

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia

## INDICE

<b>Hechos relevantes</b>	<b>289</b>
<b>Valoración general</b>	<b>291</b>
<b>Valoración del Duodécimo Informe</b>	<b>292</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>292</b>
<b>Introducción</b>	<b>293</b>
<b>Sistema electoral y partidos políticos</b>	<b>294</b>
Avances democráticos en medio de barreras estructurales	294
Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas	295
Un nuevo episodio de debilitamiento del bipartidismo	295
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>300</b>
Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión	301
Ejecutivo recupera iniciativa política, pero el Congreso se polariza	302
Aumenta la efectividad del Ejecutivo, pero en leyes de poco impacto	304
Oposición hace mayor uso del control político	306
<b>Administración de justicia</b>	<b>307</b>
Persiste alta demanda ciudadana por los servicios judiciales	307
Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia	307
Rendimientos dispares en las instancias penales	308
Ligero aumento de presos sin condena	312
Contraste de resultados en las materias laboral, agraria y contencioso administrativa	313
<b>Participación y rendición de cuentas</b>	<b>316</b>
Dificultades para valorar la eficacia de la CGR en la lucha anticorrupción	316
Reacomodados en la Procuraduría de la Ética Pública	317
<b>Política Exterior</b>	<b>318</b>
Virajes en la política exterior costarricense	318
Se amplían las fronteras diplomáticas	319
Relaciones con Latinoamérica y Centroamérica	319
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>320</b>
Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años	320
En años electorales disminuyen las acciones colectivas	321
Cambios en el tipo de demandas de las organizaciones	322

## HECHOS RELEVANTES

- » La Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Iniciativa Popular, mediante la cual se reglamenta la aplicación de la figura del mismo nombre, incluida en la Constitución Política desde 2002.
- » Después de tres años de discusión parlamentaria, el proyecto de Ley de Reforma Fiscal fue declarado inconstitucional en forma unánime por la Sala Constitucional.
- » Se sometió a votación en la comisión legislativa de Relaciones Internacionales el texto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. De la votación surgieron tres dictámenes: uno afirmativo de mayoría, uno afirmativo de minoría y uno negativo de minoría.
- » La Asamblea Legislativa aprobó la creación de una comisión especial para dar trámite a los proyectos del ámbito municipal, así como una comisión especial de derechos humanos.
- » El Gobierno trasladó la sede diplomática costarricense en Israel a la ciudad de Tel Aviv. Adicionalmente, se anunció la intención de abrir embajadas en Singapur, India y Egipto.
- » Por segunda ocasión, las y los costarricenses designaron a las autoridades políticas de los gobiernos locales. El abstencionismo fue tan elevado como en las elecciones municipales de 2002: 76%.
- » Con el concurso de un grupo de colegios profesionales, representantes de la academia y ciudadanos, se constituyó el Observatorio de la Libertad de Expresión.
- » Fue modificado el Código Penal, mediante la aprobación de la Ley de apertura de la casación penal. Esta reforma, entre otras cosas, faculta a las partes involucradas en un proceso judicial a presentar pruebas para que sean evaluadas por un tribunal de casación penal.

CUADRO 5.1

**Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2006**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Convivencia ciudadana</b>							
Sindicatos activos	205	253	219	244	260	268	271
Número de afiliados a sindicatos	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	162.410	185.554
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	9	9	10	10	10	9	10
Cooperativas activas	551	501	453	499	538	491	501
Número de afiliados a cooperativas	416.273	457.482	519.581	560.494		542.588	654.862
Asociaciones solidaristas activas	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106	1.141
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	211.415	241.669
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>b/</sup>	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.850
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	44	44	40	40	40	42
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>							
Audiencias públicas en la Aresep	61	75	118	128	79	57	75
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	1.504	1.930			876	1.671
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	60	94
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	31	53
<b>Tutela de derechos humanos</b>							
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	938	702	874	1.193	1.768	1.916
Casos presentados ante la Comisión para promover la Competencia	59	82	58	82	81	76	89
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>c/</sup>							
Consultas	19.787	16.478	23.024	24.079	25.812	24.901	19.934
Expedientes abiertos	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044
Denuncias ante el MTSS por persecución sindical <sup>d/</sup>	68	51	65	34	67	38	
<b>Gobierno local</b>							
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8
Carga tributaria <sup>e/</sup>	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,3
Presión tributaria <sup>f/</sup>	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9	40,9
<b>Administración de justicia</b>							
Oficinas judiciales de primera instancia							
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	503.227
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	438.810	439.450	416.274
Violencia doméstica							
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302
<b>Población carcelaria</b>							
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	262	396
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	45	487

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

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

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

d/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y la Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión del MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical en el periodo 1993-2000, elaborado por la citada unidad.

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

f/ 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 balance del sistema político en el 2006 es insuficiente en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora -la gestión y representación política responsables y el sistema electoral y de partidos políticos- los resultados son preocupantes, y no compensados por los logros obtenidos en esas y otras aspiraciones.

En la primera aspiración, en el año 2006 quedaron patentes, como pocas veces en el pasado, los límites estructurales del sistema político costarricense para llevar adelante reformas. A pesar de ser un primer año de gobierno, en su transcurso se produjo una reorganización del Poder Ejecutivo orientada a la recuperación de coherencia política y una mayor eficacia en la gestión. Durante este lapso, el Ejecutivo también recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo conformar una coalición parlamentaria mayoritaria relativamente estable (de centro-derecha), compuesta por 38 diputados y diputadas. No obstante, el nuevo Gobierno no consiguió impulsar sus prioridades de política pública y la legislación aprobada por el Congreso es magra en términos de desarrollo humano. En este contexto, el conflicto en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado y continúa haciéndolo en la actualidad.

