

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	223
Valoración general	225
Aspiraciones	226
Valoración del Décimosexto Informe	226
Introducción	227
Sistema electoral y de partidos políticos	228
Análisis de las elecciones nacionales de febrero del 2010	228
Análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2010	232
Gestión política responsable	238
Predominan los convenios y tratados internacionales en la legislación aprobada	239
Legislación aprobada coincide poco con las necesidades identificadas por diferentes sectores	240
Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas	243
Continúa la ampliación de obligaciones del Estado, sin que aumente la capacidad para su cumplimiento	245
Convivencia ciudadana	245
La protesta social se mantuvo estable en el 2010	246
Sin respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social	246
Débil relación entre los ciclos económicos y la protesta social	247
Sindicatos, los más activos; trabajo y legislación, los temas más frecuentes	247
Inseguridad ciudadana no moviliza a la población	248
Administración de la justicia	248
Deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial	248
Muestra mejoría en los grados de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta	251
El Poder Judicial y la política	251
Principales desafíos del sistema de administración de justicia	253
Política exterior	255
Bajo perfil de la política exterior en el PND 2011-2014	257
Nuevos socios y diplomáticos reconfiguran política exterior	257
Derechos humanos y seguridad internacional: temas predominantes en planteamientos ante la ONU	258
Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país durante el primer año de la administración Chinchilla	258
Aporte especial	265

HALLAZGOS RELEVANTES

» El 2010 fue un año de doble jornada electoral. En febrero se realizaron votaciones generales para elegir presidente, vicepresidentes, diputados y regidores municipales. En el proceso de diciembre se renovaron las nóminas locales: alcaldes, vicealcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito.

» El abstencionismo en las elecciones municipales se redujo cuatro puntos porcentuales, al pasar de 76% en 2006 a 72% en 2010. La conformación de los concejos dejó a Liberación Nacional como el partido con mayor control de los gobiernos locales.

» Recién iniciadas las funciones de la administración Chinchilla (2010-2014), las tendencias políticas internas del Partido Liberación Nacional se avivaron, y desde muy temprano se perfiló un candidato para las elecciones presidenciales de 2014. Diversos sectores políticos criticaron el inicio prematuro de la campaña, argumentando que podría dificultar la gestión de la Presidenta y el nuevo Gabinete.

» En el Congreso se dieron serios roces dentro de la fracción liberacionista, e incluso la renuncia de uno de sus diputados, por diferencias de opinión con el Ejecutivo. Esas tensiones dificultaron la conformación de una bancada oficialista cohesionada al menos en el discurso político. La oposición logró un triunfo al apropiarse del Directorio Legislativo de cara a la legislatura 2011-2012.

» El inicio de la discusión legislativa estuvo marcado por un tema políticamente complejo y de poco apoyo popular. Los congresistas presentaron un proyecto de ley para elevar sus salarios en un 72%. A la postre el plan fue desechado por la presión de la opinión pública y otros partidos de oposición, así como por la aparente infracción del artículo 48 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, que castiga con prisión a quien sancione una ley que le favorezca.

» La Sala Constitucional detuvo el proceso que se encontraba en marcha dentro del Tribunal Supremo de Elecciones, para realizar un referéndum sobre la unión civil entre personas del mismo sexo. De acuerdo con la Sala, la consulta popular era violatoria y discriminatoria de los derechos humanos, por cuanto los derechos de las minorías no pueden ser sometidos a decisión por mecanismos de democracia directa.

» En abril se suscitó un conflicto entre estudiantes y funcionarios de la Universidad de Costa Rica y agentes del Organismo de Investigación Judicial, luego de que estos últimos ingresaran al campus universitario para arrestar a un oficial de tránsito de ese centro de estudios, sospechoso de un cobro indebido. El Poder Judicial determinó que el Ministerio Público y la Policía tienen el deber de investigar cualquier delito cometido en el territorio nacional, incluidos los campus universitarios. La Universidad, por su parte, mantuvo la posición de que tales hechos violaron su autonomía, y entre otras acciones, declaró el 13 de abril como "Día de la Autonomía Universitaria".

» Se llevó a cabo el juicio sobre el caso ICE-Alcatel, por pago de comisiones a empresarios y altos jerarcas del Estado. La Fiscalía comprobó que Alcatel entregó dádivas a los funcionarios públicos que tenían injerencia y poder de decisión en las contrataciones del ICE. El Ministerio Público solicitó penas de cárcel para un expresidente de la República, exdirectivos del ICE, la CCSS, representantes de Alcatel y otros empresarios.

» Cuatro fiscales del Ministerio Público emitieron una orden de indagatoria contra un exministro de la Presidencia, por el supuesto delito de peculado en el manejo de una donación del Banco Centroamericano de Integración Económica, en 2008. Con los recursos, el Ministerio de la Presidencia habría contratado servicios de consultoría sin someterlos a concurso, ni a controles del Estado.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2010

Indicador	2000	2005	2008	2009	2010
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	8,6	9,5	10,3
Tasa de cooperativización ^{b/}	27,1	28,5	30,4	29,8	35,1
Tasa de asociación solidarista ^{c/}	20,5	16,3	18,7	17,7	17,5
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{d/}	1.661	2.754	2.974	2.814	3.210
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	43	43	46
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	14	17	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	15	16	8
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	28	38	33
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	21	25	14
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	15	14	29
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	60	119	185	325
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa	11,3	19,2	36,2	51,8	69,3
Leyes aprobadas por iniciativa^{e/}					
Legislativo	53	56	48	65	66
Ejecutivo	48	12	39	24	47
Tutela de derechos humanos					
Casos en la Sala Cuarta ^{f/}	10.056	15.391	18.803	19.527	21.038
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.103	2.503	2.369
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	70	53	45
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{g/}					
Solicitudes de intervención ^{h/}	19.787	24.901	17.539	19.878	20.785
Investigaciones por denuncia ^{i/}		2.302	2.521	1.990	3.024
Gobierno local					
Ingreso total real (millones de colones de julio de 2006)	94.817,8	138.238,5	211.530,9	223.327,5	223.342,3
Ingresos tributarios reales	35.588	52.329	73.518	78.925	82.584
Carga tributaria ^{j/}	2,5	3,0	3,5	3,8	3,8
Presión tributaria ^{k/}	37,5	37,9	34,8	35,3	37,0
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	95	106	103
Número de jueces por cada 100.000 habitantes	12	15	18	18	19
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	574	589	599
Casos entrados netos por juez	869	737	733	790	764
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes	10.356	11.232	12.836	14.418	14.250
Proporción de casos terminados que utilizan medidas alternas, entre el total de casos terminados	2,4	6,4	5,0	4,5	5,3
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,8	13,6	13,2
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,6	1,0	0,6	0,6	0,5

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 de mayo del año *i* a 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 fallidos con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajusta a partir del año 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, a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

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

VALORACIÓN GENERAL

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, por un lado, en el ámbito electoral, esto es, en los reiteradamente bajos niveles de participación en los dos comicios organizados en 2010, en la escasa movilización social de la ciudadanía y en la amplia brecha que separa a los electores de los partidos. La ciudadanía no mostró fuertes simpatías hacia ninguna agrupación política, incluyendo a Liberación Nacional, que si bien sigue siendo el partido predominante en el país, en las elecciones municipales de diciembre experimentó una significativa caída en su caudal de votos con respecto a lo obtenido en 2006, hecho que quedó disimulado por la holgada diferencia que lo separó de sus contendores.

Esta erosión también se hizo evidente en el ámbito político, concretamente en las señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales. En efecto, cuando apenas iniciaba la nueva Administración se dieron inusitadas divisiones dentro de las filas liberacionistas que debilitaron al Poder Ejecutivo, tanto en su relación con el Legislativo como en su capacidad para conducir el aparato institucional.

Por otro lado, la erosión en la gestión del Estado fue notable en al menos tres áreas. El Congreso estuvo entrabado durante su primer año de labores, a pesar del "Pacto de Gobernabilidad" suscrito por los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, que en principio aseguraba al Ejecutivo los votos necesarios para sacar adelante su agenda de proyectos. Ciertamente aumentó la producción legislativa, pero se trató de leyes que en su mayoría no atienden las necesidades prioritarias del país, y se continuó con la práctica de aprobar normativa que concede derechos y amplía las obligaciones del Estado, sin crear los recursos financieros para satisfacer esos mandatos. La Ley de Tránsito, en discusión luego de casi cinco años, y el nulo avance de la urgente reforma fiscal demuestran la incapacidad del sistema político para articular intereses y avanzar en temas cruciales durante la legislatura 2010-2011.

La segunda área de debilidad en la gestión del Estado se origina en el sistema judicial, debido a la notable pérdida de dinamismo que revelan los principales indicadores de su desempeño. Se mantiene la tendencia de mayor congestión de casos y menor productividad de los operadores de justicia, en un contexto de aumento sostenido en los

asuntos entrados en materia penal, asociados al deterioro de los índices de seguridad ciudadana. Sin embargo, cabe resaltar también avances significativos en al menos cuatro áreas del sistema: i) mayor transparencia, ii) cambios en los procedimientos y en la legislación, iii) mayor inversión en recursos humanos y físicos, y iv) incorporación de herramientas tecnológicas para agilizar la administración de justicia. De consolidarse y fortalecerse en los próximos años, estos esfuerzos podrían ayudar a revertir la situación descrita.

Pero además el Poder Judicial enfrenta otro problema, y es su tendencia creciente a involucrarse, como un actor más, en conflictos de tipo político. En el presente capítulo se hace una primera aproximación al tema, mediante el análisis de la controversia que protagonizaron la Universidad de Costa Rica y el Poder Judicial en 2010, el procedimiento seguido para su resolución y las diferencias de criterio que ello generó entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este caso ejemplifica una actuación que trasciende el tradicional rol de árbitro, distante de los conflictos sociales, que desempeña el órgano judicial y que lo coloca en una posición vulnerable desde el punto de vista político.

Finalmente, la gestión del Estado tiene ante sí un gran desafío en el plano local. Los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2010 crearon un panorama político incierto, que augura dificultades para los gobiernos locales. La mayoría de los cantones del país están conformados por gobiernos de minoría o fragmentados, 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.

Junto al panorama descrito en los párrafos anteriores, tres situaciones dificultaron aún más el año político. La primera fue el contexto internacional de incertidumbre por los problemas económicos en Estados Unidos y la Unión Europea, los principales socios comerciales de Costa Rica. La segunda fue el deterioro de la situación fiscal, que limita la capacidad del Gobierno para aumentar el gasto público y la inversión social, como lo demandan amplios sectores del país. Y la tercera situación fue el conflicto con Nicaragua, que acaparó la agenda de política exterior durante el primer año de la administración Chinchilla y desplazó otras iniciativas en ese campo.

Lo sucedido durante el 2010 retrata, como se dijo, el proceso de erosión política y la incapacidad de acción del Estado, tendencias que no son nuevas y que los *Informes Estado de la Nación* han venido reportando en anteriores entregas. Sin embargo, en otro sentido este fue también un año atípico, pues resulta inusual que, tan temprano en una nueva

administración, problemas políticos como los aquí analizados emerjan con tanta fuerza. Tradicionalmente el primer año es más calmo, y el Gobierno tiene más espacio para "acomodarse" e implementar sus principales líneas de trabajo. Este no fue el caso del año bajo estudio.

La erosión política aún no pone en riesgo los fundamentos de la democracia costarricense. El apoyo ciudadano a la democracia se mantiene estable y en un nivel alto en comparación con los demás países del continente. Se sigue garantizando el respeto a las reglas básicas de la democracia: se organizaron dos procesos electorales al amparo de un nuevo Código Electoral que fue puesto en práctica sin mayores dificultades; el Tribunal Supremo de Elecciones salió fortalecido con la promulgación de la nueva normativa, y los comicios estuvieron libres de inconsistencias importantes. En materia judicial, a pesar de los problemas que enfrenta el sistema de administración de la justicia, Costa Rica es una sociedad basada en el respeto al Estado de derecho y el cumplimiento de la ley. Una muestra de ello fueron las condenas para dos expresidentes de la República por actos de corrupción. Y en el plano de la convivencia social, se garantizan y aprovechan los espacios para la expresión ciudadana y la protesta social.

Sin embargo, de persistir esta erosión, 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.

El panorama político para el segundo año de la administración Chinchilla Miranda es complicado. A los aspectos antes mencionados hay que agregar que el Poder Ejecutivo debe tomar la iniciativa e impulsar sus prioridades en un Congreso controlado por una alianza de partidos de oposición, coyuntura que no se presentaba desde 1969. En el plano económico se ha incrementado la probabilidad de una nueva recesión en Estados Unidos y la Unión Europea, y con la situación fiscal actual, el Gobierno no tiene muchas opciones para actuar con medidas anticíclicas. En el plano regional, la inseguridad y el crimen organizado siguen amenazando la estabilidad política de Centroamérica. Por ello, en los próximos meses será vital la respuesta del Gobierno a estos asuntos centrales para el futuro del país.

VALORACIÓN DECIMOSEXTO INFORME (2009)

El 2009 fue, en general, un año positivo para el sistema político costarricense, que incluso podría considerarse atípico tratándose de un año electoral que, además, tuvo lugar en un contexto de crisis económica. En el Congreso se mantuvo el clima de disensión política que empezó a observarse en el 2008, lo que facilitó la construcción de acuerdos entre el oficialismo y la oposición, al grado de que en la legislatura 2009-2010 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos ocho años. La campaña electoral se realizó sin sobresaltos, cumpliendo con la aspiración de elecciones limpias, libres y transparentes. Los resultados dieron un mandato claro en el Ejecutivo,

aunque sin correlato en el Legislativo. Se eligió la primera Presidenta en la historia del país y, con ello, quedó manifiesto el avance del sistema político en materia de equidad de género. Este proceso se dio en el marco de un nuevo Código Electoral aprobado a finales de 2009.

En materia judicial, se mantuvo el aumento de los recursos físicos y humanos como parte del proceso de modernización judicial. No obstante, los indicadores del desempeño muestran algunos rezagos, en particular, el aumento en la duración de los casos y la congestión de los despachos judiciales. Finalmente, en el plano internacional, se continuó por el camino de vincular al país, diplomática y comercialmente con regiones estratégicas.

En perspectiva, el nuevo gobierno tiene un margen de acción más estrecho debido a la fragmentación partidaria del nuevo Congreso y a una bancada oficial más pequeña. Además, la difícil situación fiscal impide mantener la expansión del gasto público del periodo anterior y, por tanto, será necesario encontrar nuevas fuentes de ingreso, o bien recortar gastos.

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 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el año 2010, 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 del 2011, 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 2010, e inicios del 2011 cuando corresponde; por tanto, hace una revisión de los principales temas a la luz del primer 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 la información en otras.

Este año 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 de defensa de los derechos humanos.

Se desarrolla asimismo, como es costumbre en años electorales, un análisis a fondo sobre los comicios municipales de diciembre de 2010, la conformación y el balance de poder en los 81 cantones del país. Además se examina el financiamiento de los partidos políticos en la elección general de febrero, con base en las liquidaciones de gastos

aprobadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). En un aporte especial del capítulo, y en seguimiento a uno de los temas que fueron planteados en el Decimosexto Informe, se realiza un análisis de “riesgo electoral” en el proceso de febrero de 2010, a partir de la nueva información generada por el TSE sobre las inconsistencias en el material electoral enviado por las juntas receptoras de votos.

Nuevas valoraciones complementan el capítulo este año. Con el fin de extender la evaluación del desempeño legislativo, se realizó un estudio para determinar si la legislación aprobada, cuando amplía las responsabilidades y obligaciones del Estado, también brinda los recursos necesarios para cumplir con sus mandatos.

Asimismo, en aras de una mejor comprensión de asuntos de trascendencia nacional, este año se efectuó un mapeo político del plan fiscal propuesto por la administración Chinchilla. En el capítulo 3 se desarrollan algunas simulaciones y análisis detallados según los temas del proyecto, y en este capítulo se hace un recuento de la alineación política de los principales actores involucrados en el proceso, así como de los aspectos que requerirían mayor negociación para lograr que se apruebe la reforma fiscal en el país.

Se amplía la información disponible en el tema de la protesta social, con la actualización al 2010 de la base de datos de acciones colectivas, y además se agregan tres años “hacia atrás” en la

serie histórica: 1997, 1998 y 1999. Con ello fue posible analizar nuevamente la relación entre los ciclos económicos y la protesta social, esta vez con información para catorce años (1997-2010).

Finalmente, también se amplía y mejora el seguimiento de los fallos de la Sala Constitucional. Los datos reportados en la sección correspondiente tienen como base el registro de información y seguimiento de sentencias durante veintiún meses, lo cual da un panorama más claro de la situación en torno al principio de justicia cumplida.

Sistema electoral y de partidos políticos

A finales de 2010 la ciudadanía costarricense designó a los alcaldes, alcaldesas y otras autoridades políticas de los gobiernos locales, mediante elecciones directas. Estos comicios se desarrollaron en un marco de respeto a los derechos civiles y políticos de todas las personas. Además, los resultados respondieron fielmente a las preferencias ciudadanas.

Pese a un ligero incremento en la participación, predominó -una vez más- un elevado abstencionismo. Solo una cuarta parte de las personas empadronadas emitió su voto en los comicios locales de 2010, una cifra semejante a las de 2002 y 2006. Esto apunta a la existencia de un “techo” en la participación electoral a nivel local, que resulta bajo si se compara con las elecciones nacionales o se analiza desde una perspectiva internacional. Ello da cuenta de la fragilidad en el proceso de democratización de los gobiernos locales, como resultado de diversos factores: desde aquellos relacionados con la participación ciudadana, hasta otros asociados a la estructura institucional del Estado y el sistema político.

Las elecciones municipales de 2010 reafirmaron la tendencia al desalineamiento político de la ciudadanía costarricense y la fragilidad del sistema de partidos. El ascenso de fuerzas políticas a escala cantonal, algunas nuevas y otras ya consolidadas, dan cuenta de un debilitamiento de los liderazgos locales tradicionales. Como consecuencia de ello, en la última década en los ayun-

tamientos han predominado instancias pluripartidistas y sin mayorías. Las dinámicas electorales a nivel local se han caracterizado por dar una señal previa de lo que puede suceder a nivel nacional. Así sucedió, por ejemplo, con la ruptura del bipartidismo, que se reflejó primero en el plano municipal.

En los comicios de diciembre de 2010 se observó una mayor participación de partidos locales y un menor apoyo a los partidos nacionales tradicionales. Con ello se abre una ventana de oportunidades para que esas fuerzas, antes no representadas, pongan en práctica sus proyectos y traten de conquistar al electorado. Pero además es una coyuntura propicia para cambiar el modo de hacer política, cerrando la brecha que separa a la ciudadanía de la política local. La conformación de un Directorio Legislativo de oposición para la segunda legislatura (2011-2012) emerge como reflejo de ese debilitamiento de los liderazgos históricos y del surgimiento de nuevas dinámicas políticas que se han ido gestando a nivel local.

Análisis de las elecciones nacionales de febrero de 2010

Sistema de partidos muestra un partido dominante y una oposición debilitada

Los resultados electorales de 2010 configuraron un sistema de partidos con una agrupación política dominante, frente a un grupo de partidos de oposición con apoyos electorales reducidos. El análisis detallado de los mercados electorales (recuadro 5.1) muestra que el comportamiento de los votantes varía considerablemente según los niveles de desarrollo social y urbanismo, y que la participación también es diferenciada: en los segmentos sociales más desarrollados hay mayor participación electoral.

Los apoyos partidarios en la elección presidencial de 2010 marcaron diferencias sustanciales con respecto a lo sucedido en 2006, y demostraron la amplia distancia que existe entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y los demás partidos, en los seis estratos sociales considerados en el análisis, los

cuales fueron definidos de acuerdo con el nivel de desarrollo humano y el nivel de urbanismo en cada uno de los 81 cantones del país.

Los resultados más generales indican que, en este momento, no se vislumbra una fuerza política de oposición con el caudal de votos suficiente para arrebatarle al oficialismo el poder sobre el Ejecutivo. En las presidenciales del 2010, el PLN tuvo un mejor desempeño en los seis estratos sociales con respecto al 2006. Su repunte más notable fue entre los tres grupos con mejor nivel de desarrollo humano y mayor urbanidad, pues pasó de 41%, 39% y 39% de los votos en esos tres estratos en 2006, a 48%, 46% y 48%, respectivamente, en el 2010 (gráficos 5.1).

Fue precisamente en esos tres grupos de electores, que representaban el 51% del padrón en 2006, donde el Partido Acción Ciudadana (PAC) tuvo sus principales apoyos: los llamados sectores más educados y urbanos, que casi le dieron la victoria en la elección presidencial. No obstante, este partido no logró fortalecer ni mantener tal respaldo, y para el 2010 tuvo una disminución sustancial de su caudal electoral en esos grupos. Pasó de 43%, 40% y 42% de los votos en los estratos de mayor desarrollo en 2006, a tan solo 23%, 27% y 28% en 2010. Más aun, si se comparan los seis estratos sociales analizados, se observa que en todos los casos el PAC tuvo un menor apoyo electoral. Ello explica que no pudiera consolidarse como la segunda fuerza electoral del país en el 2010, a pesar de su buen desempeño en el 2006.

El partido que se apropió de buena parte del apoyo del PAC fue el Movimiento Libertario (ML), en particular en los tres estratos de mayor rezago, es decir, con menor desarrollo humano y menor urbanismo. En las elecciones de 2006 este partido obtuvo resultados no mayores al 10% en los seis segmentos sociales. Sin embargo, en las presidenciales de 2010 logró un aumento significativo, sobre todo en los sectores más pobres y rurales del país, donde desplazó al PAC y se estableció como la segunda fuerza política más votada. Su campaña de “mano

RECUADRO 5.1

Mercado político electoral en los comicios presidenciales de 2006 y 2010

Para este Decimoséptimo Informe, el análisis de las elecciones presidenciales se complementó con un estudio del "mercado político electoral". Este último se delineó a partir de tres dimensiones:

- la social, determinada por el valor de cada uno de los cantones del país en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), estandarizado de forma tal que el cantón con menor valor en el índice posee un 0 y el de mayor valor un 100;
- la demográfica, definida por el porcentaje de urbanismo, en una escala de 0 a 100, en cada cantón, y
- la política, que refiere al porcentaje promedio de participación política de cada cantón, el cual se obtiene de la razón entre los votos emitidos y el padrón electoral.

A partir del valor de cada cantón en las tres dimensiones, se generaron seis segmentos de mercado lo más homogéneos posible en su interior y heterogéneos entre sí, usando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerados en dos fases.

Los seis segmentos de mercado agrupan a la totalidad de los cantones de acuerdo con su nivel de desarrollo humano y nivel de urbanismo. En el eje horizontal de los gráficos 5.1 se indica, además, el porcentaje de electores que hay en cada uno de los segmentos en relación con el padrón total. La barra más a la izquierda en el gráfico refiere al grupo de cantones con menores niveles de desarrollo social y menor porcentaje de urbanismo (mayor rezago), y en el extremo derecho, por el contrario, está el grupo de cantones de mayor desarrollo y mayor urbanismo.

Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

las últimas dos elecciones, los sectores más pobres y rurales son los más reacios a votar.

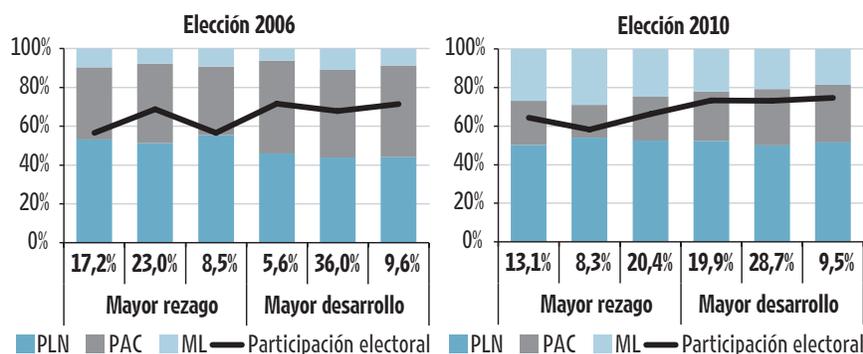
En suma, al observar el desempeño de los principales partidos políticos en las elecciones presidenciales de 2006 y 2010, es claro que el PLN se fortalece como el partido predominante en todos los segmentos analizados, y el PAC, por el contrario, pierde apoyo en todos ellos. Aunque en términos generales este último partido sigue siendo la segunda fuerza política por cantidad de votos, el ML muestra un incremento notable en todos los estratos, e incluso desplaza al PAC como el segundo partido más votado en los tres sectores más pobres y rurales. Habrá que esperar la ronda electoral de 2014, para determinar si este resultado se confirma y se amplía a los demás segmentos del mercado electoral.

Estos hallazgos se enmarcan en las múltiples transformaciones que ha vivido el sistema costarricense de partidos políticos durante los últimos quince años. Al observar las simpatías del electorado, es evidente la ruptura del bipartidismo tradicional del PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), característico de buena parte de las décadas de los ochenta y los noventa. Según datos de Unimer, en febrero de 1993 estos dos partidos captaban el 99% de las preferencias electorales. Tan solo ocho años después, en noviembre de 2001, el PLN y el PUSC sumaban un 62% de esas simpatías, y ya el PAC aparecía con un importante 13% de apoyo ciudadano (gráfico 5.2).

A partir de 2002 la reducción de los apoyos al bipartidismo se hizo más pronunciada. Los escándalos de corrupción que implicaron a expresidentes y altos jefes, sobre todo del PUSC, generaron una notable disminución de las simpatías hacia este partido.

La situación actual es preocupante para el sistema político en general: Costa Rica es una sociedad que muestra un gran descontento con la política y débiles grados de adhesión a los partidos. Hoy el mercado electoral por conquistar es más amplio, pero también más volátil que hace veinte años. En los comicios presidenciales de 2010, uno de

GRAFICO 5.1

Apoyo partidario y participación electoral, según segmento del mercado electoral

Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

dura contra la inseguridad" caló mucho más en estos estratos, aunque también mejoró sustancialmente entre los grupos más urbanos y con mejor nivel de desarrollo.

También hay diferencias en lo que concierne a la participación electoral: a mayor desarrollo urbano y mayor urbanismo, mayor es la presencia en las urnas. De acuerdo con la evidencia de

cada tres ciudadanos decidió su voto en la última semana o el mismo día de las elecciones. Hace poco más de dos décadas, en cambio, la gran mayoría del electorado simpatizaba con alguna agrupación política incluso desde antes de que iniciara la campaña. Estas nuevas circunstancias también ayudan a explicar por qué, durante el período electoral, los partidos invierten grandes sumas de dinero en publicidad para convencer a las y los electores. Las estructuras partidarias, los liderazgos y las ideas políticas ya no son suficientes para persuadir a los votantes.

En ese contexto, los últimos datos demuestran que ninguna agrupación cuenta con un respaldo lo suficientemente amplio como para asegurarse un triunfo electoral. El grupo más grande de electores (42%) dice no sentir simpatía por ningún partido político. El PLN, que posee la mayor base electoral del país, tiene el apoyo de tan solo el 30% de la ciudadanía, un 50% menos que en febrero de 1993. Y muy por debajo están las simpatías hacia el PUSC, el PAC y el ML.

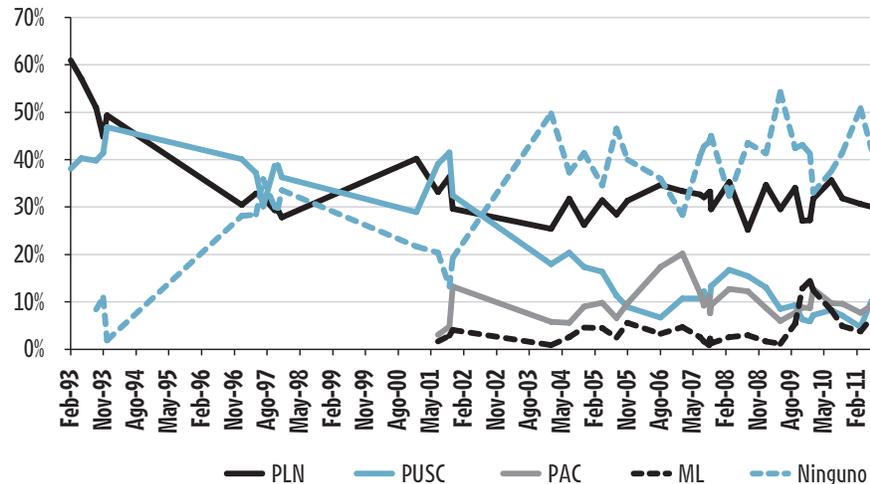
El nuevo Código Electoral, de 2009, cuya promulgación fue motivada en buena medida por este cambio en los apoyos y el desempeño de los partidos, busca fortalecer las estructuras de esas agrupaciones brindando recursos para mayor capacitación y organización interna. Otras reformas, que a la postre no fueron incorporadas en el Código, intentaron canalizar el descontento con los partidos hacia otras formas de representación política, como la inclusión de las candidaturas independientes. Las próximas elecciones serán claves para analizar el desempeño de los partidos y los efectos de las nuevas reglas electorales sobre el sistema político en general.

Nuevos controles sobre el financiamiento político demandan mayor organización partidaria

Con las nuevas reglas electorales aprobadas en 2009, el TSE ha asumido un rol preponderante en el control y fiscalización del financiamiento político. Hoy el órgano electoral tiene más herramientas para realizar una adecua-

GRAFICO 5.2

Evolución de las simpatías partidarias



Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer.

da comprobación de gastos, e incluso para imponer sanciones por conductas incorrectas de los partidos, tal como se reportó en la edición de este capítulo para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

La aplicación de estas nuevas reglas y controles por parte del TSE ha evidenciado que algunos partidos tienen problemas para cumplir con las disposiciones de la nueva normativa, la cual los obliga a establecer mecanismos claros de control sobre el manejo financiero de la campaña electoral. Ello ha dificultado una efectiva liquidación de los gastos electorales de los partidos, y ha generado grandes brechas entre ingresos y egresos, particularmente en los casos del ML, el PUSC y, en menor medida, el PAC. El PLN, por su parte, es el único partido que en términos generales logró ingresos superiores a los gastos reportados al TSE en los últimos comicios de acuerdo con las estimaciones realizadas en este capítulo (cuadro 5.2).

Los partidos políticos se encuentran en una etapa de adaptación a las nuevas reglas electorales. Aunque conocen la normativa sobre el financiamiento y el proceso de liquidación, en algunos casos cometen errores al pretender cumplir con los requisitos para justificar

los gastos. Las objeciones planteadas por el TSE dan cuenta de ello. El ejercicio de revisión de gastos puso al descubierto deficiencias de tipo organizativo, aunque con magnitudes diferentes según el partido. La principal objeción fue la omisión de documentos que respalden los egresos realizados por los partidos. Ello indicaría que en varios de ellos se efectuaron gastos sin los debidos registros contables, lo que finalmente imposibilitó el reembolso de esos montos con fondos del financiamiento público (cuadro 5.3).

Pero las diferencias no se debieron solo a problemas internos de los partidos. Las agrupaciones también encontraron dificultades para entender y aplicar algunas de las normas que empezaron a regir en el 2009, y sus representantes consideran que hay temas que deberían ser aclarados por el TSE. Un ejemplo es la confusión entre gastos por “servicios especiales” y gastos por “servicios profesionales”. De acuerdo con el tesorero de la campaña electoral del PAC, es necesario precisar la diferencia entre ambos rubros en el Reglamento de Financiamiento a los Partidos Políticos, pues en cada caso se aplican requisitos distintos y pueden darse errores (E: Sterling, 2011).

CUADRO 5.2

Ingresos y gastos electorales de los partidos políticos en la campaña. 2010

(millones de colones y porcentajes)

Rubro	Partido político			
	PLN	ML	PAC	PUSC
Total de ingresos ^{a/}	8.760,1	2.860,1	3.671,3	1.003,2
Total de gastos ^{b/}	8.512,2	3.818,3	3.735,3	1.400,8
Magnitud de déficit/superávit ^{c/}	247,9	-958,2	-64,0	-397,6
Porcentaje del déficit/superávit ^{d/}	2,8	-33,5	-1,7	-39,6

a/ Se calculó con base en los montos de financiamiento político estatal aprobados por el TSE, más los montos por concepto de contribuciones privadas que cada partido reportó al órgano electoral.

b/ Se calculó con base en los informes de liquidación de gastos electorales que cada partido presentó al TSE, excepto para el rubro de publicidad, en el que se utilizó una estimación de la pauta publicitaria realizada por cada partido político a precios de mercado, calculado por el empresa Media Gurú para el *Informe Estado de la Nación*.

c/ Se calculó restando el total de gastos al total de ingresos.

d/ Se calculó dividiendo la magnitud de déficit/superávit entre el total de ingresos y multiplicando el resultado por cien.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y de la empresa Media Gurú.

CUADRO 5.3

Principales objeciones planteadas por el TSE sobre el financiamiento de la campaña electoral, según partido político. 2010

Partido político	Objeción
ML	Comprobantes de pago aportados no contienen detalles para la efectiva verificación de los gastos.
PAC	Omisión de presentación de comprobantes, informes y otros documentos que respalden los gastos.
PLN	Presentación de documentación en forma extemporánea.
PUSC	Problemas para la verificación de gastos (documentos fotocopiados y omisión de detalles en los comprobantes).

Fuente: Abellán 2011, con información del TSE.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2010

véase Abellán, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Efecto negativo de los certificados de cesión sobre el sistema electoral

Los certificados de cesión constituyen otro de los temas de importancia en la campaña de 2010. Esta no es una figura nueva, e incluso el TSE propuso su eliminación durante el debate legislativo que culminó con la aprobación del Código Electoral, en 2009, pero no contó con el apoyo necesario de las y los diputados. Vale anotar que el TSE mantiene la posición de que este mecanismo debería suprimirse de la normativa electoral.

Los certificados de cesión -mal llamados también “bonos de deuda política”- generan al menos tres problemas en el sistema político y electoral. El primero es que los partidos los pueden utilizar como un mecanismo encubierto para obtener financiamiento privado de fuentes expresamente prohibidas por el Código Electoral, como por ejemplo personas jurídicas. El segundo es que provocan un efecto de inequidad en el acceso a recursos económicos, ya que a los partidos con mejores expectativas de voto según las encuestas les resulta más fácil colocar sus certificados en el mercado. En tercer lugar, y en un sentido más relacionado con la ética en el uso de este instrumento, los tenedores de certificados se pueden sentir estafados, pues esperan que los montos invertidos les sean reembolsados, pero si la agrupación no obtiene el caudal electoral suficiente, cabe la posibilidad de que eso no ocurra. El problema es que, para lograr la colocación de certificados en el mercado, los partidos pueden no informar de manera adecuada acerca del riesgo que conlleva la compra de los mismos.

Cabe recordar que los partidos políticos financian buena parte de sus campañas mediante la captación previa de recursos económicos a cambio de certificados de cesión. Las agrupaciones emiten títulos con un monto nominal, y los venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador. Luego del proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga el monto que le corresponde a cada uno de ellos, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. El pago que realiza Hacienda se hace sobre el monto nominal de cada documento. De esta forma, cada comprador se gana el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero. Por ejemplo, un certificado de cesión con valor nominal de 100.000 colones puede ser vendido en 80.000 y, si el partido logra los votos suficientes, se le pagará al comprador el valor nominal total. Esta persona obtendría entonces

una ganancia de 20.000 colones. Como se dijo, el descuento es algo que negocian los partidos con cada comprador, y por ende puede variar.

Dado que están haciendo una inversión, los compradores de certificados también incurren en un riesgo, aunque no siempre estén conscientes de ello. Estos instrumentos se emiten por series: la A es la más segura, porque es la primera que se paga, y conforme se emiten más series (emisión B, C, D, etc.) aumenta el riesgo de no pago. Todo depende del caudal electoral del partido: más votos obtenidos implican mayor monto de financiamiento político asignado. De ahí que, cuando se registran compras de certificados por sumas muy altas, en series poco probables de ser pagadas, surgen sospechas fundadas de que, más que de una inversión, se trate de una contribución encubierta al partido, o incluso de un engaño. En el primer caso, el comprador realmente no espera que se le paguen los certificados y se estaría ante una contribución encubierta. En el segundo caso, los tenedores de certificados se sentirían estafados, y tal sentimiento actuaría en detrimento de la credibilidad de los partidos políticos, y del sistema político en general.

La evidencia sobre la campaña electoral de febrero de 2010 muestra que, en efecto, una alta proporción de certificados de cesión no fue cubierta con

financiamiento político. En los casos del PUSC y el ML, la brecha entre el monto emitido y la suma total aprobada por el TSE fue superior al 50%. Destaca en particular el caso del PUSC, pues un 86% del monto emitido no fue sufragado por el financiamiento estatal. Esa diferencia lleva a pensar que los certificados de cesión operaron más como mecanismos indirectos de contribución privada, que como compras de inversionistas (cuadro 5.4).

De acuerdo con la legislación electoral, una persona jurídica no puede realizar contribuciones a los partidos políticos para la campaña electoral. Sin embargo, gracias a esta figura, si esa persona jurídica está interesada en hacer una donación, puede adquirir certificados de cesión de una serie poco probable de ser cubierta, y asumir esa compra como una pérdida, cuando realmente, desde el inicio, se trata de una contribución.

En suma, las nuevas normas sobre el financiamiento político han demostrado ser más específicas y enérgicas para regular las acciones de los partidos. El TSE ha tomado un nuevo protagonismo en el control del financiamiento, y con un departamento exclusivo para estos asuntos, se ha dado a la tarea de revisar en forma exhaustiva cada uno de los gastos efectuados por estas agrupaciones. En algunos casos las irregularidades encontradas han pasado a la vía

judicial, con el fin de que se impongan sanciones pecuniarias o penales a los responsables, según corresponda. Este es uno de los principales avances logrados con las nuevas reformas.

Para las agrupaciones políticas participantes en la campaña, esta fue una primera oportunidad para adaptar sus estructuras y procesos internos a las nuevas reglas. El Código Electoral de 2009 obliga a los partidos a invertir más en organización y a mejorar sus controles financieros. Esa es otra de las virtudes de la reforma electoral, muy útil si se toma en cuenta que varias de las objeciones del TSE muestran que, efectivamente, estas agrupaciones aún cometen errores producto de registros financieros inadecuados, o de estructuras organizativas con pocos controles internos. Este es uno de los principales retos que la nueva legislación impone a los partidos políticos.

Análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2010

Se remueven algunas barreras estructurales en los comicios municipales

La elección directa de alcaldes y otras autoridades locales es un avance del sistema democrático costarricense, pues amplía el derecho de las y los ciudadanos a elegir libremente su gobierno y a ser electos en cargos públicos.

CUADRO 5.4

Liquidación de gastos de los partidos políticos en la campaña electoral de febrero de 2010 (millones de colones y porcentajes)

Partido político	Total emitido en certificados de cesión	Total presentado a liquidación	Monto total girado por el TSE ^{a/}	Porcentaje del monto en certificados no cubierto con deuda política
PUSC	6.000	1.095,3	856,6	85,7
ML	6.000	3.922,4	2.445,9	59,2
PAC	5.400	4.270,4	2.961,5	45,2
PLN	8.565	7.866,1	6.801,7	20,6

a/ El monto total girado por el TSE se calculó restando al monto total aprobado por el TSE, el financiamiento anticipado que recibió cada agrupación, el porcentaje que cada partido político destinó a capacitación y organización partidaria y otras retenciones por parte del TSE.

Fuente: Elaboración propia con base en Abellán, 2011.

En el Decimotercer Informe (2007) se señaló que en Costa Rica el ejercicio del derecho al sufragio en el plano municipal estaba limitado por al menos cuatro factores estructurales: i) el carácter centralista del Estado ha relegado a las municipalidades a un rol marginal en la vida económica y social del país, ii) el riesgo de que las campañas locales se financiaran con dinero espurio, debido a que estaban desprovistas de financiamiento estatal, iii) la condición de debilidad y desgaste con que los partidos políticos y sus maquinarias electorales afrontan estos comicios y iv) la designación de alcaldes se efectuaba diez meses después de la elección presidencial; esta cercanía temporal tornaba difícil la reactivación de las maquinarias partidarias, la movilización de los electores en una fecha claramente inapropiada (el mes de diciembre), la búsqueda de fondos para financiar sus campañas y la integración de las y los ciudadanos a un nuevo proceso (Alfaro-Redondo, 2007).

En esta edición se reportan avances en dos de estos aspectos considerados como rezagos democráticos. Por un lado, el Código Electoral aprobado en 2009 autorizó el financiamiento público de las elecciones municipales. De acuerdo con su artículo 91, “el Estado contribuirá con un 0,03% del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código”. A su vez, el artículo 99 dispone que los partidos que participen en elecciones municipales tendrán derecho al financiamiento público, si alcanzan al menos un 4% de los votos válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o regidores, o bien, si eligen al menos un regidor o regidora.

Al momento de redactarse este capítulo, la revisión que realiza el TSE del financiamiento de los partidos en la elección municipal no había finalizado. Por tanto, es poco lo que se puede decir sobre la capacidad organizativa de las agrupaciones políticas para liquidar sus gastos, o en cuanto a la suficiencia o no

del monto total asignado para que éstas hicieran frente a sus obligaciones financieras. No obstante, con la información disponible al menos se puede indicar que la gran mayoría de los partidos cantonales que participaron en diciembre de 2010 sí tiene derecho al financiamiento, porque cumplió con los requisitos estipulados en el artículo 99 del Código Electoral. Ese es el caso de veinticuatro de las veinticinco agrupaciones que tomaron parte en ese proceso.

Por otro lado, producto de los recientes cambios en la legislación municipal y electoral, así como de jurisprudencia del TSE, se puso fin a un obsoleto y disfuncional calendario electoral a nivel local. La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la designación de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes de febrero, cada cuatro años. Sin embargo, esta concurrencia se rompió con la aprobación del Código Municipal de 1998, que separó los comicios nacionales de las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales (excluyendo a regidores municipales).

El Código Municipal de 1998 amplió considerablemente el número de representantes por designar, pues hasta ese momento la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes, así como al resto de autoridades locales, en forma directa. En 2007, una reforma al Código Municipal (Ley 8611) creó la figura de los vicealcaldes -anteriormente denominados alcaldes suplentes- y dispuso la no concurrencia de elecciones municipales -para todos los cargos- con los comicios nacionales. De este modo, a partir del año 2016 las elecciones municipales se efectuarán en el mes de febrero, dos años después de las nacionales. Esta reforma elimina la designación separada del Ejecutivo y el órgano deliberativo -el Concejo Municipal- establecida desde 2002, fecha en que por primera vez se eligió de esta manera a los alcaldes y alcaldesas.

En diciembre de 2010 se nombró a 81 alcaldes, 162 vicealcaldes, 944 síndicos municipales propietarios y suplentes, 3.712 concejales de distrito propietarios

y suplentes, 64 concejales municipales de distrito propietarios y suplentes, 8 intendentes y 8 viceintendentes (cuadro 5.5).

Ligero repunte en la participación, pero sigue siendo baja

Al igual que en 2002 y 2006, en 2010 la ciudadanía costarricense desaprovechó las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes políticos municipales. De los 2.866.217 electores habilitados para sufragar, solo un 28% hizo uso de este derecho (cuatro puntos porcentuales más que en la última contienda). El absentismo de votantes en las urnas fue alto en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable con respecto a lo acontecido en diciembre de 2002 y 2006 (77% y 76%, respectivamente).

En los comicios municipales estudiados, una vez más los electores de localidades urbanas se abstuvieron de participar en mayor medida que los de comunidades rurales. Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) fueron los lugares con mayor absentismo en las urnas en las respectivas provincias. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, Alajuelita y Tibás. En estos cantones el abstencionismo superó el 80%. Por otra parte, los cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Turrubares y Hojancha, -donde aproximadamente el 70% de los electores concurrió a las urnas-, Zarcero¹, Nandayure, Parrita y Talamanca, cuyos porcentajes de absentismo fueron menores al 55%. Además, una parte significativa de estos cantones pertenece a Guanacaste, Puntarenas y Limón, que son las provincias con mayores niveles de abstencionismo en las elecciones presidenciales y legislativas. Este patrón de comportamiento, que difiere de lo que sucede en las elecciones nacionales, puede explicarse por el hecho de que, para las comunidades rurales, los gobiernos locales revisten una

CUADRO 5.5

Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006 y 2010

Componente	2002	2006	2010	Comportamiento 2002-2010
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	2.866.217	Crecimiento natural
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	Inestable → menos que en 2002, pero más que en 2006
Partidos políticos participantes	34	45	46	Estable en las dos elecciones más recientes
Cargos por elegir	4.900	4.941	4.971	Aumentó debido a la creación de más distritos y cargos
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	15.862	En descenso desde 2002
Alcaldes	81	81	81	Sin cambio
Vicealcaldes	162	162	162	Sin cambio desde 2006
Síndicos (propietarios y suplentes)	928	938	944	Aumentó debido a la creación de más distritos
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.648	3.688	3.712	Aumentó debido a la creación de más distritos
Intendentes	8	8	8	Sin cambio
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	Sin cambio
Viceintendentes	-	-	8	Cargo no existía antes de 2010
Participación electoral	23	24	28	Ligero repunte en 2010, pero sin variación en la tendencia de baja concurrencia

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central (gráfico 5.3).

Predominio del PLN en las alcaldías y concejos municipales divididos

Los dos principales resultados políticos de las elecciones municipales del 2010 fueron, por una parte, la ratificación de la hegemonía del PLN en las alcaldías -las cuales se encuentran bajo el mando liberacionista desde 2006- y, por otra, la ausencia de un claro control partidario de los concejos municipales, debido a la alta volatilidad y la pluralidad de agrupaciones que los conforman. El predominio del PLN es evidente, pues el oficialismo ganó 59 de las 81 alcaldías en disputa, que representan el 73% de los gobiernos locales. Muy por debajo le siguieron el PUSC, con solo nueve alcaldías, y el PAC, con seis. En estos dos partidos hubo cambios con respecto al 2006. El PUSC perdió control sobre las alcaldías, pues pasó de elegir once alcaldes en 2006, a nueve en 2010, mientras que el PAC más bien recuperó terreno, al pasar de cuatro a seis alcaldes (mapa 5.1).

