proceso de estas características requiere un acuerdo municipal presentado por un tercio de los regidores y votado afirmativamente por tres cuartas partes de ellos. Para que el resultado sea vinculante, debe participar al menos el 10% del padrón municipal, con corte al mes anterior a la convocatoria. Finalmente, para que la revocatoria sea efectiva, los votos a favor de la remoción del Alcalde deben sumar al menos dos tercios del total de votos emitidos en el plebiscito.

En el caso de Pérez Zeledón, el padrón dio la oportunidad de participación a 99.987 electores, de los cuales 26.699 (un 26,7%) acudieron a votar. La tendencia del "sí" a la destitución obtuvo el 81,5% del total de votos emitidos (21.776) y la tendencia del "no" un 17,9% (4.792). Se registraron 115 votos nulos (0,43%) y 26 en blanco (0,10%). Con esos resultados se cumplieron los requisitos de una participación mayor al 10% del padrón y más de dos tercios de los sufragios emitidos a favor de la destitución.

Para ver de cerca este proceso se organizó una misión de observadores conformada por estudiantes y profesores de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Este grupo presenció las actividades que se realizaron antes y durante la consulta, con el propósito de analizar el impacto que este primer ejercicio de democracia directa puede

tener en la experiencia democrática a nivel local. La observación en el día del plebiscito se realizó en tres momentos: la apertura, la votación y el conteo de los sufragios. En el proceso de apertura, el principal hallazgo fue la ausencia de fiscales de las tendencias en la mayoría de las mesas observadas. En cuanto a la votación, aunque se desarrolló en un ambiente de calma, se notaron algunos detalles que revelan inexperiencia en la organización de este tipo de procesos. Finalmente, en el conteo se apreció una participación adecuada de los miembros de mesa y los fiscales de las tendencias.

De esta experiencia se derivan al menos tres conclusiones principales. La primera es que se requiere mejorar los mecanismos institucionales de control de las campañas en procesos de esta índole. La segunda es que se debe promover una mayor difusión de las consultas y los temas que las motivan. Y la tercera apunta a la necesidad de crear mecanismos que permitan una mayor transparencia en las acciones de los organizadores de la consulta popular.

Para las instancias involucradas, y el país en general, esta fue una oportunidad para fortalecer la participación ciudadana en los procesos de decisión política, mediante un mecanismo de democracia directa.

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Ciencias Políticas-UCR, 2012, y legislación electoral.

existe apego a la división de poderes y las políticas públicas se aprueban y ejecutan bajo las reglas de la democracia representativa, varios hechos ocurridos durante el año generaron desgaste a los dos poderes electos por la ciudadanía. El Ejecutivo vio afectada la estabilidad de su Gabinete debido a *shocks* políticos que debilitaron su capacidad de conducción de los asuntos gubernamentales. En el Legislativo, pese a que la cantidad de leyes aprobadas fue alta en comparación con otras administraciones, una alta proporción de ellas no fue dotada de contenido económico, lo que ocasionará presiones adicionales sobre las instituciones públicas.

En los últimos dos años, y de manera particular en el 2011, el Ejecutivo ha enfrentado problemas que se han traducido en altos niveles de erosión política. Aunque inició labores con un Gabinete de amplia experiencia, este ha sido uno de los gobiernos con mayor rotación de ministros. Algunas de las salidas de estos funcionarios fueron precedidas por denuncias de corrupción o mal manejo político. Estas situaciones, sumadas a otros acontecimientos de amplia difusión pública, han socavado la opinión de la ciudadanía con respecto al Gobierno. El rechazo del denominado "Plan Fiscal", el conflicto con Nicaragua, la pérdida del control del

Directorio Legislativo y la crisis en la CCSS son solo cuatro de los eventos con saldo negativo que acompañaron al Ejecutivo durante el período aquí analizado.

En el Poder Legislativo la segunda legislatura estuvo marcada por un hecho inusual en la historia reciente del país: una coalición de partidos opositores, denominada "Alianza por Costa Rica", desplazó al oficialismo y logró el control del Directorio Legislativo, algo que no sucedía desde 1969. En ese marco transcurrió un año en el que -como se dijo antes- se registró una alta producción de leyes que, sin embargo, en muchos casos carecen del sustento

económico necesario para su correcta aplicación. Además, el Congreso tarda más en aprobar las leyes, y las que finalmente se promulgan coinciden muy poco con los temas identificados como los más relevantes para el país, de acuerdo con sectores importantes de la opinión pública.

Por último, es oportuno llamar la atención sobre algunos factores que pueden ayudar a explicar el deterioro en la gestión política y que trascienden a la democracia como régimen. Ciertamente, los estudios de opinión revelan una caída de la confianza en las instituciones de la democracia representativa y en los actores políticos. No obstante, la democracia como régimen no es la principal responsable de la poca capacidad de ejecución del Estado, tal como se ha documentado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. La falta de adaptación de las instituciones, unida a una buena cuota de responsabilidad individual de los actores políticos, tiene relación directa con el desgaste del aparato público. En el Congreso esto se refleja, por ejemplo, en diputados y diputadas que dan su voto para aprobar leyes sin sustento económico. Esta forma de hacer

política crea falsas expectativas a una ciudadanía que tiene pocos mecanismos formales para ejercer control sobre sus representantes, y que canaliza su descontento hacia la institucionalidad democrática en general.

#### Experiencia previa no evitó alta inestabilidad en el Gabinete

En todo Gobierno, el Gabinete Presidencial es una entidad de la mayor importancia, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, en cada uno de los ministerios, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación ministerial es, por tanto, una decisión estratégica para la Presidencia<sup>6</sup>. La elección de un recurso humano capaz y experimentado puede agilizar y mejorar las decisiones gubernamentales, e incluso puede ayudar a forjar relaciones de cooperación y búsqueda de consensos con las fuerzas de la oposición (Ramírez-Cover, 2012a). Esto es así porque, en principio, las personas que tienen experiencia previa en altos puestos de dirección política y conocimiento de la administración pública, tendrían ventajas para conducir las diferentes carteras. Se esperaría además que, en virtud de esos mismos atributos, estos

funcionarios constituyeran un Gabinete estable y con gran capacidad de coordinación.

Para este Informe se hizo una revisión de los cambios ocurridos en el Gabinete entre mayo de 2010 y mayo del 2012, y los hechos que los motivaron. Al analizar las condiciones de los 54 jerarcas estudiados -21 ministros y 33 viceministros- se constata que, aunque la mayoría contaba con amplia experiencia en altos puestos de la función pública, una significativa proporción de ellos dejó su puesto al cabo de los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla. En efecto, el 70% de las y los funcionarios considerados se desempeñaron en el pasado como jerarcas de ministerios y viceministerios, fueron diputados y diputadas, o bien ocuparon los cargos superiores en embajadas, presidencias ejecutivas y juntas directivas. Otro 6% corresponde a personas con experiencia a nivel local, como regidores o alcaldes, así como a ex asesores o asesoras en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo. Sobre el restante 24% no se conoce experiencia política previa de relevancia (cuadro 5.4).

El Gabinete que inició labores en mayo de 2010 ha mostrado la mayor

CUADRO 5.4

#### Puestos previos en la función pública<sup>a/</sup> de miembros del Gabinete que iniciaron labores en mayo de 2010

Puesto previo	Ministros y ministras en mayo del 2010			Viceministros y viceministras en mayo del 2010		
	Ministerios económicos <sup>b/</sup>	Ministerios de bienestar social <sup>c/</sup>	Ministerios centrales <sup>d/</sup>	Ministerios económicos <sup>b/</sup>	Ministerios de bienestar social <sup>c/</sup>	Ministerios centrales <sup>d/</sup>
Ministro	3	3	2	1	0	0
Viceministro	3	1	0	3	8	3
Diputado	0	1	0	0	0	1
Munícipe (regidor o alcalde)	0	0	1	0	0	0
Otro puesto alto (junta directiva, embajada o presidencia ejecutiva)	1	0	2	3	0	3
Asesor político (presidencial o parlamentario)	0	0	0	2	0	0

a/ Se considera el puesto jerárquico más alto desempeñado por cada persona a lo largo de su trayectoria en la función pública. El orden de importancia es: ministro, diputado, viceministro, otro puesto alto, munícipe y asesor político.

b/ Los ministerios económicos son: Hacienda, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Economía, Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes, Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior, Turismo, Ciencia y Tecnología.

c/ Los ministerios de bienestar social son: Bienestar Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Educación Pública, Deporte.

d/ Los ministerios centrales son: Presidencia, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Justicia y Paz, Descentralización y Desarrollo Local, Comunicación y Enlace.

Fuente: Ramírez-Cover, 2012a.

inestabilidad de las últimas cuatro administraciones, a pesar de ser un gobierno que da continuidad al anterior. Al considerar los primeros veinticuatro meses de gestión, quince de los veintidós ministros y ministras que iniciaron en mayo de 2010 dejaron sus carteras por diferentes motivos (cuadro 5.5). El Gabinete que más se le acerca en inestabilidad es el de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), que perdió once de sus ministros en los primeros dos años. En el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) nueve jerarcas dejaron su cargo, y en el de Arias Sánchez (2006-2010) solo ocho.

En principio no es un problema que el Poder Ejecutivo realice cambios en su Gabinete. La potestad de nombrar y destituir es uno de muchos recursos políticos con que cuenta un presidente o presidenta. La literatura comparada afirma que una faceta estructural de los regímenes presidencialistas es su capacidad de usar los nombramientos o cambios de Gabinete para: i) construir balances con intereses sociales representados en el gobierno, ii) abrir “válvulas de escape” para solucionar crisis políticas, y iii) fomentar una mayor cooperación de las fuerzas de oposición legislativa en situaciones de “desgaste político” del ministro actual<sup>7</sup>. Los últimos dos puntos quedan bien representados en los cambios ministeriales realizados en la presente Administración (Ramírez-Cover, 2012a).

El Ejecutivo siempre está expuesto a *shocks* externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede despedir a algunos de sus ministros para hacer que recaiga en ellos la responsabilidad por fracasos de la política pública o por escándalos, o bien cuando ejercen mal su rol como intermediarios ante otras fuerzas sociales o políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). El asunto se torna problemático cuando una buena parte de las salidas se asocia a crisis políticas que enfrenta el Ejecutivo, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos políticos encargados de conducir los asuntos de Estado.

Tal es el caso del actual Gobierno. Más de la mitad de las “renuncias”

ministeriales de los últimos dos años se han debido a *shocks* políticos, relacionados con denuncias de corrupción u otro tipo de irregularidades, como en los casos del Ministro de Hacienda, implicado en una aparente evasión de impuestos, y el de Relaciones Exteriores, cuestionado por la forma en que se manejó el conflicto con Nicaragua y por anomalías en los nombramientos del Servicio Exterior. En las salidas de los ministros de la Presidencia, Seguridad, Salud y Obras

Públicas y Transportes, mediaron el mal manejo político y discrepancias con la Presidencia, entre otras razones.

El peligro de inestabilidad para el Ejecutivo es aun mayor si se toma en cuenta que varios de los cambios se dieron en áreas definidas como prioritarias por la Presidencia. Al considerar los principales eventos políticos que captaron la atención del Gobierno durante los años 2010 y 2011, así como los asuntos estratégicos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se observa

CUADRO 5.5

### Cambios en el Gabinete durante los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla, mayo de 2010 a mayo de 2012

Ministerio	Cambio de ministro	Cambio de viceministro
Hacienda	1	1 <sup>a/</sup>
Obras Públicas y Transportes	1	2 <sup>b/</sup>
Relaciones Exteriores y Culto	1	1 <sup>c/</sup>
Salud	1	2 <sup>d/</sup>
Seguridad Pública	1	4 <sup>e/</sup>
Ambiente y Energía	1	2 <sup>f/</sup>
Planificación Nacional y Política Económica	1	2 <sup>g/</sup>
Justicia y Paz	1	1 <sup>h/</sup>
Ciencia y Tecnología	1	1 <sup>i/</sup>
Presidencia	1	-
Comunicación y Enlace	1	-
Deporte	3	-
Turismo	1	-
Trabajo y Seguridad Social	0	1 <sup>j/</sup>
Educación Pública	-	-
Comercio Exterior	-	-
Bienestar Social y Familia	-	-
Cultura y Juventud	-	-
Agricultura y Ganadería	-	-
Economía, Industria y Comercio	-	-
Descentralización y Desarrollo Local	-	-
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>17</b>

a/ El cambio se efectuó en el Viceministerio de Ingresos.

b/ Los cambios realizados se hicieron en el Viceministerio de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, y en el de Infraestructura y Concesiones.

c/ El cambio se dio en el Viceministerio Administrativo.

d/ Los cambios se dieron en los Viceministerios de Salud.

e/ Los cambios se dieron en los Viceministerios Administrativo, Gobernación y Policía, y dos veces en el de Seguridad Pública.

f/ Los cambios se dieron en el Viceministerio del Sector Energía, y en el del Sector Telecomunicaciones. Cabe recordar que este último fue trasladado al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

g/ El cambio se dio dos veces en el Viceministerio de Planificación y Política Económica.

h/ El cambio se dio en el Viceministerio de Justicia.

i/ El cambio se dio en el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

j/ El cambio se dio en el Viceministerio de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Cover, 2012a.

que nueve ministerios<sup>8</sup> fueron los encargados de coordinar las acciones en seis áreas de acción esenciales para el Ejecutivo: i) desarrollo de infraestructura, ii) políticas de bienestar social, en particular el programa “Avancemos” y la Red Nacional de Cuido, iii) seguridad ciudadana, y iv) continuidad del proceso de apertura económica. A este grupo se suman otros dos temas, producto de acontecimientos ocurridos durante los primeros meses de la Administración: la reforma fiscal, que se convirtió en el proyecto más importante para el Gobierno durante el 2011, y las relaciones exteriores ante el conflicto con Nicaragua.

También en estas áreas estratégicas se observa una alta rotación de los miembros del Gabinete, pues en seis de los nueve ministerios encargados de la coordinación en esos ámbitos hubo cambio de jerarca. Así sucedió con las carteras de Obras Públicas y Transportes, Salud, Seguridad Pública, Hacienda, Presidencia y Relaciones Exteriores y Culto. Además, con excepción de Presidencia, los cinco restantes experimentaron además cambios en el Viceministerio.

En suma, pese a estar conformado por personas con amplia experiencia política, el Gabinete de la actual Administración ha sufrido una alta inestabilidad, mayor que la de los últimos gobiernos. Los cambios de jefes pueden ser normales en cualquier gobierno, pero en este caso han sucedido en un contexto de denuncias de corrupción y mal manejo político que han terminado por afectar la labor del Ejecutivo en su conjunto. El saldo es un desgaste en la imagen pública del Gobierno y de la Presidenta misma, sobre todo al considerar que el discurso anticorrupción -incluso el lema de “Firme y honesta”- fue parte medular de su campaña electoral. El liderazgo presidencial, que hasta 2011 era uno de los recursos políticos más importantes con que contaba la Mandataria para promover su agenda pública, también se ha visto afectado, tal como muestran los más recientes sondeos de opinión<sup>9</sup> (Ramírez-Cover, 2012a).

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO, véase Ramírez-Cover, 2012a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Congreso dirigido por oposición no mejora en indicadores de desempeño

Este año el análisis del Congreso se sitúa en un contexto atípico en la historia reciente del país: el Directorio Legislativo fue controlado, por primera vez desde 1969, por una coalición de partidos opositores denominada “Alianza por Costa Rica”. Este grupo estuvo conformado por los partidos: Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (ML), Unidad Social Cristiana (PUSC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y Frente Amplio (FA).

Con este telón de fondo, el estudio del desempeño legislativo toma en cuenta cuatro variables. La primera es la producción de leyes, un aspecto en que la legislatura 2011-2012 fue bastante activa, en comparación con las segundas legislaturas de administraciones anteriores.

El segundo criterio de análisis refiere al alcance de las leyes aprobadas en cuanto a reconocimiento de derechos y asignación de competencias al Estado, con su respectivo contenido económico. En el país ha sido una práctica reiterada legislar en este sentido, pero sin crear las fuentes de financiamiento necesarias. Ese fenómeno es el que este Informe ha llamado “promesa democrática”, y su consecuencia es un Estado cada vez más expuesto a la crítica y el descontento ciudadano, por su incapacidad de cumplir adecuadamente los nuevos mandatos. Con respecto a las últimas seis administraciones, esta segunda legislatura fue el período con la mayor proporción de promesa democrática.

Un tercer dato determina la duración del proceso de producción de leyes. Considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 fue la que requirió más tiempo para aprobar nueva legislación.

Esto indica que los procesos de discusión, negociación y aprobación de las leyes son más complejos y requieren plazos mayores. Como resultado de ello, en el año estudiado se privilegió el acuerdo sobre iniciativas presentadas en gobiernos anteriores.

Finalmente, el cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, según las nuevas leyes (oferta legislativa) coincidan o no con los temas que sectores expertos y los principales formadores de opinión identifican como prioritarios para el país (demanda legislativa). El desfase entre ambas categorías continuó en el período analizado.

### Legislatura activa en la aprobación de leyes

Los datos sobre la cantidad de leyes aprobadas muestran que, en general, esta Asamblea Legislativa ha sido bastante prolífica. Los primeros dos años de la administración Chinchilla fueron los más productivos en términos absolutos (206 leyes), si se comparan con las segundas legislaturas de los dos gobiernos anteriores (Pacheco y Arias). El comportamiento a lo interno de cada administración se mantuvo igual: la primera legislatura se caracteriza por tener una producción más abundante que la segunda (cuadro 5.6).

Durante el período 2011-2012 se aprobó un total de 93 leyes, 20 menos que en la legislatura anterior. Cabe señalar que la reducción en este año se dio sobre todo en las autorizaciones locales y los convenios y tratados internacionales. El mérito estuvo en mantener la cantidad de legislación sustantiva<sup>10</sup> prácticamente igual que el año anterior, pues pasó de 32 a 33 leyes.

Un análisis de más largo plazo se centra en el comportamiento del tipo de legislación aprobada en las segundas legislaturas, a partir del gobierno Calderón Fournier (1991-1992). Se utiliza este criterio porque la dinámica parlamentaria varía entre legislaturas. El primer año es de acomodo, formulación de los principales proyectos de las bancadas parlamentarias y planteamiento de las prioridades políticas del Ejecutivo. Como se indicó en el *Decimosexto Informe Estado de la*

CUADRO 5.6

### Leyes aprobadas en los primeros dos años, por administración, según tipo de legislación. 2002-2012 (cifras absolutas)

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella		Arias Sánchez		Chinchilla Miranda	
	2002-2003 I Legislatura	2003-2004 II Legislatura	2006-2007 I Legislatura	2007-2008 II Legislatura	2010-2011 I Legislatura	2011-2012 II Legislatura
Legislación sustantiva	27	13	17	12	32	33
Autorizaciones locales	30	22	46	13	31	21
Convenios y tratados internacionales	14	6	10	7	39	21
Legislación circunstancial	0	10	0	10	0	8
Declaraciones y benemeritazgos	1	4	0	3	8	5
Exenciones, amnistías y condonaciones	0	2	0	1	0	3
Derogación	0	0	0	0	0	1
Presupuestos	2	5	2	3	3	1
<b>Total por legislatura</b>	<b>74</b>	<b>62</b>	<b>75</b>	<b>49</b>	<b>113</b>	<b>93</b>
<b>Total por administración</b>		<b>136</b>		<b>124</b>		<b>206</b>
Número efectivo de partidos parlamentarios <sup>a/</sup>		3,7		3,3		3,9
Número de bancadas		5		8		8

a/ Para el cálculo de número efectivo de partidos parlamentarios se utiliza el índice de Laakso y Taagepera, que se calcula con la siguiente fórmula:  $N = 1 / \sum (i - 1) P_i^2$ , donde  $P_i$  = al porcentaje total de escaños que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stepan y Skach, 1993).

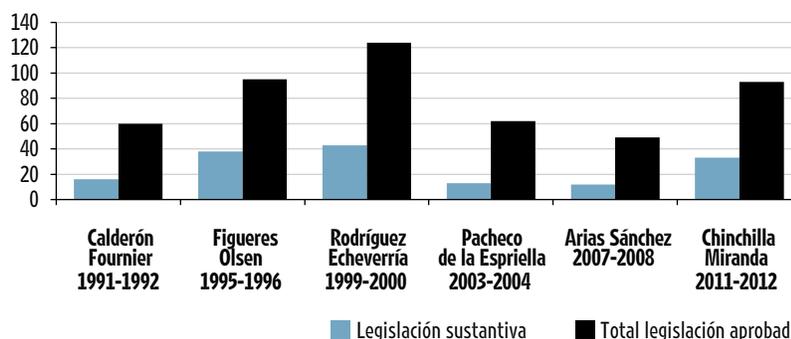
Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

Nación, las leyes aprobadas en ese período por lo general son iniciativas heredadas de administraciones anteriores. En el segundo año de gobierno esta relación tiende a equilibrarse y, por consiguiente, la legislación responde en mayor medida a propuestas tanto del Ejecutivo en ejercicio como a los partidos representados en el Congreso.