El desempeño de la democracia costarricense en la aspiración de contar con un sistema electoral y partidos políticos con amplia participación ciudadana también fue preocupante en el período bajo estudio. Esta preocupación no surge de la desaparición, en las elecciones de febrero de 2006, del bipartidismo PLN-PUSC predominante en los últimos veinte años. Al fin y al cabo, la existencia de un esquema bipartidista no es un atributo de calidad democrática en un marco comparativo internacional.

Lo preocupante es que los comicios municipales de 2006 reafirmaron dos tendencias: por un lado, constituyeron un nuevo episodio de desalineamiento político de la ciudadanía y, por otro, ratificaron los bajos niveles de participación ciudadana en los procesos electorales. Como resultado del primero de estos factores, la conformación de las instancias políticas municipales es hoy pluripartidista y sin mayorías dominantes. A la vez, se experimentó una alta volatilidad electoral. Con respecto al segun-

do, queda claro que las elecciones locales despiertan muy poco interés en la ciudadanía y que no fue circunstancial la baja participación registrada en las primeras elecciones municipales, en diciembre del 2002. Igualmente inquietante fue el nulo avance en materia del control sobre el financiamiento de las campañas políticas, área en la que persisten los vacíos y debilidades.

Las insuficiencias señaladas no impiden reconocer los logros que significan la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política en las relaciones con el Congreso -clave en un sistema presidencialista-, la mejora en los indicadores agregados de eficacia del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas en la agenda de discusión internacional. Sin embargo, en el balance, estos avances no solo contrastan con la baja participación en los comicios municipales, la tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia, la caída en el desempeño de la justicia penal y la escasa trascendencia de la legislación aprobada, sino que no consiguieron elevar la capacidad del sistema político para promover transformaciones sociales, políticas e institucionales.

A pesar del balance negativo global, el presente Informe despeja favorablemente una de las incógnitas que han planteado ciertos sectores de la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas donde se registraron inconsistencias de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos de veinte) y que, aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria o conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral, fueron limpias y transparentes.

Otros ámbitos del desempeño democrático mejor evaluados por este Informe son el sistema de administración de justicia y la política exterior. En el primer tema se observa que el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial ha contribuido a su independencia, transparencia y apertura al escrutinio público. En el 2006, por tanto, el aporte del sistema de administración de justicia al sistema democrático fue, en el balance, positivo, puesto que continuaron las mejoras

agregadas en la eficacia del Poder Judicial. No obstante, una vez más esta publicación carece de los elementos de juicio necesarios para valorar la administración de justicia en términos de una justicia cumplida, pues la información disponible no lo permite. Pese a las fortalezas señaladas, en el 2006 hubo rendimientos desiguales en las instancias penales, un deterioro de los indicadores de desempeño de la Sala Tercera (penal) y una mezcla desfavorable de resultados positivos y negativos en tres materias judiciales (laboral, agraria y contencioso-administrativa), a los que el Informe ha dado seguimiento en virtud de los problemas encontrados en ediciones anteriores.

En otro orden de ideas, el 2006 fue de revigORIZACIÓN de la política exterior, un año de virajes importantes en el estilo y contenido de la diplomacia costarricense. Con las nuevas autoridades, los temas de seguridad y armamentos han sustituido a los asuntos de derechos humanos como ejes centrales del quehacer nacional en este ámbito. Además se produjo un acercamiento político al mundo árabe e islámico y el establecimiento de vínculos diplomáticos con nuevos países. El acontecimiento más relevante (ocurrido fuera del período bajo análisis) fue la ruptura con Taiwán y el inicio de relaciones con China Popular, decisión que abre un frente político y comercial estratégico para el país. Estos aspectos contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano, donde las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica han dificultado las pretensiones del Gobierno, de asumir un mayor liderazgo regional. La concreción de esas iniciativas dependerá de que mejoren las condiciones actuales en los planos internacional y regional, consideradas como desfavorables.

Por último, el análisis de la democracia como forma de convivencia social muestra dos cambios relevantes. En primer lugar, las organizaciones sociales se han distanciado de los partidos políticos y el carácter de las demandas de los distintos actores ha adoptado un tinte político, en contraposición a las tradicionales peticiones reivindicativas. Estas transformaciones se dan en un entorno de alto pero declinante apoyo al sistema democrático.

En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en las relaciones entre ambos. En términos del impacto de estas medidas, a pesar de la reorganización del Poder Ejecutivo, la formación de una alianza parlamentaria y la definición de una agenda nacional, los logros del primer año de gobierno fueron modestos.

## VALORACIÓN DEL DUODÉCIMO INFORME

En el Duodécimo Informe se amplió el período para abarcar las elecciones de febrero del 2006, sus resultados e implicaciones. En ese contexto, el Informe destacó como el rasgo más notable de ese año la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con épocas anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y de los partidos políticos, cuyas primeras manifestaciones se presentaron a finales de la década de los noventa. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa, señaladas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

Específicamente para el 2005, el Duodécimo Informe señaló una profundización de la incapacidad del sistema político para procesar las demandas ciudadanas. La baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación han reforzado la tendencia a que los actores políticos e institucionales trasladen decisiones políticas sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

## ASPIRACIONES

### » SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

### » 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 JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población,

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

### » GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realizan 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 tiene una organización interna que 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, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

### » CONVIVENCIA CIUDADANA

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

### » POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz). Es un instrumento efectivo y activo 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 presente capítulo examina la contribución que hace el sistema democrático -sus instituciones y ciudadanos- al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre ambos parte del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. Todos los años, el ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acercó o se alejó la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en esta ocasión el año 2006.