La distribución de votos muestra que el cambio más evidente se dio en los partidos de base cantonal (categoría

“Otros partidos” en el cuadro 5.6), los cuales obtuvieron una mayor representación en estas elecciones. Este grupo pasó de recibir un 16,2% de los votos totales en 2006, a un 21,2% en 2010.

Un análisis más detallado, comparando la cantidad de votos que obtuvo cada partido en las elecciones presidenciales de 2010 y en las de 2006, así como en las municipales de los mismos años, revela diferencias importantes por partido según el tipo de elección. El PLN tuvo un muy buen desempeño en las presidenciales de 2010 con respecto a las de 2006, pero en las municipales, aunque ganó las alcaldías de la mayoría de los cantones, lo hizo con menor caudal electoral que cuatro años antes.

El ML mostró una mejoría en su caudal de votos en las dos elecciones de 2010. En las presidenciales de febrero incrementó su base electoral en todos los cantones en relación con lo obtenido en 2006. En las municipales aumentó su proporción de votos en el 55,6% de los cantones en comparación con lo ocurrido en la elección anterior. El PAC se comportó de manera inversa: perdió apoyos en los dos niveles. En las presidenciales de 2010 tuvo su peor desempeño, pues en los 81 cantones registró porcentajes de votos menores que los

que recibió en 2006. En las municipales sucedió algo similar: en el 59,3% de los cantones perdió caudal electoral con respecto a lo sucedido cuatro años antes (cuadro 5.7).

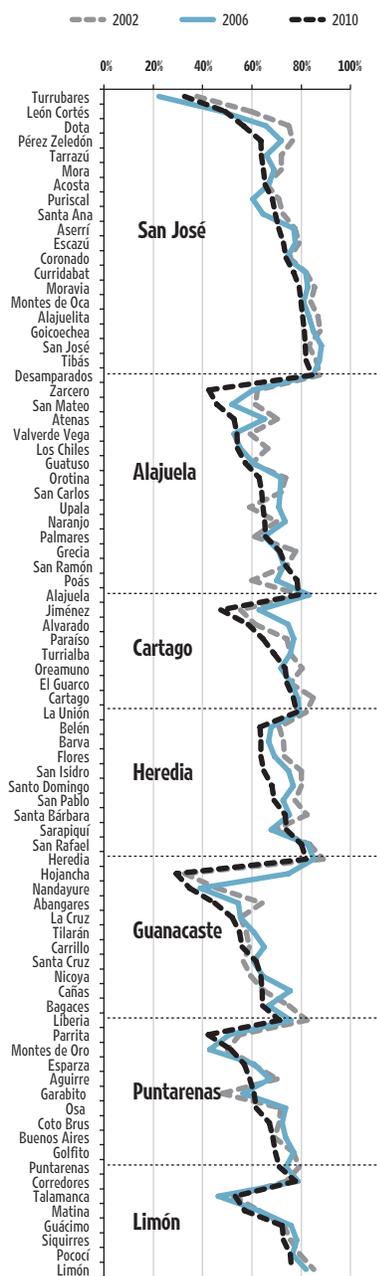
En suma, el PLN predominó en la captación de votos tanto en las elecciones nacionales como en las locales. El ML tuvo un crecimiento notable de su caudal electoral en los comicios municipales. Y el PAC mostró un retroceso significativo con respecto al 2006, tanto a nivel presidencial como municipal, lo cual puso de manifiesto deficiencias en sus capacidades organizativas para persuadir y movilizar a los electores.

Por otra parte, en virtud de que la composición de los concejos municipales ha estado caracterizada por el pluralismo partidario, en esta edición del Informe, se creó un indicador que mide el balance de poder en los gobiernos locales, considerando la participación de coaliciones. Este indicador clasifica a los cantones de acuerdo con dos criterios: la conformación partidaria de los concejos y la agrupación que controla la alcaldía. Las categorías resultantes son:

■ **Gobierno unido:** son los cantones en los que un mismo partido ganó la alcaldía y además cuenta con la

GRAFICO 5.3

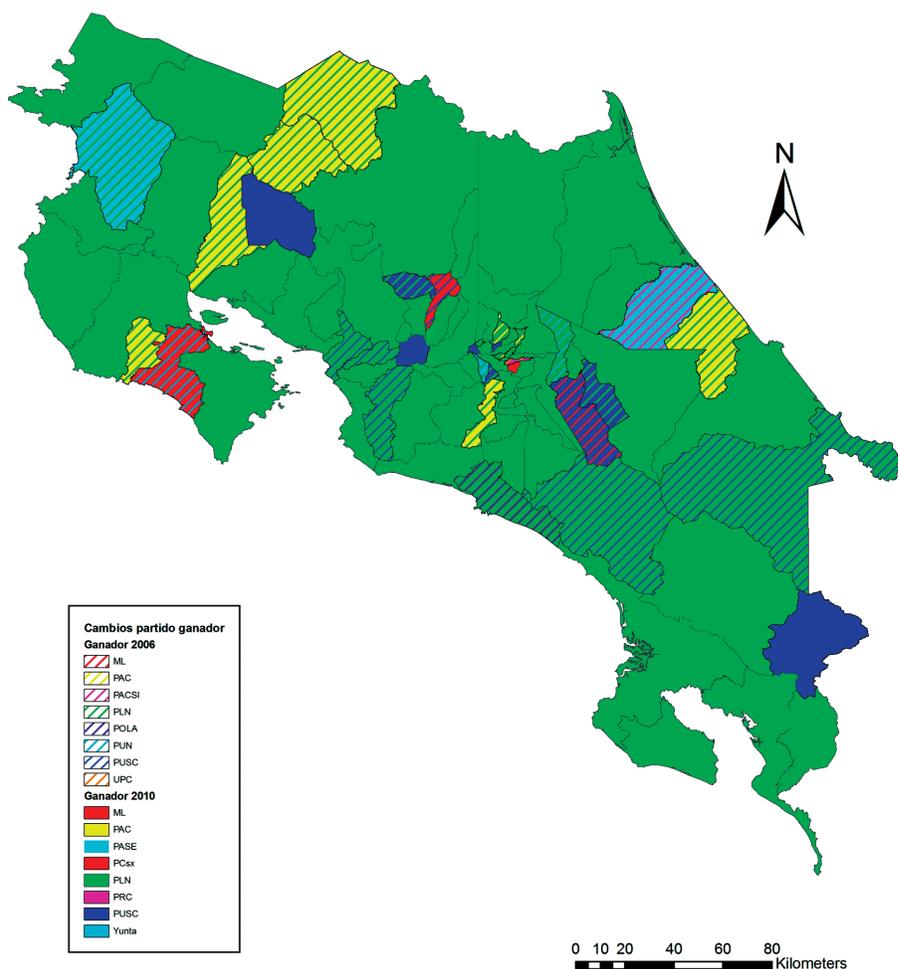
Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón. 2002, 2006 y 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

MAPA 5.1

Cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010



Fuente: Alfaro-Redondo, 2011, con información del TSE.

CUADRO 5.6

Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2006 y 2010

Partido político	2006			2010		
	Votos	Porcentaje	Alcaldes	Votos	Porcentaje	Alcaldes
PLN	277.589	45,9	59	342.563	42,9	59
PUSC	107.007	17,7	11	113.394	14,2	9
PAC	88.630	14,6	4	98.719	12,4	6
ML	34.073	5,6	1	75.441	9,4	2
Otros partidos ^{a/}	97.896	16,2	6	169.054	21,2	5
Total	605.195	100,0	81	799.171	100,0	81

a/ La categoría "Otros partidos" incluye 39 agrupaciones en 2006 y 42 en 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

CUADRO 5.7

Caudal electoral de los partidos políticos en las elecciones de 2010, con respecto al 2006, por tipo de elección

Partido político	Comportamiento del caudal electoral	Elecciones presidenciales		Elecciones municipales	
		Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
PLN	Aumentó	65	80,2	26	32,1
	Disminuyó	9	11,1	52	64,2
	Igual	7	8,6	3	3,7
ML	Aumentó	81	100,0	45	55,6
	Disminuyó	0	0,0	22	27,2
	Igual	0	0,0	14	17,3
PAC	Aumentó	0	0,0	30	37,0
	Disminuyó	81	100,0	48	59,3
	Igual	0	0,0	3	3,7

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2007 y datos del TSE.

mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).

- **Gobierno dividido con primera minoría:** cantones sin mayoría de regidores de uno de los partidos en el concejo. No obstante, un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría.
- **Gobierno dividido moderado:** cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro. En esos casos ningún partido tiene mayoría (50+1).
- **Gobierno altamente dividido:** cantones en los que el alcalde representa a un partido, y la mayoría en el concejo pertenece a otro (50+1 en la oposición).
- **Gobierno fragmentado:** cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y todas las agrupaciones tienen igual cantidad de representantes en el concejo.

Con base en los resultados de las elecciones de 2010 y la clasificación mencionada, se concluye que la conformación de los gobiernos locales plantea un panorama político complicado para los próximos cuatro años. Solo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en

el concejo municipal. En este escenario el principal partido se encuentra en una posición favorable pues, en teoría, el alcalde cuenta con los representantes de su propia agrupación para tomar decisiones por mayoría en el concejo. En este grupo sobresale Curridabat, el único cantón con gobierno unido que quedó en manos de un partido cantonal: Curridabat Siglo XXI. Los otros nueve municipios en esta condición son controlados por el PLN. Cabe mencionar que prácticamente todos los casos en esta categoría están ubicados fuera del Valle Central y/o son cantones rurales.

El otro extremo lo constituyen los cantones con alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con la misma cantidad de regidores. Entre estos destacan San Mateo y Montes de Oro, cuyas alcaldías quedaron en manos del PLN y donde los concejos municipales resultaron conformados por cinco partidos políticos, cada uno con un regidor. En el primer caso se trata de las agrupaciones Alianza Patriótica, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Unidad Social Cristiana. En el segundo caso los partidos representados son Acción Ciudadana, Autónomo Oromontano, Liberación Nacional, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana. El escenario más complicado, en términos de gestión política, es el de los

cantones guanacastecos de Hojancha y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el primero, y por el ML, en el segundo.

Los 67 cantones restantes resultaron en gobiernos divididos con distintos niveles de intensidad: 54 presentan gobiernos divididos con primera minoría y trece tienen gobierno dividido moderado (cuadro 5.8). En esta última categoría se ubican todos los municipios cuya alcaldía es controlada por el PUSC, agrupación que comanda nueve alcaldías, pero no tiene mayoría en ningún concejo municipal.

Desde una perspectiva comparada, esta distribución del poder en las municipalidades se asemeja a la de 2002, cuando los resultados de los comicios nacionales pusieron fin a dieciséis años de bipartidismo. Además es una situación que puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jefes de gobierno estarán obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. Si la apertura y la negociación en estas municipalidades no prosperan, existe la amenaza de que se presenten serios problemas en la gestión de los asuntos locales, con alcaldes incapaces de ejecutar sus programas políticos por el obstruccionismo de la oposición en el concejo.

Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no puede considerarse negativa para la democracia. La división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con concejos de oposición que piden cuentas y vigilan la labor del alcalde más de cerca que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

Mujeres ocupan puestos subordinados de representación política local

La reforma en materia de género es una de las innovaciones del Código Electoral de 2009 que han venido a fortalecer derechos fundamentales de la ciudadanía. El artículo 2 de ese cuerpo normativo, al reconocer la importancia

de la participación política femenina, establece el principio de paridad y el mecanismo de alternancia: el primero dispone que todas las listas de candidatos y nóminas de órganos de elección popular deben contener un 50% de mujeres y un 50% de hombres; por su parte, el mecanismo de alternancia indica que, cuando el primer lugar de la nómina es ocupado por una mujer, el segundo deberá ser para un hombre, y viceversa.

En la resolución 3671-E8-2010, de mayo de 2010, el TSE confirmó además la aplicación del principio de paridad en las nóminas para cargos de elección popular que se designan por el sistema mayoritario (papeleta presidencial, alcaldes, síndicos e intendentes). Para los puestos de alcalde y primer viceal-

calde, el TSE ratificó que debe aplicarse el mecanismo de alternancia. El puesto de segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por personas de uno u otro sexo.

No obstante estas aclaraciones y reformas para garantizar la participación femenina y mejorar la representación por género, la conformación de nóminas a lo interno de los partidos políticos, y finalmente los resultados electorales, establecieron un marcado predominio masculino en las alcaldías: el 88% de los alcaldes electos son hombres. Congruente con la resolución del TSE sobre la conformación de la papeleta para ese puesto, el resultado para la primera vicealcaldía fue el contrario: el 88% es ocupado por mujeres (cuadro 5.9).

CUADRO 5.8

Cantones según control partidario de la alcaldía y concejos municipales. Elecciones 2002, 2006 y 2010

Tipo de control partidario	2002		2006		2010	
	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
Unido	6	7,4	22	27,2	10	12,3
Dividido con primera minoría	54	66,7	41	50,6	54	66,7
Dividido moderado	16	19,8	13	16,0	13	16,0
Altamente dividido	4	4,9	5	6,2	2	2,5
Fragmentado	1	1,2	0	0,0	2	2,5
Total	81	100,0	81	100,0	81	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

CUADRO 5.9

Distribución de alcaldías y vicealcaldías por género según provincia. Elecciones municipales de 2010

Provincia	Alcaldía		Primera vicealcaldía		Segunda vicealcaldía ^{a/}	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
San José	19	1	1	19	15	4
Alajuela	12	3	3	12	11	4
Cartago	7	1	1	7	8	0
Heredia	7	3	3	7	9	1
Guanacaste	11	0	0	11	9	1
Puntarenas	10	1	1	10	9	2
Limón	5	1	1	5	4	2
Totales	71	10	10	71	65	14
Porcentaje	87,7	12,3	12,3	87,7	82,3	17,7

a/ Suman 79 cantones porque, de acuerdo con la declaratoria de elecciones de alcaldes y vicealcaldes del TSE, el PAC no inscribió candidaturas para la segunda vicealcaldía en Aserrí y Hojancha.

Fuente: Blanco, 2011.

El problema es que entre ambos cargos hay una relación de subordinación que pone en desventaja, en este caso, a la mayoría de mujeres que ocupan las primeras vicealcaldías. Según el artículo 14 del Código Municipal, las funciones de quien desempeñe ese puesto serán las que el alcalde titular le asigne. Evidentemente esta es una barrera para la participación femenina, inducida por la reglamentación de dicho Código.

En síntesis, la nueva conformación de los gobiernos locales, producto de las elecciones de diciembre de 2010, estableció un claro predominio masculino en las alcaldías titulares, y una presencia mayoritaria de mujeres en las primeras vicealcaldías. Estas últimas, sin embargo, enfrentan limitaciones políticas considerables, en tanto sus funciones para los próximos cuatro años siguen estando bajo el control de los hombres en el plano formal. En este caso, la norma jurídica se tradujo en una relación de dependencia para las vicealcaldías.

Sigue creciendo la oferta partidaria cantonal

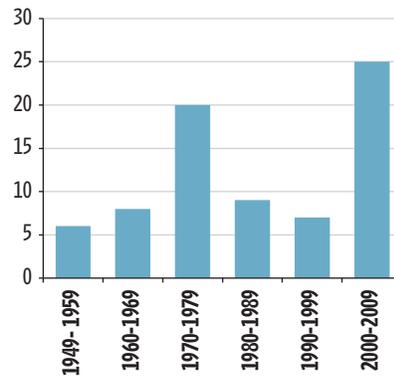
Las elecciones municipales de 2010 ratificaron la tendencia creciente en la participación de partidos cantonales, e incluso la consolidación de algunos de ellos. De este modo, la actividad política municipal se muestra cada vez más dinámica y variada, con una oferta electoral amplia, que brinda a los votantes opciones más allá de los partidos a escala nacional o provincial que también presentan sus candidaturas a nivel local. El crecimiento de los partidos cantonales es palpable: su participación en las elecciones pasó de 7 agrupaciones en 1998, a 22 en 2002 y 21 en 2006, hasta llegar a la cifra récord de 25 en 2010.

El análisis de este fenómeno en un marco temporal más amplio, y considerando la cantidad de partidos políticos registrados por año, demuestra que la cantidad de agrupaciones cantonales creció en la última década y se concentra mayoritariamente en la provincia de San José (gráfico 5.4).

En los comicios nacionales de 2010 la mayoría de las agrupaciones can-

GRAFICO 5.4

Partidos políticos cantonales registrados en el período



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

tonales logró elegir regidores en sus respectivos municipios. A raíz de ello, aumentó la cantidad de regidores que ocupan ese cargo en representación de un partido local: de 13 en 2002, a 20 en 2006 y 30 en 2010. Los resultados también confirman que algunos de estos partidos se han consolidado, al conseguir puestos en el gobierno municipal en más de una elección. La Yunta Progresista Escazuqueña, por ejemplo, mantiene regidores desde 1998 y ha dirigido la alcaldía en dos ocasiones. Curridabat Siglo XXI es el partido hegemónico en su cantón desde 1998, y desde el 2002 tiene a su cargo la alcaldía; incluso, como se mencionó anteriormente, en el 2010 se convirtió en el único caso de gobierno unido bajo el control de un partido cantonal, lo cual le brinda un margen de maniobra política mucho mayor para el desarrollo de su plan de trabajo. En Santa Ana, el Partido del Sol cuenta con dos regidores desde la elección de 1998. Y los partidos Acción Quepeña y Garabito Ecológico también han logrado nombrar regidores en los últimos tres comicios municipales (cuadro 5.10).

En suma, la participación de partidos cantonales en las elecciones municipales tiende a consolidarse, y con las nuevas reglas electorales, que garantizan recursos del financiamiento público para esos procesos, es de esperar que estas agrupaciones fortalezcan sus estructuras y liderazgos en las comunidades.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELECCIONES MUNICIPALES DE 2010, véase Blanco, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Gestión política responsable

El primer año de la administración Chinchilla Miranda se caracterizó por un desgaste del oficialismo que fue aprovechado por la oposición en el Congreso. Por primera vez en la historia reciente del país, se conformó un Directorio Legislativo de oposición -no sucedía desde 1969-, fiel reflejo del debilitamiento político que sufrió el PLN en esta primera legislatura.

En el plano legislativo las estadísticas indican que el Congreso es más efectivo en cuanto a la cantidad de leyes aprobadas, que en el período bajo análisis consistieron fundamentalmente en convenios y tratados internacionales. Pero cuando se trata de piezas de legislación clave para el país, el sistema se muestra incapaz de articular intereses y sacar adelante los proyectos requeridos. El proceso de aprobación de las leyes sustantivas es tan largo, que dificulta la gestión política del Ejecutivo cuando ésta depende de decisiones parlamentarias.

La reforma fiscal es un buen ejemplo de esta tendencia, que se hace más evidente durante períodos de contracción económica como el 2010. A pesar de la urgencia y el reconocimiento general de la necesidad de un plan fiscal, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no han logrado la convergencia de sus intereses en torno a la reforma. El Ejecutivo, que diseñó y puso a discusión del Congreso el proyecto de ley, aparece como uno de los principales responsables de esta situación, por no incluir en su propuesta los temas centrales para las diversas fracciones parlamentarias, pero además por no fomentar una negociación abierta en esta materia. Este caso refleja el entramado legislativo para aprobar, y la incapacidad del Ejecutivo para negociar un asunto crucial para el país.

Además hay un aspecto de fondo que subyace a esta realidad: la gestión política no logra ir más allá de la “promesa democrática”, esa que consiste

en ampliar las obligaciones del Estado sin dotarlo de los medios adecuados para cumplir con ellas. La mayor parte de la legislación que se promulga crea

nuevos derechos o amplía los ya existentes, pero no provee las fuentes de financiamiento necesarias para su efectiva tutela. Esa forma de hacer política

está esculpiendo un Estado lleno de leyes con poca capacidad para actuar y para atender los problemas del país.

Predominan los convenios y tratados internacionales en la legislación aprobada

Un primer hallazgo de este Informe, centrado tan solo en la cantidad de legislación aprobada, muestra que el número de leyes promulgadas durante la legislatura 2010-2011 fue considerablemente mayor que en las primeras legislaturas de las administraciones Arias Sánchez (2006-2007) y Pacheco de la Espriella (2002-2003).

El aumento de la legislación aprobada en la primera legislatura de la administración Chinchilla fue más notorio en la categoría de convenios y tratados internacionales, que representan un 35% del total y en su mayoría corresponden a expedientes propuestos en la Administración anterior, como se detalla más adelante. Cabe anotar, además, que buena parte de esos tratados trasciende aspectos meramente simbólicos o diplomáticos y es asimilable a la legislación sustantiva ordinaria, por sus implicaciones legales y/o económicas a nivel nacional². Otros aspectos relevantes son la disminución de las autorizaciones locales a solo un 27,4% del total, y el incremento en el número de declaraciones y benemeritazgos (cuadro 5.11).

Como se mencionó la gran mayoría de las leyes aprobadas en este primer año corresponde a expedientes abiertos en administraciones anteriores: el 78% inició su trámite en la administración

CUADRO 5.10

Partidos políticos cantonales con regidores electos en 2002, 2006 y 2010

Partido político	Año en que obtuvo regidores electos
Acción Quepeña	2002, 2006 y 2010
Curridabat Siglo XXI	2002, 2006 y 2010
Del Sol (Santa Ana)	2002, 2006 y 2010
Garabito Ecológico	2002, 2006 y 2010
Yunta Progresista Escazuzeña	2002, 2006 y 2010
Acción Cantonal Siquirres Independiente	2006 y 2010
Auténtico Labrador de Coronado	2006 y 2010
Autónomo Oromontano	2006 y 2010
El Puente y los Caminos de Mora	2006 y 2010
Goicoechea en Acción	2006 y 2010
Independiente Belemita	2006 y 2010
Unión Palmareña	2006 y 2010
Alajuelita Nueva	2002 y 2006
Auténtico Sarapiquí	2002 y 2006
Alianza Sancarleña	2010
Barva Unida	2010
Cívico de Tibás Fuenteovejuna	2010
Integración Barbareña	2010
Liga Ramonense (coalición)	2010
Movimiento Avance Santo Domingo	2010
Organización Social Activa (Osa)	2010
Popular de Alfaro Ruiz (coalición)	2010
Renovemos Alajuela	2010
Tarrazú Primero	2010
Único Abangareño	2010
Unión Ateniense	2010
Viva Buenos Aires	2010
Comunal Pro Curri	2006
Moravia Progresista	2006
Auténtico Paraiséño	2002

Fuente: Elaboración propia con base en Blanco, 2011 y datos del TSE.