Los datos reflejan que durante el período 2011-2012 la producción total de leyes, e incluso de legislación sustantiva, fue buena en comparación con las otras legislaturas analizadas (gráfico 5.1). El año de mayor producción -total y sustantiva- fue el de la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, con 124 y 43 leyes, respectivamente. Le siguió el gobierno de Figueres Olsen, con 95 leyes en total y 38 de contenido sustantivo. No obstante, como se verá en las secciones siguientes, esta importante cantidad de legislación estuvo marcada por dos características que reflejan un deterioro en el desempeño legislativo: se trató de leyes sin contenido económico y, en su mayoría, fueron iniciativas de administraciones anteriores.

GRAFICO 5.1

### Comparación entre legislación sustantiva<sup>a/</sup> y el total de leyes aprobadas en segundas legislaturas, por administración (porcentajes)



a/ Legislación que tiene impacto directo sobre el desarrollo humano del país, y acuerdos internacionales que, por su alcance, influyen sobre la política doméstica en asuntos también relacionados con el desarrollo humano, tales como derechos humanos, legislación fiscal o conservación ambiental, entre otros.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

### Se amplía promesa democrática sin sustento económico

Este Informe ha llamado “promesa democrática” a la práctica de aprobar leyes que amplían las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato

institucional, sin proveer los recursos necesarios para cumplir con esos mandatos.

Esta costumbre genera presiones sobre la institucionalidad democrática, ya que, por falta de dinero, el resultado final son instituciones incapaces de cumplir con lo estipulado en la norma.

Por ello sería conveniente establecer, como una obligación, que toda propuesta de ampliación del mandato estatal identifique claramente las fuentes de recursos que garantizarán la correcta aplicación de la nueva ley.

La información analizada para el presente Informe revela que esta es una práctica reiterada en la Asamblea Legislativa. Al examinar las leyes que resultaron en promesa democrática durante las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, se observa que, en promedio, el 55% careció de fuentes de financiamiento. La legislatura 2011-2012 ha sido la menos cuidadosa en este sentido, pues el 68% de la legislación que concedió derechos y amplió las competencias del Estado no asignó recursos para su cumplimiento (cuadro 5.7). Este es un aspecto central en el más amplio debate sobre la configuración institucional del Estado, tal como lo ha señalado la Contraloría General de la República (recuadro 5.3).

La situación comentada es particularmente grave cuando además se considera la dificultad para llevar adelante una reforma fiscal. Vale recordar que, luego de numerosos cambios, el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, conocido como “Plan Fiscal”, fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta en abril de 2012, debido a que las y los diputados no siguieron el procedimiento

### RECUADRO 5.3

#### Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado costarricense

La Contraloría General de la República ha señalado la necesidad de mejorar la articulación del aparato estatal, por medio de acciones que eviten la duplicación de funciones y optimicen el uso de los recursos públicos, a la vez que generan un entorno de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Para ser sostenible, la institucionalidad pública debe ser congruente con las posibilidades económicas del Estado, no solo desde el punto de vista de su tamaño, sino también en términos de los recursos que demanda su operación en el corto plazo y la presión fiscal que ello puede generar a largo plazo. Por ello, toda iniciativa que implique un destino de los recursos públicos, debe evitar al máximo su desaprovechamiento y una eventual duplicidad de funciones.

En este sentido, hay una serie de factores que inciden en la calidad de la gestión pública y que deberían ser considerados por los responsables del diseño institucional:

- El diseño institucional es una condición necesaria, pero no suficiente para una reforma del Estado. También hay que tener en cuenta otras aristas, como el sistema de empleo público, la participación ciudadana en las diversas etapas de la formulación de las políticas públicas y la forma en que éstas se articulan en la planificación de largo y mediano plazo del Gobierno, así como la promoción de la transparencia y la efectiva evaluación de la gestión pública, entre otros aspectos.

- La estructura del Estado debe ser objeto de estudio en forma periódica, seria y concienzuda, con el fin de evitar un comportamiento estático frente a constantes cambios en las demandas ciudadanas.

- Es necesario prever el financiamiento que requerirá toda modificación institucional, en una suerte de balance entre las aspiraciones de la población y las posibilidades reales del Estado. En el trámite de iniciativas legislativas que tengan implicaciones para la estructura institucional, debería ser obligatorio determinar la factibilidad económica de la nueva ley a corto y largo plazo.

- El dinamismo tecnológico que vive el mundo impone al sector público costarricense el reto de adoptar constantemente nuevas herramientas y métodos. Sin embargo, más que un obstáculo, el uso de nuevas tecnologías representa una oportunidad para modificar y modernizar el aparato estatal.

- Se debe reformar el enfoque gerencial, pues el buen diseño institucional es solo una condición, entre muchas, para lograr mejoras concretas en el desempeño del aparato estatal. Una gerencia pública enfocada en resultados y en el rumbo que debe seguir el sector público, es determinante para definir con claridad la visión de las instituciones públicas y su concreción en acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2012a.

CUADRO 5.7

#### Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos

Año <sup>a/</sup>	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones <sup>b/</sup>		Asigna o reasigna recursos		No asigna recursos		No requiere recursos	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
1991-1992	30		5	17	15	50	10	33
1995-1996	58		13	22	37	64	8	14
1999-2000	77		21	28	45	60	11	14
2003-2004	20		5	25	8	40	7	35
2007-2008	27		8	30	13	50	6	23
2011-2012	50		12	24	34	68	4	8

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).

b/ Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

establecido para su discusión y aprobación en primer debate, situación que de paso refleja poca rigurosidad en la aplicación del Reglamento Legislativo y la técnica parlamentaria<sup>11</sup>. Este desenlace acabó con las esperanzas del Ejecutivo, de contar con un nuevo paquete de impuestos que le permitiera aumentar la inversión en infraestructura y equilibrar las finanzas del Estado.

Algunos ejemplos ilustran el problema de la “promesa democrática” sin sustento económico. En la legislatura 2011-2012 se aprobó la “Ley de reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación” (n° 8954). En ella se establece que la asignación presupuestaria para la educación se incrementará de manera progresiva hasta alcanzar un 8% del PIB en el 2014. Anteriormente, la legislación asignaba a ese rubro el 6% del PIB. Dada la situación fiscal del país -que cerró el 2011 con un déficit del sector público del 5,6% del PIB- está por verse si el Estado será capaz de cumplir con la meta señalada, en el corto plazo.

Otros casos refieren a legislación que reconoce derechos con cargo al Presupuesto Nacional, como la “Ley para el reconocimiento de derechos salariales de los agentes de la policía penitenciaria de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz” (n° 9039), aprobada el 9 de abril de 2012. Esta norma reconoce el pago retroactivo, por una sola vez, de 700 millones de colones a estos funcionarios, con cargo al Presupuesto Nacional y, de nuevo, sin identificar fuentes de ingresos para cubrir esta erogación.

También hay ejemplos que trascienden la legislatura actual. En 1996 se aprobó la Ley contra la Violencia Doméstica (n° 7586), que amplió los derechos ciudadanos, en especial de las mujeres, con el fin de tutelar la seguridad de personas que sufren agresión. Para lograr ese objetivo la Ley dispone, entre otros mandatos, que el Estado debe garantizar el resguardo de la víctima cuando existan medidas de protección contra el agresor, que deben existir tribunales especializados en violencia doméstica y que se puede solicitar un

examen médico legal para valorar el daño físico y psicológico que ha sufrido la persona agredida. El cumplimiento de estas tareas implica la asignación de recursos humanos, físicos y económicos que no son identificados en el cuerpo de la ley.

En suma, durante la legislatura 2011-2012 fue evidente la desconexión entre la promesa democrática ofrecida por las y los legisladores, y la provisión de los recursos necesarios para el cumplimiento de los nuevos mandatos. A ello se unió, como factor agravante, la incapacidad de los actores políticos para llegar a acuerdos que permitan atender la difícil situación fiscal que vive el país. Sobre este último punto, es clara la necesidad de impulsar reformas que propicien una mayor responsabilidad en el proceso legislativo y una participación activa de la ciudadanía en el control de ese quehacer (recuadro 5.4).

#### Acuerdos legislativos requirieron más tiempo

Otro indicador que mide el desempeño legislativo es la duración del proceso de aprobación de leyes. En este aspecto la legislatura 2011-2012 también mostró un deterioro, pues se incrementaron de manera significativa los tiempos

requeridos para promulgar legislación. De hecho, ese período resultó ser el más lento entre las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, tanto en lo que concierne a la totalidad de las leyes aprobadas, como al subgrupo de legislación sustantiva.

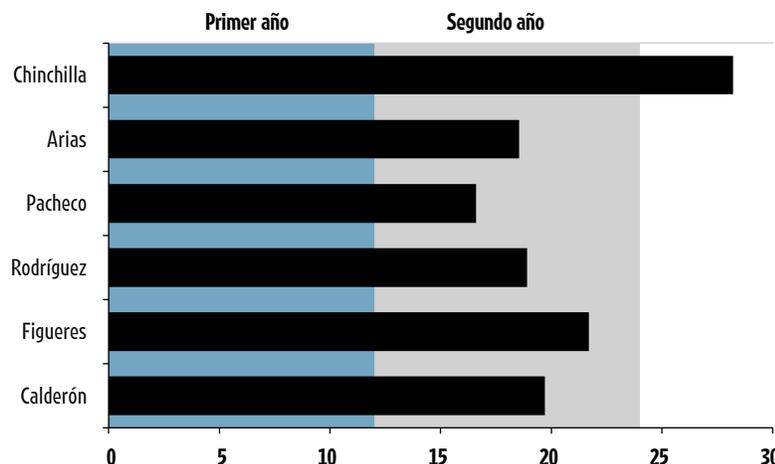
En ambos casos el aumento fue bastante mayor que lo visto hasta ahora en segundas legislaturas. En el período 2011-2012, el tiempo promedio requerido para aprobar la totalidad de las leyes fue de 28,2 meses, muy por encima del segundo período del gobierno Figueres, cuando ese indicador se situó en 21,7 meses. Nótese incluso que el año en estudio fue el único en que el proceso superó la barrera de los 24 meses. Ello indica que la mayoría de las leyes aprobadas eran iniciativas propuestas en anteriores administraciones (gráfico 5.2).

El crecimiento fue aun más marcado en el caso de la legislación sustantiva, cuyos tiempos de aprobación alcanzaron un promedio de 35,7 meses. Este dato es el más alto registrado en segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, para cualquiera de los tipos de legislación que se analizan en este capítulo.

Al menos dos hallazgos se desprenden de estos datos. El primero es

GRAFICO 5.2

#### Duración promedio<sup>a/</sup> de leyes aprobadas en segundas legislaturas, según administración. 1991-2012 (en meses)



a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente a la corriente legislativa, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

## RECUADRO 5.4

**Adaptación institucional y legitimación de actores políticos en la Asamblea Legislativa**

La evidencia presentada en este capítulo, y en otras entregas del *Informe Estado de la Nación*, plantea la necesidad de avanzar hacia reformas del sistema político que permitan, entre otras cosas, aumentar la responsabilidad política de las y los diputados, crear mecanismos para que sus acciones recuperen legitimidad a los ojos de la ciudadanía y promover una relación más cercana entre legisladores y electores.

Actualmente el sistema político no ofrece incentivos para promover mejores prácticas legislativas, y carece de mecanismos para que la ciudadanía ejerza un control efectivo sobre el quehacer del Congreso. Aparte del voto -que sirve para elegir, pero no para pedir cuentas- los electores no tienen instrumentos formales de control sobre la actuación de los legisladores. Otro problema es que, bajo el esquema actual, un diputado o diputada que hizo bien su trabajo no puede reelegirse de manera consecutiva; debe esperar al menos cuatro años para volver a optar por una curul parlamentaria, con lo cual se pierden, al menos por ese tiempo, los aportes derivados de su experiencia.

Desde esta perspectiva, una opción para promover una mejor gestión legislativa sería crear la carrera parlamentaria con reelección consecutiva de los diputados, con límite en la cantidad de períodos. De este modo se podría fortalecer el control sobre la gestión de los legisladores y

otorgar incentivos a su buen desempeño, entendidos como un voto de confianza cuando hay reelección, y un castigo al trabajo deficiente cuando los electores deciden que un diputado no continúe. En el primer caso, esta opción también permitiría aprovechar la experiencia adquirida en los años previos.

Otro mecanismo que podría ser útil es el voto nominal con registro en el Plenario, que en otros países se conoce como “pizarra electrónica”. Mediante el uso de dispositivos electrónicos, esta modalidad permite registrar -y hacer pública- la forma en que cada parlamentario vota los proyectos de ley. De este modo es posible no solo dar seguimiento a la cohesión partidaria, sino también responsabilizar políticamente a cada legislador por sus decisiones en torno a asuntos de fondo como, por ejemplo, iniciativas relacionadas con derechos humanos. Asimismo, cualquier ciudadano podría consultar si el diputado o diputada de su zona votó a favor o en contra del proyecto que le prometió. Y además se podría determinar si el legislador mantiene sus posiciones ideológicas a lo largo de todo su mandato o si, por el contrario, vota sin conocimiento ni coherencia en los temas sometidos a debate. Más aun, en el caso de la legislatura 2011-2012, el voto nominal “con pizarra” permitiría conocer cuáles diputados y diputadas dieron su voto afirmativo al 68% de leyes que, a la postre, no fueron más que una promesa democrática sin sustento económico.

En síntesis, cambios en los procedimientos internos del Congreso, así como reformas al sistema de elección de las y los diputados, pueden ayudar a mejorar la gestión legislativa. Pero también debe recalarse que la ingeniería institucional tendrá efectos limitados si los líderes llamados a actuar con mayor responsabilidad se niegan a hacerlo. Los argumentos de la “ingobernabilidad” y el “obstruccionismo de la oposición” han sido usados por distintos sectores para explicar la parálisis política y legislativa. No obstante, la evidencia de los primeros dos años de labores muestra que uno de los grandes vacíos de la actual Asamblea Legislativa es la falta de liderazgos que permitan forjar acuerdos sostenibles entre los partidos allí representados. Tal como se advirtió en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, la forma de hacer política en que la derrota de unos es la victoria de otros, es la principal causa de la erosión del sistema político. Y ello responde, precisamente, a un esquema político-institucional en el que las reglas del juego no asignan los incentivos adecuados, ni tampoco sientan las responsabilidades, sobre la actuación de los legisladores.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

que los tiempos del Ejecutivo y del Legislativo no están coincidiendo. Pese a que ambos iniciaron funciones en mayo de 2010, al finalizar los dos años de gobierno fueron más los acuerdos legislativos logrados en torno a proyectos de administraciones anteriores, que los relacionados con iniciativas impulsadas por ellos mismos. De las 93 leyes sancionadas en el período 2011-2012, el 55% se presentó en la administración Arias Sánchez, un 4% en la Pacheco de la Espriella y un 41% en la actual.

El segundo hallazgo refiere a una mayor complejidad en las distintas etapas del trámite legislativo. Leyes que tardan más en ser aprobadas implican, en principio, procesos de discusión y negociación más complicados. Esto

puede deberse a muchos factores, entre ellos la variedad de partidos representados. Cuando la Asamblea Legislativa está conformada por múltiples fuerzas políticas con marcadas diferencias entre sí, los acuerdos pueden demandar mayor esfuerzo y tiempo para concretarse.

Un factor adicional que puede ayudar a explicar estos resultados tiene que ver con el hecho de que la “Alianza por Costa Rica” no tuvo una agenda consensuada de proyectos que guiara su gestión en el Directorio Legislativo. Por tanto, no pudo privilegiar la búsqueda de acuerdos sobre sus propias iniciativas. En este sentido, la conformación de la Alianza fue una excelente oportunidad -poco común en la práctica

legislativa- para reducir los costos de transacción<sup>12</sup> que implica, para los partidos de oposición, negociar de manera independiente sus iniciativas, sobre todo si se considera que ninguno de ellos se acerca a la mayoría de votos en el Congreso. Pese a esa ventaja singular, la oportunidad fue desaprovechada.

#### Legislación se distancia de temas destacados por la opinión pública

A partir de su decimocuarta edición, este Informe ha incorporado a su análisis del quehacer parlamentario la medición de la brecha entre “oferta” y “demanda” legislativas. Con base en la metodología de Feoli<sup>13</sup> (2008, 2009, 2010 y 2011), estas dos variables son comparadas con el fin de determinar

la relevancia de las leyes aprobadas y, con ello, la distancia que separa al Congreso de la opinión pública en general.

Para conocer la demanda legislativa se hace una recopilación de los temas y proyectos de ley que la opinión pública estima prioritarios para el país, de acuerdo con las líneas editoriales de tres importantes medios de comunicación escrita y a través de una consulta a personas expertas. Por su parte, la oferta legislativa está constituida por los proyectos aprobados durante el período en estudio (Feoli, 2011; Gómez-Campos y Murillo, 2012). Este año el análisis se complementó con un ejercicio para determinar la “potencia de la demanda”, es decir, cuán fuerte es el acuerdo en la opinión pública a la hora de demandar la aprobación o el rechazo de una ley en el Congreso (recuadro 5.5).

La brecha entre oferta y demanda legislativas ha venido creciendo en los últimos años, señal de que la actuación del Congreso se distancia cada vez más de las expectativas ciudadanas. En la

legislatura 2011-2012 la brecha se situó en 86%, lo cual significa que casi nueve de cada diez leyes sobre temas considerados prioritarios no fueron aprobadas (cuadro 5.8). En el período 2010-2011 esa proporción fue de 77%.

El análisis de la potencia de la demanda ofrece otro hallazgo más específico: la Asamblea Legislativa no procedió en consonancia con la opinión pública en varios de los temas que más suscitan acuerdo (Gómez-Campos y Murillo, 2012). En este sentido destacan al menos cuatro proyectos.

El primero y más importante fue la reforma fiscal. La mayoría de las opiniones sobre este tema se inclinaban hacia el rechazo, y aunque a la postre la iniciativa fue efectivamente rechazada, lo cierto es que el trámite de la reforma tuvo un doble costo, no solo para el Congreso sino también, y de manera particular, para el Gobierno: por un lado, el costo de aprobar el proyecto en primer debate pese a la oposición de importantes sectores sociales y de la opinión pública, y por otro, el costo

de dos años de desgaste político que terminaron en un ejercicio infructuoso, dado que el proyecto fue declarado inconstitucional.

El segundo ejemplo es la Ley de Tránsito. Esta iniciativa entró en la corriente legislativa en noviembre de 2006 y fue aprobada en diciembre de 2008, pero ha resultado ser inaplicable en muchos de sus extremos, por errores de forma o porque algunas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales. Si bien la promulgación de esta ley sienta un pésimo precedente -por la cantidad de errores que contiene-, la potencia de la demanda refleja un acuerdo generalizado en la opinión pública, sobre la necesidad de efectuar una nueva reforma, que establezca multas proporcionales y controles estrictos sobre la conducción a alta velocidad y bajo los efectos del alcohol. No obstante, al final de la legislatura 2011-2012 el Congreso siguió sin dar respuestas concretas en esta materia.

El tercer caso es un proyecto de ley que formó parte del acuerdo para crear

#### RECUADRO 5.5

##### Potencia de la demanda legislativa

En este *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se ha profundizado el análisis de la brecha entre la oferta y la demanda legislativas, con la incorporación de un nuevo indicador: la potencia de la demanda legislativa. Este, a su vez, tiene tres componentes: la direccionalidad, la visibilidad y la certeza de la demanda.

Para conocer la direccionalidad se debe identificar si los medios de comunicación y las personas consultadas se inclinaban por la aprobación o el rechazo de determinado proyecto de ley, o bien mantenían una posición neutra. Esta información revela el grado de acuerdo -o desacuerdo- que cada iniciativa suscitó en la opinión pública.

Por ejemplo, en el 2011 el proyecto de ley más citado, es decir, con mayor visibilidad, fue la reforma fiscal, con 54 menciones. De ellas, 17 fueron a favor, 31 fue en contra y 6 reflejaron una posición neutra. Una resta sencilla entre las posiciones a favor y en contra indica que el mayor

acuerdo se dio en torno al rechazo del plan fiscal (-14). Esta es, por tanto, la direccionalidad de la demanda en este caso específico.

Una ponderación extra entre la visibilidad, la direccionalidad y la certeza -entendida como la suma de las posiciones a favor y en contra, dividida entre la visibilidad-, permite calcular un número indicativo de la “potencia de la demanda”, es decir, denota cuán fuerte es el interés público sobre determinado tema, según su visibilidad, su direccionalidad y su certeza. Este es un *proxy*, es decir, una aproximación que, a falta de otro indicador, brinda una idea del grado de acuerdo de la opinión pública en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios.

Aunque el Congreso no está obligado a acatar de modo absoluto lo solicitado por la sociedad, este procedimiento sí permite identificar los temas y el grado de acuerdo en torno a iniciativas valoradas como importantes por la ciudadanía. Además brinda información para ponderar los costos

políticos que representaría para el Congreso alejarse de manera sistemática de temas que suscitan amplios consensos en la opinión pública.