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

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante

elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. 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 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.

Por ser el año 2006 el primero de una nueva administración gubernamental, en esta ocasión el énfasis del capítulo está puesto en la aspiración de gestión y representación política responsables. Por una parte, se procura discernir si el cambio de gobierno introdujo modificaciones en la capacidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para impulsar políticas públicas que promuevan el

desarrollo humano. Por otra parte, se indaga si hubo mejoras en la calidad de la representación política.

La sección sobre sistema electoral y partidos políticos ofrece un análisis de las elecciones de alcaldes municipales celebradas en el mes de diciembre. Se estudian aspectos como el nivel de participación ciudadana en los comicios de autoridades locales y sus principales resultados; además se incluyen valoraciones relacionadas con el proceso de revisión de gastos de los partidos políticos y la contribución estatal. Dado que los resultados de las elecciones nacionales de febrero del 2006 fueron ampliamente examinados en el Duodécimo Informe, la presente publicación se limita al análisis de los comicios municipales de diciembre del mismo año. Adicionalmente, en seguimiento a lo planteado en ese Informe sobre gestión electoral y limpieza de los comicios del 2006, se incorpora como aporte especial al capítulo una sección que aborda los cuestionamientos a los resultados electorales desde una perspectiva histórica comparada.

En el tema de administración de justicia, el capítulo continúa reportando los indicadores agregados sobre su desempeño. Se examina en mayor profundidad el funcionamiento de las instancias judiciales competentes en materia penal y, por último, se realiza el seguimiento habitual a tres materias con valoraciones críticas en informes anteriores: la justicia laboral, la agraria y la contencioso-administrativa. Un aporte adicional en torno a la administración de justicia

es la sección especial que se presenta al final del capítulo, sobre el sistema procesal penal; además de plantear una interpretación sobre los factores que inciden en el desempeño de ese sistema, la sección propone algunos lineamientos de reforma legal e institucional. Cabe reconocer que en esta edición no se abordó el tema de la materia constitucional y sus repercusiones en el sistema político costarricense, tarea que queda pendiente para futuras entregas del *Estado de la Nación*.

El presente Informe ofrece un análisis relativamente somero en tres de las aspiraciones del capítulo. En lo que concierne a participación ciudadana y rendición de cuentas, el examen se circunscribe a las adaptaciones institucionales derivadas de la aplicación de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. En el área de política exterior, el capítulo enfatiza en el viraje del estilo y contenido de la diplomacia nacional, como resultado del cambio de Administración. Se estudia la promoción de las iniciativas costarricenses en la agenda de discusión global y el establecimiento de nuevas relaciones diplomáticas. Por último, en el tema de convivencia ciudadana se actualiza la serie histórica sobre acciones colectivas.

Con el afán de no repetir abordajes en aquellos asuntos en los que no ha habido avances o cambios importantes que reportar, en esta oportunidad no se incluyen aspectos relacionados con la aspiración de democracia participativa, incorporada al capítulo en el Duodécimo Informe. No obstante en la decimocuarta edición ese tema será objeto de mayor análisis, a partir de la realización del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, en octubre de 2007.

### Sistema electoral y partidos políticos

A finales del 2006, por segunda ocasión 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 de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Además los resultados respondieron fielmente a las preferencias ciudadanas. No obstante, persistió un elevado abstencionismo, que evidencia cierta 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.

La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la elección de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes 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. Mediante este Código se amplió considerablemente la base de representantes a designar, pues hasta esa fecha la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes en forma directa. En esta ocasión se nombró a 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 938 síndicos municipales propietarios y suplentes, 3.752 concejales de distrito propietarios y suplentes y 8 intendentes (cuadro 5.2).

Nada de lo acontecido en los comicios de alcaldes varía la principal conclusión del Duodécimo Informe en relación con el sistema electoral y los partidos políticos. En ese documento se señaló que el resultado de las elecciones nacionales de febrero de 2006 representó el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, agrupaciones que condujeron el país desde la década de los ochenta. Las elecciones municipales reafirmaron la tendencia al desalineamiento político de la ciudadanía costarricense y la fragilidad del sistema de partidos emergente. Hoy en los ayuntamientos predominan instancias pluripartidistas y sin mayorías políticas. Un segundo resultado de importancia en los comicios locales de 2006 es que solo una cuarta parte de los empadronados emitió su voto, una cifra semejante a la de 2002.

### Avances democráticos en medio de barreras estructurales

Desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia, las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales son un avance, pues amplían el derecho de las y los ciudadanos a elegir libremente a su gobierno y a ser electos en cargos públicos. Sin embargo, en Costa Rica el ejercicio de este derecho en el plano municipal está limitado por al menos cuatro factores estructurales. En primer lugar, el carácter centralista del Estado ha relegado a las municipalidades a un rol marginal en la vida económica y social del país. Actualmente, la mayor parte de los servicios y los fondos públicos son administrados por entidades gubernamentales centralizadas o por instituciones autónomas. En segundo lugar, al tratarse de una elección desprovista por completo de financiamiento estatal -un aspecto considerado por este Informe como un rezago democrático- los partidos y sus candidatos y candidatas se ven en la necesidad de hacerle frente a la campaña con sus propios recursos o, en el peor de los escenarios, aceptar ofrecimientos de dinero espurio, con lo cual se ponen en riesgo la limpieza del proceso y la transparencia de su financiamiento.