CUADRO 5.11

Leyes aprobadas en la primera legislatura, por administración, según tipo de leyes. 2002-2011

Tipo de leyes	Pacheco 2002/2003		Arias 2006/2007		Chinchilla 2010/2011	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Autorizaciones locales	30	40,5	46	61,3	31	27,4
Convenios y tratados internacionales	14	18,9	10	13,3	39	34,5
Declaraciones y benemeritazgos	1	1,4	0	0,0	8	7,1
Legislación sustantiva ordinaria	27	36,5	17	22,7	32	28,3
Presupuestos	2	2,7	2	2,7	3	2,7
Totales	74	100,0	75	100,0	113	100,0

Fuente: Feoli, 2011.

Arias Sánchez (2006-2010), un 6% en el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) y un 1% en la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Este dato es indicativo del largo proceso que siguen las leyes desde su ingreso al Congreso como proyectos, hasta su aprobación final en el Plenario, una situación común, que trasciende al actual Gobierno. Esta realidad plantea un tema más de fondo, relacionado con la capacidad efectiva que tiene una administración para cumplir sus metas; considerando el tiempo que se requiere para legislar, ¿cuáles son las posibilidades reales para un gobierno, de aprobar leyes importantes en función de sus metas cuatrienales? La evidencia apunta a que esas posibilidades son muy reducidas, toda vez que la legislación sustantiva ordinaria, es decir, la legislación significativa para el desarrollo del país, toma poco más de dos años y medio en ser promulgada (cuadro 5.12).

Legislación aprobada coincide poco con las necesidades identificadas por diferentes sectores

Múltiples ejercicios se han hecho en los Informes Estado de la Nación (2010, 2009 y 2008), para determinar la relevancia de las leyes aprobadas y su contribución al desarrollo del país.

En el Decimosexto Informe (2010), se hizo notar que casi la mitad de la legislación promulgada en el período 2009-2010 refiere a temas no sustantivos, como benemeritazgos, autorizaciones locales y declaraciones varias. La conclusión fue clara: gran parte de la agenda legislativa está dedicada a discutir asuntos de relevancia menor para el país. Aunque este énfasis en lo local puede tener un efecto positivo para las comunidades, muestra una tendencia hacia la “municipalización” del Congreso.

El panorama en esta primera legislatura no fue muy distinto. Si se consideran las 32 piezas de legislación sustantiva ordinaria, más 11 convenios y tratados internacionales que, por su naturaleza, trascienden aspectos meramente simbólicos o diplomáticos, y tienen implicaciones legales o económicas,

se obtiene que solo un 38% de las leyes aprobadas en la legislatura 2010-2011 tiene un grado significativo de importancia para el desarrollo del país.

No obstante, este dato general dice muy poco del alcance real de las leyes sustantivas promulgadas durante el año. Para una mejor comprensión de este punto, se realizó un análisis a fondo de esa legislación, como parte del seguimiento de la oferta y la demanda legislativas que se hace en este capítulo desde el Decimocuarto Informe (2008). Para ello, se toma la “agenda de legislación potencial”, y se compara con las leyes finalmente aprobadas.

La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las opiniones editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional. Vale recalcar que el contenido de esta agenda coincide casi en su totalidad con los temas clave identificados por diferentes líderes y expertos, con los proyectos incluidos en el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito entre el oficialismo y el ML en el 2010, y con las principales propuestas recibidas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Varios de esos temas fueron además prioridad del Ejecutivo durante esta primera legislatura, lo cual comprueba que la agenda potencial definida para

este análisis en efecto recoge cuestiones medulares para el desarrollo de Costa Rica y en esa medida, es válido y útil compararla con la legislación aprobada (recuadro 5.2).

De acuerdo con las líneas editoriales de los medios escritos utilizados para el análisis, los cinco temas prioritarios de la agenda potencial, en orden de importancia según la cantidad de menciones, son: la reforma a la Ley de Tránsito, la reforma fiscal, el aumento salarial de los diputados, el proyecto de Ley General de Electricidad y la reforma al artículo 78 de la Constitución para asignar el 8% del PIB a la educación. Estas iniciativas no solo son relevantes en términos de la agenda potencial definida por los formadores de opinión a través de la prensa, sino que además son parte de las prioridades establecidas por el gobierno de la presidenta Chinchilla³.

Durante la primera legislatura, entre el 1 de mayo de 2010 y el 30 de abril de 2011, solo uno de los cinco temas antes mencionados tuvo alguna definición de parte del Congreso. Se trató del expediente que pretendía un alza del 72% en el salario de los diputados, una iniciativa que fue adoptada como prioritaria por la bancada del PLN y que, debido al contexto de crisis económica y déficit fiscal, se volvió indefendible ante la opinión pública y algunos partidos de oposición. El resultado fue el retiro del proyecto de corriente legislativa, pero

CUADRO 5.12

Duración promedio del proceso de aprobación de leyes^{a/}. Legislatura 2010-2011 (días promedio)

Leyes aprobadas	Total	Meses
Autorizaciones locales	800,6	26,7
Convenios y tratados internacionales	914,1	30,5
Declaraciones y benemeritazgos	618,6	20,6
Legislación sustantiva ordinaria	962,4	32,1
Presupuestos	62,7	2,1
Total	851,2	28,4

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

Fuente: Feoli, 2011.

RECUADRO 5.2

Validación de la agenda legislativa potencial

Al igual que en ediciones anteriores, el análisis del desempeño legislativo realizado para este Informe se basó en la comparación de la oferta y la demanda legislativas (Feoli, 2011). La primera refiere a la legislación aprobada en el Congreso y la segunda a la legislación demandada por los principales generadores de opinión pública en el país, a través de las líneas editoriales de la prensa escrita. Esta demanda se ha denominado “agenda potencial” o “agenda prioritaria de legislación”, y para su contraste y validación este año se incorporaron cuatro nuevas fuentes de información:

- Se introdujo en el análisis la página editorial del *Diario Extra*, con lo cual la agenda de legislación potencial está conformada por los temas identificados como prioritarios en tres medios escritos de amplia circulación nacional: *La Nación*, *La República*, y ahora también el *Diario Extra*.
- Se realizó una encuesta electrónica dirigida a 52 personas de trayectoria y liderazgo en los sectores académico, político, empresarial, laboral y de comunicaciones. Aunque la muestra no fue estadísticamente representativa y generó un 35% de respuestas, los datos obtenidos permitieron identificar los temas que, a juicio de estos líderes y especialistas, son prioritarios para el país. Se confirmó así asuntos como energía, seguridad ciudadana, reforma fiscal, medioambiente, salud, transporte y ley de tránsito, los cuales encabezan la agenda prioritaria de legislación.

- Se analizó el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito el 29 de abril de 2010 por los jefes de fracción del Partido Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, y por el entonces Ministro de la Presidencia. Al comparar los proyectos específicos que ambas agrupaciones acordaron impulsar, con los temas de la agenda potencial derivada de los editoriales de la prensa, se observó una importante coincidencia entre las dos fuentes. De hecho, más de la mitad de los proyectos estipulados en el Pacto también aparecen en la agenda potencial.

- Finalmente, se hizo una revisión de las 316 propuestas ingresadas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa durante la legislatura 2010-2011, para contrastar la demanda ciudadana con la agenda de legislación potencial. Al agruparlos y compararlos, solamente dos de los diez temas principales no correspondieron con los asuntos señalados en los tres medios usados para este análisis.

En resumen, las fuentes consultadas para este Informe ratifican que la agenda de legislación construida con base en los editoriales, tiene altos grados de coincidencia con las prioridades determinadas por formadores de opinión y líderes sectoriales, miembros del gobierno y de la élite política, así como por las y los ciudadanos que acuden a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2011.

con un saldo negativo para la recién iniciada administración Chinchilla: un desgaste político de la fracción liberacionista y del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo.

Sobre los otros cuatro temas definidos como prioritarios en la agenda potencial no hubo respuestas claras durante esta primera legislatura. La reforma a la Ley de Tránsito fue objeto de discu-

siones por un año más, sin llegar a su aprobación final. El expediente original de esa normativa entró en la corriente legislativa en noviembre de 2006 y se convirtió en ley en diciembre de 2008. No obstante, tras su implementación se detectaron múltiples errores e inconsistencias, incluyendo multas que la Sala Constitucional calificó como excesivas. Las enmiendas correspondientes han

transitado un largo proceso de debate, aprobación, implementación y revisión por casi cinco años, y aún no se logra acordar una pieza de legislación adecuada a las necesidades del país. Por el contrario, la Ley de Tránsito se ha constituido en ejemplo de la deficiente gestión parlamentaria, que en este caso culminó con una ley defectuosa e imposible de aplicar. Esta experiencia, además, ha hecho evidentes las serias dificultades que tiene el Legislativo, y que a menudo son agudizadas por el Ejecutivo, para sacar adelante un proyecto de ley. A esto se agrega que el proceso en cuestión ha estado marcado por fuertes antagonismos, entre aquellos que favorecen el endurecimiento de las sanciones y levantan la bandera de la “cero tolerancia” en el tema de la conducción bajos los efectos del alcohol, y aquellos que consideran que las multas propuestas son desmedidas y afectarían los intereses económicos de diversos sectores (recuadro 5.3).

No muy distinta fue la suerte del proyecto de Ley General de Electricidad, en torno al cual en la legislatura 2010-2011 se presentaron cuatro expedientes (17666, 17802, 17811 y 17812); tres de ellos siguen en estudio y uno -el 17802- fue archivado. También continúa pendiente la aprobación del plan fiscal, cuya situación se analiza más adelante en este mismo capítulo. Finalmente, en el período que aquí se analiza tampoco prosperó la reforma al artículo 78 de la Constitución, para otorgar el 8% del PIB a la educación. No obstante, al inicio de la legislatura 2011-2012 la Asamblea Legislativa logró el consenso requerido y la aprobó el 26 de mayo del 2011, como la Ley 8954.

Con este breve recuento de los principales proyectos de la agenda potencial, que además fueron prioritarios para el Poder Ejecutivo, se muestra que algunos de los temas más importantes para el desarrollo del país no están siendo atendidos por la Asamblea Legislativa. Esta tesis se confirma al comparar los temas de esa agenda con las leyes aprobadas en esta primera legislatura.

En total, la agenda de legislación potencial estuvo conformada por sesenta proyectos, de los cuales solamente

RECUADRO 5.3

Cronología de la Ley de Tránsito: un largo proceso de discusión y reformas legislativas

Noviembre de 2006: Entra a la corriente legislativa el expediente 16496, "Reforma parcial de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, n° 7331 del 13 de abril de 1993, y normas conexas".

Diciembre de 2008: El proyecto es aprobado y la nueva Ley entra a regir, pero con errores que la hacen inaplicable: discrepancias en la numeración de los artículos, problemas de redacción y multas desproporcionadas con respecto a los salarios de los trabajadores, entre otros.

Enero de 2009: El coordinador del Tribunal de Flagrancia plantea una consulta a la Sala Cuarta, por considerar que la Ley presentó roces con los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, los cuales consagran los principios de tipicidad, legalidad y reserva de ley.

Junio de 2009: Un grupo de diecisiete diputados de diferentes partidos presenta una segunda reforma a la Ley de Tránsito, bajo el expediente 17425. Asimismo, la Procuraduría General de la República y una diputada independiente elaboran un proyecto de ley para enmendar los errores en la numeración de los artículos, con el apoyo de la mayoría de las fracciones. Se da como plazo hasta el 23 de septiembre del 2009 para aprobar esa reforma.

Septiembre de 2009: Varios diputados presentan una moción de prórroga con el fin de que se conceda seis meses para arreglar el fondo y las multas planteadas en la nueva reforma a la Ley. El Congreso accede, y da tiempo hasta el 1 de marzo de 2010 para realizar esa labor.

Febrero de 2010: Los legisladores plantean una rebaja del 70% en las multas aprobadas en 2008, y mantener la pena de cárcel y las sanciones para choferes ebrios. La propuesta contempla dos temas. El primero es el establecimiento de un sistema de puntos en la licencia de conducir, los cuales disminuyen según las infracciones que se

cometan; al acumular cincuenta puntos, se pierde el permiso por dos años. El segundo tema es la cantidad de licor permitida para manejar. Se presentan dos posiciones: una más permisiva, que propone multas para conductores que transiten con 0,75 gramos de licor por litro de sangre o más, y otra más restrictiva, que exige multas y penas de cárcel para las personas que manejen con 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre.

Marzo de 2010: No se llega a acuerdos con respecto a las enmiendas y rebajas en las multas. Queda establecida la prisión para los conductores con al menos 0,50 gramos de alcohol por litro de sangre. El proyecto continúa en discusión.

Abril de 2010: La reforma es aprobada en primer debate.

Mayo de 2010: Dado que el proyecto pretende modificar la reforma parcial efectuada a la Ley 7331, se suspende su tramitación por la consulta resuelta por la Sala Constitucional, que señala vicios de inconstitucionalidad por el fondo del proyecto. La rebaja en las multas sigue sin resolverse.

Junio de 2010: El Plenario Legislativo crea la Comisión Especial de Tránsito, a la cual remite el expediente para un nuevo dictamen.

Agosto de 2010: El MOPT presenta un nuevo borrador de Ley de Tránsito. Aunque se trata de un proyecto de ley completo, los diputados lo toman como un insumo de trabajo, para incluirle las modificaciones que consideren pertinentes.

Enero de 2011: La jefa de fracción del PLN plantea una tercera reforma. Se pone una reducción de 28% en las multas máximas, que pasarían de 294.000 a 214.000 colones. Se aplicaría por faltas como la velocidad temeraria, la conducción bajo los efectos del alcohol y la conducción sin licencia. El jerarca del MOPT manifiesta su disconformidad con la versión que impulsa la bancada liberacionista.

Marzo de 2011: A partir de esta fecha comienza un nuevo proceso: se archivan todos los anteriores proyectos de ley y se inicia el trámite en comisión del expediente 18032, que busca derogar la norma vigente y rebajar significativamente las multas. La más elevada quedaría en 215.000 colones, y se aplicaría a quienes conduzcan bajo los efectos del alcohol o a velocidad temeraria (más de 120 kilómetros por hora). La nueva iniciativa no es aprobada por el MOPT.

Mayo de 2011: La Sala Constitucional anula la multa por conducir sin cinturón de seguridad, por considerarla "desproporcionada e irrazonable".

Junio de 2011: La nueva propuesta clasifica a los conductores según su experiencia al volante y aplica multas diferenciadas. Son conductores profesionales quienes trabajan en el transporte de carga (camiones y furgones) o trasladan personas en servicios públicos (taxis y buses). Se pretende sancionar con multa de 280.000 colones a choferes novatos (menos de tres años de tener licencia) y choferes profesionales que manejen con un rango de entre 0,2 y 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre. Los conductores no profesionales (aquellos que tienen más de tres años de experiencia) recibirán la misma sanción, pero cuando el rango de licor esté entre 0,5 y 0,75 gramos de alcohol por litro de sangre.

A la fecha de redacción de este Informe se habían presentado diecisiete proyectos, de los cuales once habían sido archivados, cuatro asignados a alguna comisión, uno se encontraba vigente y el otro se convirtió en ley. En este apartado solo se comentaron las iniciativas que tuvieron mayor repercusión ante la opinión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Departamento de Servicios Parlamentarios, sobre los expedientes legislativos 18032, 17412 y 17425, y notas de prensa.

14 fueron aprobados (cuadro 5.13). Los 46 restantes representan un 77% de iniciativas prioritarias que no fue posible implementar. Esto es lo que Binder (1999) conoce como el grado de entramamiento⁴ en la producción de leyes, y que en los diferentes *Informes Estado de la Nación* se han identificado como la brecha entre oferta y demanda legislativas. Cuanto más grande es la brecha entre una y otra agendas, mayor es el grado de entramamiento en el Congreso.

Cabe señalar que el entramamiento no es simplemente lo contrario de la aprobación de leyes. Un reducido número de leyes aprobadas puede indicar un alto nivel de entramamiento, pero también puede resultar de una débil iniciativa del Ejecutivo, o de problemas de coordinación entre éste y el Legislativo. Nótese que en este análisis el énfasis no está en la cuantificación de leyes *per se*, sino en su comparación con el conjunto de problemas por resolver, según se expresa en la agenda de legislación potencial. En suma, la abultada proporción de la agenda potencial no implementada (77% en este primer año) sugiere un sistema político entramado, con una baja capacidad relativa para lograr los acuerdos y compromisos necesarios para modificar el *status quo* (Feoli, 2011).

En términos comparativos se observa que, en general, el entramamiento en la Asamblea Legislativa ha sido la tónica durante los últimos años. De hecho, las últimas tres legislaturas de la adminis-

tración Arias Sánchez (del 2007 al 2010) registraron brechas de entre el 74% y el 77%, muy similares a la actual.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO DEL CONGRESO EN LA LEGISLATURA 2010-2011, véase Feoli, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas

El plan fiscal es uno de los proyectos de la agenda legislativa potencial que el Congreso no logró aprobar en la legislatura 2010-2011. Es una de esas iniciativas a las cuales subyace la falta de consenso sobre el estilo de desarrollo que debe tener el país, y sobre quién debe asumir parte de los costos de ese desarrollo. Aunque existen posiciones opuestas con respecto a la creación o modificación de impuestos y los efectos sobre las clases más desprotegidas, estas no son la principal causa por la cual la reforma no avanza. La razón primordial son los defectos de diseño y trámite del proyecto presentado por el Ejecutivo. Así se desprende de una ronda de entrevistas realizada con los actores vinculados a la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, n° 17959, conocido como “Plan Fiscal”. Este mapeo político buscó indagar

sobre la viabilidad de la reforma fiscal y los temas críticos incluidos en ella. El resultado de ese ejercicio permitió constatar que, pese a la división política y social que podría generar un paquete de nuevos impuestos o la modificación de exenciones fiscales, lo que sucede con el trámite del Plan Fiscal es un buen indicio de que el entramamiento legislativo mencionado en este capítulo, podría deberse más a la calidad de los liderazgos políticos y la forma de gestionar los asuntos de gobierno, y no a posiciones irreconciliables en las visiones de país de los principales actores políticos.

Costa Rica no aprueba una reforma fiscal profunda desde 1995. Después de esa fecha, se logró llegar a otro acuerdo en 2002, cuando se aprobó el “Plan de Contingencia Fiscal”. Fuera de eso, ha sido muy poco lo que se ha podido avanzar en este tema, pese a la necesidad que tiene el país de generar fuentes de ingresos frescas.

Al final de la legislatura 2010-2011 el resultado fue el mismo: no se logró la aprobación de la reforma fiscal, esta vez con el agravante de que el Gobierno está urgido de generar nuevas fuentes de ingresos, para hacerle frente a un contexto económico con pronósticos reservados por el recrudecimiento de la crisis financiera internacional.

Este escenario muestra la incapacidad del sistema político para procesar reformas de peso e impacto en el desarrollo humano del país. De acuerdo con los hallazgos del mapeo político, la mayoría de los actores vinculados con el proceso considera que el Ejecutivo no realizó un adecuado trámite del Plan Fiscal. Se le critica que en su estrategia no hubo espacios para el diálogo y la negociación, lo cual dejó como resultado un proyecto de ley con poco apoyo dentro y fuera de la Asamblea Legislativa.

Este ha sido el problema histórico del país cuando se trata de reformas fiscales. Según los actores entrevistados, las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las reformas son las principales razones de que Costa Rica no tenga una estructura fiscal adecuada (gráfico 5.5).

CUADRO 5.13

Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial. 2010-2011

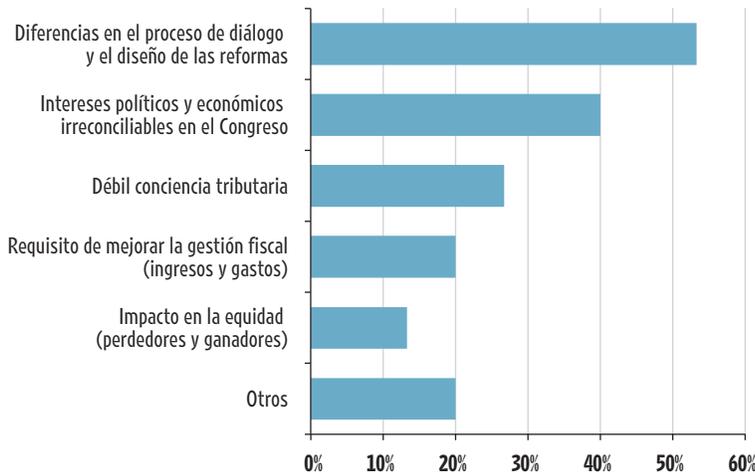
	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no implementada
Demandada	14	46	60	76,7
No demandada	29			
Total ^{a/}	43			
Implementación fuera de agenda	67,4			

a/ El total corresponde a 32 leyes sustantivas y 11 tratados y convenios reclasificados por reunir condiciones similares a leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera, fiscal y libre comercio).

Fuente: Feoli, 2011.

GRAFICO 5.5

Razones que explican el fracaso de la aprobación de reformas fiscales en la Asamblea Legislativa



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 5.14

Posición política de los actores sobre el Plan Fiscal

Posición sobre la reforma	Actor					Total
	Diputados	Ejecutivo	Cámaras	Sindicato	Experto	
Se oponen rotundamente	2	0	0	0	0	2
Dispuestos a negociar	4	0	2	1	1	8
Apoyan la propuesta	2	1	0	0	0	3
Sin posición	0	0	2	0	0	2
Total	8	1	4	1	1	15

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

Aunque existen visiones políticas y económicas muy diferentes, lo cierto es que la mayoría de los actores -ocho de los quince entrevistados, que incluyen diputados de oposición y representantes de sindicatos y cámaras- estarían dispuestos a negociar o cambiar su posición si se dan algunas modificaciones en los aspectos más controversiales del proyecto. De hecho, al ponderar las respuestas en los temas más importantes de la reforma, solo los dos diputados del Movimiento Libertario expresaron su rotunda oposición a la iniciativa, lo cual evidencia la factibilidad de la propuesta si se emplea una estrategia de negociación y discusión adecuada (cuadro 5.14).

Más diálogo, y mejoras en el gasto y la recaudación ampliarían las posibilidades de aprobación del Plan Fiscal

Al analizar las posiciones de cada actor con respecto a los temas específicos de la reforma, se constata que, en general, el aspecto que genera mayores discrepancias es el efecto de los cambios propuestos sobre la equidad. Para analizar este punto, en el capítulo 3 de este Informe se presentan los resultados de una serie de simulaciones efectuadas con base en varias modificaciones en materia de exenciones tributarias; allí se muestra que, en algunos casos, habría impactos negativos en los deciles de menor ingreso y, por ende, un aumento de la pobreza. No obstante,

la mayoría de los actores que se oponen a la reforma estarían dispuestos a cambiar su posición, si se mejoran los canales de diálogo y se realizan ajustes para moderar el efecto de la reforma sobre los sectores más desprotegidos.

El otro tema relevante que se desprende del mapeo político es la necesidad de que el Gobierno realice mayores esfuerzos para mejorar la situación fiscal del país. Al preguntar por los dos principales aspectos tributarios no incluidos en la reforma, el 62% de las menciones indica que faltan mecanismos para fortalecer el control y la eficiencia del gasto público, así como los procesos de recaudación fiscal. Ambos temas, contemplados en la propuesta inicial, son tareas centrales del Ejecutivo. El argumento de quienes se oponen es claro: no se deben aumentar los impuestos si el Gobierno no reduce el gasto e incrementa la recaudación, y la propuesta inicial no refleja ese compromiso. Sin embargo, queda pendiente la discusión sobre la coherencia entre el gasto requerido para satisfacer las aspiraciones de la sociedad costarricense y la carga tributaria actual, independientemente de la capacidad de mejorar la gestión y controlar la evasión de impuestos (en el capítulo 3 también se aborda este tema).