En suma, al ubicar los proyectos de ley en los que hay mayor acuerdo -ya sea para su aprobación o su rechazo- el indicador de potencia de la demanda permite afinar el análisis y arribar a conclusiones más robustas sobre la relevancia de la legislación promulgada y la relación entre el Congreso y la opinión pública. De manera que, si los legisladores deciden actuar en contra de un asunto altamente solicitado en la sociedad y con altos niveles de acuerdo -por ejemplo la aprobación de una ley- se puede analizar con más detalle los efectos -costos o beneficios- de tal decisión.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

CUADRO 5.8

**Comparación entre la oferta y la demanda legislativas. 2011-2012**

Tipo de agenda <sup>a/</sup>	Legislación			Agenda no aprobada
	Aprobada	No aprobada	Total	
Demandada	10	64	74	86%
No demandada	37			
Total <sup>b/</sup>	47			
Implementación fuera de agenda	79%			

a/ La agenda de legislación demandada corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las líneas editoriales de los periódicos *La Nación*, *La República* y *Diario Extra*, y los resultados de una consulta a representantes de los sectores académico, empresarial y político, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

b/ El total corresponde a 33 leyes sustantivas y 13 tratados y convenios internacionales que reúnen condiciones similares, por su temática, a las de las leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera y fiscal, libre comercio, o derechos humanos).

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

la “Alianza por Costa Rica”. Se trata de una reforma al Reglamento Legislativo que busca hacer más ágil y eficiente el proceso parlamentario, mediante la eliminación de mecanismos que los partidos políticos pueden utilizar para obstruir la discusión y retardar la aprobación de los proyectos de ley. Entre ellos destaca la posibilidad de presentar números ilimitados de mociones, e incluso el excesivo uso de la palabra por parte de los legisladores. El análisis efectuado en este caso también revela un fuerte acuerdo entre la opinión pública, sobre la necesidad de reformar el citado reglamento. Sin embargo, no hay avances en este tema.

El cuarto y último ejemplo es el proyecto de ley sobre fecundación *in vitro*. A pesar de las profundas diferencias que se observan entre quienes defienden esta propuesta y quienes la adversan, la opinión pública se inclina por su aprobación. La presión sobre la Asamblea Legislativa es mayor si se considera que el Estado costarricense está demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no tutelar este derecho en la normativa nacional, aun cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le concedió dos prórrogas para que legislara en ese sentido. Por consiguiente, el balance es doblemente negativo: el

Congreso ignora el criterio de amplios sectores nacionales e incluso de instancias internacionales, con el agravante de que su incapacidad de decidir sobre el tema justificó una demanda internacional contra el país.

Al observar la respuesta a temas y proyectos que alcanzan amplios márgenes de acuerdo entre la opinión pública, se concluye que el Congreso desaprovecha la oportunidad de enviar una señal, clara y positiva, de concordancia con las aspiraciones ciudadanas. Por supuesto que las y los diputados pueden distanciarse de la demanda legislativa, pero cuando ello sucede de manera sistemática y sobre asuntos en los que existe demanda mayoritaria, esa separación puede tener efectos negativos en la percepción acerca del modo en que el Congreso atiende los intereses de la ciudadanía, un aspecto fundamental en el rol de los partidos políticos como canalizadores del sentir popular (recuadro 5.6). El resultado ayuda a comprender los reiteradamente bajos niveles de confianza que registra el Poder Legislativo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO,

véase Gómez-Campos y Murillo, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

RECUADRO 5.6

**Una mirada a la organización interna de los partidos políticos**

El Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE, están realizando una investigación sobre los partidos políticos desde el punto de vista de su organización. El estudio abarca las nueve agrupaciones inscritas actualmente a escala nacional, y tiene como objetivo central responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se organiza el partido político?, ¿qué recursos tiene y cómo los moviliza para cumplir con sus funciones?

En un sistema democrático, los partidos tienen tres funciones esenciales, a saber: i) la socialización política, que refiere a la creación y renovación del pensamiento político, así como a la formación político-ideológica de sus militantes, ii) agregación de intereses, que alude a la capacidad del partido para recoger y sistematizar las demandas de la población y los grupos sociales afines a su ideario y iii) la función electoral, que supone la búsqueda del éxito en la organización de campañas electorales, para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido.

El énfasis de esta investigación está en entender a los partidos políticos a través de sus procesos internos. En ese sentido se distancia de la mayoría de los estudios recientes, tanto nacionales como internacionales, en los que el interés se ha centrado en los sistemas de partidos. La literatura especializada se ha enfocado, fundamentalmente, en la interacción que tienen los partidos en la dinámica de acceso al poder, y en los arreglos institucionales y normativos que determinan su participación en la política. Bajo ese enfoque subyace la premisa de que todos los partidos son iguales, es decir, que sus diferencias organizativas no son relevantes. En cambio, el estudio aquí reseñado busca recuperar, precisamente, ese ámbito de análisis que refiere a las especificidades en la organización de cada partido. Esta aproximación permitirá conocer el perfil de los líderes partidarios, la interacción del partido con sus militantes y las prioridades de acción del partido en período no electoral, entre otros aspectos.

Además de su uso para fines académicos, la investigación podrá servir de insumo en las labores del IFED, dado que el Código Electoral de 2009 extiende el mandato del TSE al área de promoción y fortalecimiento de la institucionalidad partidaria. Asimismo, los hallazgos del estudio ayudarán a los partidos mismos a identificar con más precisión los retos que el sistema político actual impone a sus organizaciones.

### “Alianza por Costa Rica” y demás coaliciones legislativas fueron efímeras

Al analizar la interacción partidaria durante los primeros dos años de esta Administración, es evidente que el Congreso ha realizado múltiples esfuerzos para establecer coaliciones que permitan avanzar en la aprobación de iniciativas de interés común. Esta es una práctica que, bien implementada, debería mejorar los procesos de negociación y agilizar la construcción de acuerdos entre partidos.

Durante la legislatura 2011-2012 se dio la coalición más significativa en la historia reciente del país, la “Alianza por Costa Rica”, que logró ocupar el Directorio Legislativo en ese período. No obstante, la evidencia muestra que esta y las demás coaliciones creadas hasta el momento han sido efímeras y han tenido pocos resultados en cuanto a legislación aprobada.

Al menos cinco grandes coaliciones se formaron entre mayo de 2010 y mayo de 2012. En ese lapso, y como producto de lo pactado entre los partidos, sucedieron hechos poco comunes en la Asamblea Legislativa: un Directorio Legislativo controlado por la oposición, un turbulento 1° de mayo (de 2011), que impidió a la presidenta Chinchilla pronunciar su primer discurso de rendición de cuentas ante el Congreso y la modificación, por iniciativa de las fuerzas opositoras, del proyecto de Presupuesto de la República presentado por el Ejecutivo. Dos de las alianzas se forjaron en los albores de la tercera legislatura (que inició en mayo de 2012) y, por consiguiente, sus resultados quedarán pendientes de revisión para la siguiente entrega de este Informe. En todo caso, puede decirse que, en general, estas coaliciones se han caracterizado por buscar objetivos políticos -el control del Directorio, puestos en las comisiones parlamentarias, entre otros- en vez de impulsar una agenda común.

La primera coalición la protagonizaron los partidos Liberación Nacional (PLN) y Movimiento Libertario (ML), con el fin de “mejorar la gobernabilidad de Costa Rica y responder de manera oportuna a los retos del desarrollo”,

tal como se manifestó en el acuerdo suscrito por ambos partidos. En esta iniciativa se planteó también el objetivo de impulsar acciones que permitieran al sistema político responder oportunamente a las demandas y necesidades sociales, en especial desde el Poder Legislativo, donde la ausencia de acuerdos políticos incide en el retraso injustificado de proyectos de interés nacional. Sin embargo, los resultados fueron modestos. De veintisiete proyectos de ley pactados y definidos como prioritarios se aprobaron trece, entre ellos el tratado de libre comercio entre Costa Rica y China, y las reformas a la Ley del Sistema de Banca de Desarrollo. En cuanto a las acciones tendientes a mejorar el proceso legislativo no fue posible avanzar, porque la alianza terminó antes del final de la primera legislatura.

La dinámica parlamentaria dio paso a una segunda coalición: la “Alianza por Costa Rica”, conformada por cinco partidos (Acción Ciudadana, Movimiento Libertario, Unidad Social Cristiana, Accesibilidad sin Exclusión y Frente Amplio) con el objetivo principal de conformar un Directorio Legislativo de oposición que liderara al Congreso. Este cometido se logró y, de esta forma, se repitió una situación que no se daba en el país desde 1969, cuando el Partido Unificación Nacional, del entonces mandatario José Joaquín Trejos Fernández, perdió el control del Directorio ante la oposición que en aquel momento era liderada por el PLN.

El acuerdo firmado por los miembros de la “Alianza por Costa Rica” estableció seis ámbitos de acción<sup>14</sup>, mencionándolos de manera general y sin detalles sobre la forma de abordarlos y los resultados esperados. A pesar de ello, la Alianza logró implementar acciones que marcaron una diferencia entre la primera y la segunda legislaturas (Vargas-Céspedes, 2012). En este sentido destacan al menos tres acciones concretas: i) el acuerdo inicial y base de la Alianza, que la llevó a controlar el Directorio Legislativo, ii) una distribución más equitativa de las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas -las permanentes ordinarias y las permanentes especiales- con

representación tanto de los partidos de la Alianza como de la oposición -en este caso el PLN-, algo que no sucedió en la primera legislatura, y iii) un mayor control político sobre el Presupuesto de la República, que se tradujo en una reducción de 25.000 millones de colones, equivalente a un 0,4% de la propuesta inicial presentada por el Ejecutivo. Este último hecho es particularmente relevante si se considera que la costumbre ha sido que el Presupuesto se apruebe de manera inercial y sin mayores contratiempos, y además que desde 1957 no se aprobaba un Presupuesto de la República con recortes efectuados por la oposición (Loaiza, 2011).

No obstante, esta coalición también mostró problemas que al final impidieron su continuidad. El principal escollo fue la imposibilidad de mantener la cohesión interna para cumplir su objetivo central: controlar el Directorio en las tres legislaturas restantes. A ello se sumó la ausencia de una agenda de proyectos comunes que habría servido como elemento unificador de la oposición. Más aun, la Alianza no logró sus propósitos con respecto a los únicos dos proyectos que figuraron en su acuerdo inicial: la reforma al Reglamento Legislativo, que debía ser aprobada, y la reforma fiscal, que debía ser rechazada. En el primer caso no hubo avance alguno, y en el segundo surgieron discrepancias que provocaron el distanciamiento del PAC. Finalmente este partido apoyó al PLN para aprobar el plan fiscal en primer debate. Con ello se terminó de fracturar una alianza opositora que, desde el inicio, mostró diferencias sustantivas entre los partidos que la integraban.

La tercera coalición duró poco tiempo porque fue muy específica en cuanto a sus fines. Consistió, precisamente, en el acuerdo entre el PAC y el PLN para aprobar la reforma fiscal. A raíz de una negociación entre el fundador del PAC y la Presidenta de la República, en septiembre de 2011 se acordó dar “vía rápida” al proyecto denominado Solidaridad Tributaria, de alta prioridad para el Gobierno. La condición del PAC fue que se incluyeran dieciocho puntos en la propuesta, para darle

carácter progresivo a la reforma<sup>15</sup>. Los puntos fueron incluidos y se procedió con la aprobación en primer debate. No obstante, en abril de 2012 la Sala Cuarta declaró inconstitucional la iniciativa, por problemas de procedimiento en su tramitación.

Las coaliciones cuarta y quinta se formaron a partir de mayo del 2012, y por ende, sus alcances no se pueden medir en toda su extensión en esta entrega del Informe. La cuarta fue la alianza entre el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y el PLN, para que este último recuperara el control del Directorio Legislativo. Hacia el final de la legislatura 2011-2012, las señales de debilitamiento de la “Alianza por Costa Rica” terminaron de confirmarse con el retiro del PASE, el 27 de abril del 2012. Al mismo tiempo se anunció la alianza entre los partidos mencionados, a la que también se unieron Restauración Nacional y Renovación Costarricense. La conformación de este grupo se basó en tres acuerdos: i) elegir un Directorio compartido, con la Presidencia a cargo del PASE, ii) asignar la conducción de la mayoría de las comisiones legislativas de acuerdo con las postulaciones presentadas por el PLN, y iii) impulsar un grupo de proyectos prioritarios<sup>16</sup>.

Finalmente, la quinta coalición legislativa se dio entre el PLN y el PUSC, también en mayo de 2012, con el fin de aprobar una serie de iniciativas de mutuo acuerdo<sup>17</sup>. El PUSC se comprometió además a renunciar a ocupar puestos en el Directorio Legislativo en el año 2013.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA ALIANZA POR COSTA RICA véase Vargas-Céspedes, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Participación ciudadana y rendición de cuentas

En esta sección del Informe se da seguimiento al desempeño del país en la aplicación del marco legal e institucional que busca fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, como pilares fundamentales del ejercicio

democrático del poder. Este año el análisis en ese ámbito coincidió con la realización de la cuarta ronda de evaluación del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), del cual Costa Rica es signataria desde 1997. La evaluación se realizó mediante un cuestionario<sup>18</sup> que mide el cumplimiento efectivo de la Convención, el cual fue llenado por la Asociación Costa Rica Íntegra<sup>19</sup>, con el apoyo del Programa Estado de la Nación. Los resultados de ese ejercicio suministraron la información necesaria para la preparación de este apartado.

En esta sección se analiza qué tanto están cumpliendo los órganos de control de la administración pública con su misión de luchar contra la corrupción, desde sus competencias legales de prevención, detección, investigación y sanción.

El universo de instituciones de control en Costa Rica es muy amplio; según la Contraloría General de la República (CGR), más de veintiséis entidades tienen potestades en esta materia. Por lo tanto, para explorar a profundidad el tema que aquí interesa, fue necesario seleccionar tres órganos específicos cuyas funciones mayoritariamente se concentran en la fiscalización: la CGR, la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (Fapta).

### Aumenta denuncia ciudadana en instituciones de control

El análisis del desempeño de las instituciones de control muestra avances en las áreas de detección -recepción de denuncias- e investigación. En cambio, es necesario mejorar las acciones encaminadas a la prevención del delito y, junto a ello, revisar los mecanismos sancionatorios para determinar su efectividad en casos probados.

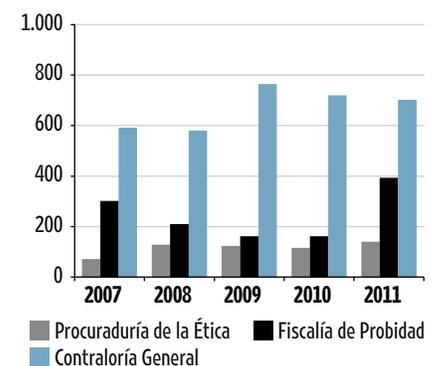
En el área de detección las tres instituciones analizadas han ampliado sus canales para presentar denuncias, que pueden ser personales, telefónicas o por vía electrónica. Los datos indican un aumento de la demanda ciudadana en los últimos cinco años, que ha sido

acompañado de mejoras institucionales (gráfico 5.3). Por ejemplo, la CGR brindó al personal encargado de esta área una capacitación especial para intervenir en procesos penales y, gracias a ello, se ha logrado ejercer un control más continuo y eficaz de las denuncias que se trasladan a sede jurisdiccional. El incremento de las denuncias se ha registrado a pesar de que es poco el avance en las actividades de educación para todo público, campañas masivas y producción de materiales, para incidir de manera más sistemática en la población, con miras a crear una cultura de legalidad y vigilancia ciudadana. Ahora bien, aunque en principio es positivo mejorar este tipo de mecanismos, también se debe tener cautela, ya que no es conveniente que las instituciones de control se transformen en ventanillas de recepción de denuncias. Ciertamente una de sus funciones es promover y facilitar ese proceso, pero su naturaleza trasciende el nivel denunciatorio.

También se han incorporado algunas medidas de protección para los denunciantes, pese a que aún no está legalmente tipificada la protección y confidencialidad de los “testigos de oro” (*whistle blowers*). La CGR y la Procuraduría admiten denuncias

GRAFICO 5.3

### Cantidad de denuncias ciudadanas recibidas en las instituciones de control



Fuente: Elaboración propia con base en memorias institucionales.

anónimas. Esta última puede, por ejemplo, iniciar investigaciones de oficio si cuenta con suficiente prueba, aun cuando la denuncia sea anónima.

Es importante seguir ampliando estos canales, teniendo en cuenta que su consolidación demanda la implementación de procesos que permitan mostrar los resultados obtenidos. Para ello se requieren sistemas de registro más precisos y manuales de procedimientos, por medio de los cuales se informe al ciudadano de los requisitos, el trámite interno y el resultado de su denuncia.

### Un tercio de los casos de corrupción termina en resolución efectiva

Los datos sobre el flujo de casos circulante en las tres instituciones de control estudiadas indican que, en promedio, una tercera parte de los casos termina con una resolución efectiva, es decir, con medidas que incluyen algún grado de sanción o asignación de responsabilidades, o bien dan paso a una acusación en sede judicial porque hay indicios suficientes para proceder, como es el caso de la Fapta cuando realiza acusaciones fiscales.

Este promedio debe verse considerando las diferencias entre las tres instituciones, pues está fuertemente marcado por el quehacer de la CGR, que es la encargada de fiscalizar el manejo de la Hacienda Pública. Esta entidad emite la mayor proporción de resoluciones con imputación de alguna responsabilidad: 61% en 2011. Le siguen la PEP, con 16% y, muy por debajo, la Fapta, con un 1%, que corresponde a los casos de acusación fiscal. Al observar la serie histórica de los datos (cuadro 5.9) resalta la disminución que muestran en los últimos años los porcentajes de resolución efectiva de la PEP y la Fapta.

Es importante aclarar que, con la información disponible, no es posible emitir un juicio sobre estas cifras. No existe un criterio que indique cuál es el porcentaje “adecuado” de sanción. Lo que sí muestran los datos es la evolución de los indicadores de cada institución. Con base en ello se pueden realizar estudios más pormenorizados.

En este sentido, cabe anotar que la evaluación de la efectividad de las instituciones de control de la corrupción -al igual que las del sistema de administración de justicia en general- requiere

análisis en profundidad que reflejen tanto el flujo de casos, como los procesos internos establecidos para el conocimiento de los asuntos ingresados y el alcance de las respuestas brindadas. El estudio en detalle de los dos últimos aspectos es aún una tarea pendiente.

### Aumento de la inversión en instituciones de control de la corrupción

La evolución de los presupuestos en cuatro instituciones encargadas del control de la corrupción -Ministerio Público, CGR, Procuraduría General y Defensoría de los Habitantes- revela que en la última década se registraron aumentos significativos, aunque diferenciados.

Los mayores incrementos corresponden al Ministerio Público y la Procuraduría General, cuyos presupuestos casi se duplicaron entre 2003 y 2011. En la Defensoría de los Habitantes el aumento fue de 60%, y solo en la CGR la dotación de recursos se mantuvo prácticamente igual, en términos reales, a lo largo del período indicado (cuadro 5.10).

Estos datos coinciden con otros

CUADRO 5.9

#### Relación entre casos terminados y casos con resolución efectiva en las instituciones de control seleccionadas

Institución	Detalle de los casos	2007	2008	2009	2010	2011
CGR <sup>a/</sup>	Con resolución	251	207	266	263	431
	Total terminados	591	580	765	720	702
	Porcentaje de resolución efectiva	42%	36%	35%	37%	61%
PEP <sup>b/</sup>	Resolución con recomendación	5	3	3	7	7
	Informe con recomendación	13	15	16	8	22
	Total terminados	71	129	123	116	140
	Porcentaje de resolución efectiva	25%	14%	15%	13%	21%
Fapta <sup>c/</sup>	Acusación fiscal	36	12	19	11	5
	Total terminados	302	207	162	162	393
	Porcentaje de resolución efectiva	12%	6%	12%	7%	1%
Totales	Total con resolución	305	237	304	289	459
	Total terminados	964	917	1.050	998	1.235
	Porcentaje total de resolución efectiva	32%	26%	29%	29%	37%

a/ CGR: Contraloría General de la República.

b/ PEP: Procuraduría de la Ética Pública.

c/ Fapta: Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en memorias institucionales.

CUADRO 5.10

**Índice de los presupuestos en las instituciones de control seleccionadas**

(base 2003=100, en colones reales deflatados con el IPC de 2003)

Año	Ministerio Público	Contraloría General	Procuraduría General	Defensoría de los Habitantes
1990		84		
1991		95		
1992		93		
1993		104		
1994		72		71
1995		72		65
1996		67		66
1997		64	83	58
1998		69	87	63
1999		79	81	75
2000		96	98	88
2001		100	99	85
2002		104	105	96
2003	100	100	100	100
2004	88	96	103	100
2005	94	90	121	111
2006	100	93	117	101
2007	106	97	123	101
2008	122	100	142	112
2009	146	104	167	125
2010	179	110	190	145
2011	198	107	197	161

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos ordinarios de la República y Memorias de la CGR.

hallazgos, presentados en las últimas entregas de este Informe, que documentan el proceso de modernización que se ha llevado a cabo en el sistema de administración de justicia, y que ha sido acompañado de una mayor inversión en recurso físico y humano. Como se puede ver, son precisamente las dos instancias relacionadas con el Poder Judicial las que han registrado los mayores incrementos.