Una tercera barrera para el ejercicio del derecho ciudadano de elegir y ser electo es la condición de debilidad y desgaste con que los partidos políticos y sus maquinarias electorales afrontan los comicios locales. A diferencia de una campaña nacional, los procesos municipales tienen un carácter marcadamente territorial y en ellos la propaganda masiva y los medios de comunicación no desempeñan un rol importante. La clave del éxito es la existencia de una depurada organización en las comunidades. Sin embargo, partidos políticos frágiles y sin capacidad de concitar amplias y robustas lealtades carecen de las capacidades y recursos para hacer frente a 81 contiendas locales simultáneas. Por último, la designación de alcaldes se efectúa diez meses después de la elección presidencial. Esta cercanía temporal torna difícil la reactivación de las maquinarias partidarias, la búsqueda de fondos para financiar sus

campanas y la integración de las y los ciudadanos a un nuevo proceso (Alfaro, 2007b).

### Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas

Al igual que en el 2002, en 2006 la ciudadanía costarricense desaprovechó la ampliación de las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes políticos municipales. De los 2.603.770 electores habilitados para sufragar, solo un 24% hizo uso de este derecho. La ausencia de votantes en las urnas fue alta en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en diciembre del 2002 (76% y 77%, respectivamente).

Este ausentismo no se limitó a las y los electores. Como un recurso paliativo ante la falta de miembros de mesa, en diciembre del 2006 el TSE debió reactivar el programa de auxiliares electorales que había descontinuado en febrero del mismo año. Según el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* los acontecimientos del 2006 hicieron patente la vulnerabilidad a la que puede estar sujeto un proceso electoral basado en la labor voluntaria de la ciudadanía. Además, en el *Undécimo Informe* se reconoció que el diseño institucional en

esta materia constituye una fortaleza del sistema costarricense, pero al mismo tiempo se advirtió sobre los problemas que podrían presentarse en el modelo del TSE, en virtud del debilitamiento que muestran los dos pilares que lo sustentan: la amplia participación electoral de los y las costarricenses y la alta vinculación de estos con los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2005). En diciembre del 2006 estos pilares nuevamente dieron señales de fragilidad, aunque la labor de los miembros de mesa auxiliares le permitió al órgano electoral administrar los comicios municipales sin mayores inconvenientes. A juicio del Presidente del TSE, de no haberse contado con el apoyo de este personal, cientos de mesas no habrían podido funcionar (E: Sobrado, 2007)<sup>2</sup>.

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. Cuatro de los siete cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia y Limón) están entre los diez lugares con mayor ausentismo en las urnas. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Tibás y Moravia. En cada uno de estos diez cantones el abstencionismo superó

el 82%. Por otra parte, los diez cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Turrubares, Nandayure, Montes de Oro y Talamanca, cuyos porcentajes de ausentismo fueron menores del 50%. Además, cinco de estos diez cantones pertenecen a las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. Este patrón de comportamiento, que difiere de lo que sucede en las elecciones nacionales, puede encontrar explicación en el hecho de que para las comunidades rurales los gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central.

En otro orden de ideas, cabe señalar que en 28 de los 81 cantones (un 35%) el abstencionismo aumentó en términos relativos frente a los niveles registrados en 2002. Los mayores incrementos se presentaron en Hojancha (donde se inscribió únicamente un candidato en la elección de alcalde), Alvarado y Upala. En las 53 localidades restantes (65%) más bien se redujo la cantidad de electores que no participó en la última elección respecto del 2002. Las disminuciones más significativas se dieron en Turrubares (el cantón con la más alta participación), León Cortés, Los Chiles y Puriscal. En las dos elecciones de alcaldes el abstencionismo por cantón mostró un comportamiento semejante (gráfico 5.1).

CUADRO 5.2

### Cifras relevantes de las elecciones municipales. 2002 y 2006

Componente	2002	2006	Comportamiento
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	Aumentó
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	Disminuyó
Partidos políticos participantes	34	45	Aumentó
Cargos por elegir	4.900	4.941	Aumentó
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	Disminuyó
Alcaldes	81	81	Igual
Alcaldes suplentes	162	162	Igual
Síndicos (propietarios y suplentes)	928	938	Aumentó
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.648	3.688	Aumentó
Intendentes	8	8	Igual
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	Igual

Fuente: Alfaro, 2007b.

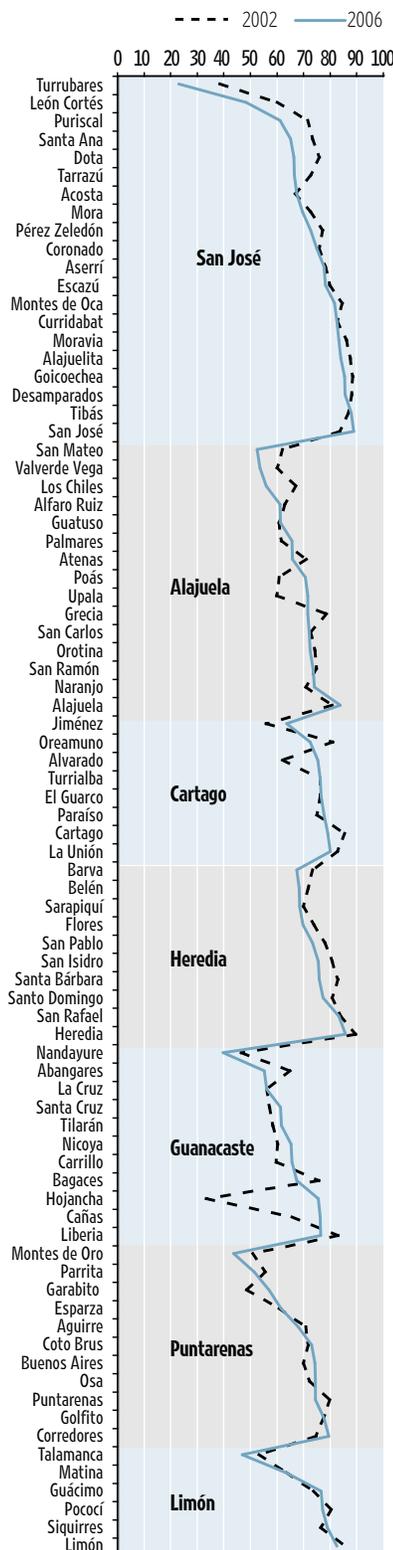
### Un nuevo episodio de debilitamiento del bipartidismo