Finalmente, el Ejecutivo, en coordinación con la fracción legislativa del oficialismo, está llamado a fungir como enlace entre sectores muy diversos para lograr la aprobación del Plan Fiscal. Desconocer la distribución de fuerzas e intereses hace inviable la reforma. Para sacar adelante este proyecto es necesario articular las principales demandas sobre los temas más conflictivos explicados en el capítulo 3. De lo contrario, algunos actores podrían ejercer su poder de influencia para vetar la propuesta, en particular los sectores empresariales y las cámaras afines (gráfico 5.6).

En suma, la revisión de criterios sobre el Plan Fiscal discutido durante la legislatura 2010-2011 muestra, en primer lugar, que para la mayoría de los actores involucrados no existen intereses irreconciliables. Aunque hay posiciones antagónicas, con negociación

y diálogo esas diferencias pueden ser superadas. En segundo lugar, se considera que el Ejecutivo no ha realizado una adecuada gestión política del proyecto para garantizar su aprobación. Y por último, de cara a la segunda legislatura (2011-2012) el sondeo efectuado revela que todavía hay espacio para articular esfuerzos y llegar a acuerdos en torno a la reforma fiscal.

Continúa la ampliación de obligaciones del Estado, sin que aumente la capacidad para su cumplimiento

Para este capítulo se analizó el contenido de la normativa aprobada en las legislaturas 2009 y 2010, tratando de reconfirmar una conclusión que se ha formulado en varias ediciones de este Informe: en años recientes, Costa Rica ha vivido una significativa ampliación en el reconocimiento de derechos ciudadanos, pero sin que haya aumentado la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos derivados de ello. Se indagó si las leyes promulgadas reconocen un derecho o establecen obligaciones del Estado para observar o proteger un derecho y, por otro lado, si asignan responsabilidades institucionales y recursos materiales para hacer efectivas esas tareas. El estudio de las

158 normas aprobadas en ambos años (cuadro 5.15) muestra una tendencia de carácter “garantista” en la acción legislativa: el 76% de las leyes concede o amplía derechos, y el 77,9% genera obligaciones. Solamente seis no cumplen uno de estos criterios.

Otra característica de esta tendencia es que las leyes prevén una escasa -o incluso nula- dotación de recursos para costear la tutela, protección y promoción de los derechos reconocidos o de las obligaciones impuestas. Las normas que amplían derechos ya reconocidos y no asignan recursos correspondieron al 51% en 2009 y al 82,4% en 2010; en el caso de las que conceden nuevos derechos los porcentajes fueron del 66,7% y el 63,6% respectivamente. En cuanto a las leyes que generan obligaciones, en 2009 casi la mitad del todo no proveyó los medios para su cumplimiento, y en 2010 esa proporción alcanzó el 77,8%. Un ejercicio similar se había realizado en el *Noveno Informe Estado de la Nación* (2003). Aunque los datos no son comparables, las tendencias halladas eran similares: la proporción de leyes que ampliaban o concedían derechos

e imponían obligaciones, pero a la vez no creaban recursos nuevos, era igual o superior al 50%, con excepción de un caso⁵ (Programa Estado de la Nación, 2003).

Convivencia ciudadana

La aspiración de una ciudadanía con libertad de organización y expresión, capaz de participar activamente en la conformación de una opinión pública plural, se cumplió de manera satisfactoria durante el año de estudio. El seguimiento de las acciones colectivas muestra que en Costa Rica existen condiciones políticas y sociales para la libre expresión y la defensa de los derechos de la ciudadanía mediante diversas formas de petición y presión social. Los trabajadores del sector público y los sindicatos, con un activismo predominante en el país, pueden dar fe de ello.

En este Informe se amplía la serie de tiempo para el estudio de la protesta social. Del análisis de esos datos se desprende que, si bien hay una demostrada relación estadística entre las acciones colectivas y los ciclos económicos, es

GRAFICO 5.6

Actores que podrían ejercer un poder de veto sobre la reforma fiscal (porcentaje de menciones)



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 5.15

Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación de los recursos, según tipo de ley. 2009 y 2010^{a/}

Tipo de ley	Año	Asigna recursos nuevos	Reasigna recursos existentes	No asigna recursos
Amplía derechos ^{b/}	2009	11	17	25
	2010	2	8	42
Concede derechos ^{c/}	2009	2	1	6
	2010	2	2	7
Genera obligaciones ^{d/}	2009	17	13	25
	2010	7	10	56
Legislación neutral ^{e/}	2009	0	0	3
	2010	0	1	2

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

b/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se reformulan, desarrollan o facilitan derechos reconocidos en leyes anteriores.

c/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se crea un derecho a favor de las personas, que no existía antes.

d/ No concede nuevos derechos, pero crea nuevas obligaciones del Estado con respecto a la población.

e/ No crea derechos ni obligaciones.

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

un vínculo poco sincronizado. Es decir, aunque los ciclos económicos tienen relación con el activismo social registrado, con la información disponible aún no es posible confirmar o desechar del todo esa asociación.

El principal reto para este capítulo será retomar el tema desde los fundamentos de la protesta misma. Un análisis cualitativo a fondo de las razones que mueven a los actores, el tipo de acciones que se realizan y la respuesta institucional, podría ser útil para entender, junto al acervo cuantitativo hasta la fecha producido, los factores condicionantes de la protesta social en Costa Rica.

La protesta social se mantuvo estable en el 2010

En el año bajo análisis no se registraron variaciones significativas en materia de movilización social. Hubo una leve reducción de las acciones realizadas en comparación con el 2009: pasaron de 394 en ese año, a 340 en el 2010. Esta cifra se mantiene muy cerca de las 344 acciones colectivas promedio del período 2005-2010. No hay, por tanto, mayores cambios. De hecho, el país está en una época estable y calma en lo que concierne a la movilización ciudadana, a diferencia de lo que sucedió entre 2000 y 2005, cuando hubo considerables picos de protesta motivados por el “Combo del ICE” en el 2000, y por el monopolio de la revisión técnica vehicular (Riteve) en 2004.

La cantidad de protestas a lo largo del 2010 no fue constante; hubo meses más activos que otros, situación consistente con lo observado en años anteriores. El promedio general de acciones colectivas en el período 1997-2010 fue de 31 por mes. Al analizar el comportamiento de las protestas en cada uno de los meses del año, se nota que el primer bimestre es particularmente calmo; entre marzo y agosto se registra un incremento de la movilización social, que empieza a decaer hacia finales del año y muestra una drástica reducción en diciembre. Esta dinámica se presentó tanto en el 2010 como en el período 1997-2009 (gráfico 5.7).

Nótese que el ciclo de protesta social

tiene un comportamiento estacional, marcado por dos factores: el calendario escolar y las estaciones del año. En el período de vacaciones se observan menos movilizaciones, y en marzo, cuando está iniciando el ciclo lectivo, se presenta la mayor cantidad de acciones colectivas en promedio. Lo mismo sucede durante los meses en que se acentúan las estaciones del año: la protesta social aumenta en la primera parte del año, durante la estación seca, y decrece a partir de septiembre, coincidiendo con la entrada del invierno.

Sin respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social

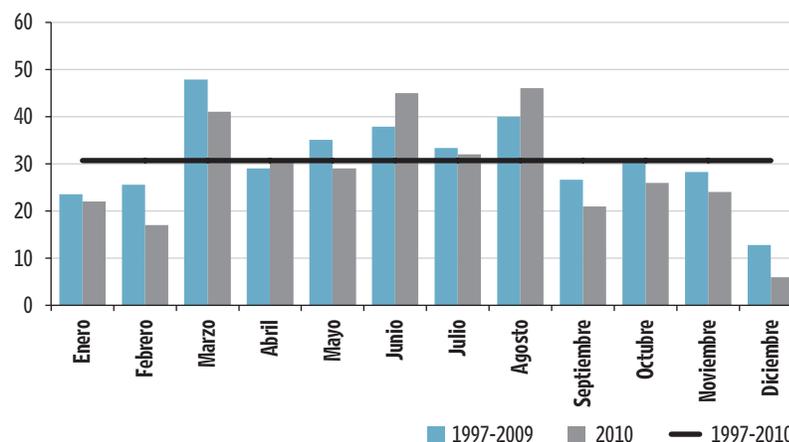
Como se señaló anteriormente, para esta edición se amplió la serie de tiempo de la base de datos de acciones colectivas, recopilando información para cuatro años más. Así, el análisis que aquí se presenta considera datos de catorce años: de 1997 a 2010. Este acervo de información permite realizar procesamientos estadísticos más sofisticados, para buscar respuestas sobre los factores condicionantes de la protesta social en el país. En el Decimosexto Informe se hizo una primera aproximación a este tema, al comparar la movilización social organizada con el comportamiento de los ciclos políticos y económicos.

El análisis sobre la protesta social de los últimos catorce años no permite identificar aún los factores que la determinan: los estudios cuantitativos no explican a fondo las causas que movilizan a la ciudadanía. Varias podrían ser las razones de ello. Una primera hipótesis lleva a tomar en cuenta las limitaciones de los medios de prensa escrita como fuente de información para el registro; las notas periodísticas no permiten dar seguimiento a una acción colectiva que podría ser de especial interés, por ejemplo, o bien pueden darse subregistros que impidan obtener un panorama más preciso sobre este fenómeno. Una segunda hipótesis plantea que las causas son difíciles de obtener porque la protesta social es una acción de la ciudadanía que responde a múltiples factores y circunstancias, susceptibles de modificación en períodos muy cortos. Las experiencias del “Combo del ICE” y Riteve, las movilizaciones posteriores a las elecciones de 2006 por lo ajustado de los resultados, e incluso las manifestaciones contra el TLC con Estados Unidos, son ejemplos de lo complejas y diversas que son las motivaciones de la protesta social.

Una tercera hipótesis tiene que ver con el enfoque adoptado: hasta el momento el capítulo se ha centrado en describir la movilización social y en realizar análisis estadísticos de las principales

GRAFICO 5.7

Acciones colectivas registradas por mes. 1997-2010 (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

tendencias observadas a partir de la base de datos. Si bien este enfoque ha generado importantes hallazgos, como la relación estadística entre protesta y ciclos económicos, también se requieren investigaciones de tipo cualitativo. En este tema, la información disponible ya permite desarrollar estudios de caso que podrían ser contrastados con los resultados de tipo cuantitativo que se tienen actualmente.

Al observar la serie de tiempo completa, 1997-2010, la imagen interanual que se tiene sobre la movilización social del país es muy variable. Su comportamiento parece responder a dinámicas muy específicas que se presentan en el contexto sociopolítico de cada año, por lo que no es posible aún señalar tendencias claras sobre los cambios en los tipos de demanda, o sobre temas particulares. Quizás las dos excepciones que se pueden citar son las demandas relacionadas con privatizaciones y con la defensa de la producción agropecuaria, que sí presentan una tendencia decreciente.

El Informe pone a disposición del público, en su sitio en Internet, la base de datos de acciones colectivas, para que la comunidad académica y personas interesadas puedan plantear sus propias hipótesis y realizar sus análisis.

Esta es una manera de fomentar la discusión y el estudio de temas de interés político para el país, y a la vez crear conocimiento conjunto.

Débil relación entre los ciclos económicos y la protesta social

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se realizó un análisis para determinar si las acciones colectivas están asociadas a los ciclos políticos y económicos. Con base en registros para diez años, se concluyó que la protesta social tiene poca relación con los ciclos políticos. Mejor capacidad explicativa fue encontrada en los ciclos económicos, medidos por el índice mensual de actividad económica (IMAE), aunque siempre con poca sincronía entre ambos fenómenos. En esa oportunidad se hizo patente la necesidad de trabajar con una serie de tiempo más larga, para obtener una visión de mayor alcance con respecto a estos temas.

En esta ocasión, con catorce años de registros de las acciones colectivas, se volvió a realizar el estudio de los ciclos económicos. Los hallazgos más bien demuestran que, conforme se obtienen más datos, la sincronización entre la protesta social y los ciclos económicos pierde fuerza. Con base en ello no se puede concluir que el comportamiento

de la economía influye de manera importante sobre la movilización ciudadana (Ramírez, 2011). Aunque existe una relación estadísticamente significativa entre el IMAE y las acciones colectivas, su capacidad explicativa sigue siendo baja (R^2 del logaritmo natural = 0,124), incluso para los estándares de las Ciencias Sociales, donde ya de por sí es difícil encontrar coeficientes de determinación medio-altos (gráfico 5.8). Sin embargo, este análisis podría mejorar si el país contara con indicadores económicos más depurados y con periodicidad más corta. El ingreso nacional disponible, por ejemplo, sería un dato muy útil para estos efectos, si se calculara en forma mensual.

Sindicatos, los más activos; trabajo y legislación, los temas más frecuentes

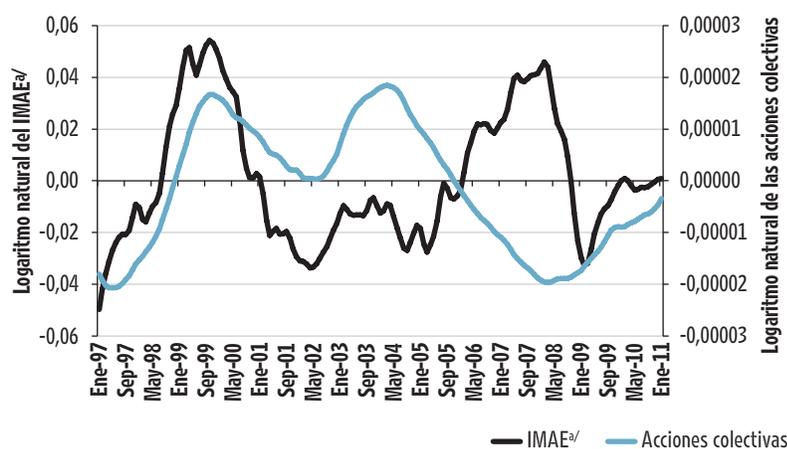
En los últimos catorce años, los principales protagonistas de la movilización social han sido los trabajadores; ellos representan el 41% de las protestas registradas. Les siguen, muy por debajo, los vecinos de comunidades, con un 10% del total de acciones colectivas.

En términos de organizaciones sociales, se observa una marcada participación de los sindicatos, que son responsables de casi una tercera parte de todas las protestas (30%), seguidos de lejos por las cámaras patronales, con solo un 6%. No es coincidencia, según estos datos, que la mayor parte de las acciones colectivas sea realizada por los trabajadores y, particularmente, por funcionarios públicos. La organización histórica y la alta participación de los sindicatos en la protesta social explican ese fenómeno.

Los temas que motivan las manifestaciones también guardan relación con los actores mencionados. Según el tipo de demanda planteada en las más de 5.000 acciones colectivas registradas entre 1997 y 2010, los asuntos laborales son los que más movilizan a la ciudadanía costarricense (30% de las protestas). La legislación aprobada o en trámite en el Congreso es el segundo tema más importante, y representa el 24% de las acciones registradas en el período. Este indicador confirma el descontento

GRAFICO 5.8

Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1997-2010



a/ Índice mensual de actividad económica.

Fuente: Meneses, 2011.

ciudadano con el quehacer legislativo, que no solo se observa en las encuestas de opinión, sino también en la cantidad de protestas que genera.

Inseguridad ciudadana no moviliza a la población

Hay un aspecto que vale la pena destacar: pese a que en el discurso político, e incluso en la percepción de la sociedad en su conjunto, el tema de la inseguridad ciudadana es el que más preocupa en Costa Rica, no resulta ser un factor que movilice de manera significativa a la población. Solo 44 acciones colectivas, de más de 5.000 realizadas, se organizaron por este motivo; esto es, ni un 1% del total.

Según datos de la encuesta de Lapop (Alfaro-Redondo et al., 2010), uno de cada tres costarricenses siente altos niveles de inseguridad en su barrio. Además, al momento de redactarse este capítulo una encuesta de la empresa Unimer para el periódico *La Nación*, de julio de 2011, confirma que no hay problema que más inquiete a la población que el de la inseguridad. De hecho preocupa al 49% de las y los ciudadanos (Villalobos, 2011).

En otras palabras, la gente sale a las calles para pronunciarse sobre asuntos laborales o porque no le gustan las leyes del país, pero no protesta porque vive en un país inseguro. A pesar de que la inseguridad es el tema que “le quita el sueño” a los costarricenses, esto no se ve reflejado en movilizaciones de la población para demandar mejores condiciones de vida y seguridad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS, véase Ramírez, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

El Poder Judicial ha puesto gran empeño en modernizar y mejorar sus servicios, con el fin de brindar una justicia pronta y cumplida. Como se ha reportado en anteriores Informes (2010 y 2009), el sistema muestra avances en áreas como mayor transparencia, nueva

legislación y procedimientos internos, mayor inversión en recursos humanos y físicos, y un significativo esfuerzo por incluir la tecnología en su quehacer. Pero también hay retrocesos palpables, sobre todo en algunos de los indicadores de evaluación del desempeño disponibles. El análisis general indica que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia presenta síntomas de agotamiento. Hay desafíos de tipo funcional, e incluso estructural, que deben ser examinados con mayor detalle.

Este año se dio seguimiento a los principales indicadores de desempeño judicial, y se observó una situación similar a la de 2009: mayor inversión y áreas de avance, sobre todo en lo que concierne a los tribunales de flagrancia, que utilizan mecanismos y procedimientos más expeditos para impartir justicia. Se destaca además la mejora en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, con respecto a los meses finales de 2009. No obstante, también se registra un aumento en la congestión de casos y una reducción en la productividad de los operadores judiciales. En un sentido más amplio, el crimen organizado, el lavado de dinero y el narcotráfico ponen a discusión la estructura bajo la cual funciona el Ministerio Público y sus capacidades reales para hacer frente a esas amenazas. En este contexto, son imperativas una mayor capacitación y especialización de las áreas judiciales relacionadas con esos temas, y una revisión de la forma en que trabajan algunas instancias clave para la consecución del principio de justicia pronta y cumplida.

Deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial

Al examinar el desempeño judicial, se observa que en los últimos años el sistema de administración de justicia ha experimentado una pérdida de dinamismo, que en algunos aspectos se hizo más notoria durante el 2010 (cuadro 5.16).

El análisis del desempeño judicial no es una tarea fácil por al menos dos razones. Primero, aunque existe una buena cantidad de datos y estadísticas, la

mayoría se refiere al flujo de casos y sus características, sin aportar información sobre los procedimientos seguidos en la resolución de los expedientes. Segundo, debido a múltiples causas, algunas estadísticas y series de tiempo presentan sobreestimaciones o subregistros. El proceso de acreditación de despachos judiciales ha generado ejemplos de ello, al encontrar que el sistema de información y las estadísticas judiciales contabilizan expedientes que en realidad ya no son parte del flujo circulante, como ha sucedido en las materias civil y de pensiones alimentarias (Solana, 2011).

Pese a las limitaciones que esto pudiera traer, en este capítulo se realiza un análisis de los indicadores de desempeño disponibles, algunos más descriptivos que otros, con el propósito de medir no solo el flujo de casos circulantes, sino además el grado de respuesta del sistema para satisfacer el principio de una justicia pronta y cumplida. Con base en ello se ilustran cinco situaciones que demuestran la pérdida de dinamismo antes mencionada.

Un primer tema es la relación de casos entrados netos por juez, que no registró mejoras en los últimos tres años. Debido al incremento de los asuntos que ingresan al sistema, el Poder Judicial ha contratado cada vez más jueces, tendencia evidente desde el 2004. Aunque esa medida ha permitido reducir el promedio de casos netos por juez, de 753 en 2004 a 677 en el 2010, en los últimos tres años esa relación se deterioró y luego se estancó (cuadro 5.16). Por su parte, el indicador de casos activos o pendientes -también llamado mora judicial o congestión- se deterioró en el último trienio⁶. Entre el 2004 y 2006 hubo una reducción de este rubro, debido al incremento en la cantidad de casos terminados en el período previo de 2001-2004. No obstante, a partir de 2006 se observa un progresivo aumento en la cantidad de casos pendientes, que alcanzó su punto más alto en 2010, con 682.000 asuntos (gráfico 5.9). Ello demuestra que en los últimos años el Poder Judicial no ha podido resolver al mismo ritmo en que ingresan los casos, lo que deja un saldo de circulante cada vez mayor.

CUADRO 5.16

Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2004-2010

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Uso del sistema judicial							
Litigiosidad por 1.000 habitantes ^{a/}	116	113	113	120	129	145	143
Total de abogados por 100.000 habitantes	365	372	378	385	403	404	419
Entrada neta anual por juez de Primera instancia	753	683	708	740	649	677	677
Desempeño Judicial							
Productividad por Juez ^{b/}	754	669	674	682	574	589	599
Casos activos por juez	706	628	636	676	589	630	709
Tasa de congestión (materias gestionadas de oficio)	31,8	30,4	27,2	25,6	28,3	28,9	30,0
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	177	179	180	183	214	220	227
Número de habitantes por juez	5.549	5.237	5.367	5.207	4.317	4.063	4.111
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (en US\$) ^{c/}			43,9	50,6	64,9	73,1	91,4
Costo medio por caso terminado (en US\$) ^{d/}			381,9	424,4	529,2	556,0	706,5
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	2,7	3,1	3,5	3,3	2,3	1,4	1,5
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	4,8	5,2	5,1	6,0	4,6	5,5	8,8

a/ Corresponde al número de demandas o denuncias interpuestas por cada 1.000 habitantes.

b/ La productividad por juez se calculó 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.

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.

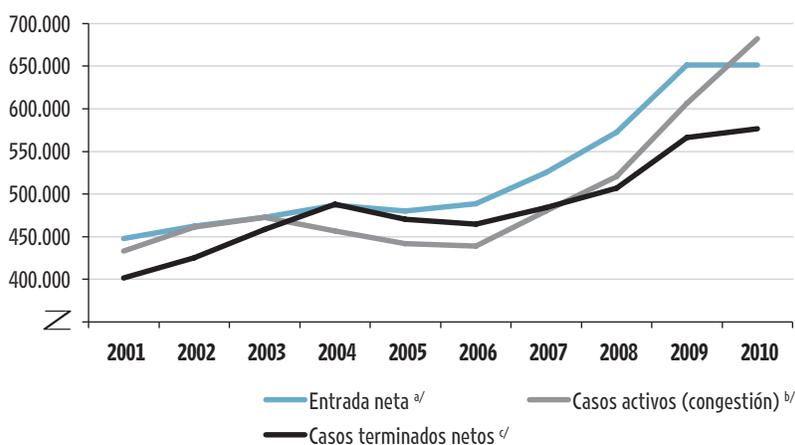
Fuente: Solana, 2011.