A su vez, esta inyección de recursos ha sido acompañada por un aumento de las funciones en el ámbito de control. Ante tal panorama cabe preguntarse: ¿cuánto más se requiere aumentar?, ¿cómo se está priorizando la distribución de los recursos existentes entre las distintas funciones?, ¿dónde es más efectivo el gasto? La información disponible no permite avanzar en esta discusión. Por ello es necesario dirigir esfuerzos hacia la elaboración de indicadores de desempeño (costo/resultado)

y del proceso interno (calidad de las respuestas), que permitan determinar de manera más precisa, si el aumento en la inversión se ha traducido también en una mayor efectividad en el control de la corrupción.

Dos aspectos más deben considerarse al analizar este tema. El primero es que, como se mencionó anteriormente, en todas las instituciones de control la cantidad de denuncias y procesos abiertos de oficio ha ido en aumento, de manera que, sin duda, se necesitan más recursos para atender esta creciente demanda.

Lo segundo es que los casos que ingresan también son cada vez más complejos. Los “megacasos” de corrupción de los últimos años, por ejemplo, han demostrado que la investigación judicial puede ser muy onerosa, pues implica viajes internacionales y la dedicación exclusiva de una buena parte del personal disponible. En la PEP y

la Fapta la competencia por recursos se agudiza, ya que ambas pertenecen a instituciones que tienen muchos otros mandatos, entre los cuales la lucha contra la corrupción es solo una línea de acción entre otras más prioritarias (como la materia penal, para citar un caso).

Asimismo, la creciente complejidad de los casos obliga a las instituciones a diversificar el perfil profesional de sus funcionarios y a poner mayor énfasis en el trabajo interdisciplinario. La CGR, por ejemplo, está llamada a realizar también fiscalización técnica -no solo financiera y legal-, para lo cual requeriría profesionales en distintos campos: especialistas en temas ambientales para proyectos en esa materia, o economistas y trabajadores sociales para evaluar los gastos en política social. Algo similar sucede en la PEP, cuyo personal en la actualidad está conformado exclusivamente por abogados y abogadas. En la Fapta, para la persecución de delitos “de cuello blanco” también se necesita personal altamente especializado en redes criminales transnacionales, sistemas informáticos y peritajes financieros, entre otros.

En síntesis, es claro que la lucha contra la corrupción requiere más inversión, pero esta deber ser acompañada por una estrategia institucional que asigne y utilice de manera eficiente los recursos. En este sentido, uno de los principales retos sigue siendo establecer mecanismos para evaluar las acciones realizadas por los órganos de control y su impacto real en la corrupción.

### Rendición de cuentas y acceso a información son débiles en los órganos de control

Resulta paradójico que las mismas instituciones encargadas de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública muestren debilidades en esta materia. Esto quedó evidenciado en el proceso de recopilación de datos para completar el cuestionario del Mesicic y, por esta vía, obtener insumos para el presente capítulo, ya que fue difícil acceder a información sobre las labores que realizan esas entidades.

La dificultad se presentó sobre todo

en las áreas relacionadas con el proceso de toma de decisiones, la de rendición de cuentas y los controles internos de las instituciones. No hay protocolos escritos para procedimientos importantes, ni información de fácil acceso sobre plazos, requisitos y criterios para la toma de decisiones. En general, la ciudadanía desconoce el trámite que sigue una denuncia, cómo se seleccionan los casos por investigar, cuáles son los filtros y las etapas que se siguen en esos procesos.

Por otra parte, en virtud de su función como órganos de control y rendición de cuentas, en estas entidades el manejo y disponibilidad de información sobre su propio desempeño deberían ser sistemáticos, rigurosos y bien documentados, de manera que además sirvan de ejemplo para el resto de las instituciones públicas.

El quehacer de estas entidades no se encuentra bien retratado en sus sistemas de registro de información. La gestión en este ámbito incluye el diseño de sistemas estadísticos que permitan monitorear de manera completa, oportuna y veraz el trabajo institucional. La recopilación de datos debe cumplir con protocolos de validez y calidad, y se deben asignar responsables para la alimentación y mantenimiento de los registros estadísticos y documentales. Posteriormente se necesitan mecanismos de procesamiento y análisis de la información, para que ésta sirva de retroalimentación, no solo para mejorar los procesos, sino también para rendir cuentas a la ciudadanía. Y el último componente es la divulgación, que debe hacerse en diversos formatos y de manera amigable con los distintos públicos meta.

En vista de que los informes anuales de labores y las páginas *web* de las instituciones son dos canales básicos para rendir cuentas a la población, se consultaron esas fuentes y se pudo constatar que, en algunos casos, la manera en que se transmite la información no es la más adecuada para incentivar el interés y la participación de la ciudadanía en los procesos de fiscalización. Así sucede con la PEP y la Fapta: dado que la primera pertenece a la Procuraduría

General de la República y la segunda al Ministerio Público-Poder Judicial, su rendición de cuentas se presenta en el marco general de las instituciones que las contienen y es difícil extraer información desagregada sobre sus funciones. Ninguna de estas entidades publica un informe de labores por separado, ni tampoco cuenta con un sitio propio en Internet.

Las principales limitaciones de los informes de labores -no solo en los órganos de control, sino en toda la administración pública- son:

- Escasa publicidad: los informes no se divulgan ampliamente, ni son insursumos para la ciudadanía organizada o los medios de comunicación (salvo algunos temas puntuales del informe de la CGR).
- Falta de seguimiento: no se realizan análisis diacrónicos que muestren la evolución de asuntos que en anteriores informes se señalaron como cruciales. Los temas que se mencionan en un año, desaparecen al siguiente.
- No hay series históricas de datos que permitan identificar tendencias y establecer líneas de base para comparar los principales indicadores de la institución.
- Falta desarrollar indicadores de desempeño: es necesario contar con indicadores diseñados por las mismas instituciones para monitorear su progreso en áreas como: tasas de éxito de los casos, cobertura de población según mandatos, evaluación de personal, duración y costos de los procesos, entre otros.

En cuanto a las páginas en Internet, en una evaluación reciente se elaboró un *ranking* de instituciones públicas con base en las fortalezas de sus sitios en Internet. Solo la CGR se ubicó entre los diez primeros puestos, mientras que el Ministerio Público ocupó el puesto 83 de una lista de 126 páginas (Barahona y Elizondo, 2011). En todos los casos se observaron limitaciones de interacción con el público -especializado

o no- puesto que se trata de sitios de divulgación, no interactivos, que a lo sumo permiten realizar transacciones simples (no trámites finales). Además, la información que presentan carece de mediación para públicos meta (comunicadores, grupos de la sociedad civil, estudiantes, etc.), lo que limita la difusión de material muy valioso preparado por las instituciones, pero que no es de fácil comprensión para la ciudadanía en general.

### Convivencia ciudadana

El respeto a las reglas del juego democrático, incluso en las situaciones de mayor inestabilidad y tensión social, es un requisito esencial para la consolidación de la democracia. Las soluciones a los problemas deben ser fruto de la expresión ciudadana mediante las vías que brinda el mismo sistema político para resolver los conflictos (Linz y Stepan, 1996).

La información de este apartado da cuenta de un deterioro en los principales indicadores que se utilizan para medir la adhesión de la ciudadanía costarricense a la democracia y sus instituciones. No obstante, se constata que existen y se respetan las condiciones para que las personas ejerzan con plena libertad los derechos de organización y movilización social, tal y como demuestra el significativo incremento de las acciones colectivas registrado en el 2011. Por ello, la aspiración de una ciudadanía capaz de participar activamente en la conformación de la opinión pública se cumplió de manera satisfactoria durante el año de estudio.

### Drástica caída del apoyo específico y difuso al sistema político

Como es habitual, cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, lo que se conoce como “apoyo difuso” al sistema, este capítulo incorpora esa información para examinar los avances o retrocesos en esta materia.

La literatura especializada distingue dos tipos de apoyo a los sistemas políticos. En primer lugar, existen evaluaciones

generales, relacionadas con el apoyo a los principios, valores y normas sobre los que se fundamenta el sistema político; esto es lo que se denomina apoyo difuso. Por otro lado, los individuos evalúan aspectos más particulares de los regímenes, asociados al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos; esto se conoce como apoyo específico (Easton, 1975). El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen el sistema como legítimo. Un apoyo alto significa que las personas aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que vinculan al conjunto de la población. Por el contrario, un bajo apoyo al sistema indicaría la existencia de cuestionamientos a la legitimidad que, eventualmente, podrían incidir en episodios de inestabilidad política (Vargas-Cullell et al., 2006).

Por varios años la principal fuente de estos datos han sido las distintas ediciones de la encuesta *Barómetro de las Américas*, desarrollada y aplicada por el profesor Mitchell Seligson y sus colegas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), en la Universidad de Vanderbilt. Este grupo de expertos ha estudiado en profundidad la evolución de las experiencias y valores democráticos en las sociedades latinoamericanas y, a partir de las últimas dos encuestas, en Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el estudio de 2012, el apoyo difuso promedio al sistema político costarricense registró su nivel más bajo desde su primera medición en 1978: 56 puntos en una escala de 0 a 100. Nunca antes la cifra de Costa Rica había sido igual o menor a 60 puntos (gráfico 5.4). Esta caída profundiza una tendencia de largo plazo que muestra un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política.

En esta oportunidad, la reducción del apoyo difuso fue acompañada por una pérdida de apoyo específico. En el período 2004-2012, los cinco componentes del apoyo al sistema registraron

descensos. En cuatro de ellos el valor del índice disminuyó en más de 10 puntos en la escala de 100 unidades (gráfico 5.5). Los rubros que experimentaron las caídas más significativas durante estos ocho años son el orgullo por el sistema político (15 puntos menos en 2012 que en 2004), el apoyo al sistema político y la percepción de que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo (ambos con una merma de 12 puntos en el mismo período). A la fecha de redacción de este capítulo aún no se disponía de los datos comparados para el resto de naciones del continente americano.

### Relación positiva entre opinión de la labor presidencial y la actividad económica

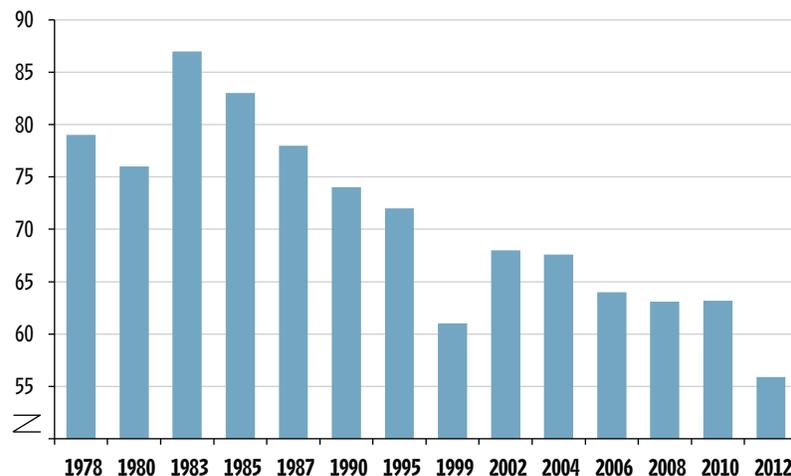
Para esta edición del Informe se indagó sobre el comportamiento histórico de la opinión ciudadana con respecto a la labor del presidente de la República,

un asunto medular en cualquier democracia. La fuente de los datos son los estudios de opinión pública realizados por la empresa Unimer entre enero de 1995 y abril de 2012<sup>20</sup>. En las encuestas respectivas los entrevistados evaluaron la gestión del mandatario usando una escala de cinco puntos que va de “muy buena” a “muy mala”.

La serie temporal que se utiliza para este análisis incluye 37 observaciones, una extensión que si bien no es la ideal, puede considerarse razonable para un estudio de estas características. La serie no es balanceada, es decir, tiene vacíos (debido a estudios de opinión no disponibles o estudios en los que no se incluyó la pregunta sobre el tema que aquí se analiza) en uno o más meses en varios años del período. Dada esta situación, se asume que si la serie muestra una dependencia temporal determinada, ello se debe a un aspecto no

GRAFICO 5.4

### Índice de apoyo promedio al sistema político<sup>a/</sup> en Costa Rica. 1978-2012<sup>b/</sup>



a/ Tomando como fuente la encuesta *Barómetro de las Américas*, el índice de apoyo promedio al sistema político se calcula sacando el promedio de las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7):

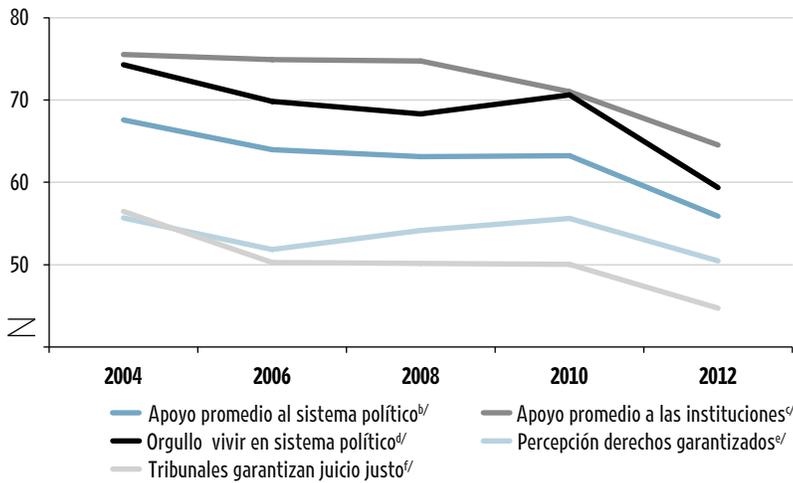
- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?
- ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?
- ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?
- ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?

b/ Los estudios de 1978, 1980, 1983, 1985, 1990, 1995 y 2002 usaron una muestra del Área Metropolitana de San José. En los demás casos se utilizó una muestra nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRAFICO 5.5

**Promedio en los componentes<sup>a/</sup> del apoyo al sistema**

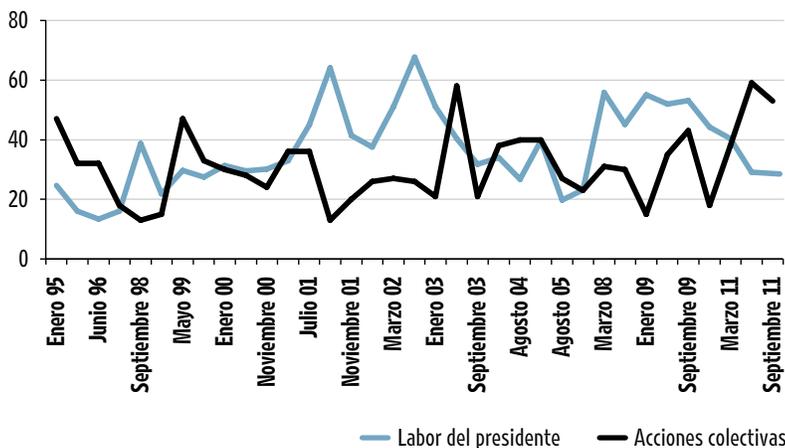


- a/ En todos los casos, y con base en la encuesta *Barómetro de las Américas*, los promedios de los componentes se calcularon sacando el promedio de las respuestas a las preguntas que se citan en las siguientes notas.
- b/ ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de Costa Rica?
- c/ ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?
- d/ ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de Costa Rica?
- e/ ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de Costa Rica?
- f/ ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2012.

GRAFICO 5.6

**Labor del presidente y acciones colectivas. 1995-2012<sup>a/</sup>**  
(porcentaje de respuesta buena o muy buena y número de acciones colectivas)



a/ En la serie de acciones colectivas la cifra registrada en agosto de 2004 se reemplazó por el promedio del año, por tratarse de un valor pico que altera el análisis. No se incluye datos para 1997, 2006, 2007 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de acciones colectivas y estudios de opinión de Unimer.

sistemático. Teniendo en cuenta estas particularidades, en esta sección se exploran dos asuntos puntuales. En primer lugar interesa determinar si la opinión acerca de la labor del presidente exhibe un patrón temporal definido, y en segundo lugar se busca identificar los factores contextuales que están asociados a la percepción ciudadana sobre esa gestión.

Para determinar la existencia o no de un patrón temporal en las valoraciones sobre la labor presidencial, se utilizaron los datos obtenidos al formular la siguiente pregunta: “En su opinión, la labor que está realizando el Presidente de la República es...?” Las respuestas se clasificaron en una escala de cinco puntos que varía entre “muy buena” y “muy mala”. De esta forma se determinó que, en promedio, un tercio de los consultados (36%) evaluó la labor del mandatario como buena o muy buena. En términos generales, la proporción de esas dos categorías en la segunda mitad de la década del 2000 y los primeros años de la presente fue menor que en la primera mitad de la década. Así, la evaluación de la presidenta Chinchilla es baja en comparación con quienes le antecedieron y semejante a la del presidente Figueres a mediados de los años noventa.

Al igual que sucede con otras variables políticas, la serie histórica sobre la labor del presidente evidencia un patrón temporal caracterizado por mejores calificaciones al inicio y menos favorables conforme se acerca el final de la gestión. Las fluctuaciones se concentran fundamentalmente a mitad de período. Este comportamiento se asemeja, pero en sentido inverso, al que ha sido identificado por el *Informe Estado de la Nación* para el caso de las acciones colectivas. De hecho, existe una relación inversa entre el número de acciones colectivas y la calificación de la labor presidencial (correlación = -0,19). En otras palabras, a mayor número de acciones colectivas en el mes en que se realizó el estudio de opinión, menor es el porcentaje de ciudadanos que califica como muy bueno o bueno el desempeño del mandatario (gráfico 5.6).

Como se mencionó, el segundo tema de interés en este análisis son los factores (económicos o políticos, por ejemplo) que están asociados a la evaluación de la labor presidencial. Para explorar este asunto se usaron modelos de regresión estadística para series de tiempo, con el fin de determinar si existe relación entre las opiniones sobre el mandatario y los siguientes factores:

- El comportamiento de la economía; se indagó si una economía con mejores rendimientos explica una mejor evaluación.
- La distancia temporal con las elecciones nacionales; se investigó si conforme se acercan las elecciones la valoración mejora o empeora o, lo que es lo mismo, si el ciclo electoral tiene algún efecto en la opinión sobre el presidente.
- La cantidad de acciones colectivas.

En síntesis, se empleó como variable dependiente la labor del presidente y como variables independientes la actividad económica, el ciclo electoral y la protesta social.

En el análisis basado en el desempeño de la economía se utilizó el índice mensual de actividad económica (IMAE) en tres escenarios distintos: i) el índice con un rezago de tres meses a la fecha del estudio de opinión, ii) el cambio absoluto con respecto al mes anterior a esos tres meses de rezago, y iii) el promedio del índice en los tres meses previos. En el segundo caso se consideró la cantidad de meses que faltaban para cada elección nacional, tomando como punto de partida el mes en que se realizó la encuesta de Unimer. Finalmente, para conocer el alcance del tercer factor se usó la cantidad de acciones colectivas registradas en el mes del estudio de opinión.

La expectativa en torno a este ejercicio era encontrar un efecto positivo entre el desempeño de la economía y la calificación de la buena labor presidencial, y efectos negativos entre esa evaluación y los otros dos factores, la protesta social y el ciclo electoral.

Los análisis de regresión estadística para series de tiempo ( $R^2$  del modelo es igual a 0,20) generaron dos hallazgos relevantes. Por un lado, en los tres casos examinados los efectos de las variables independientes sobre la variable dependiente se dieron en la dirección esperada (positiva con respecto al primer factor y negativa en los otros dos). Por otro lado, la actividad económica fue la única variable independiente que tuvo un efecto estadísticamente significativo en la variable dependiente (sin grandes diferencias entre los tres escenarios considerados).

Para una mejor comprensión de estos resultados, se estimaron las probabilidades de que la evaluación del presidente sea muy buena o buena utilizando distintos valores del IMAE. Como se aprecia en el gráfico 5.7, la probabilidad de que un mayor porcentaje de personas haga una buena valoración de la gestión presidencial aumenta conforme se incrementa el índice de actividad económica.

### Acciones colectivas se disparan en 2011

Contrario a lo sucedido en los últimos años, durante el 2011 la protesta social tuvo un notable incremento. Se contabilizaron 632 acciones colectivas,

muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394). El comportamiento interanual también reflejó un cambio sustancial con respecto a años anteriores.

Considerando el período 1995-2011, en promedio hubo 34 acciones colectivas por mes. Típicamente, el primero y último trimestres del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad en esta materia.