Los dos principales resultados políticos de las elecciones municipales del 2006 fueron, por una parte, que el PLN recuperó su hegemonía en los gobiernos locales, que se encontraban bajo el control socialcristiano desde 1998, y por otra, que una vez más se comprobó el debilitamiento del sistema de partidos, debido a la alta volatilidad y la creciente “desnacionalización” del apoyo ciudadano a las agrupaciones políticas.

### Control electoral en disputa en el ámbito local

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen,

**GRAFICO 5.1**  
**Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón**  
(porcentajes)



pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. Si bien estos resultados pueden ser interpretados como una recuperación electoral del bipartidismo a escala local –particularmente del PUSC–, el estudio de un conjunto de indicadores, como el control electoral partidario, la volatilidad y el índice de nacionalización partidaria, descarta esa posibilidad. En este sentido, la elección de alcaldes del 2006 constituye la expresión a escala municipal de lo que en el Duodécimo Informe se denominó el fin de la era bipartidista.

El hecho más notable de estas elecciones es la recomposición de las fuerzas políticas que controlan los ayuntamientos del país. En diciembre del 2006 el PUSC perdió 37 alcaldías, la mayoría de las cuales (33) pasó a manos del PLN. Este factor le permitió a los liberacionistas sumar un total de 59 alcaldías y recuperar el control de la mayor parte de las municipalidades. El PUSC, a su vez, ganó solo 11 alcaldías, de las cuales 10 ya estaban bajo su dominio en el período anterior y, además, en 6 de ellas sus alcaldes fueron reelectos. Por lo tanto, más que recuperarse, en esta oportunidad lo que lograron los socialcristianos fue retener un número pequeño de localidades que ya estaban

bajo su control. En el caso de los partidos Movimiento Libertario y Acción Ciudadana (1 y 5 alcaldías, respectivamente), su respaldo en los comicios municipales disminuyó de manera considerable en comparación con el registrado en las elecciones de febrero, lo cual revela su incapacidad para retener a sus partidarios y encarar una contienda electoral de carácter local.

Por otra parte, de acuerdo con los resultados del indicador “control electoral partidario”<sup>3</sup> en el ámbito municipal, en el 2006 el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC superó el 70% disminuyó de 43 a 31. En contraste, las localidades en las que el control electoral es disputado por las agrupaciones tradicionales y emergentes aumentaron de 30 a 34. Por último, la cantidad de municipios que son controlados por agrupaciones emergentes se duplicó, al pasar de 8 a 16 (cuadro 5.4). Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el sistema de partidos políticos actual. La aplicación de este indicador en las elecciones de regidores municipales del período 1994-2002 ya había evidenciado esta erosión del respaldo bipartidista (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

En cuanto a la distribución de escaños municipales, el PLN logró la designación de más del 70% de los síndicos y la mitad de los concejales de distrito

CUADRO 5.3

**Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2002 y 2006**

Partido político	2002			2006		
	Votos	Porcentaje	Alcaldes	Votos	Porcentaje	Alcaldes
Liberación Nacional	168.410	32,8	27	277.589	45,9	59
Unidad Social Cristiana	188.612	36,7	48	107.007	17,7	11
Acción Ciudadana	65.968	12,8	1	88.630	14,6	5
Movimiento Libertario	20.655	4,1	0	34.073	5,6	1
Otros partidos <sup>a/</sup>	70.046	13,6	5	97.896	16,2	5
<b>Total</b>	<b>513.691</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>605.195</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>

a/ La categoría “Otros partidos” incluye 30 agrupaciones en 2002 y 39 en el 2006,

Fuente: Alfaro, 2007b, con datos del TSE.

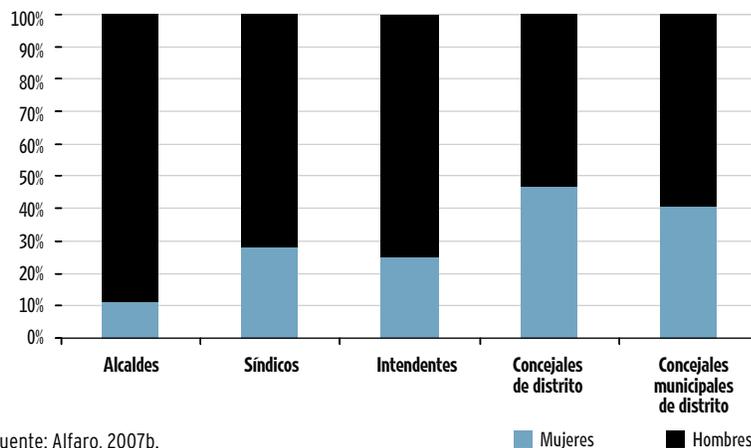
CUADRO 5.4

**Distribución de cantones según categorías de control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006**

Categorías	2002		2006	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Fuerte predominio del control electoral bipartidista	13	16,0	10	12,3
Predominio del control electoral bipartidista	30	37,0	21	25,9
Control electoral en disputa	30	37,0	34	42,0
Control electoral de partidos emergentes	8	9,9	16	19,8
Total	81	100,0	81	100,0

Fuente: Alfaro, 2007b.