En tercer lugar destaca el hecho de que, a partir del 2008, el problema de congestión desborda las capacidades del Poder Judicial y hace más difícil acercarse al principio de justicia pronta. Para atender todos los casos pendientes en 2008 se habrían requerido veintitrés nuevas plazas de jueces, asumiendo el mismo ritmo de productividad de ese año. Y la demanda siguió creciendo hasta el 2010, cuando se habrían requerido alrededor de 176 jueces más para cubrir la totalidad de los asuntos activos en ese año (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

Otra manera de retratar este desbordamiento es la siguiente. Hasta el 2007, con el recurso humano a su disposición el sistema judicial podía resolver los casos pendientes en menos de doce meses para cada año. Pero a partir del 2008 los plazos comenzaron a superar el año promedio, hasta llegar al 2010, cuando el tiempo requerido para

GRAFICO 5.9

Congestión de casos en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año



a/ La entrada neta se calcula restando a entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias de 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, 2011.

resolver la totalidad de casos pendientes de ese año ascendió a catorce meses. La proyección de estos datos hasta el 2015, considerando las tasas de crecimiento anual de cuatro indicadores -la entrada neta de casos, los casos terminados netos, los casos activos por año y la cantidad de jueces en primera instancia- muestra que, de seguir el mismo comportamiento observado durante la última década, el Poder Judicial necesitará una fuerte inversión en recurso humano y físico, entre otras cosas, para hacerle frente a la creciente y sostenida presión sobre el sistema (cuadro 5.17).

Un cuarto aspecto refiere al tema presupuestario. Si bien el presupuesto del Poder Judicial creció sostenidamente en la última década -aunque a un ritmo menor en el 2010- la expansión del gasto en este ámbito resulta insuficiente. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia ha señalado la necesidad de buscar fuentes de financiamiento y cooperación externa para continuar con el proceso de modernización del sistema judicial (Mora, 2011).

La creación de nuevas leyes, con más obligaciones para la administración judicial, demanda más recursos. Ejemplos de ello han sido la Apertura de la Casación Penal (Ley 8503), el Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508), la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres (Ley 8589), la Ley de Cobro Judicial (Ley 8624), la Ley de protección de víctimas y testigos (Ley 8720) y la Ley contra la delincuencia organizada (Ley 8754), entre otras. En este tema, como se ha venido indi-

cando a lo largo de este capítulo, uno de los principales desafíos del país es evitar la creación de nuevos mandatos para el Estado, vía legislación, sin los recursos suficientes para cumplirlos.

Cabe destacar, además, que durante la última década el presupuesto judicial se ha comportado de manera muy similar al gasto público, que comprende el gasto en salud, educación, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos (gráfico 5.10).

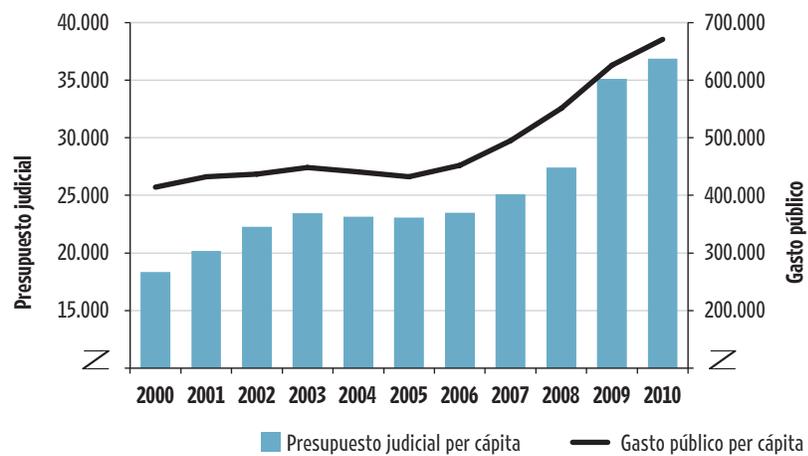
Finalmente, a pesar de los esfuerzos para impulsar procesos abreviados y métodos como la resolución alternativa de conflictos y la conciliación, el uso de estos instrumentos sigue representando

una baja proporción del total de casos terminados. Por ejemplo, en el 2010 los asuntos penales resueltos por conciliación fueron un 1,5%, y los asuntos laborales que usaron este mecanismo fueron un 8,8%. En los tribunales de flagrancia el alcance es mayor: durante el año en estudio un 14% de los expedientes fallados en materia penal se resolvió por esa vía (recuadro 5.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INDICADORES DEL DESEMPEÑO JUDICIAL, véase Solana, 2011, www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.10

Presupuesto judicial real per cápita y gasto público real per cápita (colones reales de julio 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011 y datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 5.17

Capacidades del Poder Judicial en el período 2004-2010 y proyección 2011-2015

	Observado							Proyección				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jueces en primera instancia	647	703	690	710	883	962	962	1.031	1.105	1.184	1.269	1.360
Jueces necesarios para terminar casos activos	606	660	651	704	906	1.030	1.138	1.234	1.337	1.449	1.571	1.703
Saldo	41	43	39	6	-23	-68	-176	-203	-232	-265	-302	-343
Meses necesarios para terminar casos activos	11,2	11,3	11,3	11,9	12,3	12,8	14,2	14,4	14,5	14,7	14,9	15,0

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2011a.

RECUADRO 5.4

Ventajas y desventajas de los tribunales de flagrancia**Ventajas**

- Se trata de un proceso expedito, que permite una respuesta rápida a las partes, aun cuando existan dudas sobre la garantía del derecho de defensa.
- Los tiempos en que las personas imputadas están presas sin condena es menor que en los procesos ordinarios, y la posibilidad de llegar a soluciones alternativas, en los casos en que procede, se determina en forma inmediata.

Desventajas

- Tiene un promedio de duración de quince días (artículo 435 del Código Procesal Penal), plazo en el cual se debe realizar la audiencia inicial y el señalamiento de la fecha para el debate, si es necesario. Esto puede limitar la labor de la defensa, por cuanto el plazo es muy corto para establecer la estrategia y buscar pruebas.
- La medida cautelar de prisión preventiva prácticamente es la regla, y no una excepción como corresponde a un Estado de derecho como el costarricense. Esa medida no tiene recurso de apelación, lo que hace más gravosa la situación para la persona imputada.
- Se le otorga al Ministerio Público una alta discrecionalidad para decidir cuáles casos siguen el procedimiento de flagrancia y cuáles se tramitan mediante el procedimiento ordinario.

Fuente: Muñoz, 2011.

Sistema de seguimiento muestra mejoría en los grados de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta

En el Decimosexto Informe (2010) se hizo un primer estudio que aprovechó los insumos generados por el sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional. El principal hallazgo obtenido fue que, en promedio, el cumplimiento de los fallos emitidos por ese tribunal rondaba el 40% en sentencias con plazos ya vencidos.

Este año se ha mejorado y ampliado el registro de información en este ámbito. A la fecha de corte del 26 de julio de 2011, se tenía a disposición una base de datos que recopila el seguimiento dado a las resoluciones de la Sala por un período de veintiún meses. La base registra un total de 6.147 sentencias emitidas, de las cuales se ha dado seguimiento a un 45,5%. Este monitoreo se ha realizado en una primera etapa por “barridos mensuales”, hasta donde las cargas diarias de trabajo lo han permitido, y en una segunda etapa mediante muestreos sistemáticos mensuales. Adicionalmente se han incorporado aquellas sentencias cuyo grado de cumplimiento ha sido indagado por las partes interesadas.

Con esta nueva información se observa que el acatamiento de los fallos ha mejorado de modo sustancial, con niveles de cumplimiento promedio del 79%. No se ha corroborado cuantitativamente el impacto del seguimiento en términos de la obediencia de los recurridos, pero es evidente que, desde que la Sala Cuarta puso en práctica este sistema, la efectividad de sus sentencias ha aumentado.

Se siguen presentando diferencias según los entes recurridos y los plazos de las sentencias, aunque con mejorías notables en ambos casos. Debe considerarse que cada resolución emitida por el tribunal constitucional impone un plazo para que se cumpla lo dictado. En los casos en que no se indican plazos, el acatamiento debe darse inmediatamente después de la notificación. Ahora bien, al considerar los fallos que tienen sus plazos vencidos, y que en teoría ya deberían haber sido acatados, se

observa que nueve de las diez instituciones más recurridas tienen niveles de cumplimiento superiores al 50%. Solo el Ministerio de Salud cumple menos de la mitad de las órdenes que le ha impuesto la Sala (cuadro 5.18).

En este sentido destacan dos instituciones en particular, la CCSS y el MEP, que siendo las dos más recurridas ante la Sala Cuarta, acatan en promedio más del 90% y el 80% de las órdenes, respectivamente. El MEP además muestra una notable mejoría con respecto al año anterior, cuando los primeros resultados del sistema de seguimiento indicaban que solo cumplía una de cada cinco sentencias.

Con respecto a los plazos, en el Informe anterior se reportó que el 50% de las sentencias se cumplían solo después de seis meses o más desde que había expirado el plazo de la orden. Los nuevos datos del sistema de seguimiento reflejan una clara mejoría. Al analizar el grado de cumplimiento después de la fecha de vencimiento del fallo, se observa que más del 80% se cumple en los primeros tres meses posteriores al plazo establecido, y conforme avanza el tiempo los niveles de acatamiento en todos los casos siguen siendo superiores al 50%, lo cual evidencia un aumento en la efectividad de las órdenes de la Sala Cuarta (gráfico 5.11).

Finalmente, cabe anotar que la Sala Constitucional ha utilizado la información del sistema de seguimiento para mejorar sus procedimientos de control, e incluso para precisar sus sentencias. Este es un aspecto de relevancia, sobre todo si se considera que buena parte de las acciones interpuestas ante esa instancia tienen como fin el resguardo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución, como las garantías laborales, el libre tránsito, la libre expresión y el derecho a la vida, entre otros.

Una nueva área para el análisis: el Poder Judicial y la política

En los últimos años el Poder Judicial se ha visto envuelto en conflictos de tipo político en los cuales, más que mediar entre las partes, ha actuado como una de ellas. Cuando esto ocurre,

CUADRO 5.18

Cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según institución. Octubre de 2009 a julio de 2011

Institución ^{a/}	Total de sentencias	Grado de cumplimiento			Porcentaje de cumplimiento
		Cumplidas	Incumplidas	Otros ^{b/}	
Ministerio de Justicia y Paz	23	23	0	0	100,0
Dirección de Servicio Civil	39	38	0	1	97,4
Poder Judicial	52	50	1	1	96,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	23	21	0	2	91,3
Caja Costarricense del Seguro Social	563	511	9	43	90,8
Ministerio de Educación Pública	504	411	34	59	81,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	35	28	4	3	80,0
Otras instituciones	336	257	22	729	76,5
Sujeto de Derecho Privado	26	19	0	7	73,1
Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones	22	14	0	8	63,6
Ministerio de Salud	39	18	1	20	46,2

a/ Se reportan las diez instituciones con más sentencias.

b/ Incluye casos pendientes, en trámite, cumplimientos por probar, sin movimiento alguno y cumplimientos parciales.

Fuente: Segura, 2011b.

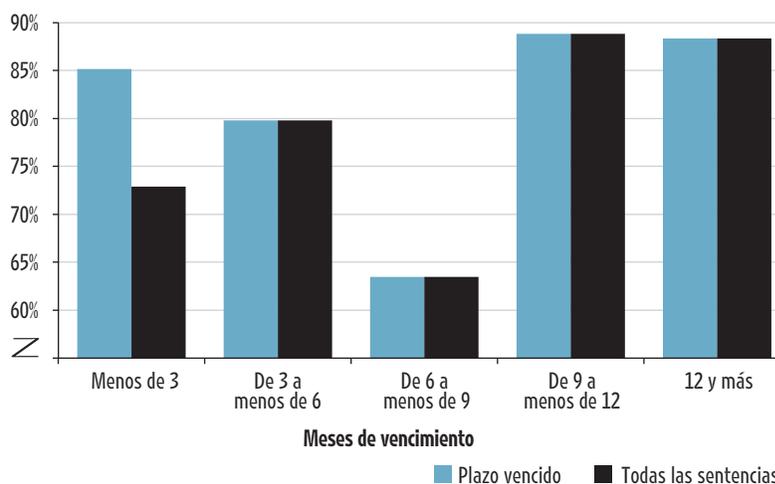
este Poder va más allá de la función clásica de árbitro o juez distante de los conflictos sociales y sus acciones se convierten en actos políticos, es decir, acciones orientadas por una ponderación de beneficios y perjuicios relacionados con los intereses de la institución y su posicionamiento frente a otros grupos sociales y ante la opinión pública.

El conflicto que se suscitó en 2010 entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Poder Judicial es precisamente un ejemplo de ese comportamiento político. Permite resumir, además, algunos de los dilemas a los que se enfrenta el Poder Judicial dentro de la actual dinámica de la democracia costarricense, que serán objeto de seguimiento en futuros Informes.

El 12 de abril de 2010, agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) ingresaron al campus de la UCR para arrestar a un oficial de tránsito de esa institución, sospechoso de un cobro indebido. Al ser sorprendido, este oficial se refugió en el campus. El OIJ actuaba en razón de una denuncia interpuesta ante el Ministerio Público y bajo la supervisión de un fiscal. El ingreso de los agentes en la UCR provocó un multitudinario enfrentamiento entre ellos y los cuerpos de seguridad

GRAFICO 5.11

Porcentaje de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta con plazo vencido, según el tiempo transcurrido



Fuente: Segura, 2011b.

universitarios, en el que también participaron profesores y estudiantes. El OIJ adujo que estaba en persecución de un delito y, por ende, tenía la potestad de hacerlo en cualquier punto del territorio nacional. La UCR, por su parte, argumentó que se había cometido una violación de la autonomía universitaria. La disputa generó una fuerte tensión,

tuvo una importante repercusión en la opinión pública y suscitó pronunciamientos de distintas organizaciones nacionales e internacionales⁷.

El conflicto se saldó con una reunión entre los rectores de las universidades públicas y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en las instalaciones de la UCR. En esa ocasión

se suscribió un acuerdo y se estableció una Comisión de Coordinación Interinstitucional para investigar los hechos. El acuerdo dice así⁸:

- *Ambas instituciones lamentan los hechos ocurridos el pasado lunes 12 de abril en la sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica.*
- *El Poder Judicial reconoce la autonomía universitaria según los alcances del artículo 84 de la Constitución Política.*
- *La Universidad de Costa Rica reconoce la jurisdicción del Poder Judicial según lo dispone el artículo 153 de la Constitución Política.*
- *La trayectoria de ambas instituciones es sólida y, frente a los hechos concretos sucedidos esta semana, acuerdan establecer un grupo de trabajo conjunto para fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación institucionales que permitan canalizar de mejor manera el ejercicio de las potestades constitucionales encomendadas constitucionalmente [sic] a cada institución.*
- *Asimismo, acuerdan someterse a las decisiones de los tribunales de justicia que se dicten en los casos sometidos a su conocimiento en relación con las investigaciones y procedimientos que los hechos anteriores ameritan.*

El Poder Judicial fue una de las partes del conflicto pues en Costa Rica, a diferencia de muchos países, la policía técnica y el Ministerio Público forman parte de él. En otras palabras, cuando el Magistrado-Presidente del Poder Judicial se reunió con las autoridades universitarias y firmó el acuerdo, lo hizo como superior jerárquico de dos cuerpos de esta institución que estaban involucrados en un conflicto social. A su vez, este funcionario preside la Corte Suprema de Justicia, que en este episodio, sin embargo, quedó implicada no como tribunal, sino en su calidad de máximo órgano del gobierno judicial.

Ante el conflicto, el Magistrado-

Presidente tuvo que responder en tiempos muy cortos, propios de un evento político, muy distintos a los tiempos de respuesta promedio del Poder Judicial cuando examina asuntos jurídicos. De esta forma la Presidencia de la Corte procuró bajarle el tono a la disputa y evitar eventuales problemas de imagen por la actuación de la policía judicial en el recinto universitario. De ahí que este caso ilustre, además, cómo las líneas entre el ámbito judicial y el político pueden llegar a traslaparse.

En la Corte Suprema de Justicia, el desenlace de los hechos generó una discusión interna que trascendió los argumentos jurídicos. Las diferencias de criterio sobre las medidas adoptadas son una muestra de que en el seno de la Corte también se realizan debates políticos, en los que afloran notables discrepancias entre los magistrados. Tres posiciones se pueden extraer de las actas que recogen la discusión sobre el tema en Corte Plena⁹. Un primer grupo de jueces aprobó el esfuerzo realizado por el Presidente, al buscar puntos de entendimiento con las autoridades universitarias para firmar un acuerdo y solucionar rápidamente el conflicto. Un segundo grupo se manifestó en contra de lo actuado y señaló que el Presidente no debió acudir a la UCR ni firmar un acuerdo si el proceder de los agentes judiciales estaba a derecho. Más aun, de haberse realizado algún acercamiento entre autoridades judiciales y universitarias, debió hacerse en “terreno neutral”, como por ejemplo en la Defensoría de los Habitantes, pues la sola visita del Presidente de la Corte a la UCR inducía a suponer que en efecto hubo una actuación indebida por parte del OIJ. Este grupo de magistrados además expresó su disconformidad porque el procedimiento seguido para resolver el conflicto no fue consultado en el seno de la Corte Plena, ni tampoco fue asignado a los órganos competentes dentro del Poder Judicial. Finalmente, un tercer grupo de jueces prefirió abstenerse de emitir criterio sobre lo sucedido.

Las actas muestran evidentes discrepancias entre las y los magistrados en la valoración del conflicto y las acciones de la Presidencia de la Corte, sobre

todo en lo que concierne a las potestades de éste para llegar a acuerdos con otras instituciones o grupos. Estas discusiones pueden adoptar un lenguaje jurídico, pero son fundamentalmente de carácter político, pues están asociadas a diferentes visiones sobre el manejo del poder dentro de este órgano.

El debate acerca del principio de independencia judicial (acta 11-2010, del 19 de abril de 2010) refleja posiciones sobre el rol político que debe jugar el Poder Judicial en el país. Algunos magistrados argumentan que, para preservar esa independencia, este Poder no debería participar en acuerdos como el suscrito con las autoridades universitarias, pues con ello podría condicionar el tratamiento que en sede judicial un tribunal podría darle a los temas que ocasionaron el conflicto. Asimismo, en varias intervenciones hay referencias al efecto que este tipo de actuaciones puede tener en la imagen del Poder Judicial ante la opinión pública, lo que indica que esta fue una variable importante para varios magistrados a la hora de interpretar los hechos.

Sin duda este caso permite visualizar el doble papel que puede jugar el Poder Judicial en el sistema democrático costarricense: por un lado, el rol formal clásico de los tribunales de justicia, y por otro, un rol como actor político, que puede manifestarse en condiciones particulares.

Principales desafíos del sistema de administración de justicia

El principio de una justicia pronta y cumplida se ve comprometido, como se ha indicado en esta sección, por diversos factores. Algunos son de tipo endógeno, como la reducción de la productividad promedio, pero también los hay de tipo exógeno, como el aumento en la litigiosidad de la población, que ejerce mayor presión sobre el sistema judicial. Con base en los análisis del sistema de administración de justicia presentado en los últimos *Informes Estado de la Nación*, y el estudio base de este año (Solana, 2011), a continuación se plantean algunos de los principales desafíos en este tema.

Un primer desafío está directamente asociado a la alta litigiosidad que vive

el país, y que acrecienta la presión sobre el sistema. La demanda por servicios judiciales aumentó desde 2007 hasta alcanzar su pico más alto en 2009, con 145 denuncias por cada mil habitantes; en 2010 la cifra fue de 143. Se observa en la ciudadanía una tendencia creciente a buscar la resolución de sus problemas, ya sean grandes o pequeños, por la vía judicial. A lo anterior contribuye la judicialización de conflictos de índole sociopolítica, que inciden en nuevos tipos de demandas que ingresan a conocimiento de los tribunales.

Un segundo desafío es más de tipo endógeno, relacionado con la organización de las oficinas jurisdiccionales. El proyecto de acreditación de despachos judiciales es un buen ejemplo de cómo avanzar en este tema. La acreditación de la Sala Segunda y el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia ha evidenciado que, con una revisión a fondo de los procedimientos, es posible reducir la cantidad de expedientes activos y los tiempos de tramitación. Otros procesos similares dentro del Poder Judicial han buscado mejorar la eficiencia y reducir los tiempos de respuesta. Algunos de estos son programas en etapa de implementación que, fortalecidos, pueden ayudar a mejorar los procedimientos internos del sistema de administración de justicia (recuadro 5.5).

La lentitud es quizás uno de los problemas más preocupantes. De acuerdo con el *Informe de Labores de la Administración de Justicia 2010*, en ese año la Contraloría de Servicios del Poder Judicial atendió un total de 5.249 gestiones, de las cuales más del 50% (2.667) fueron motivadas por “retardo judicial”, seguidas por 334 quejas por “retardo administrativo” (Poder Judicial, 2011).

También existen algunas resistencias al proceso de modernización efectuado durante los últimos años, que imposibilitan ese tránsito hacia un sistema más acorde con las nuevas realidades. Con el objetivo de dar mayor agilidad, se han introducido cambios que suponen romper con esquemas de trabajo consolidados a través de los años: nuevos sistemas informáticos, la oralidad, el

expediente electrónico y los tribunales de flagrancia, entre otros. Algunos de esos cambios se iniciaron exitosamente como experiencias piloto en determinados despachos, pero al momento de replicarlos en otras oficinas no han dado los mismos resultados, en algunos casos porque el soporte informático no fue el adecuado, en otros porque la capacitación y preparación del personal fueron insuficientes, y en otros porque las innovaciones se introdujeron en forma drástica, no gradual (Solana, 2011). Los responsables de esos procesos tienen el gran desafío de reducir

las resistencias, para promover mejoras en el desempeño de los servicios judiciales.

El tercer desafío consiste en mejorar la capacitación de los jueces y fiscales, debido a que la oferta de profesionales no está cumpliendo con los estándares requeridos por el sistema judicial. A finales de 2010, el Ministerio Público reconoció que muchos de los fiscales nombrados a raíz del aumento de plazas en el Poder Judicial no obtuvieron la nota mínima establecida para optar por el puesto. Similar situación se había dado en julio del mismo año, cuando

RECUADRO 5.5

Despacho Modelo del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela

El proyecto del Juzgado Modelo de Pensiones Alimentarias que se desarrolla en Alajuela se sustenta mayoritariamente en dos componentes: la oralidad y el soporte electrónico. Además, este modelo se encuentra apegado al marco normativo vigente, a principios, institutos y límites legales que no son objeto de interpretación, a efecto de que se atiendan las garantías fundamentales de las personas en forma oportuna, garantizando la independencia del juez.

Entre octubre y diciembre de 2008 se analizó el proceso de gestión del despacho, y se determinó que un caso de pensión alimentaria tardaba alrededor de seis meses y medio, en promedio, para concluir con el dictado de la resolución de fondo.

El proyecto inició como plan piloto en abril del 2009, bajo la coordinación de la magistrada Anabelle León Feoli, Presidenta de la Sala Primera e integrante de la Comisión de Género del Poder Judicial. En una primera etapa se realizó un mapeo de la cantidad de expedientes existentes en Alajuela, el cual se utilizó como insumo para diseñar un modelo distinto de atención.