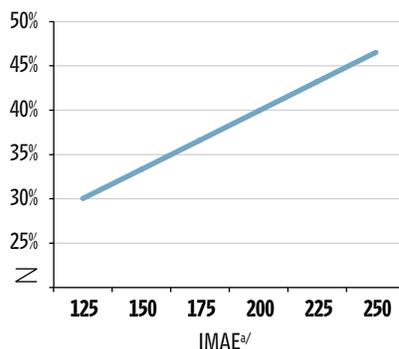
En 2011 ese patrón cambió sustancialmente. La movilización se dio de manera generalizada durante los últimos siete meses del año, con un significativo incremento en noviembre, mes que suele ser bastante calmo en la serie de tiempo (gráfico 5.8). En este coincidieron los quince días de huelga de los anestesiólogos de la CCSS; los diez días de huelga de los empleados de la Imprenta Nacional por diferencias con el Ministerio de Trabajo sobre la convención colectiva; y el pico más alto de movilizaciones de diferentes grupos contra el plan fiscal promovido por el Gobierno.

Al analizar la información por cuatrienios, se observa que hacia la mitad del período todas las administraciones han tenido un evento particular que dispara la movilización social muy por encima de los niveles promedio. En la de Figueres Olsen sucedió en 1995 con la huelga de educadores encabezada por el Magisterio Nacional. Estas protestas, que duraron aproximadamente 32 días, se dieron por las reformas al régimen de pensiones contenidas en un paquete más amplio de reformas institucionales acordadas mediante el llamado “Pacto Figueres-Calderón”, y que en general tendían a reducir el Estado e impulsar mayor apertura económica.

El siguiente “pico” destacable se dio en el 2000, en la administración Rodríguez Echeverría. En este caso fueron las movilizaciones contra el “Combo del ICE” en claro rechazo de la ciudadanía ante las intenciones de privatización y apertura del monopolio de telecomunicaciones. En el gobierno de Pacheco de la Espriella se dio otra amplia movilización en el 2004 por el monopolio de la revisión técnica vehicular (RTV).

GRAFICO 5.7

#### Probabilidades de una buena opinión sobre la labor presidencial, según niveles de actividad económica

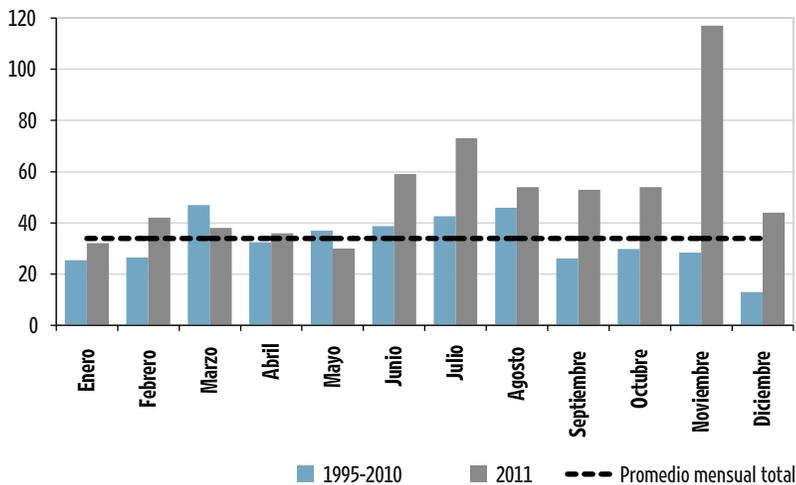


a/ Índice mensual de actividad económica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de acciones colectivas y estudios de opinión de Unimer.

GRAFICO 5.8

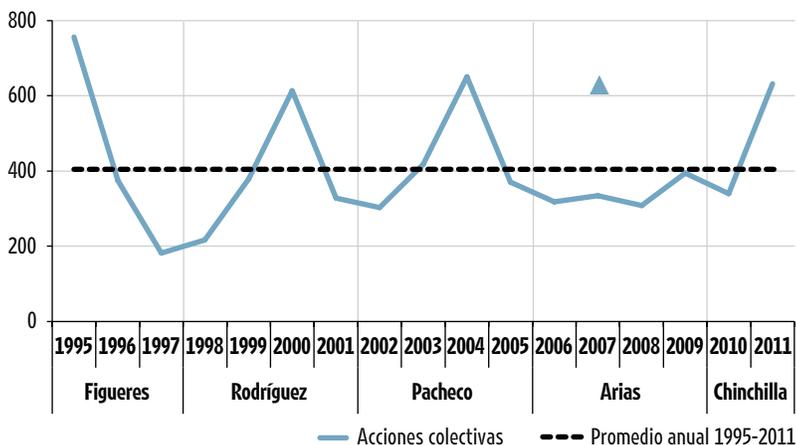
### Acciones colectivas registradas por mes (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Alfaro, 2012.

GRAFICO 5.9

### Acciones colectivas registradas por año, según administración (promedio anual)



▲: En el 2007, la base de datos no registró el otro pico de acciones colectivas sobre el TLC, porque en el contexto del referéndum, la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral entre las dos posiciones -a favor y en contra- y no en forma de protesta ciudadana. No obstante este fue otro momento de alta movilización ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Alfaro, 2012.

el elemento disparador fue mucho más difuso. Más aun, no hubo un solo caso que aglutine la protesta social durante ese año. Más bien se observa una atomización del descontento en múltiples sectores que se movilizaron en un período corto y por diferentes asuntos. Esto generó un efecto acumulativo que se reflejó, sobre todo, en el segundo semestre del año. Entre los temas que movizaron a la ciudadanía están la reforma fiscal, la crisis financiera de la CCSS, el incremento del derecho de circulación de las motocicletas, temas ambientales, y otros de tipo laboral como las diferencias por la convención colectiva de los trabajadores de la Imprenta Nacional, entre otros (gráfico 5.9).

Pareciera no obstante que hay un común denominador en los puntos de máxima expresión de la protesta: la defensa de la institucionalidad estatal y los beneficios derivados de ella para algunos grupos de la sociedad. Ya sea por el régimen de pensiones, el monopolio del ICE, el de revisión técnica en manos del Estado, la apertura económica, o el plan fiscal en conjunto con la crisis de la CCSS y convenciones colectivas; en todos los casos hay puntos comunes que llevan a señalar la resistencia de amplios grupos de la sociedad contra reformas que intentan cambiar, de manera sustantiva, las competencias u obligaciones del Estado. Un análisis aun pendiente debiera desentrañar, mediante revisión cualitativa a profundidad, los factores particulares que motivaron estos ciclos de protesta y la red de actores involucrados en los mismos.

#### Protestas de empleados públicos asociadas a cambios económicos

En las dos últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación* se corrieron análisis para establecer los posibles factores que motivaban la movilización social en el país. En esas entregas se indicó que aunque poco sincronizada, existe una relación entre los ciclos económicos, medidos por el índice mensual de actividad económica (IMAE), y los ciclos de acciones colectivas.

Considerando que la serie de tiempo de acciones colectivas fue ampliada a diecisiete años (1995-2011) se volvieron

En 2007, durante la administración Arias Sánchez también hubo una amplia movilización a raíz del referéndum sobre el TLC. No obstante, y como se explicó en detalle en el Decimosexto Informe (2010), la base de datos no registró este "pico" de acciones colectivas porque en el contexto del referén-

dum, la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral entre las dos posiciones -a favor y en contra- y no en forma de protesta ciudadana<sup>21</sup>.

Finalmente, en el 2011 la administración Chinchilla también enfrentó un aumento considerable del conflicto social. Lo novedoso es que en este caso

a correr los análisis de estacionalidad entre diversas variables. Un primer hallazgo confirma que las acciones colectivas totales mantienen una relación positiva, aunque aún poco sincronizada con la actividad económica del país ( $R^2$  del logaritmo natural = 0,156).

No obstante, al analizar los ciclos por actores responsables de las acciones colectivas sí se observan diferencias. Los resultados mostraron que en general, la actividad económica del país es una buena explicación para la protesta social desarrollada por los empleados públicos. Se encontró una relación positiva entre la movilización de los empleados públicos y el IMAE ( $R^2$  del logaritmo natural = 0,359). Es decir, cuando la actividad económica del país se deteriora, los empleados públicos tienden a protestar más, y viceversa, cuando la economía mejora las acciones colectivas de estos grupos tienden a reducirse (gráfico 5.10).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS, véase Ramírez-Alfaro, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Administración de la justicia

Al observar los principales indicadores agregados del Poder Judicial, el 2011 marca un punto positivo con respecto a los últimos años. Hubo mejoras en la productividad por juez y se redujo la presión de casos que ingresan anualmente al sistema. Además, el proceso de modernización desarrollado en años recientes ha sido complementado con reformas de tipo organizativo que muestran resultados favorables. Los tribunales de flagrancia son un buen ejemplo. Por medio de esas instancias se ha vuelto más expedita la tramitación de casos en que los imputados han sido sorprendidos *in fraganti*. Con ello el sistema de administración de justicia se acerca al principio de justicia pronta, aunque en otras materias todavía debe avanzar más en la agilización de los procesos.

El acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional sigue siendo alto, aunque en 2011 se registró un leve descenso con respecto a 2010, pero en general el país mantiene el respeto al Estado de derecho, en apego al principio de justicia cumplida.

No obstante, hay un aspecto en el cual el sistema de administración de justicia no envía un mensaje positivo, y se refiere a sus actuaciones en el plano político. En el 2011 ocurrieron varios hechos que fueron objeto de una amplia cobertura mediática y que le depararon a la Corte Suprema de Justicia severas críticas de la opinión pública, hasta el punto de generar cuestionamientos en torno a su independencia y autonomía. Situaciones como estas no corresponden al rol tradicional -jurídico- de la institución y, de continuar, pueden lastimar la imagen y la legitimidad del Poder Judicial.

### Mejoran los indicadores agregados de desempeño judicial

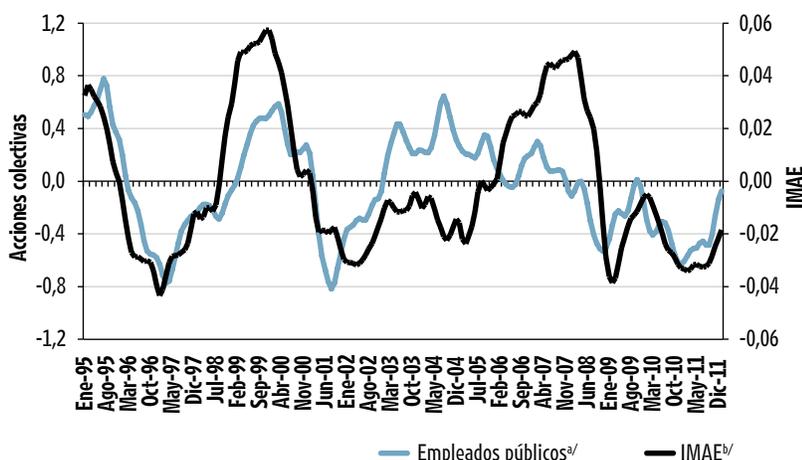
El *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* reportó que los indicadores de desempeño del Poder Judicial mostraban un deterioro importante, tanto en comparación con el año inmediato anterior, como en su lectura de más largo plazo. En el 2011, esa tendencia pareció revertirse en algunos de los principales datos analizados (cuadro 5.11).

Tres indicadores, en particular, describen el desempeño del Poder Judicial: i) la entrada neta de casos por juez, ii) los casos terminados netos por juez y iii) los casos activos por juez, también conocido como congestión o mora judicial. En estos ámbitos, el año bajo análisis registró dos hechos positivos. Uno de ellos es que la entrada neta por juez (666) se redujo luego de dos años de estancamiento, y fue la segunda más baja desde 2005, y el otro resultado, mucho más significativo, tiene que ver con la productividad por juez, es decir, la cantidad de casos promedio que cada juez resuelve por año.

En anteriores Informes se señaló que la labor de los operadores de justicia enfrenta un dilema de eficiencia: más jueces resuelven cada vez menos casos en promedio. Pero en 2011 esta situación se revirtió, ya que el número de casos terminados por juez ascendió a 618, en contraste con 599 en 2010. Si esta tendencia se mantiene hasta llegar a los mejores niveles observados a inicios de la década de 2000, es de

GRAFICO 5.10

### Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1995-2011



a/ Logaritmo natural del total de acciones colectivas realizadas por empleados públicos.  
b/ Logaritmo natural del índice mensual de actividad económica.

Fuente: Meneses, 2012. Uso del filtro Hodrick-Prescott.

CUADRO 5.11

**Indicadores del desempeño del Poder Judicial**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Uso del sistema judicial</b>							
Litigiosidad por mil habitantes <sup>a/</sup>	113	113	120	129	145	143	142
Total de abogados por 100.000 habitantes	372	378	385	403	404	419	434
Entrada neta anual por juez de primera instancia	683	708	740	649	678	677	666
<b>Desempeño judicial</b>							
Productividad por juez <sup>b/</sup>	669	674	682	574	589	599	618
Casos activos por juez	628	636	676	589	630	709	746
<b>Recurso humano disponible</b>							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	179	180	183	214	220	227	228
Número de habitantes por juez	5.237	5.367	5.207	4.317	4.063	4.111	4.052
<b>Presupuesto</b>							
Gasto real en justicia por habitante (en dólares) <sup>c/</sup>		43,9	50,6	64,9	73,1	91,4	117,3
Costo medio por caso terminado (en dólares) <sup>d/</sup>		381,9	424,4	529,2	556,0	706,5	796,9
<b>Procesos abreviados</b>							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,1	3,5	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	5,2	5,1	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7

a/ Corresponde al número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ La productividad por juez se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia.

c/ Corresponde al gasto en justicia, deflatado con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Esta cifra se divide entre la población total. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011. El dato para el 2011 es preliminar.

d/ El costo en términos reales se deflata con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011. El dato para el 2011 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

esperar que la cantidad de casos activos disminuya considerablemente en los próximos años.

El indicador de casos activos por juez se comportó de manera opuesta a los dos anteriores: no solo tuvo un aumento considerable, sino que además registró el valor más alto de los últimos siete años: 746 casos activos por juez. Por consiguiente, cobra fuerza la hipótesis -sostenida por jerarcas del Poder Judicial- de que este dato esconde una importante sobrestimación, por problemas de actualización en los expedientes. Es decir, en apariencia hay despachos que, al finalizar el trámite de un asunto, no están poniendo al día el expediente respectivo y, por ende, el caso sigue apareciendo en el sistema como pendiente. Esta situación impide determinar con precisión cuánto de la variación interanual en la mora judicial se debe a la desactualización

de los expedientes, y cuánto corresponde efectivamente a un aumento de los asuntos pendientes. A ello hay que sumar las características particulares de otras materias, que reportan casos abiertos por largos períodos aunque no estén pendientes de trámite por parte de la administración, como sucede, por ejemplo, en materia de pensiones alimentarias.

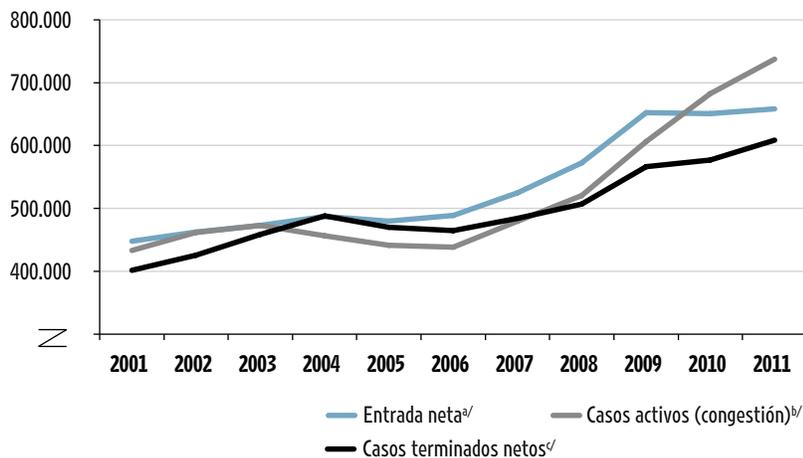
Sin embargo, el problema no es solo de sobrestimación. En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reportó también que en los últimos años la presión de casos activos es tal, que desde 2008 el recurso humano disponible no logra disminuir el tiempo que toma conocer todos los expedientes. Con base en una revisión histórica de los indicadores y su proyección al 2015, los casos activos, tal como se registran actualmente, requieren cada vez más recursos y el tiempo promedio para resolverlos aumenta año con año.

Al observar el comportamiento histórico de los datos absolutos, es de esperar que, conforme la entrada neta se reduce y la productividad aumenta, los casos activos también disminuyan. Así sucedió entre 2000 y 2006, pero tal situación aun no es evidente en los indicadores de 2011 (gráfico 5.11). Por ello es necesario hacer una revisión del procedimiento que se sigue para actualizar los expedientes, así como de la forma en que se recolectan y validan las estadísticas de los despachos judiciales.

Pero, más importante aún, se requiere una estrategia renovada del Poder Judicial para recuperar los niveles de desempeño que mostró al inicio de la década pasada. En esos años la productividad de los jueces mejoraba en forma sostenida, la cantidad de casos activos se reducía significativamente y, con ello, los tiempos para conocer la totalidad de casos pendientes era menor

GRAFICO 5.11

### Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados por año. 2001-2011



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Son los casos que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Casos salidos o terminados, menos incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

a doce meses. Estos buenos resultados se dieron a pesar de que, en el mismo período, la entrada neta de casos se mantuvo constante o incluso aumentó.

#### Cambios internos mejoran el flujo de casos judiciales

Buena parte de los cambios favorables en el desempeño judicial es producto de reformas sustantivas en la organización y los procedimientos para impartir justicia. En ese sentido destacan, entre otras, la instauración de los tribunales de flagrancia, la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, que ha atenuado la presión de casos ingresados en la Sala Cuarta, y algunas medidas adoptadas por el Ministerio Público para reducir los casos en trámite en materia penal.

La creación de los tribunales de flagrancia, en 2008, permitió separar los casos penales que requieren un proceso ordinario, de aquellos en que se detiene a la persona mientras comete el delito. Los datos acumulados al 2011 muestran que el uso de este procedimiento ha generado al menos dos mejoras

significativas: i) el tiempo de respuesta del Poder Judicial en materia penal es menor y, con ello, el sistema se acerca al principio de justicia pronta, y ii) se ha reducido la presión de más casos pendientes por largo tiempo. No obstante, a pesar de sus buenos resultados, la aplicación de este mecanismo también ha tenido efectos en otras áreas, particularmente en la sobrepoblación carcelaria (recuadro 5.7).

Otra reforma importante se deriva de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, en enero de 2008. Esa norma permite que determinados recursos de amparo sean tramitados por instancias de la materia contenciosa, y gracias a ello se ha reducido la entrada de casos en la Sala Constitucional. En 2009 esta Sala registró la mayor entrada desde su creación (18.852), pero en los dos años siguientes el valor de esta variable descendió de manera sostenida, hasta llegar al nivel más bajo del último quinquenio (16.293) en 2011. La causa de esa disminución proviene en parte, de la menor entrada de recursos de amparo (17.150 en el 2009 y 14.387 en 2011).

Un tercer cambio significativo se dio en el 2010, al crearse el Juzgado Especializado de Seguridad Social, con sede en San José. Esta instancia ha contribuido a aliviar el exceso de trabajo que afrontaba el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José y, por ende, a agilizar la resolución de los casos. La duración promedio se ha reducido en casi cuatro meses con respecto a la reportada en el 2009, al pasar de 31 meses y 3 semanas, a 28 meses.

En otros casos, el cambio en los indicadores del desempeño judicial obedece a modificaciones procedimentales que no generan una mejoría real en las materias evaluadas, pero sí un cambio en el indicador correspondiente. Así sucede con algunas políticas establecidas por el Ministerio Público que permitieron reducir, después de cuatro años de fuertes aumentos, el número de casos entrados en materia penal. En el 2011 se registró una disminución de casi 14.500 denuncias (6%), atribuible sobre todo a los casos de infracción a la Ley de Psicotrópicos, los cuales pasaron de 64.217 en 2010, a 49.517 en 2011 (14.700 menos), específicamente en las denuncias por tenencia o posesión de drogas. En este tema, el Ministerio Público<sup>22</sup> dispuso que ese organismo no participe en los casos de decomiso de droga de uso no autorizado que no estén vinculados a alguna actividad delictiva, es decir, aquellos casos en que la Fiscalía considere que la droga decomisada es para consumo propio de la persona detenida.

#### Antigüedad de expedientes da cuenta de dilación en procesos judiciales

A falta de datos precisos sobre la duración promedio anual de cada materia, para esta entrega del *Informe Estado de la Nación* se hizo una indagación con base en la antigüedad de los casos en cinco materias: penal, civil, laboral, familia y agraria. Para ello se determinó cuántos casos tenían más de dieciocho meses de estar en trámite (gráfico 5.12).

Esta medición es utilizada como una aproximación para estimar los tiempos de respuesta del Poder Judicial.