GRAFICO 5.2

**Escaños municipales en propiedad, según sexo. 2006**

Fuente: Alfaro, 2007b.

en todo el país. Además, siete agrupaciones cantonales consiguieron elegir 15 síndicos (3,2%) y 82 concejales distritales (4,4%). Desde la perspectiva de género, la mayoría de los cargos municipales en 2007-2011 serán ocupados por hombres (58%). Además, en tres de los cinco puestos en disputa la cantidad de mujeres electas fue menor al 40% (gráfico 5.2). En sentido inverso, en las suplencias las mujeres superan a los hombres en dos de los cuatro cargos. Sobre este punto el TSE señala que el mecanismo de la cuota femenina funciona en elecciones en la que la proporcionalidad es factible, pero no tiene mayor efecto en elecciones en las que se designa un solo cargo (por ejemplo,

presidente y alcaldes), por lo que se deben buscar alternativas para resolver las disparidades de género, ya que este aspecto requiere una reforma constitucional (E: Sobrado, 2007).

**Respaldo partidario volátil y "desnacionalizado"**

Además de analizar el indicador de control electoral partidario, este capítulo aborda el tema de la fortaleza de los partidos en las elecciones de alcaldes mediante dos indicadores ya utilizados en otras ediciones del Informe: la volatilidad electoral y el índice de nacionalización partidaria. El primero mide el grado en que el electorado es fiel a los partidos y, en particular, el

RECUADRO 5.1

**Partido cantonal logra por primera vez reelección en la alcaldía**

El partido Curridabat Siglo XXI, fundado en 1997 y con tres participaciones en procesos electorales, logró en 2006 prolongar su control en la alcaldía de ese cantón por dos períodos consecutivos (2003-2007 y 2007-2011). Este hecho representa un hito en las elecciones municipales, pues ningún otro partido local había conseguido ser reelecto en la alcaldía. Además, en 2006 esta agrupación obtuvo todos los puestos de síndicos del cantón. En los concejos municipales ha nombrado dos regidores en 1998, uno en 2002 y dos en 2006.

Fuente: Alfaro, 2007b.

desplazamiento del voto entre las distintas agrupaciones, en dos o más elecciones sucesivas. Este indicador estima la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los partidos políticos. Según los resultados de la volatilidad, los cambios en la preferencia de los electores en los comicios de alcaldes fueron un tanto más altos que los registrados en los presidenciales y los parlamentarios del mismo período. En promedio, un 38% de los ciudadanos cambió de preferencia partidaria entre 2002 y 2006 en las elecciones municipales, en comparación con cerca del 36% en las presidenciales y un 29% en las legislativas. Además, en 54 de los 81 cantones (67%) los niveles de volatilidad fueron superiores al 30%. Las comunidades que registraron mayores niveles de volatilidad son Santa Cruz (81%), Bagaces (71%), Nandayure (69%) y Orotina (68%), mientras que Flores (8%), Aserrí (9%), Turrubares (10%) y Pérez Zeledón (12%) se caracterizan por ser localidades con patrones de preferencia partidaria más estables en elecciones municipales.

La segunda medida de la fortaleza relativa de los partidos es el índice de nacionalización partidaria, que estima las diferencias territoriales del apoyo electoral. En este sentido, un sistema

de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral a la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro, 2006). En la elección municipal del 2006, el sistema de partidos políticos obtuvo un menor nivel de nacionalización que el registrado en los comicios de 2002 (0,79 versus 0,83). Esto significa que el respaldo a las agrupaciones políticas que participaron en la contienda de 2006 fue menos “nacionalizado” que el de cuatro años antes.

Por otra parte, al considerar lo que le sucedió a cada partido por separado se observan disparidades significativas. En tres de las cuatro agrupaciones que consiguieron los mayores porcentajes de votación (PUSC, PAC y Movimiento Libertario), los niveles de nacionalización disminuyeron sensiblemente en comparación con los de 2002. Las mayores reducciones se dieron en los casos del Movimiento Libertario y el PAC, agrupaciones que afrontan dificultades importantes en materia de organización territorial partidaria, un aspecto que limita su consolidación política. Por el contrario, Liberación Nacional fue el único partido que experimentó un aumento de su nivel de nacionalización entre ambas elecciones municipales (0,91 versus 0,94) (gráfico 5.3).