Bajo las premisas de oralidad y utilización de la tecnología institucional, se ha minimizado el uso del papel y reducido significativamente la duración del proce-

dimiento. Previo al traslado de la demanda con la fijación de una pensión provisional, el modelo busca que se concilien las pretensiones procesales del demandante con las posibilidades del demandado.

Con el nuevo modelo, se ofrece al demandado una conciliación temprana, lo que ha reducido a dos meses el proceso. En esta fase, el 83% de las personas acudió a la audiencia y allí mismo concilió el asunto. El 17% restante corresponde a casos en los que la cita no se llevó a cabo, debido a que no se logró localizar a una de las partes o se solicitó la suspensión de la diligencia por una u otra razón.

Originalmente este modelo se utilizó para la conciliación en cobros judiciales y luego se decidió aplicarlo en el ámbito de pensiones alimentarias. La experiencia también se ha replicado en la materia laboral y en asuntos relacionados con la seguridad social. A futuro se planea expandirla a los Tribunales de Goicoechea.

A esta iniciativa se une el proyecto “Cero Papel”, para el cual se recibió capacitación informática por parte del Gobierno de Portugal. Este plan abarata los costos y reduce tiempos mediante el uso de carpetas electrónicas, en lugar de expedientes.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial.

211 abogados hicieron una prueba para convertirse en jueces y solo once la aprobaron (Solana, 2011).

Estas carencias trasladan al sistema judicial la tarea de formar a sus profesionales, que debería ser cubierta por los centros de enseñanza superior. En este ámbito el Poder Judicial aún debe hacer importantes inversiones para mejorar el desempeño de su recurso humano en las áreas de especialización que más se requieren en el país. Las materias vinculadas con corrupción, crimen organizado y delitos financieros son algunas en las que se ha identificado mayor necesidad de especialización para los jueces y fiscales (Barahona, 2011). Sin embargo, el apoyo económico para las tareas de formación y capacitación judicial pareciera no ser suficiente. El presupuesto de la Escuela Judicial, responsable de la capacitación de personal, no ha superado el 0,7% del presupuesto judicial desde el 2005, y para el 2009 la inversión en este rubro más bien se redujo al 0,5%.

Finalmente, hay factores externos que amenazaron la seguridad del país y, por ende, ejercen presión sobre el sistema judicial. El crecimiento en las tasas de homicidios, la acción del crimen organizado y la presencia de organizaciones e individuos que buscan legitimar capitales en el país se han vuelto más evidentes en los últimos años. En este contexto, resulta esencial fortalecer las medidas de control de la corrupción y el carácter disuasorio de las intervenciones judiciales (recuadro 5.6).

No obstante, se observa una contradicción entre el discurso político, que declara como prioritaria la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, y la poca inversión en estas materias. Como se mencionó, el ritmo de crecimiento del presupuesto judicial fue menor durante el 2010. Frente a esta realidad, hay instancias como el Ministerio Público que requieren independencia presupuestaria y mayor flexibilidad, para el adecuado cumplimiento de sus objetivos (Solana, 2011). Pero es precisamente en temas como corrupción y crimen organizado donde son más evidentes las debilidades del sistema judicial, a pesar de los esfuerzos por

RECUADRO 5.6

Mecanismos de control de la corrupción en Costa Rica

El modelo costarricense de control de la corrupción tiene un perfil esencialmente sancionatorio, que depende de las denuncias que se hagan y deja poco espacio para la prevención. El sistema actual presenta debilidades importantes para el combate de la corrupción y otras actuaciones indebidas. Ejemplos de ello son la incapacidad de la Procuraduría de la Ética Pública para condenar y la falta de especialización en la Jurisdicción Penal de Hacienda, que plantea retos en materia de valoración de la prueba. Asimismo, la centralización de procesos en el Segundo Circuito Judicial, en Goicoechea, evidencia problemas logísticos para la investigación y juzgamiento de hechos que se cometen en otros lugares del país.

Para analizar algunos de los mecanismos anticorrupción establecidos en Costa Rica, se realizó un mapeo de los expedientes tramitados en los principales órganos de control de la función pública: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública, el Ministerio Público (MP) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el período 2004-2010.

Al analizar la información general de 716 expedientes tramitados en órganos de control (519 de la CGR, 115 sobre investigaciones en curso en la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción

del Ministerio Público, 78 de la PGR y 4 del TSE), se comprueba que las municipalidades son los entes más denunciados ante los órganos de control de la corrupción, debido a que el 42% de los expedientes estudiados corresponde a hechos ocurridos en esas instituciones. Les siguen las entidades autónomas, responsables del 31% de los casos. La recurrencia de situaciones anómalas en el régimen municipal lanza una señal de alerta que requiere atención, pues parece indicar que el sistema político es más vulnerable a la corrupción en el nivel local.

El peso que tienen las investigaciones contra funcionarios en posiciones de autoridad es motivo de preocupación, pues plantea dudas sobre la independencia que pueden tener los mecanismos de control interno con respecto a la jerarquía institucional. La mayor parte de los expedientes en los que se detalló el cargo del funcionario, se refiere a personas con niveles medios o altos de autoridad. En el caso de las municipalidades, se trata de aquellos elegidos popularmente.

Se requiere que el Estado genere más y mejores mecanismos de apoyo para controlar la corrupción, promover la transparencia y fortalecer la prevención.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, 2011.

legislar y dotar de recursos a las dependencias respectivas (recuadro 5.7).

En suma, no se deben desconocer los esfuerzos realizados durante los últimos años para agilizar y modernizar el Poder Judicial. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta la fecha muestran que aún existen importantes desafíos para lograr la aspiración de una justicia pronta y cumplida.

Política exterior

Esta sección 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. Durante el 2010 esta aspiración se cumplió, aunque con menor intensidad que en años anteriores, debido a que las acciones de política exterior planteadas por la administración Chinchilla Miranda no se constituyeron en los aspectos prioritarios de la gestión del gobierno durante este primer año.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, principal instrumento que marca las prioridades de gestión del Gobierno, demuestra que la política exterior no está entre las más importantes. En el 2010 no se conocieron nuevas iniciativas

RECUADRO 5.7

El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado

VISIÓN DE JORGE CHAVARRÍA | FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin duda alguna uno de los valores básicos de la democracia, como sistema político favorecedor del crecimiento humano en libertad, a partir del reconocimiento de su dignidad como persona, es la legalidad. El nexos funcional-estructural entre legalidad y democracia es verificable mediante el hecho de que su falta o su debilitamiento resultan siempre en la imposición autoritaria y opresora de la voluntad de quien goza de alguna forma de poder frente a los otros, entre ellos del poder criminal.

Costa Rica está inserta en una región que transita peligrosamente hacia la imposición del poder de grupos y redes criminales que acrecentaron sus posibilidades económicas gracias al dominio, obtenido en los últimos años, de ganancias, rutas y sistemas de distribución; además cuentan con enormes capacidades de infiltración en la sociedad civil, las instituciones militares, policiales, judiciales, políticas, administrativas y económicas, y se encuentran sumidos en una guerra por el dominio territorial, mediante el uso desalmado de la violencia.

Una de las estrategias seguidas por estas redes es la creación de zonas seguras de distribución controladas por grupos armados en las barriadas locales, que favorecen e incentivan no solo el narcotráfico, sino la delincuencia en general. Es este un desafío a la legalidad, que lo que busca sin duda es la impunidad. Sus instrumentos no se limitan únicamente al uso de la violencia. También se utiliza la manipulación social mediante la difusión de letras de canciones, montadas sobre ritmos populares, que exaltan la ilegalidad, de vídeos en la Internet con igual contenido, o bien mediante la distribución de alimentos en las barriadas pobres, el financiamiento de becas para educación, la construcción de iglesias, el fomento del deporte, etc. Todo esto genera una cultura de deslegitimación del Estado Social y Democrático de Derecho, que peligrosamente se ve confirmada por una paralela pérdida de credibilidad y una creciente desconfianza del ciudadano en las instituciones, debidas ambas, al gravísimo problema de la corrupción y a un aparato público que parece incapaz de hacer cumplir las normas.

Costa Rica no muestra los signos de gravedad de los demás países de la región; sin embargo, el sistema de justicia en general exhibe serias dificultades para hacer frente a la aplicación de la ley frente al fenómeno criminal en general, tanto en sus manifestaciones comunes, que gene-

ran inseguridad ciudadana, como en aquellas típicas de la delincuencia organizada y otras de igual gravedad. Esta crisis en la aplicación de la ley obedece en gran parte a que el Ministerio Público costarricense se encuentra colapsado y atrapado en un modelo estructural-funcional agotado. El fiscal es un funcionario incapaz de investigar, saturado de expedientes, dentro de un Ministerio Público debilitado, que no le puede dar respuesta a sus necesidades, pues se encuentra sujeto a una administración externa cuyas prioridades son los jueces y los proyectos judiciales. El resultado ha sido sin duda un abordaje inadecuado de los casos, que se refleja en el altísimo número de desestimaciones y de absolutorias en juicio. Debe resaltarse este último aspecto porque denota un serio problema ocasionado por acusaciones fallidas, originadas en la desesperación de los fiscales por deshacerse de un circulante asfixiante. Ese problema es el traslado de la saturación a los tribunales de juicio, a pesar de que el país cuenta con más jueces por cada 100.000 habitantes que las naciones desarrolladas del mundo. A la fecha, los tribunales penales tienen sus agendas llenas con juicios programados hasta finales del 2012. De acuerdo con la tendencia estadística, el 45% de esos juicios, aproximadamente, terminará en una absolutoria por deficiencias en la investigación.

Hablar hoy de la necesidad de dotar de independencia administrativa y funcional al Ministerio Público, y de la asignación de un presupuesto adecuado, no es en manera alguna un recurso retórico, es una necesidad imperiosa frente a los riesgos reales de una criminalidad que amenaza seriamente las bases mismas del Estado Social y Democrático de Derecho en el que el país ha puesto tanto empeño.

La estrategia regional en Centroamérica y en México se basa en la confrontación militar de las redes criminales actuales y a eso se están destinando, en gran parte, los recursos internacionales. Costa Rica, en ese contexto, es un país que ha renunciado al ejército y que no quiere renunciar a su democracia ni a su vida civilista. La presión militar de nuestros vecinos sobre las redes criminales es, sin duda alguna, un riesgo que se suma al incremento de la actividad y presencia de narcotraficantes internacionales en nuestro territorio. Frente a esta realidad es impensable continuar con un Ministerio Público con el modelo actual. Se requiere, por el contrario, un órgano independiente, que desarrolle urgentemente un modelo de gestión

adecuado, que seleccione, capacite y mantenga actualizados a sus fiscales de manera oportuna; que planifique y elabore su presupuesto de acuerdo con las necesidades sociales, que haga sus propias proyecciones estratégicas y no dependa, en nada de lo dicho, de otros centros de poder que siguen sus propios intereses. Con un Fiscal General autónomo, de igual rango a quienes lo nombran y, en consecuencia, no sujeto a su control administrativo ni disciplinario.

Pese a las debilidades señaladas, justo es decir que en gran parte la fortaleza institucional que en materia de justicia tiene el país, obedece al hecho de que nuestro Ministerio Público pertenece al Poder Judicial, con lo cual se le alejó de la influencia política. No es conveniente ni justificado, por esa razón, seguir modelos extraños a nuestra tradición. Considero que el modelo que más se ajusta a la realidad jurídica, social y política costarricense es el de los órganos de desconcentración máxima. En ese sentido, el país debe contar con un Ministerio Público con independencia administrativa y funcional, con rango constitucional y con personería jurídica propia, manteniéndose el nombramiento y remoción del Fiscal General bajo decisión de la Corte Plena.

Si el objetivo es conservar nuestra democracia, se deben redoblar los esfuerzos para afirmar la legalidad, tanto frente a los poderes formales como frente a los informales y paralelos, que se apropian de los órganos públicos a través de la corrupción, que descomponen en el tejido social la cultura de acatamiento de las normas como valor individual y colectivo, y que contribuyen convenientemente a crear una institucionalidad ineficiente, previsiblemente ineficaz y sometida a la satisfacción de intereses criminales particulares. Hoy día es impensable que se puedan confrontar los efectos de la criminalidad global y regional sin un Poder Judicial fortalecido y sin un Ministerio Público renovado, que haga posible la aplicación de la ley a través de una eficiente investigación junto con la policía. Mantener al Ministerio Público con las limitaciones actuales frente a las amenazas regionales y globales es un contrasentido en un país que se auto-proclama como democrático, sin hombres en las armas y que ha tendido, como vocación histórica, al acatamiento de las normas y a la paz.

del país en esta materia, ni tampoco se dio seguimiento a los proyectos que impulsó la administración anterior. Aunque en los foros internacionales la paz, la democracia y los derechos humanos siguen siendo las cartas de presentación del país, en las relaciones binacionales ese discurso se ve moderado por los vínculos comerciales con algunos países.

El conflicto fronterizo con Nicaragua acaparó la agenda del país y desplazó otras iniciativas en materia de política exterior. Se entorpecieron, por ejemplo, los planes de acercamiento a Centroamérica que la presidenta Chinchilla definió como una de las prioridades de su campaña. La actuación del Gobierno generó críticas, por la estrategia adoptada por la Cancillería para enfrentar el problema. En este tema una primera etapa concluyó, a lo externo, con una demanda contra Nicaragua ante a la Corte Internacional de Justicia y, a lo interno, con un cambio en la jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores, que demuestran lo agitado del 2010 en este ámbito.

Bajo perfil de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Con el inicio de labores de la administración Chinchilla y la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2011-2014, se hizo evidente que la política exterior, al menos en el papel, no será un eje fundamental de la actual administración. Ello a pesar de que, durante la campaña electoral, este tema sí ocupó un espacio importante en el plan de gobierno liberacionista.

En ese plan de gobierno incluso se plantearon siete grandes áreas de desarrollo de las relaciones exteriores: i) promoción de la paz y la seguridad internacional, ii) promoción de la democracia, iii) promoción de los derechos y la seguridad humana, iv) protección del medioambiente y promoción de la sostenibilidad, v) promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano, vi) una política exterior con proyección global y vii) cooperación internacional y servicio exterior (Segura et al., 2011).

No obstante, pocas de esas propuestas se reflejan en el actual PND. A lo largo de las 256 páginas del documento, se menciona la política exterior únicamente en dos oportunidades, cuando se indica que el Plan contempla dos ejes transversales: política exterior y modernización del Estado. Sin embargo, no se explican sus alcances.

El tema es retomado en los anexos del PND 2011-2014, con tres metas sectoriales: i) incrementar los recursos de cooperación internacional destinados a implementar medidas de protección ambiental, adaptación y mitigación ante el cambio climático, ii) proponer e implementar medidas que promuevan la integración regional, en aras de incrementar el desarrollo económico y social de Centroamérica y iii) establecer un marco de cooperación mesoamericano en la lucha contra el crimen organizado (Segura et al., 2011).

En suma, mientras la administración Arias Sánchez (2006-2010) se caracterizó por una activa política exterior, estructurada como uno de los cinco ejes fundamentales de su PND, y ampliamente desarrollada en un capítulo independiente de ese documento, en el PND de la administración Chinchilla Miranda hay una escueta mención del tema en el texto principal, con un leve desarrollo en la sección de anexos.

Nuevos socios comerciales y diplomáticos reconfiguran los ejes de acción de la política exterior

Costa Rica ha construido una estrecha relación con los países occidentales, y de manera especial con Estados Unidos y la Unión Europea, con los cuales mantiene fuertes vínculos en tres áreas de gran relevancia: el intercambio comercial (los mercados estadounidense y europeo ocupan el primero y el segundo lugar de importancia, respectivamente, para las exportaciones costarricenses), la cooperación internacional y el apoyo a los lineamientos de política exterior más tradicionales, como la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la expansión económica de las naciones asiáticas ha generado un

cambio en el eje de las relaciones internacionales. Se ha dado un mayor equilibrio entre las agendas e intereses de Occidente y los de países emergentes orientales, principalmente de China e India, como los gigantes que lideran el crecimiento mundial, seguidos por el grupo conocido como los “Tigres Asiáticos”: Corea del Sur, Singapur, Malasia, Indonesia, Hong Kong, Tailandia, Filipinas y Taiwán.

La creciente importancia de la región Asia-Pacífico no se ha dado solo en torno a flujos financieros y comerciales, sino también en cuanto a la cooperación y el mayor peso que estos países han ganado en los principales foros internacionales. Su protagonismo ha generado una fuerte tendencia mundial a estrechar relaciones diplomáticas y comerciales con esa región.

Esta tendencia no ha pasado desapercibida para Costa Rica. Ello quedó manifiesto, primero, con el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China, seguido por el acercamiento a la India y luego a Singapur. La apertura de embajadas en estos países, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), fue un paso importante de cara a estrechar los vínculos con esta región.

Las relaciones con nuevos socios diplomáticos y comerciales también han reconfigurado la agenda de política exterior de Costa Rica. El estrechamiento de lazos con estas naciones, principalmente con China, ha significado una moderación del discurso nacional en los lineamientos fundamentales de política exterior del país, como lo son la democracia y los derechos humanos. El caso más representativo durante la presente Administración fue el del ciudadano chino Liu Xiaobo, ganador del premio Nobel de la Paz en el 2010, quien fue condenado a once años de prisión por redactar un manifiesto democrático. Costa Rica se abstuvo de solicitar a China, como sí lo hicieron Estados Unidos y varios países de la Unión Europea, la liberación de Xiaobo y el otorgamiento de un permiso a sus familiares para asistir a la ceremonia de entrega del premio. El escueto comunicado de la Cancillería

costarricense ejemplifica la autorestricción a la que se ha sometido el país en aras de no afectar los flujos de cooperación e inversiones que está recibiendo de China y que han sido significativos en los últimos años (cuadro 5.19).

De hecho, en la agenda bilateral con China no existen las palabras “democracia” y “derechos humanos”, tal como lo demuestran los distintos comunicados de la Cancillería sobre las visitas de funcionarios costarricenses a ese país y viceversa (Segura et al., 2011). Con ello parece claro que en la agenda de prioridades nacionales son más importantes los flujos de cooperación e inversiones provenientes de China, que la defensa abierta de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, como tradicionalmente ha hecho Costa Rica en los principales foros internacionales.

Derechos humanos y seguridad internacional: temas predominantes en planteamientos ante la ONU

El apego de Costa Rica por la defensa de los derechos humanos en el seno de la Organización de Naciones Unidas

ha sido reconocido a nivel internacional. Con base en el análisis de los diez discursos pronunciados ante ese foro por la Mandataria, el Canciller y el Embajador de Costa Rica ante la ONU, durante el 2010 y principios del 2011, se puede constatar que los temas predominantes fueron los derechos humanos, la seguridad internacional y la paz.

Tanto el Embajador ante la ONU como el Canciller costarricense han mantenido la línea discursiva tradicional. Así, Costa Rica apoyó la decisión de suspender a Libia del Consejo de Derechos Humanos, y ha mostrado preocupación por la situación de los derechos humanos en ese país. Se reconoció la importancia central de la Comisión de Consolidación de Paz y de la Corte Internacional de Justicia para el fortalecimiento de los derechos humanos. Se condenó públicamente que los Estados no acaten las disposiciones emanadas del Consejo de Seguridad, como en los casos de Darfur y Sudán. Fiel a su discurso, Costa Rica presentó su candidatura y obtuvo un lugar en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. También se muestran los com-

promisos del país cuando en los discursos se manifiesta preocupación por los gastos en armas, en lugar de invertir en desarrollo humano.

Costa Rica ha recalcado, además, la preeminencia de la institucionalidad internacional en el marco del conflicto con Nicaragua por la isla Calero, sobre todo porque se trata de una agresión a una democracia desarmada, respetuosa de la soberanía y defensora de la paz.

Conflicto con Nicaragua acapara la agenda del país durante el primer año de la administración Chinchilla

Ante el anuncio del inicio de obras de dragado en el río San Juan, a mediados del 2010 la administración Chinchilla Miranda solicitó al Gobierno nicaragüense que informara a Costa Rica sobre ese proyecto, de conformidad con los instrumentos jurídicos que rigen la materia y con lo dictado por la sentencia de la Corte de La Haya el 13 de julio del 2009. En ese dictamen se recuerda que ya el Laudo Cleveland, de 1888, había establecido que Nicaragua no puede emprender acciones que afecten gravemente la navegación por los

CUADRO 5.19

Cooperación e inversión de China en Costa Rica. 2007-2010

Fecha	Rubros de cooperación e inversión
Inicio de relaciones en 2007	Donación del Estadio Nacional, valorado en 72 millones de dólares e inaugurado el 26 de mayo del 2011.
Agosto de 2007	Facilitación de veinte becas gubernamentales para estudiar en universidades de Beijing.
Octubre de 2007	Asistencia no reembolsable por 20 millones de dólares.
Enero de 2008	Compra de títulos de deuda interna por 150 millones de dólares.
Mayo de 2008	Asistencia no reembolsable por 10 millones de dólares, junto con la asistencia ofrecida en octubre del año anterior. Se destinó a los damnificados de las inundaciones de septiembre de 2007.
	Cooperación económica y técnica por 100 millones de dólares.
	Otorgamiento de cuarenta becas más para estudiar en Beijing.
	Donación de doscientos vehículos para utilizarlos como radiopatrullas.
Julio de 2008	Otorgamiento de crédito por 40 millones de dólares para PYME.
Septiembre de 2008	Nueva compra de títulos de deuda interna, por 150 millones de dólares. Se completa la compra de bonos, para un total de 300 millones de dólares.
Diciembre de 2009	Inscripción en el Registro Nacional de la Sociedad Reconstructora Sino-Costarricense (Soresco S.A.), conformada con capital de Recope y de la petrolera china Corporación Nacional Petrolera de China (CNPC, por su sigla en inglés). Esta empresa será la encargada de la modernización de la refinería de Recope en Moín.
Abril de 2010	Finalización de las negociaciones con China para la suscripción de un tratado de libre comercio.
Julio de 2010	El Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Desarrollo de la República Popular China analizan un posible financiamiento por parte de este último, para la ampliación a 100 millones de dólares, de la línea de crédito ofrecida en julio de 2008, para beneficio de las PYME.
Noviembre de 2010	Firma de convenio de cooperación económica y técnica por 29,9 millones de dólares, destinados a las obras finales de construcción del Estadio Nacional.

Fuente: Segura et al., 2011.

afluentes del río San Juan pertenecientes a Costa Rica, ni el territorio costarricense.

En octubre de 2010, Nicaragua inició las obras en un área de treinta kilómetros sobre el río fronterizo, sin haber informado a Costa Rica sobre los detalles técnicos del proyecto, ni sobre eventuales impactos negativos en los humedales que conforman la mayor parte del territorio costarricense denominado Isla Portillos-Isla Calero y el delta Colorado-San Juan. Semanas después, se corroboró que las personas encargadas del dragado estaban construyendo un caño y depositando los sedimentos en territorio nacional, el cual había sido inscrito por Costa Rica en la lista de humedales de importancia internacional bajo la Convención Ramsar.