## RECUADRO 5.7

**Efectos de los tribunales de flagrancia**

Con la instauración de los tribunales de flagrancia, el sistema de administración de justicia ha obtenido resultados en dos sentidos: en lo positivo destaca la resolución de casos con sentencias condenatorias en períodos mucho menores que la materia penal en general; lo negativo es la presión que esto ejerce sobre las cárceles del país.

En cuanto a la duración de los casos, los expedientes resueltos por sentencia en los tribunales penales mostraron su valor más alto en el 2008 (25 meses y 1 una semana), año que coincidió con la apertura, en el mes de octubre, de los tribunales de flagrancia. En el trienio siguiente (2009-2011) se registró una disminución de hasta cinco meses con respecto al 2008. En conjunto, estas instancias reportaron, solo en el año 2011, casi el 18% de las sentencias dictadas en los tribunales penales, con una duración promedio inferior a un mes.

Ahora bien, si se eliminan las sentencias de los tribunales de flagrancia, el resultado indica que la duración de los casos en materia penal no ha registrado cambios importantes. Entre 2007 y 2010, un juicio

en ese ámbito tomó en promedio 24 meses (dos años) para llegar a una sentencia. En 2011 el indicador volvió al punto más alto de 25 meses y 1 semana. El tiempo es mucho mayor en los casos resueltos por un tribunal colegiado, donde se juzgan los delitos de mayor gravedad. Ahí la duración del 2011 fue de 30 meses, y en los conocidos por un juzgado unipersonal fue de 27 meses y 2 semanas, lo que representa un notable incremento (4 meses) con respecto a los cuatro años anteriores. Es evidente, entonces, que la mejoría en los tiempos de respuesta en materia penal se debe fundamentalmente a la puesta en marcha de los tribunales de flagrancia, pero, en general, la administración de justicia penal (excluyendo los casos resueltos en flagrancia) sigue estando en deuda en lo que respecta a ser pronta.

El otro efecto de los tribunales de flagrancia es, como se ha dicho, la presión que ejerce sobre el sistema carcelario. Al término del 2011 la población privada de libertad por hechos de naturaleza penal ascendía a 11.989 personas, de las cuales el 75% se encontraba sentenciada y un 25% indiciada. En relación

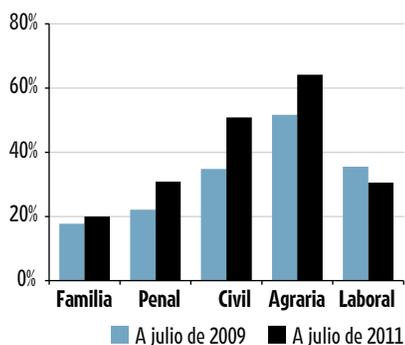
con el año 2006 la cifra registrada significó un aumento de 4.418 personas (58%), situación que ha provocado un hacinamiento del 32% en los centros penitenciarios (a marzo de 2012). Actualmente, solo dos de los quince centros penales del país no tienen problemas de sobrepoblación.

Uno de los factores que han incidido en ese incremento es, precisamente, la alta proporción de condena en los tribunales de flagrancia, donde más del 85% de las personas que van a juicio resultan condenadas. En comparación con otros países de la región, la tasa de presos por 100.000 habitantes de Costa Rica en el 2011 fue la tercera más alta (238), solo superada por Panamá (378) y El Salvador (322) (Carranza, 2011).

En suma, la agilidad judicial de los tribunales de flagrancia es un resultado favorable por cuanto se acerca al principio de justicia pronta, pero ello también ha generado efectos adversos sobre la población carcelaria, al atentar contra las condiciones humanas que deben garantizar los centros penitenciarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

GRAFICO 5.12

**Expedientes activos con más de dieciocho meses en tramitación. 2009 y 2011**

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

Sin duda la información sobre este tema es un aspecto medular en el que las estadísticas institucionales deben avanzar, en especial porque hay indicios de que los tiempos son mayores en las instancias superiores que en los juzgados de primera instancia, que es donde se concentra la mayoría de los indicadores disponibles.

Con base en los datos procesados sobre los casos que estaban activos al 30 de junio de los años 2009 a 2011, se pudo determinar que, a excepción de la materia laboral, en todas las demás hubo un “envejecimiento de las causas” (Solana, 2012). El porcentaje de expedientes que al 30 de junio del 2011 tenían más de dieciocho meses de haber iniciado su tramitación era superior al que existía dos años antes. En consecuencia, la información recopilada indica que la administración de la

justicia está acumulando procesos cada vez más antiguos.

**Justicia penal sigue concentrando gasto judicial**

En los últimos años, uno de los asuntos más debatidos en el ámbito jurídico es la importancia que ha adquirido la materia penal dentro del sistema de administración de justicia, lo que se ha dado en llamar la “penalización de la justicia”. Dada la escasa información disponible, este año no fue posible para este Informe realizar un abordaje exhaustivo, pero sí reunir algunos datos que sugieren la necesidad de llevar a cabo una revisión de largo plazo sobre este tema.

Una primera luz la da la asignación presupuestaria a las instancias encargadas de conocer, mayoritariamente, casos de la materia penal, entendiéndose el

Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y, en el ámbito jurisdiccional, los tribunales y juzgados penales y penal juvenil. Al sumar los montos destinados a estos cuatro rubros y compararlos con el total del presupuesto del Poder Judicial, se observa que este último dedica alrededor del 50% de sus recursos a los procesos de tipo penal (cuadro 5.12).

No obstante, el fenómeno de la “penalización de la justicia” va más allá de la asignación de recursos. El hecho de que esté ocurriendo, ¿significa que el país optó por la respuesta penal para solucionar parte de sus problemas sociales? Para contestar esta pregunta se requiere un análisis no solo jurídico, sino también de la dinámica social y los patrones de desarrollo que prevalecen en Costa Rica. Como se expone en el capítulo 2 de este Informe, en las dos últimas décadas se han dado cambios sociodemográficos considerables y, con ellos, crecientes asimetrías entre los distintos sectores de la población. Pero ahondar en este tema implicaría, además, una revisión de las iniciativas de penalización que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa en años recientes. Si la legislación continúa tipificando delitos de tipo penal, es de esperar que la tendencia a la “penalización de la justicia” se consolide progresivamente.

**Menor uso de medidas alternativas en asuntos penales**

La aplicación del Código Procesal Penal, a partir de enero de 1998, faculta a los jueces competentes en esa materia para imponer medidas alternativas a los acusados, con lo cual se evita que el expediente llegue a un tribunal de juicio para ser fallado con una sentencia. Las medidas alternativas son: i) criterio de oportunidad, ii) conciliación, iii) suspensión del proceso a prueba, iv) reparación del daño, y v) pago de multa.

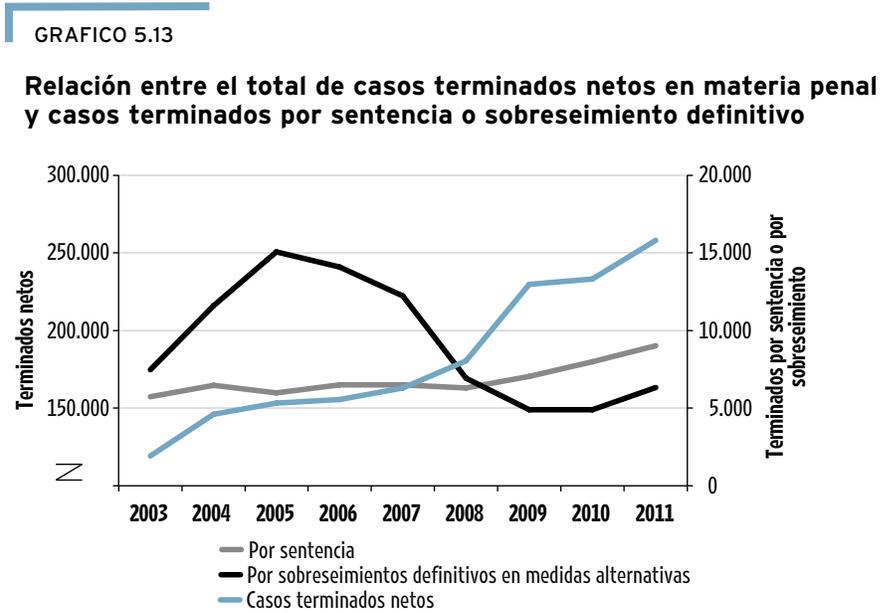
Con el uso de estos procedimientos se busca, entre otros aspectos, hacer más ágil la administración de la justicia penal, pues en los casos en que el acusado no está detenido, el señalamiento para juicio por parte de los tribunales

**CUADRO 5.12**  
**Proporción del presupuesto total dedicado a la materia penal con respecto al presupuesto total del Poder Judicial**  
 (en millones de colones)

Año	Presupuesto total del Poder Judicial	Presupuesto total en materia penal <sup>a/</sup>	Porcentaje del presupuesto total en materia penal
2006	97.215	47.306	48,7
2007	114.731	55.972	48,8
2008	149.224	73.672	49,4
2009	188.077	93.559	49,8
2010	221.438	116.176	52,5

a/ El presupuesto total en materia penal se calcula sumando los montos del presupuesto del Poder Judicial que son asignados al Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y, en el ámbito jurisdiccional, el monto asignado a las materias penal y penal juvenil.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.



por lo general se hace para un plazo no menor de siete meses. Al mismo tiempo, la imposición de medidas alternativas hasta cierto punto evita incrementar la población carcelaria y, por ende, el hacinamiento en los centros de reclusión (Solana, 2012).

Al analizar los datos del período 2003-2011, se observa que desde el año 2006 la aplicación de estas medidas ha mostrado una tendencia decreciente, tanto en su conjunto como al considerar cada tipo de medida en forma individual. Este comportamiento es muy distinto al de las sentencias en materia

penal, e incluso al de la totalidad de casos terminados (gráfico 5.13). Surge entonces una interrogante para la cual aún no hay una respuesta clara: ¿están siendo subutilizadas las medidas alternativas como procedimiento para dirimir asuntos penales?

Entre 2003 y 2005 el total de sobreseimientos por medidas alternativas creció más del doble, al pasar de 7.476 a 15.062. Ese aumento coincidió con un cambio en la jefatura del Ministerio Público. El nuevo jerarca puso en práctica una política de reducir el excesivo circulante que tenían las

fiscalías, mediante solicitudes de criterio de oportunidad<sup>23</sup> en los casos considerados de poca trascendencia (Solana, 2012).

Cabe recordar que el criterio de oportunidad suele aplicarse en los delitos conocidos como bagatelas o insignificancia del hecho, lo que induce a los fiscales a solicitar al juez penal que dicte el sobreseimiento con base en ese procedimiento. De este modo los fiscales disponen de más tiempo para investigar delitos de mayor gravedad. La ventaja de este mecanismo es que genera una descongestión expedita de casos menores. La desventaja -y posible riesgo- radica en que, al dictarse el sobreseimiento definitivo, el presunto autor del delito no queda obligado a cumplir ningún acuerdo con la parte ofendida y, por consiguiente, podría no acatar los términos del criterio de oportunidad, con lo cual se estaría dejando de impartir justicia para la víctima.

En 2006 -y hasta 2010- empezaron a registrarse continuas reducciones en el uso de medidas alternativas, al extremo de que en ese año el total de sobreseimientos por esa vía (4.897) fue apenas una tercera parte de la cifra reportada en 2005 (15.062). En ello nuevamente influyó el Ministerio Público, que cambió la política que venía aplicando con los criterios de oportunidad, en respuesta al malestar de los ciudadanos afectados por delitos menores, sobre todo hurtos y robos, pues consideraban que aunque se tratara de hechos de poca trascendencia, no se les hacía justicia. En el 2011 hubo un pequeño repunte, pero el volumen total registrado siguió siendo inferior al del período 2003-2008.

Cuando se establece la relación entre el total de casos terminados (netos) en materia penal y la cantidad de esos asuntos concluidos con una medida alternativa, se tiene que desde 2009 estos últimos han representado menos del 3% del total general. Si a este dato se suman los casos resueltos por sentencia en procesos ordinarios dentro del Poder Judicial, se observa que, en realidad, menos de un 6% de los casos penales terminados a partir de ese año llegó a algún tipo de sentencia o

sobreseimiento por medida alternativa. Por su parte, el total de asuntos desestimados de plano o enviados a Archivos Fiscales representó el 78,3% de los casos en el 2011.

Este dato plantea otro tema de fondo: casi ocho de cada diez personas que plantean una denuncia penal ante los tribunales -cualquiera que sea la razón- no recibe un proceso que finalice en sentencia o con alguna medida alternativa. Para algunos sectores esto es reflejo de la escasa efectividad del sistema. No obstante, es poco lo que se ha avanzado en el estudio de la impunidad penal, entendida como la ausencia de respuesta a los asuntos que ingresan a los juzgados.

Sin embargo, en una primera aproximación a este tema, Salas (2012) concluye que, en general, la impunidad penal en el país es baja, con picos máximos del orden del 30% en 2006, pero que oscilaron entre 16% y 18% entre 2008 y 2011. Además señala la importancia de distinguir entre la impunidad social -lo que no se denuncia- y la impunidad legal, esto es, lo que no se conoce en sede judicial. Este asunto será retomado en el primer informe *Estado de la Justicia en Costa Rica*, que dará a conocer los resultados de una investigación a profundidad que está realizando el Programa Estado de la Nación en coordinación con el Poder Judicial, y que se espera publicar en 2014.

#### Aumenta proporción de jueces sometidos a procesos disciplinarios

Los casos disciplinarios abiertos contra empleados de las diversas instancias judiciales han venido en aumento. Durante el 2011 el Tribunal de la Inspección Judicial recibió 1.358 quejas, un 35% más que en el 2007.

La mitad de estas denuncias fueron interpuestas contra funcionarios del ámbito jurisdiccional, aunque la información presenta el problema de que en el 29% de los casos ingresados el expediente no consigna el área donde laboraba la persona denunciada. Los motivos de queja más comunes en el ámbito mencionado son negligencia, demora en impartir justicia e incumplimiento de deberes.

La cantidad de jueces acusados ante la Inspección Judicial desde el 2007, es en promedio 421 jueces por año. Al comparar el número total de plazas de juez con la cantidad de procesos disciplinarios, se observa que en los últimos cinco años (2007-2011), el 40% de los jueces, en promedio, fue sometido a un proceso disciplinario. No obstante, es probable que la cifra sea mayor, dado el alto volumen de casos en los que no se anotó el cargo de la persona denunciada.

En cuanto a las sanciones, de cada 100 jueces acusados, entre 7 y 15 reciben un castigo por parte del Tribunal de Inspección. Sin embargo, se aprecia una tendencia descendente, pues el número de jueces a los que se impusieron medidas correctivas pasó de 67 en 2007, a 32 en 2011.

#### Se requieren mejoras en estadísticas judiciales

Tal como se indica en el sitio *web* del Poder Judicial, el objetivo fundamental del Departamento de Estadística de esa institución es “promover y desarrollar la recopilación de información estadística, lo mismo que su mejoramiento, con el fin de establecer un centro de información que proporcione los datos necesarios que se requieren para la toma de decisiones en el proceso de la planificación institucional”.

Uno de los hallazgos de este Informe es que, para lograr ese cometido, resulta imperativo mejorar las estadísticas de ciertas materias, a fin de evaluar con precisión el desempeño de los servicios judiciales e identificar las áreas que requieren cambios.

Un ejemplo de las tareas pendientes en este ámbito es el indicador de casos activos por juez, que -como se comentó en párrafos anteriores- parece contener una importante sobrestimación. Esto impide a la administración del sistema hacer un diagnóstico preciso de su desempeño y, sobre esa base, diseñar una estrategia que reduzca la cantidad de casos pendientes de resolución.

Un problema similar se detectó recientemente en las estadísticas de los juzgados de cobro del Primer Circuito Judicial de San José, donde se registró

un aumento desmedido en la cantidad de casos activos y, sobre todo, en el grupo de expedientes que se encontraban en trámite. En el 2011 se dio una importante reducción en ese indicador, producto de una circular emitida por el Departamento de Estadística del Poder Judicial que pedía la depuración de los expedientes, en particular de aquellos que estaban abandonados y que, por ende, no le estaban generando trabajo al despacho.

Los casos de sobrestimación podrían estar replicándose en otras oficinas, y es probable entonces que las estadísticas en las materias respectivas reflejen una situación distinta a la real. En las investigaciones que sirvieron como insumo para este capítulo (Solana, 2011 y 2012), se señala que esto podría estar ocurriendo en la estimación de casos activos en las materias civil, contenciosa y de pensiones alimentarias.

Es vital que la administración judicial, continúe con los procesos de depuración de expedientes y estadísticas, como parte de las acciones para mejorar la rendición de cuentas y acercar los servicios judiciales a los usuarios. El proyecto GICA-Justicia, mencionado en anteriores entregas de este Informe, es una de las iniciativas que apuntan en ese sentido.

En otro orden de ideas cabe indicar que en 2011, como resultado de una investigación realizada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Costa Rica se situó en el primer lugar entre 34 países del continente americano en lo referente al acceso a la información judicial por Internet, por encima de naciones que cuentan con mayores recursos y tecnología de avanzada. El país obtuvo una calificación de 83,7% en información sobre la composición y organización del Poder Judicial, listado de autoridades, acceso a documentos institucionales oficiales, publicación de sentencias judiciales, reglamentos internos, estadísticas, agenda de audiencias, presupuestos, salarios, antecedentes curriculares disciplinarios y patrimoniales, concursos y licitaciones, entre otros (CEJA, 2011). Todo ello mejora la transparencia judicial, pero también compromete al sistema a

mantener ese lugar y seguir mejorando en el tema de acceso a la información. Desde esta perspectiva, la disponibilidad de estadísticas actualizadas en el sitio *web* del Poder Judicial sigue siendo uno de los vacíos más evidentes y, por consiguiente, uno de los retos más importantes.

Lo anterior cobra mayor relevancia en momentos en que el Poder Judicial necesita redefinir su estrategia para mejorar sus principales indicadores de desempeño, lo cual implica, fundamentalmente, reducir la duración de los procesos y acercarse al principio de justicia cumplida con una mayor cantidad de respuestas a los casos recibidos. Y esto debe hacerse, además, en un contexto bastante desfavorable, puesto que la confianza ciudadana en la institucionalidad judicial se encuentra en sus mínimos históricos. Es en ese marco que la planificación y la toma de decisiones requieren el apoyo de un sistema de evaluación basado en indicadores actualizados, que reflejen la situación real del sistema de administración de justicia.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Leve reducción en el grado de cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta

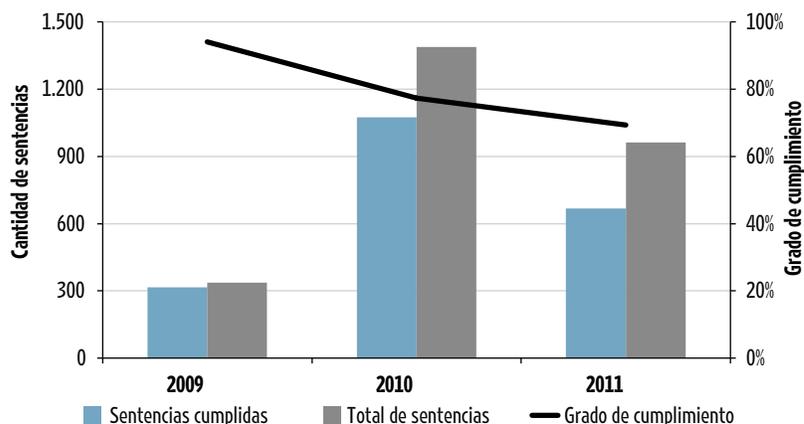
En el año 2009 el Programa Estado de la Nación, en conjunto con la Sala Constitucional, implementó un sistema de seguimiento de sentencias, para determinar el grado de cumplimiento de las órdenes emitidas por ese tribunal. Desde entonces el sistema ha sido actualizado y mejorado, de modo tal que para la presente entrega se cuenta con información para el período de octubre de 2009 a mayo de 2012. A la fecha de corte se había monitoreado un total de 4.298 sentencias, de las cuales 3.248 (el 76%) habían sido acatadas en todos sus extremos.

Ahora bien, al evaluar el grado de cumplimiento según el año en que la sentencia debió hacerse efectiva, se observa que en el 2011 fueron comparativamente menos las órdenes con cumplimiento completo. Con información actualizada al 31 de mayo de 2012 se había cumplido el 69% de las sentencias emitidas por la Sala durante el 2011, el 77% de las dictadas en 2010 y el 94% de las correspondientes a 2009 (gráfico 5.14).

Como es de esperar, a medida que el sistema continúa monitoreando, aumentan las probabilidades de que las sentencias más antiguas ya se hayan

GRAFICO 5.14

#### Grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta, por año (actualizado al 31 de mayo de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2012.

cumplido. Esto explica por qué en esta entrega el mejor resultado corresponde al año 2009. No obstante esta aclaración, debe recalarse que en todos los casos se trata de sentencias que debieron estar cumplidas en el año indicado por el tribunal y, por consiguiente, el dato es útil para evaluar qué tan cerca está el país del principio de justicia cumplida.