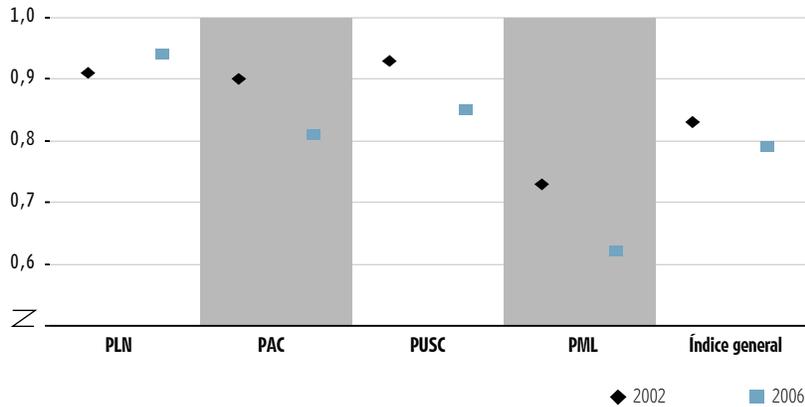
### Dificultades de los partidos para retener a sus candidatos

En la presente edición se incorpora un nuevo indicador, que examina los cambios en la afiliación partidaria de las y los candidatos a cargos municipales en dos elecciones sucesivas. Idealmente se esperaría que los aspirantes a cargos públicos fueran fieles a sus partidos y, por lo tanto, no se registraran grandes cambios en su afiliación política entre una elección y otra. Una alta movilidad de candidatos reflejaría niveles considerables de desarraigo partidario. El principal hallazgo en este tema es que, en 2006, alrededor de una quinta parte de los candidatos eran repitentes

GRAFICO 5.3

### Índice de nacionalización partidaria<sup>a/</sup> en las elecciones municipales

(partidos políticos seleccionados)



a/ La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Mientras más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos.

Fuente: Alfaro, 2007b.

en su aspiración, y además que estos se postularon para los mismos cargos. Adicionalmente se observa que la fuga hacia otras agrupaciones fue mayor en el Movimiento Libertario y en el PUSC, que en el PLN y el PAC. Otro resultado de importancia es que entre los candidatos repitentes predominan las mujeres.

Según los registros del TSE, en 2006 un total de 2.820 aspirantes repitieron su postulación. A efectos de comparación, el número de candidatos a regidores propietarios y suplentes que compitieron tanto en las elecciones de febrero de 2002 como en las de febrero de 2006 fue de 1.483. En 2006 el 51% de los repitentes fueron mujeres. La mayoría de estos aspirantes se postuló en ambas elecciones para ocupar cargos de concejales de distrito y síndicos, seguidos por los puestos de alcaldes. En términos generales, los candidatos que participaron por segunda ocasión lo hicieron para los mismos cargos, excepto en el caso de quienes fueron candidatos a síndicos en el 2006, pues la mayor parte de ellos había presentado su nombre para concejal de distrito en el 2002. Por otra parte, de los 238 aspirantes que fueron candidatos a alcaldes en el 2002

y repitieron en el 2006, 148 lo hicieron por el mismo cargo y 90 variaron su aspiración.

Por partido político, el mayor número de candidatos repitentes pertenecía al PLN (821), el PUSC (516) y el PAC (346). No obstante, un análisis pormenorizado de los cambios en la afiliación partidaria de los postulantes muestra que las dos agrupaciones que más “retuvieron” a sus candidatos fueron el PLN y el PAC. El 83% de los liberacionistas que aspiraron a un cargo en las elecciones municipales de 2002, lo hicieron por el mismo partido en 2006. En el PAC ese porcentaje fue del 77%. Por otro lado, el PUSC y el Movimiento Libertario evidenciaron problemas para retener a sus partidarios, pues el 43% de quienes fueron candidatos socialcristianos en 2002, se inscribieron como aspirantes en 2006, pero en otra agrupación política. La fuga de aspirantes socialcristianos se dio principalmente en los sentidos PUSC-otros (174 casos), PUSC-PAC (97) y PUSC-Movimiento Libertario (72). Por su parte, un número considerable de los libertarios que compitieron en 2002, en 2006 lo hicieron por el PAC (20 casos) y el PUSC (17) (cuadro 5.5).

En cuanto a los cantones con más

CUADRO 5.5

**Desplazamiento entre partidos políticos, de las candidaturas a cargos municipales. 2006 con respecto a 2002**

Desde	Hacia					Total
	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros	
PUSC	516	45	97	72	174	904
PLN	15	821	36	31	82	985
PAC	24	39	346	13	25	447
ML	17	13	20	46	12	108

Fuente: Alfaro, 2007b, con datos del TSE.

candidatos repitentes sobresalen Puntarenas (108 casos), San Carlos (96), Desamparados (85), Alajuela (85) y San Ramón (80). Estas localidades se caracterizan por poseer una cantidad elevada de distritos, lo que aumenta el número de candidaturas. En sentido inverso, San Pablo (4 casos), Bagaces (7), Dota y Parrita (10) y Acosta (11) son los cantones con menor presencia de aspirantes repitentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ELECCIONES MUNICIPALES**

Véase Alfaro, 2007b, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Siguen estancadas las reformas legales en materia de financiamiento político**

El *Informe Estado de la Nación* ha señalado reiteradamente que uno de los elementos fundamentales para valorar las garantías de igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema ante influencias no deseadas, derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. El Noveno Informe hizo referencia al marco legal que norma el financiamiento de las agrupaciones políticas, caracterizándolo como “longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros” (Programa Estado de la Nación, 2003). En particular destacó la ausencia de instrumentos jurídicos para regular ese financiamiento y la debilidad de los mecanismos de fiscalización. En el Duodécimo Informe se consignó que esa realidad se mante-

nía, pues a pesar de las irregularidades descubiertas en los comicios de 2002, y de la promesa de los partidos de introducir reformas sustantivas en este ámbito, las iniciativas planteadas no se concretaron para las elecciones del 2006. En esta oportunidad tampoco se registraron avances en el marco regulatorio del financiamiento político y se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense.