A finales del mismo mes, las fuerzas armadas nicaragüenses cruzaron la frontera y ocuparon territorio costarricense, atentando así contra la soberanía nacional. El Gobierno de Nicaragua, reclamando los derechos sobre el río San Juan y argumentando la necesidad de mejorar su navegabilidad, se amparó en un mapa publicado en Internet por la empresa Google, en el cual la zona ocupada figuraba como perteneciente a ese país. Vale anotar que posteriormente Google reconoció el error en la delimitación límite y corrigió el mapa, para que fuera consistente con los mapas oficiales de ambos países, donde se indica que esa área es parte del territorio de Costa Rica. Ante este escenario, el Gobierno costarricense adoptó medidas para salvaguardar la soberanía nacional, exigir el retiro de las tropas nicaragüenses y cesar el daño ambiental que se estaba ocasionando en el lugar.

El Gobierno costarricense acudió a la OEA y luego a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya (recuadro 5.8). No obstante, durante ese proceso surgió una intensa discusión en torno a la estrategia seguida por la Cancillería, la cual tuvo como detractores a algunos de los principales jerarcas de la administración anterior (recuadro 5.9).

El 1 de noviembre del 2010, el Gobierno de Costa Rica denunció ante la OEA la ocupación de territorio nacio-

nal por fuerzas armadas nicaragüenses en la zona de la isla Calero. Ante esta situación, veintiún países miembros del organismo internacional solicitaron a Nicaragua, entre otras cosas, el retiro de sus tropas. Sin embargo, el gobierno nicaragüense hizo caso omiso y continuó con el dragado del río San Juan.

Debido a esto, el 18 de noviembre Costa Rica demandó a Nicaragua ante la CIJ, por invadir su territorio y por la destrucción de los humedales de la zona. Junto con la demanda, Costa Rica pidió que se dictaran medidas provisionales para lograr el retiro inmediato de las tropas nicaragüenses y el cese de las obras en suelo costarricense. La audiencia respectiva se llevó a cabo del 11 al 13 de enero de 2011. Costa Rica solicitó seis medidas provisionales:

1. El retiro inmediato e incondicional de todas las tropas nicaragüenses de los territorios de Costa Rica invadidos y ocupados ilegalmente.
2. El cese inmediato de la construcción de un canal a través de territorio costarricense.
3. El cese inmediato de la corta de árboles y la remoción de vegetación y suelo del territorio costarricense, incluyendo sus humedales y bosques.
4. El inmediato cese del lanzamiento de sedimentos en territorio costarricense.
5. La suspensión de las obras de dragado de Nicaragua, orientadas hacia la ocupación, inundación y daño de territorio costarricense, así como a dificultar la navegación por el río Colorado, en Costa Rica.
6. Que Nicaragua se abstenga de cualquier otra acción que pueda perjudicar los derechos de Costa Rica, o que pueda agravar o extender la disputa planteada ante la Corte.

En el transcurso de las audiencias orales, Nicaragua le indicó a la Corte que ya no tenía tropas en la zona de Isla Portillos, y que las obras habían

concluido. Manifestó asimismo que no tenía intención de enviar militares de nuevo, y que los únicos trabajos que haría en el lugar serían para la regeneración ambiental. Debido a esto, las medidas provisionales dictadas por la Corte el 8 de marzo de 2011 no incluyeron una orden de retiro de tropas o de cese de la corta de árboles, la construcción del caño y el depósito de sedimento en suelo costarricense. Sin embargo, el tribunal ordenó a ambas partes abstenerse de “enviar a, o mantener en el territorio en disputa, incluyendo el ‘caño’, cualquier personal, sea civil, policía o de seguridad”.

Además, la Corte resolvió que solo Costa Rica puede enviar a la zona personal civil encargado de la protección ambiental, en el tanto sea necesario para evitar un perjuicio irreparable, y en consulta con la Secretaría de la Convención Ramsar.

No obstante, se denegó la solicitud costarricense de ordenar la suspensión del dragado en el río San Juan. Aunque reconoció que el derecho de Costa Rica a oponerse a esas obras es plausible, la Corte consideró que en ese momento no había elementos probatorios suficientes para demostrar que el dragado fuera a resultar en daño ambiental inminente en territorio costarricense, o que se fuera a afectar el caudal del río Colorado.

Asimismo, quedará para la resolución de fondo sobre el caso la determinación de los temas pendientes, entre ellos a cuál país le corresponde la soberanía sobre el sector norte de isla Portillos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA EXTERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN
CHINCHILLA MIRANDA,
véase Segura et al., 2011, en
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 5.8

Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto con Nicaragua

VISIÓN DE ARNOLDO BRENES | ASESOR LEGAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Cuando a fines de octubre de 2010 efectivos militares nicaragüenses tomaron posesión de un sector de Finca Aragón, Isla Portillos, en el Caribe noreste de Costa Rica, una de las primeras acciones que el Gobierno debió tomar fue establecer la hoja de ruta a seguir. La primera decisión fue la escogencia del foro para iniciar las acciones para la protección del territorio nacional. Se escogió la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Esta decisión estuvo basada en razones tanto de orden jurídico como fácticas. En primer lugar, instrumentos internacionales de primer orden a los cuales está ligada Costa Rica imponen la utilización previa de organismos regionales antes de acudir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El artículo 52 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) manda a utilizar los organismos regionales para la solución pacífica de sus controversias antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la misma entidad:

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.
2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

Precisamente, el artículo 1 de la Carta de la OEA dice que “dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. Asimismo, el inciso i) del artículo 3 de dicha Carta establece que “las

controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos”. El artículo 24 dice que “las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta”, mientras que el artículo 27 establece que “un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable”.

El tratado especial para resolver controversias dentro del Sistema Interamericano es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, cuyo artículo 2 dice lo siguiente:

“Las Altas Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En consecuencia, en caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado en la forma y condiciones previstas en los artículos siguientes, o bien de los procedimientos especiales que, a su juicio, les permitan llegar a una solución.”

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) contiene una disposición similar en su artículo 2:

“Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Se concluye que los Estados miembros de la OEA tienen la obligación jurídica de utilizar los mecanismos regionales de solución de controversias antes de acudir al Consejo de Seguridad de la ONU. Además de esta obligación jurídica, existían razones prácticas que aconsejaban no acudir directamente al Consejo de Seguridad. Una de las principales es que es sumamente difícil lograr introducir un tema en la agenda del Consejo, dadas las particularidades políticas de este órgano, máxime en consideración del tema particular y los temas de los que usualmente se ocupa el Consejo. Por otra parte, aún cuando el tema se hubiese logrado introducir en la agenda, la potestad de veto de los cinco miembros permanentes, así como la dinámica que caracteriza el accionar del Consejo, sugerían que las posibilidades de éxito de cualquier gestión costarricense ante el Consejo de Seguridad, sin contar al menos con una resolución previa de la OEA o de la Corte Internacional de Justicia, serían escasas.

Luego de la resolución emitida por el Consejo Permanente de la OEA el 12 de noviembre de 2010, proponiendo acciones concretas con miras a la solución pacífica de la situación y tras el anuncio de la negativa de cumplimiento hecho por Nicaragua, se estimó que Costa Rica había cumplido con su obligación de acudir en primer lugar a los organismos regionales de solución de controversias. Dada la naturaleza del conflicto, se decidió acudir al órgano judicial principal de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, la cual tiene la capacidad de dictar medidas provisionales con carácter obligatorio, con el fin de lograr el retiro de las tropas nicaragüenses y el cese de las obras realizadas en territorio costarricense. El mecanismo de las medidas provisionales brindaba la opción más rápida y efectiva para lograr estos objetivos inmediatos. Con la adopción de la providencia de la Corte Internacional de Justicia de 8 de marzo de 2011, éste fue en efecto el resultado logrado.

RECUADRO 5.9

Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/ invasión en Isla Portillos

VISIÓN DE BRUNO STAGNO | EXCANCILLER DE LA REPÚBLICA, 2006-2010

La agresión armada de Nicaragua generó un debate abreviado en relación con las diversas instancias y competencias de los organismos multilaterales, concretamente la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en menor medida la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y las posibilidades disponibles para la estrategia a seguir. Desafortunadamente, la administración Chinchilla Miranda se encasilló temprana y obstinadamente en la OEA y desatendió otros frentes.

Basándose en una lectura incompleta y obsoleta de las Cartas de la ONU y la OEA, el Gobierno desarrolló una estrategia reactiva basada en la falsa premisa de que era necesario quemar etapas en la OEA antes de acudir a la ONU o la CIJ. Si bien entre 1945 y 1982 primó entre la mayoría de los Estados Miembros de la OEA la tesis del “arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad” (artículo 52.2 de la Carta de la ONU), a partir de 1982 el péndulo se ha movido decididamente hacia una competencia general del Consejo (artículo 52.4), tanto en la teoría como en la práctica. Sin embargo, incluso antes de 1982, algunos integrantes del Sistema Interamericano ya habían rebatido fuertemente y con creciente éxito, tanto en la OEA como en la ONU, la supuesta primacía del artículo 52.2 al abordarse las situaciones en Guatemala (1954), Cuba (1960, 1962), República Dominicana (1960, 1965), Haití (1963), Panamá (1964) y Nicaragua (1982). Incluso, algunos reconocidos juristas, como Eduardo Jiménez de Aréchaga, quien sería Presidente de la CIJ (1976-1979), ya habían sentenciado en 1957 que “las disposiciones de un acuerdo regional no pueden ser invocadas para impedir a los Estados Miembros acudir directamente a la jurisdicción de las Naciones Unidas, como tampoco para sustraerlos, aunque sea temporalmente, de la acción protectora de los órganos de esta comunidad universal”.

Hasta cierto punto, el detonante de este cambio fue la usurpación de atribu-

ciones por parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en ocasión de la Guerra de las Malvinas, cuando el Consejo de Seguridad ya estaba en conocimiento de la situación e incluso había adoptado la resolución 502 (3 de abril de 1982), en la cual se “exige la retirada inmediata de todas las fuerzas argentinas de las Islas Malvinas”. Aunque la resolución era de acatamiento obligatorio, el 19 de abril Argentina acudió al TIAR con el fin de referir el caso a una instancia en la cual pensaba contar con más apoyo, logrando la adopción de la resolución II, del 29 de mayo, la cual contenía elementos que eran incompatibles con las disposiciones de la resolución 502. Este acto de irreverencia de parte del TIAR hacia la primacía del Consejo, agrietaría aún más la tesis original sobre la supuesta subsidiariedad de la ONU en relación con los organismos regionales de conformidad con el artículo 52.2.

El 23 de marzo de 1983, Nicaragua invocó al Consejo de Seguridad para denunciar una serie de actos de agresión perpetrados por Estados Unidos. Honduras activó a la OEA el 30 de marzo para atender la misma situación, resultando en que ambas instancias conocieron el asunto casi simultáneamente. Ante las diferencias de criterio que surgieron en la OEA en relación con los ámbitos de competencia de cada instancia, la Oficina de Asuntos Jurídicos tuvo que emitir una opinión legal. Contrariamente a la tesis prevaleciente hasta 1982, la misma Secretaría General de la OEA “se inclina en esta materia por la segunda de las interpretaciones antes descritas [i.e. ‘jurisdicción concurrente’]. Sin embargo, tal tesis debe someterse a algunas condiciones. En efecto, se considera que, a pesar de las competencias concurrentes, una decisión del organismo regional no puede contradecir o violar los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad. En caso contrario, siempre prevalecerá el acuerdo del organismo mundial. Esta última conclusión se funda en la primacía del sistema normativo mundial sobre el regional en estas materias” (OEA/Ser.G CP/Doc.1354/83). Contrariamente a la actitud asumida por el TIAR tan solo unos meses antes, ahora la OEA misma empezaba a

aceptar su subsidiariedad en línea con el artículo 103 de la Carta de la ONU.

Esta tesis adquiriría más fuerza aun gracias a la sentencia de la CIJ del 26 de noviembre 1984, en el caso Nicaragua contra Estados Unidos. En la que sería su primera referencia al artículo 52 de la Carta, la CIJ determinó que “todos los arreglos regionales, bilaterales e incluso multilaterales (...) relativos a la materia de la solución pacífica de controversias o a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, deben hacerse siempre sujetos a lo previsto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas”. Incluso, declararían -en línea con los argumentos de Nicaragua- que “no podía aceptar que haya requisito previo alguno de extinguir los procesos de negociación regional como precondition para acudir a la Corte”.

Por ende, si bien en el período 1945-1982 el Sistema Interamericano se impuso -no sin cuestionamientos- al Consejo de Seguridad, desde la Guerra de las Malvinas la práctica ha migrado hacia una clara reafirmación de la competencia general del Consejo y la primacía del artículo 52.4 sobre el 52.2. Asimismo, gracias a la sentencia de la CIJ de 1984 en el caso Nicaragua contra Estados Unidos, la jurisprudencia también ha reafirmado la primacía de la Carta de la ONU sobre cualquier otro arreglo regional o multilateral de conformidad con el artículo 103 de la Carta. Los que otrora fueron argumentos esgrimidos con éxito por Nicaragua, debieron integrarse a nuestra defensa contra la agresión de Managua.

Aunque no ha existido el mismo debate en relación con la posibilidad de acudir paralelamente a la ONU y a la CIJ, es precisamente mediante el recurso a ambas instancias máximas que Costa Rica habría tenido más posibilidades de hacer valer sus derechos. Ambas instancias pueden activarse paralelamente gracias al artículo 35 de la Carta de la ONU y el artículo 36 del Estatuto de la CIJ. Existen además varios precedentes: Certain Expenses (1961), Namibia (1970), Grecia contra Turquía

»» CONTINUÍA

RECUADRO 5.9 >>> CONTINÚA

Análisis de la estrategia seguida por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/ invasión en Isla Portillos

VISIÓN DE BRUNO STAGNO | EXCANCILLER DE LA REPÚBLICA, 2006-2010

(1976), Estados Unidos contra Irán (1979), Nicaragua contra Estados Unidos (1984), Libia contra Estados Unidos (1992) y Kosovo (2008). Cada uno de los casos anteriores estuvo en conocimiento paralelo del Consejo de Seguridad y de la CIJ. Ciertamente, al Consejo le incomoda la división de labores con la Corte, dado que teme que ésta someta sus decisiones a "revisión judicial". Sin embargo, como se desprende de las sentencias emitidas en estos mismos casos, la CIJ es prudente y reconoce que "las disputas legales entre Estados soberanos, por su naturaleza misma, probablemente ocurren en contextos políticos y frecuentemente constituyen sólo un elemento de un conflicto político más amplio" (Estados Unidos contra Irán). Así como la CIJ se esfuerza en limitar su jurisdicción a aquellos aspectos que son de naturaleza jurídica, el Consejo, como instancia política, debe atenerse a su mandato para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a las potestades que le confieren los capítulos VI y VII de la Carta.

Desafortunadamente, Costa Rica desaprovechó o se tardó en activar estos frentes, enfocándose en la OEA para lograr dos resoluciones que difícilmente pueden calificarse de "victorias diplomáticas". En primer lugar porque ni el informe del Secretario General (CP/

doc.4521/10), ni las resoluciones adoptadas por el Consejo Permanente o la Reunión de Consulta, hicieron mención alguna a una invasión u ocupación del territorio nacional. Lo que sí hicieron fue reducir a un eufemismo una clara agresión, llamando a ambas partes, sin distinción alguna, a "evitar la presencia de fuerzas armadas o de seguridad en el área donde su presencia podría generar tensión". En segundo lugar, porque la Reunión de Consulta convocada por la administración Chinchilla Miranda contó con la presencia de solo dos (Costa Rica y Guyana) de 31 cancilleres. Nunca antes se había contado con tan escasa e insulsa participación en una reunión que por definición acostumbra realizarse a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 64 de la Carta de la OEA).

Aunque el Gobierno finalmente demandó a Nicaragua ante la CIJ, durante dos semanas corrimos el riesgo de ser demandados por Nicaragua. En efecto, el Presidente Daniel Ortega había anunciado desde el 2 de noviembre que recurriría a la Corte, pero la administración Chinchilla Miranda se tardó hasta el 18 de noviembre para actuar. Aunque se evitó el mal mayor, el atraso tuvo el fatal desenlace de aplazar el conocimiento del caso por la CIJ hasta después del receso de invierno, ofreciendo una ventana de tiempo adicional para la destrucción ambiental en Isla Portillo.

Finalmente, varios de los argumentos esgrimidos por Costa Rica en ocasión de la audiencia del 11-13 de enero 2011, concedida por la CIJ para considerar las medidas cautelares solicitadas por el Gobierno, habían sido previamente socavados por las imprudentes declaraciones emitidas por el Canciller René Castro Salazar ante una comisión de la Asamblea Legislativa, el 8 de septiembre. Al acreditar los resultados de unos simulacros que pretendían medir la afectación potencial al caudal del río Colorado, prácticamente había otorgado su aquiescencia para que el dragado perpetrado por Nicaragua desviara hasta un 12% de sus aguas.

Entre omisiones flagrantes y declaraciones imprudentes, la administración Chinchilla Miranda nunca logró desarrollar una verdadera estrategia para hacerle frente a una agresión premeditada de parte de nuestro vecino más incómodo. Tomando en cuenta cuánto erró en leer acertada y oportunamente las verdaderas intenciones de Nicaragua -vaticinando incluso un período de excelentes relaciones-, esto no es de sorprender, pero sí de lamentar.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez-Campos.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Administración de la justicia en Costa Rica-2010”, de Emilio Solana; “Índice de riesgo electoral en las elecciones nacionales del 2010”, de Ronald Alfaro-Redondo y Juan Guillermo Murillo; “Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla”, de Ludovico Feoli; “Análisis del diferendo limítrofe Costa Rica-Nicaragua: el evento más significativo en política exterior del año 2010-2011”, de Carlos Torres y Marco Vinicio Méndez; “Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense”, de Luis Diego Segura, Nazareth Porras, Yéssika Sánchez y Juan Carlos Méndez; “Análisis del financiamiento de partidos políticos en la campaña electoral del 2010”, de Mariamela Abellán; “Corrupción y probidad: mecanismos de control y mapeo de expedientes ante los órganos de control de Costa Rica, 2004-2010”, de Montserrat Solano; “Los blindajes contra la corrupción y la legitimación de activos en Costa Rica”, de Pablo Barahona; “Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social del país (1997-2010)”, de Pablo Ramírez; “Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos”, de Randall Blanco y “Mapeo político del plan fiscal 2010”, de Steffan Gómez y Karla Meneses.

Se prepararon los siguientes aportes especiales: “Ventajas y desventajas de los tribunales de flagrancia”, de Marta Iris Muñoz; “El Ministerio Público costarricense: un modelo agotado”, de Jorge Chavarría (Fiscal General de la República); “Acciones tomadas por la Cancillería frente al conflicto Isla Portillos con Nicaragua”, de Arnoldo Brenes (Cancillería); “Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2006 y 2010”, de Diego Fernández (Programa Estado de la Nación) y Leonardo Chacón; “Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas”, de Karla Meneses (Programa Estado de la Nación); “Mapa de cambios en el partido ganador, según municipio, en las elecciones de alcaldes de 2006 y 2010 en Costa Rica” de Ronald Alfaro-Redondo; “Capacidades del Poder Judicial 2004-2010 y proyección al 2015”, de Rafael Segura (Programa Estado de la Nación) y “Análisis de la estrategia seguida

por la administración Chinchilla Miranda frente a la agresión/invasión en Isla Portillos”, de Bruno Stagno (Excanciller de la República). Se agradece a la magistrada Anabelle León y a las funcionarias judiciales Laura Sanabria y Alejandra Monge, por sus aportes para la elaboración del recuadro “Despacho Modelo del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela”. Los procesamientos sobre cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta fueron realizados por Rafael Segura. Mariamela Abellán, Steffan Gómez-Campos y Rafael Segura, del Programa Estado de la Nación, colaboraron en la revisión y sistematización de las bases de datos de riesgo electoral. Juan Guillermo Murillo realizó las entrevistas del mapeo político de la reforma fiscal, datos que fueron procesados por José Antonio Rodríguez. Se reconoce también el apoyo de Karen Chacón y Fraya Corrales, del Programa Estado de la Nación, en la revisión y preparación de insumos para el capítulo.

Se agradecen los comentarios y el aporte de información de: Ronald Chacón, Alejandra Peraza, Reinaldo González, Karla Rojas, Mario Andrés Rodríguez y Marta Castillo, todos del Tribunal Supremo de Elecciones, así como a Gustavo Rivera, Sandra Herrera, Ricardo Agüero y los funcionarios de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Se agradece especialmente los comentarios y aportes de Constantino Urcuyo.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 24 de mayo, 26 de mayo, 8 de junio y 5 de agosto del 2011, con la participación de: Ileana Aguilar, Ricardo Agüero, Laura Arguedas, Bernal Arias, Idania Arteaga, Marta Asch, Noemy Baruch, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Juan Casafont, Marisol Castro, Ronald Chacón, Marianela Córdoba, Gabriela Díaz, Héctor Fernández, Francisco Fonseca, Franklin González, Nancy Hernández, Sandra Herrera, Julio Jurado, Pedro León, Gabriel Macaya, Juan Carlos Méndez, Guido Miranda, Luis Ovares, Gustavo Román, Luis Antonio Sobrado, Mario Solano, Max Suárez, Constantino Urcuyo, Evelyn Villareal, Sonia Villegas, Verónica Wachong, Lena White, Eugenia Zamora, Melissa Zamora y Joyce Zürcher.

La edición técnica la realizaron Steffan Gómez-Campos y Jorge Vargas-Cullell.

La revisión de cifras estuvo a cargo de José Antonio Rodríguez.

NOTAS

1 La Ley 8880, del 2010, cambió la nomenclatura del undécimo cantón de la provincia de Alajuela, de Alfaro Ruiz, por Zarcero.

2 De hecho, en el análisis de la oferta y la demanda legislativas que se presenta más adelante, once de estos tratados y convenios internacionales son catalogados como legislación sustantiva ordinaria.

3 Al respecto véase Mata, 2011.

4 Del inglés *policy gridlock*.

5 El análisis realizado en el Noveno Informe, tomando como base la legislación aprobada en 1998 y 2002, mostró que en ambos años la mitad de la legislación que amplió derechos no creó recursos nuevos. En 1998, además, el 57% de la normativa que concedió nuevos derechos tampoco creó recursos nuevos. En 2002 la proporción bajó al 33%.

6 Este dato debe leerse con cautela, por cuanto en dos de las trece materias analizadas (civil y de pensiones alimentarias) puede estar ocurriendo una sobreestimación de casos activos, que es difícil de precisar con exactitud.

7 Ante la Corte se presentaron los pronunciamientos de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Udual) y el Instituto de Derechos Humanos y Paz Social. Actas de la Corte Suprema de Justicia 11-2010, del 19 de abril de 2010 y 12-2010, del 26 de abril de 2006.

8 Acta de la Corte Suprema de Justicia 11-2010, del 19 de abril de 2010.

9 Actas de la Corte Suprema de Justicia: 10-2010 del 12 de abril de 2010, 11-2010 del 19 de abril de 2010, 12-2010 del 26 de abril de 2010 y 13-2010 del 3 de mayo de 2010.