Es importante, entonces, analizar el grado de cumplimiento de acuerdo con el plazo de vencimiento de la orden. Este es un insumo útil para la Sala Cuarta en tanto permite precisar los plazos indicados en cada sentencia para procurar una mayor proporción de acatamiento.

El análisis consistió en determinar el número de meses que tenían los recurridos para cumplir con la orden, información que luego se organizó de manera bimestral. Se distinguieron además las sentencias que estipulaban un acatamiento inmediato, y las que tenían un plazo mayor de doce meses. De esta manera, al revisar los tiempos de vencimiento, se observa que las sentencias que se deben cumplir a más de cuatro meses plazo, tienen grados de cumplimiento superiores al 90%, significativamente mayores que el 75% promedio para la serie de tiempo com-

pleta. Más aun, las que tienen plazos de entre seis y diez meses son acatadas en un 100%. En cambio, cuando la orden es de acatamiento inmediato, o bien debe realizarse en el transcurso de los siguientes cuatro meses de emitida la sentencia, el cumplimiento se comporta de manera similar al promedio general.

En suma, la evidencia recopilada hasta el momento indica que existen mayores incentivos para obedecer la orden, cuando los recurridos tienen un plazo de cuatro meses o más para acatar el mandato de la Sala Constitucional.

#### Satisfacción intermedia de los recurrentes con el cumplimiento de sentencias

Entre las nuevas variables que se han incorporado al sistema de seguimiento de sentencias, se encuentra la que registra el grado de satisfacción de los recurrentes con respecto al cumplimiento de la orden emitida por la Sala Constitucional.

La información de poco más de mil sentencias en las que fue posible determinar el grado de satisfacción del recurrente, arroja un promedio general de 6,7 en una escala de 0 a 10, donde 0 es “nada satisfecho” y 10 “muy satisfecho”. Una calificación apenas regular.

La satisfacción de los recurrentes

con las instituciones que debieron cumplir con la orden muestra diferencias relevantes con respecto al promedio (cuadro 5.13). La puntuación más alta (7,7) corresponde a la CCSS, y la más baja (4,9) a la Dirección General del Servicio Civil.

#### Casos de resonancia política afectan imagen del Poder Judicial ante opinión pública

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se analizó por primera vez el doble papel que puede jugar el Poder Judicial en el sistema democrático costarricense: por una parte, el rol formal clásico de los tribunales de justicia, y por otra, el rol de actor político que puede manifestarse en condiciones particulares.

En este contexto, el Poder Judicial enfrenta dificultades que se derivan de su actuación en asuntos de alta resonancia política. Así ocurrió, por ejemplo, con la sentencia de la Sala Constitucional sobre el TLC con Estado Unidos, los procesos contra dos ex presidentes de la República por supuestos casos de corrupción y la discusión sobre la minería a cielo abierto, entre otros.

Durante el 2011, al menos tres acontecimientos que pusieron en evidencia conflictos internos en el Poder Judicial trascendieron a la opinión pública, con el riesgo de generar desgaste institucional y pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

El primer caso fue el de un magistrado suplente de la Sala Segunda que, en ejercicio de sus funciones, aceptó un contrato para asesorar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema) en un proceso judicial que enfrentaba ante la misma Sala. Este evidente conflicto de intereses generó molestia entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por el impacto negativo que podía traer a la imagen institucional. El hecho culminó con la renuncia del magistrado suplente, luego de que el asunto fuera ampliamente ventilado en los medios de comunicación y las redes sociales.

El segundo acontecimiento también fue protagonizado por un magistrado suplente, esta vez de la Sala Primera,

CUADRO 5.13

#### Satisfacción de los recurrentes, según institución recurrida. 2009-2011

(diez primeras instituciones, según la cantidad de sentencias)

Institución	Cantidad de sentencias	Satisfacción promedio
Caja Costarricense de Seguro Social	411	7,7
Ministerio de Educación Pública	163	5,9
Poder Judicial	49	6,8
Sujetos de derecho privado	28	6,6
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	25	5,5
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	18	6,3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	15	7,5
Ministerio de Salud	15	5,3
Ministerio de Justicia y Paz	13	6,8
Dirección General del Servicio Civil	11	4,9
<b>Satisfacción promedio total</b>	<b>1.040</b>	<b>6,7</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2012.

a quien se responsabilizó por la fuga de un borrador del fallo sobre el caso de la minería a cielo abierto en la zona de Crucitas, en San Carlos<sup>24</sup>. Aparentemente, este funcionario compartió la información con la empresa involucrada en el proceso judicial.

Este es un tema muy conflictivo, que desde el 2010 ha suscitado numerosas acciones colectivas. En ese contexto, la fuga del borrador de la sentencia abrió interrogantes en los medios de comunicación y las redes sociales sobre la neutralidad del Poder Judicial frente a intereses particulares, y generó una discusión pública entre los grupos involucrados en el caso -ambientalistas, académicos y empresarios-, una situación poco conveniente para la imagen del Poder Judicial.

Estos dos casos llaman la atención sobre un tema mencionado en pasadas entregas de este Informe: los criterios de selección de los magistrados suplentes. A la luz de estos hechos parece importante retomar la discusión sobre la necesidad de que esos funcionarios sean, además, litigantes activos. En los hechos antes comentados, la actuación de dos magistrados puso en tela de juicio la independencia y neutralidad del Poder Judicial, con lo cual la institución se alejó de su típico rol de actor que dirime conflictos, para pasar a la arena política como el responsable del conflicto.

El tercer acontecimiento fue la discusión, en el seno de la Corte Plena, sobre la decisión del Fiscal General de rastrear las comunicaciones de tres magistrados de la Sala Tercera, ante aparentes contactos de estos con políticos implicados en la apelación del caso Caja-Fischel, de conocimiento en ese tribunal. Esta discusión provocó una primera decisión -abrir una investigación contra el Fiscal General-, que generó polémica en la opinión pública y un debate sobre la posibilidad de que la Corte pretendiera vulnerar la autonomía de la Fiscalía General. El acuerdo de investigar fue anulado posteriormente.

Las discusiones en la Corte, e incluso una propuesta de censura al Ministerio Público, ilustraron las tensiones entre

esta dependencia y la cúpula judicial, pero también a lo interno de esta última.

En suma, los tres acontecimientos reseñados muestran, además de las tensiones políticas dentro del Poder Judicial, la apertura de debates públicos nada convenientes acerca de su neutralidad e independencia, a raíz de la amplia cobertura mediática que recibieron estos hechos.

Desde el punto de vista de la administración judicial, aunque en el balance general los indicadores agregados mostraron mejoras, resulta preocupante que estas discusiones de naturaleza política puedan afectar la legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía costarricense.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL PODER JUDICIAL COMO ACTOR POLÍTICO EN LA SOCIEDAD COSTARRICENSE,**  
 véase Vindas, 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Política exterior

En esta sección se evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, tanto en los principales foros internacionales como en las relaciones con los demás países. El análisis se realiza teniendo en cuenta que la conducción de la política exterior costarricense es bicéfala. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político de las relaciones internacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también llamado la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras.

Dada esta división de funciones, la evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2011 arroja resultados disímiles. En lo que concierne a las competencias de la Cancillería el balance es negativo. En

el año bajo análisis no hubo acciones significativas que posicionaran al país como defensor de los derechos humanos y los valores democráticos en el plano internacional, ni que sostuvieran el protagonismo que se logró en la administración anterior (2006-2010). Más aun, en la segunda mitad del 2010 y todo el 2011 dos temas ocuparon gran parte de la atención y del trabajo realizado por este Ministerio: el conflicto con Nicaragua, que resultó en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia y sobre la cual aún no hay un resultado definitivo, y las denuncias de irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. En este contexto se dio un cambio de Canciller, algo poco común en esta cartera. De manera que, en general, los primeros dos años de la presente administración mostraron problemas en la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las acciones implementadas fueron más reactivas que propositivas, y no hubo evidencia de prioridades y lineamientos claros en esta materia (recuadro 5.8).

En el caso del Ministerio de Comercio Exterior el balance es más bien positivo, pues es un área que sigue mostrando dinamismo y acciones concretas dirigidas a la extensión y el fortalecimiento de la participación del país en los mercados internacionales. En términos generales la estrategia comercial de esta administración no se aleja de la implementada en el gobierno anterior, lo cual refleja la voluntad de seguir promoviendo la vinculación de Costa Rica a la economía global.

A este punto conviene mencionar que para la elaboración de este capítulo se procuró acceder a información de fuente primaria sobre dos temas centrales para la evaluación de la política exterior. El primero es el detalle de los nombramientos realizados en el Servicio Exterior y el registro histórico de los efectuados en las anteriores administraciones. El segundo tiene que ver con la agenda de política exterior del país. Se intentó conocer las acciones impulsadas por las embajadas de Costa Rica alrededor del mundo, y el presupuesto general de las mismas.

## RECUADRO 5.8

**Política exterior como política de Estado**

La actuación de Costa Rica en el plano internacional ha tenido períodos de gran dinamismo y proyección. Este comportamiento, sin embargo, no ha sido lineal. Se han dado puntos de inflexión, particularmente durante el siglo XX. El más destacado corresponde a la gestión de Gonzalo Facio como Canciller (1970-1978), por lo que se habla de “un antes y un después de Facio”, un período que el mismo Canciller denominó como “de madurez de la nueva política internacional de Costa Rica”. Otros expertos indican que en 2000 ocurrió otro giro importante, cuando se comenzó a observar una profundización temática y no solo un tratamiento general de los asuntos de la agenda exterior (Murillo-Zamora, 2012).

No se han identificado con claridad los principios de la política exterior del país, sobre todo en lo concerniente al componente político y diplomático, aunque hay cierto consenso sobre la existencia de algunos pilares que pueden considerarse como tales. En ese sentido sobresalen la universalidad de las relaciones diplomáticas, la solidaridad entre las naciones y el “latinoamericanismo”. A estos se suman la libertad, la autonomía, la democracia, la igualdad y, más recientemente, la defensa de los derechos humanos, la vigencia del derecho internacional, la paz y el desarrollo sostenible.

Más allá de este consenso básico, el país no tiene una política de Estado definida en esta materia, entendida como una estrategia que combine los intereses, valores y principios que sirven de fundamento a la

sociedad y al gobierno costarricenses, así como su orientación política, económica, social y cultural, por una parte, y la naturaleza y dinámica del sistema internacional, por la otra (Murillo-Zamora, 2012). Al no existir ese enfoque integral, la flexibilidad y aplicación de los principios rectores antes mencionados dependerá del gobierno de turno, según sean la coyuntura y el estado de las relaciones de poder en el contexto mundial. Y aunque esto puede ser útil en determinadas circunstancias, también es cierto que la defensa sostenida de esos principios a lo largo del tiempo le permitió al país conquistar una destacada posición en el concierto de las naciones.

En la práctica de los últimos años, la excepción ha sido el trabajo en el área de comercio exterior. Costa Rica ha dado un fuerte impulso a su agenda comercial a través de Comex, en cuyo ámbito sí podría hablarse de una política de Estado, con un discurso coherente que se ha sostenido en el tiempo.

En suma, el país requiere una política de Estado que refleje su vocación democrática en el plano internacional. Esta debe cimentarse en valores y principios programáticos que trasciendan los gobiernos de turno, y que sean impulsados por un cuerpo diplomático profesional, responsable y sometido a los más altos estándares de control y rendición de cuentas. Los acontecimientos de 2010 y 2011 dan cuenta de esa necesidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo-Zamora, 2012.

divergencias se sumó una serie de denuncias por aparentes irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. Estas dos situaciones marcaron la gestión de la Cancillería durante el 2011 y tuvieron un efecto negativo en el plano doméstico.

En efecto, el diferendo con Nicaragua acaparó la agenda de política exterior y dificultó el acercamiento a la región centroamericana anunciado por el Gobierno a inicios de su gestión. Las medidas tomadas en respuesta al conflicto acarrearón otras situaciones desafortunadas. La más significativa fue la derivada de las denuncias de corrupción en el proyecto de la “Carretera 1856”, también conocida como “trocha fronteriza”, a lo largo del margen sur del río San Juan. Los medios de comunicación dieron a conocer pagos indebidos a contratistas encargados de la construcción de la vía, y aunque las irregularidades no se dieron en la Cancillería, sí afectaron la política exterior, al agravar las ya deterioradas relaciones con Nicaragua.

Como es sabido, en 2010 Costa Rica planteó una demanda contra Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando una incursión en el territorio nacional y daño ambiental en una zona de humedales, por efecto del dragado del río San Juan. Con ese antecedente, el impacto ambiental que generó la construcción de la trocha fue utilizado por los medios de comunicación y los líderes políticos nicaragüenses para acentuar las diferencias entre ambos países. A ello hay que agregar que los casos denunciados también tuvieron efectos negativos en el ámbito nacional.

Por su parte, las denuncias por anomalías en los nombramientos del Servicio Exterior hicieron que la Asamblea Legislativa llamara al Canciller a dar explicaciones sobre el tema. Esta situación puso en entredicho la legitimidad de algunas designaciones y generó una pugna interna entre las instancias políticas y los órganos técnicos de la Cancillería. Esta contradicción es reflejo de las discrepancias, a veces irreconciliables, entre el criterio técnico y la decisión política que culmina con resultados negativos, un asunto

Partiendo de la premisa de que el trabajo desplegado desde la Cancillería representa solo una parte del universo de actividades en el ámbito de la política exterior, se consideró importante evaluar también la labor de varias embajadas estratégicas. No obstante, en ninguno de los dos casos se logró obtener la información requerida.

### Crisis política en aparato de conducción entorpece gestión de la Cancillería

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reseñaron las principales medidas tomadas por el país en el conflicto con Nicaragua, y el debate que ello suscitó entre jerarcas de la anterior administración y la actual. A estas

señalado también en otras secciones de este capítulo. Sobre este particular conviene señalar una vez más la necesidad de mejorar el sistema de selección del Servicio Exterior, de manera que se actúe con total transparencia y se garantice la idoneidad del personal acreditado en el extranjero.

Con esos dos temas de fondo, en julio de 2011 la Presidenta de la República anunció el retiro del Canciller y su reubicación como jerarca del Ministerio de Ambiente. Como sustituto se nombró al embajador de Costa Rica ante la OEA. Aunque las razones de la sustitución no fueron aclaradas, expertos consultados consideran que los motivos se relacionan, precisamente, con los nombramientos irregulares en cargos diplomáticos y el manejo del diferendo con Nicaragua (Murillo-Zamora, 2012). En todo caso, lo cierto es que los primeros dos años de gestión en la Cancillería culminaron con una crisis política y un cambio de jerarca pocas veces visto en esta cartera.

El nuevo Canciller se ha concentrado fundamentalmente en la defensa de la posición costarricense en el conflicto con Nicaragua, y ha dado un mayor espacio y visibilidad al Vicecanciller en la atención de los demás temas de la agenda. En ese sentido es evidente que se ha restado énfasis al tema ambiental que, al menos en el plano discursivo, caracterizó la gestión del ministro anterior (Murillo-Zamora, 2012).

### Participación de bajo perfil en foros internacionales

Para Costa Rica la participación en los foros multilaterales y binacionales es una actividad estratégica, ya que la pequeñez de su economía y su territorio limita sus márgenes de acción en el escenario mundial.

Los resultados de la gestión durante el período 2010-2011 indican que el país mantuvo su presencia en los principales foros internacionales, pero su participación tuvo un bajo perfil (cuadro 5.14). De hecho, en la actualidad Costa Rica no tiene ningún proyecto innovador que esté impulsando en el escenario mundial, como sí lo hizo la administración anterior con las iniciativas Paz con la Naturaleza, el llamado

Consenso de Costa Rica y el Tratado de Comercio de Armas (en inglés *Arms Trade Treaty*).

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) las acciones han gravitado fundamentalmente sobre asuntos de seguridad y crimen transnacional organizado. La estrategia hacia el Istmo ha sido reactiva, motivada por la problemática de inseguridad regional y los altos índices de criminalidad asociados al crimen organizado, a los cuales Costa Rica no se ha podido sustraer. Sin embargo, la ausencia de la presidenta Chinchilla en las cumbres ordinarias de mandatarios centroamericanos es una estrategia errónea, que genera un “autoaislamiento” y podría restarle apoyos frente al conflicto con Nicaragua (Murillo-Zamora, 2012).

En este contexto, durante el año en estudio destacan solo dos declaraciones con resultados concretos, emanadas del seno del SICA y apoyadas por Costa Rica: la incorporación de Perú como observador regional, así como de Australia y la República de Corea como observadores extrarregionales, y la creación del Fondo de Fomento Centroamericano de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (Focagir).

En la OEA el panorama no es muy distinto: son pocos los resultados concretos y significativos. El país suscribió la resolución denominada “Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”, por medio de la cual los Estados miembros levantaron la suspensión impuesta a Honduras en 2009, tras el golpe de Estado contra el entonces presidente Zelaya. También se apoyó la propuesta de crear una “Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia”, en apego a los principios de derechos humanos que tradicionalmente Costa Rica ha defendido.

No obstante ese impulso, el país enfrenta una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) conocida como el “caso Gretel Artavia Murillo y otros versus Costa Rica”, por presunta violación de los derechos a la vida privada y familiar, del derecho a fundar una familia y del derecho a la igualdad y no

discriminación, todo ello debido a la no aprobación de la “Ley sobre fecundación *in vitro* y transferencia embrionaria” (Chacón-Araya y Corrales, 2012). Cabe recordar que, antes de iniciar el proceso ante la Corte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió dos prórrogas a la Asamblea Legislativa para que aprobara esa legislación, cosa que no sucedió.

Con respecto a la participación en la ONU, destaca fundamentalmente la promoción de candidaturas nacionales en varias instancias de la organización. La más destacada fue la elección de Costa Rica, por primera vez, en el Consejo de Derechos Humanos. Se obtuvo uno de los tres puestos asignados al grupo latinoamericano y del Caribe para el período 2011-2014. Otras designaciones logradas fueron: i) la presidencia del Comité de Información de la Asamblea General, hasta el 2013, ii) la elección por tercera vez como miembro alterno en el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta el 2014, y iii) la reelección por tercera vez del ex canciller Bernd Niehaus en la Segunda Vicepresidencia de la Comisión de Derecho Internacional para el período 2012-2017.

En materia de relaciones bilaterales, los encuentros más importantes se dieron con Panamá, Nicaragua, El Salvador y México. Debe recordarse que en los últimos años Costa Rica y Panamá han forjado una estrecha relación y mantienen fuertes lazos en tres áreas de trabajo: cooperación internacional, seguridad transfronteriza y relaciones comerciales.

En cuanto a Nicaragua, a pesar de las tensiones por el conflicto fronterizo, en 2011 se acordó de manera conjunta la creación del “Mecanismo de acciones policiales y de seguridad” por medio del cual se busca coordinar medidas de prevención, control y lucha contra la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

Finalmente, en las reuniones binacionales con El Salvador y México se trataron temas de cooperación y seguridad regional, aunque aún sin resultados palpables para los intereses costarricenses.

CUADRO 5.14

**Objetivos prioritarios y acciones de la política exterior costarricense. 2010-2011**

<b>Objetivo prioritario</b>	<b>Acciones o participaciones</b>
Fortalecer la relación de Costa Rica con Centroamérica	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regreso a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.</li> <li>■ Conferencia Internacional de Donantes en apoyo a la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica.</li> <li>■ Reunión Intersectorial de Relaciones Exteriores, Seguridad/Gobernación y Defensa de Centroamérica.</li> <li>■ Participación en cumbres y coordinación permanente con los órganos de la integración centroamericana.</li> <li>■ Reuniones bilaterales con El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua.</li> </ul>
Fortalecer relaciones con la región Asia-Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Visita del Canciller a Qatar, China, Corea, India y Japón.</li> <li>■ Visita del Príncipe Akisino de Japón</li> </ul>
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Liderazgo de Costa Rica en el proceso de negociación.</li> <li>■ Ofensiva de cabildeo en Europa.</li> <li>■ Elaboración de textos para su traducción y posterior firma.</li> </ul>
Relaciones con el hemisferio occidental	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Visita del Canciller a Estados Unidos.</li> <li>■ Acercamiento con países del Caribe.</li> </ul>
América Latina	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reapertura de embajadas en Bolivia y Paraguay.</li> <li>■ Reunión del Canciller con su homólogo de Brasil.</li> <li>■ Visita del Canciller a Brasil.</li> <li>■ Trabajo intenso con el Gobierno mexicano, incluyendo visitas del Canciller.</li> <li>■ Reunión con el Vicecanciller de Argentina.</li> </ul>
Nuevos enfoques en la ONU y sus organismos multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consultas institucionales con entes rectores nacionales para identificar áreas prioritarias de las políticas nacionales que se desea defender en foros internacionales.</li> <li>■ Participación activa en las actividades realizadas en el marco de la LVI Asamblea General, incluidas comisiones y órganos especializados.</li> <li>■ Participación en la Reunión de Alto Nivel sobre el Año Internacional de la Diversidad Biológica.</li> <li>■ Copatrocinio del encuentro denominado "Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres".</li> </ul>
Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colaboración y coordinación con órganos responsables de tratados de derechos humanos de la ONU.</li> <li>■ Impulso a la instauración de una comisión interinstitucional nacional en materia de derechos humanos.</li> <li>■ Impulso, en conjunto con Belice, a la pronta conclusión de las negociaciones sobre la Convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia.</li> <li>■ Fomento de la educación en derechos humanos en el marco de la Plataforma sobre Educación y Formación en Derechos Humanos de la ONU.</li> </ul>
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participación en el proceso preparatorio de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.</li> <li>■ Participación en la Negociación del II Canje de Deuda por Naturaleza entre Costa Rica y Estados Unidos.</li> </ul>
Negociación y tramitación de convenios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Negociación de convenios sobre seguridad, cooperación judicial y transporte internacional.</li> <li>■ Tramitación de tratados internacionales en la Asamblea Legislativa.</li> <li>■ Firma del Convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del Caribe.</li> </ul>
Candidaturas en foros internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Integración al Consejo de Derechos Humanos de la ONU.</li> <li>■ Presencia en varios foros internacionales.</li> </ul>
Impulso a la emergente industria aeroespacial	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Apoyo los esfuerzos de la empresa Ad Astra Rocket para la construcción del motor de plasma.</li> <li>■ Firma de acuerdo de cooperación entre Costa Rica y la Secretaría General del SICA para la promoción de la industria aeroespacial en la región.</li> </ul>
Costa Rica multilingüe	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Memorando de entendimiento entre Costa Rica y Canadá, con el fin de impulsar la "movilidad juvenil", esto es, la posibilidad de que jóvenes de ambos países combinen sus actividades de empleo y estudio con viajes y vivencias en el exterior.</li> <li>■ Promoción del multilingüismo en coordinación con el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local el INA y la Fundación Costa Rica Multilingüe.</li> </ul>

Fuente: Murillo-Zamora, 2012.

### Se mantiene dinamismo de la política exterior comercial

Durante el 2011 las acciones de política exterior en materia comercial fueron consistentes con la estrategia que el país ha seguido en los últimos años: la incursión en nuevos mercados y el fortalecimiento de los lazos comerciales ya existentes.

En esta área el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) ha jugado un rol determinante. La permanencia, desde la administración anterior, de los más altos jerarcas del Ministerio, junto al carácter prioritario que la presente administración ha continuado dándole al comercio exterior, le ha permitido al país mantener una clara línea de trabajo en esta materia. Esto se ha traducido en el crecimiento y diversificación de la oferta exportable del país -especialmente para los sectores de la “nueva economía”, lo que a su vez ha dado un fuerte impulso a la economía doméstica en términos agregados. En el capítulo 3 de este Informe se analizan en detalle los resultados macroeconómicos de la estrategia de comercio exterior en el 2011.

Al menos dos grandes áreas de trabajo orientaron los esfuerzos en materia comercial durante el período en estudio: i) relaciones con regiones o países específicos según las prioridades comerciales del país, y ii) acciones en el marco de los foros globales que constituyen la institucionalidad multilateral de comercio exterior.

En el primer ámbito destaca el impulso de tratados de libre comercio

con regiones estratégicas, ya sea que se tratara de iniciativas iniciadas en anteriores administraciones, como el tratado de libre comercio con China, o bien de la construcción de nuevas alianzas comerciales, como el estudio de factibilidad para un TLC con Corea. En general, las acciones realizadas en los últimos años, y el 2011 no fue la excepción, se han concentrado en los tres principales socios comerciales del país: Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Otros focos de atención son la búsqueda de un acercamiento a la región Asia-Pacífico y la profundización de los vínculos comerciales con otras naciones de América del Sur y el Caribe (cuadro 5.15).

En el ámbito de los foros multilaterales destaca el acercamiento a la región Asia-Pacífico y la promoción del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el primer caso se realizaron negociaciones con Rusia en el marco de la OMC, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso para productos agrícolas.

Como ya se mencionó, el país sigue aspirando a una membresía en el Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés). En 2011 los países que conforman ese organismo le otorgaron la condición de Observador Invitado en el grupo de Acceso a Mercados. Esta participación se suma a la que ya tenía Costa Rica en el foro de Pequeña y Mediana Empresa y en el de Expertos en Inversión. Además, en marzo de

2012 se logró la admisión del país como miembro observador de la Alianza del Pacífico, una agrupación conformada por las economías más dinámicas de la región -México, Colombia, Perú, Chile y Panamá como observador-, cuyo objetivo es promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad (Chacón-Araya y Corrales, 2012).

En el marco de la OCDE el país tiene una amplia agenda para dar a conocer su interés de formar parte de la organización, en concordancia con el lineamiento estratégico establecido en 2010 por Comex. Se ha participado en diferentes espacios de discusión dentro de la entidad, tales como la realización de estudios sobre infraestructura de telecomunicaciones, agua, electricidad y transporte, la Iniciativa de Colaboración de Comercio y Empleo, y un proyecto para diseñar políticas públicas para atraer inversión extranjera enfocada en innovación, investigación y desarrollo, entre otros. Asimismo, se impulsaron acciones para excluir a Costa Rica de la lista de países que no cumplen el estándar de transparencia fiscal definido por la OCDE (Comex, 2012).

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL 2011, véase Murillo-Zamora, 2012, y Chacón-Araya y Corrales, 2012 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

CUADRO 5.15

**Principales acciones del Comex durante el 2011, por región**

<b>Región</b>	<b>Acciones</b>
<b>América del Norte</b>	
TLC-CA	Adopción de decisiones relacionadas con la operación del tratado, en el marco de la primera reunión de la Comisión de Libre Comercio. Puesta en marcha de la Iniciativa de Facilitación del Comercio, en colaboración con el BID, para implementar mejores prácticas en el movimiento de bienes en la región y dinamizar el comercio entre los países signatarios del acuerdo.
TLC Centroamérica - México	Se concluyó la negociación del proceso de convergencia de los tratados de libre comercio de los países centroamericanos con México.
TLC con Canadá	Inicio de la primera ronda de negociación.
<b>Centroamérica y Panamá</b>	
SICA	Negociación e incorporación de un capítulo de comercio electrónico en el Tratado de Inversión y Comercio de Servicios Centroamericanos. Suscripción y puesta en vigencia de trece reglamentos técnicos. Conclusión de siete reglamentos técnicos para someter a consulta pública internacional. Actualización del Reglamento Centroamericano de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Reducción o eliminación de aranceles aplicables a materias primas no producidas en la región. Ofensiva para procurar que la designación del Secretario General de la Sica se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos.
Panamá	Firma y ejecución de un memorándum de entendimiento para establecer un mecanismo permanente de alto nivel para la coordinación y facilitación del comercio fronterizo, el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en materia de integración e intercambio comercial, así como el fortalecimiento de la posición y capacidad de negociación frente a otros socios comerciales.
<b>Europa</b>	
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (Aacue)	Traslado del Acuerdo al Consejo Europeo, para su discusión. Gestiones para mantener el Sistema Generalizado de Preferencias mientras entra en vigor el Aacue.
Asociación Europea de Libre Cambio (AELC)	Lanzamiento de negociaciones.
<b>Asia</b>	
China	Aprobación del TLC. Coordinación con autoridades sanitarias y fitosanitarias de ambos países para avanzar en la suscripción de protocolos sanitarios. En conjunto con Procomer, desarrollo de una estrategia para promover el aprovechamiento del TLC y el conocimiento del mercado chino. Celebración de la Cumbre Empresarial Costa Rica-China en marzo de 2011, con participación de más de 150 empresarios y varias delegaciones de ese país.
Singapur	Dictamen favorable del TLC con ese país, en la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa.
Corea	Elaboración y presentación de un estudio de factibilidad para la negociación de un TLC.
Japón	Acercamiento con miras a explorar una mayor vinculación comercial.
India	Propuesta para la negociación de un tratado bilateral para la promoción y protección recíprocas de la inversión.
<b>América del Sur y el Caribe</b>	
Perú	Conclusión de la negociación del TLC, firmado el 26 de mayo de 2011. Envío del acuerdo para consideración de la Asamblea Legislativa. En conjunto con Procomer, desarrollo de una estrategia para promover el aprovechamiento del TLC y el conocimiento del mercado peruano.
Chile	Adopción de nueve decisiones en el marco de la reunión de la Comisión de Libre Comercio, en temas como la creación de un comité de reglas de origen, y la confección de la lista de árbitros para los procesos de solución de controversias. Acuerdo para implementar la transmisión electrónica de los certificados de origen del TLC.
Colombia	Exploración de oportunidades de comercio e inversión.
Caricom	Acciones para lograr la participación de más países caribeños en el TLC. Reuniones de alto nivel, con apoyo de misiones empresariales, para promover la aprobación del TLC con la Caricom por parte de Jamaica Fortalecimiento de los lazos comerciales con Barbados.

Fuente: Elaboración propia con base en Comex, 2012.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Steffan Gómez-Campos, quien contó con el apoyo de Juan Guillermo Murillo como investigador asociado.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** “Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense”, de Karen Chacón Araya y Fraya Corrales; “La gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica”, de Jimmy Cruz; “Desempeño legislativo en la legislatura 2011-2012”, de Steffan Gómez-Campos y Juan Guillermo Murillo; “La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua”, de Carlos Murillo Zamora; “Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo (2010-2011)” y “Visión de los líderes empresariales y sociales sobre el Gobierno y el país”, de Alonso Ramírez; “Acciones colectivas en Costa Rica”, de Pablo Ramírez; “Administración de Justicia en Costa Rica 2011”, de Emilio Solana; “Segunda Legislatura: la Alianza por Costa Rica”, de Jean Paul Vargas Céspedes, y “El Poder Judicial como actor político en la sociedad costarricense”, de Sofía Vindas.

**Se realizaron las siguientes contribuciones especiales:** “Principales hallazgos del cuestionario de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic)”, de Evelyn Villarreal; “Algunas consideraciones en torno a la alegada impunidad penal en la justicia costarricense”, de Ricardo Salas; “Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional”, de Rafael Segura; “Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas”, de Karla Meneses; “Misión de observación estudiantil de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica al plebiscito revocatorio de mandato de Pérez Zeledón (diciembre 2011)”, de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR; “Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos”, de Ronald Chacón Badilla; “Análisis

de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop)” y “Análisis comparativo del índice de desarrollo humano cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del índice de gestión municipal de la Contraloría General de la República”, de Ronald Alfaro.

**Se agradecen los comentarios y el aporte de información de:** Juan Carlos Amador, de la Dirección General de Adaptación Social; Marta Asch y Franklin González, del Poder Judicial; Ricardo Agüero y Sandra Herrera, de la Asamblea Legislativa; Ronald Chacón, del Tribunal Supremo de Elecciones. Se agradecen especialmente las revisiones del borrador del capítulo y los comentarios a Pablo Barahona, Pedro León, Constantino Urcuyo, Manuel Rojas, José Manuel Arroyo y Ronald Alfaro.

**La edición técnica** fue realizada por Steffan Gómez-Campos, Jorge Vargas-Cullell y Ronald Alfaro.

**La revisión de cifras** la efectuó Antonella Mazzei.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 29 de mayo, 8 de junio y 30 de julio de 2012, con la participación de Ricardo Agüero, Ileana Aguilar, Ronald Alfaro, Juan Carlos Amador, Laura Arguedas, José Manuel Arroyo, Marta Asch, Margarita Bolaños, Arnoldo Brenes, Gilberth Calderón, Wilson Campos, Marvin Carvajal, Karen Chacón, Rosa Cheng, Fraya Corrales, Ludovico Feoli, Laura Fernández, Edith Fonseca, Franklin González, Priscilla Raquel Hernández, Sandra Herrera, Martha Ledezma, Pedro León, Conrado Mauricio, Marco Vinicio Méndez, Guido Miranda, Luis Paulino Mora, Sergio Moya, Carlos Murillo, Mercedes Peña, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Juvenal Ramírez, Pablo Ramírez, Harys Regidor, Luis Guillermo Rivas, Manuel Rojas, William Segura, Emilio Solana, Luis Guillermo Solís, Jorge Umaña, Constantino Urcuyo, Carolina Vargas, Jean Paul Vargas, María Elena Vásquez, Sofía Vindas, Verónica Wachong y Joyce Zürcher.

## NOTAS

**1** El índice de nacionalización partidaria permite identificar cuán homogénea es la distribución de los votos a favor de un partido en todo el territorio nacional.

**2** Para calcular el índice de desarrollo humano cantonal el PNUD utiliza la misma metodología que mide el índice de desarrollo humano de los países. Para más información consúltese PNUD-Costa Rica y UCR, 2011. En el caso del índice de gestión municipal, la CGR evalúa 61 indicadores agregados en cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. Para más detalles véase CGR, 2012b.

**3** El coeficiente de correlación lineal ( $r$  de Pearson) asume valores entre  $-1$  y  $+1$ , y refleja el nivel de asociación entre las variables analizadas. La interpretación considera dos elementos: i) el valor indica la intensidad o grado de asociación. Cuanto más cercano a la unidad sea el valor " $r$ ", mayor será el grado de relación lineal, y cuanto más cercano a 0, menor será la relación entre las variables; ii) el signo indica el tipo de asociación: positiva o negativa. Un coeficiente de correlación igual a  $+1$ , indica una relación lineal perfecta positiva. Un valor igual a  $-1$ , indica una relación lineal perfecta negativa (Gómez-Barrantes, 2011).

**4** No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

**5** En 1998, el TSE publicó un manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, en el cual se establece que cada Concejo Municipal tiene la obligación de dictar un reglamento para estos efectos (TSE, 1998). En el caso de Pérez Zeledón ese instrumento se encuentra vigente desde septiembre de 1999.

**6** Para mayor detalle sobre la conformación de los gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.

**7** Para mayor detalle sobre los gabinetes en sistemas presidencialistas puede consultarse: Stepan y Skach, 1993; Mainwaring y Shugart, 2002; Martínez-Gallardo, 2011.

**8** Los nueve ministerios encargados de las áreas prioritarias del Gobierno son: Obras Públicas y Transportes, Salud, Educación Pública, Bienestar Social y Familia, Seguridad Pública, Comercio Exterior, Hacienda, Presidencia y Relaciones Exteriores y Culto.

**9** Las encuestas de percepción del gobierno realizadas por la empresa de Unimer para el periódico *La Nación* muestran una caída dramática en el porcentaje de aprobación del Gobierno, que pasó de 41% en octubre de 2010, a 23% en enero de 2012. La mayoría de las personas entrevistadas han cuestionado el liderazgo presidencial. En julio de 2010, el 74% reconoció el liderazgo presidencial, mientras que en enero de 2012, solo lo hizo un 13%.

**10** Refiere a legislación que, por sus alcances, tiene impacto sobre el desarrollo humano del país. En particular destacan: reformas constitucionales, creación de parques nacionales y zonas protegidas, creación de tribunales, modificaciones a la división político-administrativa del país, legislación que amplía o concede derechos específicos y genera nuevas obligaciones al Estado, así como convenios y tratados internacionales cuando, por su naturaleza, inciden en aspectos del desarrollo humano,

por ejemplo, acuerdos sobre derechos humanos, legislación fiscal o conservación ambiental, entre otros.

**11** La Sala Cuarta declaró inconstitucional el proyecto por dos errores de fondo: i) el Presidente de la comisión especial que estudió la propuesta -del partido oficialista- extendió el plazo para la discusión de mociones sin la debida aprobación del Plenario, y ii) el Directorio Legislativo no publicó el proyecto en el diario oficial *La Gaceta*, tal como establece la reglamentación parlamentaria.

**12** El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre una transacción determinada (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso el término alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición, al impulsar propuestas legislativas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de diputados de un partido, mayores son los costos de transacción que debe asumir para lograr la aprobación de sus iniciativas.

**13** La oferta legislativa se define como la totalidad de leyes aprobadas durante la legislatura en estudio. La demanda legislativa se construye a partir de los temas y proyectos identificados como prioritarios para el desarrollo del país, según diversos sectores de la opinión pública y la sociedad civil. Se usan dos fuentes de información. La primera es una revisión diaria de las páginas editoriales de tres periódicos de circulación nacional: *La Nación*, *La República* y el *Diario Extra*. La segunda fuente es una consulta a personas expertas realizada por medios electrónicos; desde su punto de vista y área de especialidad, cada consultado identifica los proyectos de ley que considera prioritario. Este año se solicitó el criterio de setenta representantes de diversos sectores: académico, empresarial, medios de comunicación, político y de la sociedad civil organizada. Se obtuvo respuesta de treinta personas, para un porcentaje del 43%.

**14** Los ámbitos de acción acordados por la "Alianza por Costa Rica" fueron: i) acuerdos nacionales, ii) legislación y Presupuesto de la República, iii) control político, iv) administración de la Asamblea Legislativa, v) sanción, y vi) Directorio y comisiones.

**15** Entre los dieciocho puntos pactados destacan la inclusión del impuesto de renta global y mundial, la exoneración del impuesto de renta a los servicios públicos, la exoneración del impuesto de ventas a más de doscientos productos de la canasta básica, y la exoneración del IVA a los medicamentos.

**16** Las fracciones acordaron impulsar la "Ley para el cumplimiento del estándar de transparencia fiscal", la "Ley de fortalecimiento de la gestión tributaria", la "Ley para el manejo eficiente de las finanzas públicas", la ley que permitirá la emisión de títulos valores en el mercado internacional y la autorización al Poder Ejecutivo para pagar deudas de otras instituciones públicas.

**17** Los compromisos pactados entre el PUSC y el PLN incluyeron: apoyo a los proyectos que forman parte de la agenda fiscal del Gobierno, como la Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal, la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria y la Ley para el Manejo Eficiente de las Finanzas Públicas. Adicionalmente, la bancada socialcristiana se comprometió a apoyar la vía rápida o cualquier otro mecanismo que se considere oportuno para acelerar el trámite legislativo

de esas propuestas. Cabe mencionar que los proyectos de emisión de títulos valores en el mercado internacional (conocidos como "eurobonos"), Ley de Tránsito, Ley Reguladora de la Investigación Biomédica, Ley para la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico y Ley de Impuesto a Casinos, figuran entre los proyectos consensuados. Como contraparte, la fracción legislativa del PUSC solicitó al oficialismo incorporar a la agenda conjunta una lista de quince proyectos de su interés, entre ellos: la Reforma integral al Reglamento Legislativo, la Ley de Jurisdicción Constitucional y la Reforma integral a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. El PUSC pidió además que se investiguen las consultorías y el uso de fondos públicos para la construcción de la llamada "trocha fronteriza". Finalmente, se crearon cinco mesas de trabajo, para abordar los siguientes temas: i) manejo de la agenda parlamentaria, ii) prioridades del desarrollo regional, con énfasis en las regiones de menor desarrollo relativo, como las costas y, especialmente, Limón, iii) reformas estructurales para mejorar los problemas del gasto público y la evasión, iv) análisis de la crisis financiera de la CCSS, y v) investigaciones en materia de corrupción.

**18** El cuestionario completo se puede descargar gratuitamente de la página [www.oas.org/](http://www.oas.org/).

**19** Costa Rica Íntegra (CRI) es una naciente organización ciudadana de incidencia y activismo, cuyo interés fundamental es promover la transparencia, la ética pública y la lucha contra la corrupción.

**20** Se trata de los diferentes estudios de opinión efectuados por la Unimer en ese período. No se incluyen los datos de las consultas realizadas en 1997, 2006, 2007 y 2010.

**21** "Los datos recolectados hacen pensar más bien que el proceso de movilización social y política en torno al TLC fue atípico en sus características (...) Tras la convocatoria a referéndum, la movilización social, tanto a favor como en contra, no respondió estrictamente a esquemas de protesta, sino más bien a los de una campaña electoral. Esto explica que no aparezcan altos registros de acciones colectivas en esos años" (Programa Estado de Nación, 2010).

**22** En noviembre de 2011 se emitió la instrucción general 01/2011, sobre el procedimiento para valoración jurídica de partes o informes policiales y destrucción de drogas de uso no autorizado decomisada sin vinculación a alguna actividad delictiva (Fiscalía General de la República, 2011).

**23** El criterio de oportunidad está previsto en el artículo 22 del Código Procesal Penal. Consiste en la posibilidad de que el Ministerio Público llegue a un acuerdo con el imputado, con el propósito de prescindir total o parcialmente de la persecución penal, o bien de limitar la investigación solo a algunos delitos, o solo a algunas personas.

**24** Cabe recordar que este caso involucró a una empresa privada que inició operaciones para explotar yacimientos de oro en la zona de Crucitas, al amparo de un decreto ejecutivo que declaraba de conveniencia nacional e interés público esa actividad. Ante diversas denuncias por el impacto ambiental del proyecto, una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión otorgada a la empresa. La Sala Primera era la encargada de confirmar o anular esa sentencia