Como resultado de la revisión de gastos de los partidos políticos relacionados con la contribución estatal a las campañas, la CGR insistió en la necesidad de que “el TSE cuente con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de las agrupaciones políticas (...) se estima necesario que la legislación electoral establezca la obligación de que las agrupaciones políticas, independientemente de que opten o no por la contribución estatal, presenten la totalidad de sus ingresos y gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en aras del fortalecimiento de los principios de publicidad y transparencia, así como de una efectiva rendición de cuentas” (CGR, 2007b). De este modo, las potestades del TSE irían más allá de la recepción de los reportes de contribuyentes y donaciones de los partidos y del traslado de la documentación a la Contraloría General de la República (CGR).

Tal como se señaló en el Informe anterior, de acuerdo con la legislación vigente, tienen derecho a recibir el aporte estatal para financiar sus gastos de campaña aquellas agrupaciones polí-

ticas que participan en las elecciones nacionales y provinciales (presidencia, vicepresidencias y diputaciones), que alcancen o superen el 4% de los votos válidamente emitidos, o que logren elegir al menos un diputado, esto último con base en una reinterpretación del artículo 96 de la Constitución Política efectuada por el TSE (Programa Estado de la Nación, 2006). De acuerdo con estos criterios, quedan excluidas de la provisión estatal las agrupaciones que participan en los comicios municipales; de ahí que, ante la ausencia de reformas legales, los partidos que compitieron en el proceso de diciembre de 2006 no tuvieron la posibilidad de acceder al uso de fondos públicos.

Según lo dispone el Código Electoral en sus artículos 178, 188 y 194, le corresponde a la CGR revisar los gastos que los partidos políticos presentan ante el TSE, a efectos de optar por la contribución estatal. En la campaña de 2006 la CGR estudió la documentación de diez de los once partidos legalmente habilitados para recibir deuda política (el Partido Guanacaste Independiente declinó aceptar la contribución estatal), prácticamente el doble de agrupaciones que en procesos anteriores. No obstante, este proceso requirió más tiempo que en otros comicios.

Según la CGR, la justificación de gastos de los partidos se presenta de manera desordenada y desapegada de la normativa correspondiente. Esta situación genera dudas en cuanto a la veracidad de los gastos y podría inducir a error a la entidad contralora (CGR, 2007b). En este contexto, durante un largo período los partidos políticos remitieron a la Contraloría una serie de documentos para corregir reportes de gastos, así como informes de subsanación, a lo que se sumaron las apelaciones planteadas y las prórrogas otorgadas por el TSE. Diecisiete meses después de realizadas las elecciones nacionales, a finales de julio de 2007, la CGR dio a conocer el resultado de la revisión de las liquidaciones evaluadas (cuadro 5.6).

A partir de esta revisión, el ente contralor planteó un conjunto de señalamientos específicos, entre los que destaca la ausencia de un proceso integral de

CUADRO 5.6

**Resultado de la revisión de gastos de los partidos políticos con derecho a contribución estatal. 2006**

(millones de colones)

Partido político	Contribución estatal máxima asignada	Total revisado	Total aceptado	Porcentaje aceptado
Liberación Nacional	5.881,8	4.980,9	3.440,9	69,1
Acción Ciudadana	4.949,2	1.830,5	965,9	52,8
Movimiento Libertario	1.339,5	1.461,7	799,3	54,7
Unidad Social Cristiana	862,5	1.292,10	655,7	50,7
Unión Nacional	154,3	146,6	47,0	32,1
Renovación Costarricense	183,8	203,3	178,3	87,7
Restauración Nacional	83,2	79,1	76,4	96,6
Accesibilidad sin Excusión	120,5	96,8	68,7	71,0
Frente Amplio	313,6	444,5	345,5	77,7
Unión Agrícola Cartaginés	44,1	57,4	0	0
Guanacaste Independiente <sup>a/</sup>	23,5			
Total	13.956,0	10.592,9	6.577,70	62,1

a/ Pese a tener derecho a 23,5 millones de colones, Guanacaste Independiente renunció a la contribución estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR, 2007b.

control de ingresos y gastos de los partidos, que sea ejercido por una misma instancia de manera ágil, oportuna y efectiva, de tal modo que se establezcan puntos de control que alerten sobre posibles ingresos de fondos que puedan comprometer la autonomía de las agrupaciones y de las autoridades políticas en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, en lo que respecta al procedimiento la CGR reconoce que la presentación de una única liquidación al final del proceso electoral, en vez de liquidaciones parciales, es el procedimiento más indicado, pues conlleva una reducción de los trámites de revisión y evita la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos. Además, la Contraloría sugiere que el examen de las liquidaciones que los partidos remiten al TSE la efectúe el mismo órgano electoral, ya que a éste le compete la rectoría en materia electoral, sin que por ello la CGR decline colaborar en sus tareas de fiscalización.

Finalmente, la CGR advierte de “la apremiante necesidad de replantear la normativa electoral, de manera tal que garantice un proceso integral, eficaz,

eficiente y económico en lo referente al control de ingresos y gastos de los partidos por parte del TSE, mediante el establecimiento de los mecanismos pertinentes, en aras del fortalecimiento de los principios de publicidad y transparencia, así como de una efectiva rendición de cuentas por parte de los partidos políticos (...) el replanteamiento de dicha normativa no debería dejar de lado las competencias y atribuciones que corresponden a la CGR y el TSE, y dejar en claro los roles que deben de ejecutar dichos Órganos, en apego al mandato constitucional” (CGR, 2007b).

### Gestión y representación política responsables

En el tema de gestión y representación política responsables se valora el aporte de las instituciones de la democracia representativa a la calidad democrática del sistema político y su contribución al desarrollo humano. Se analiza el desempeño de dos poderes de la República (Ejecutivo y Legislativo) y las relaciones entre ambos. Para efectuar el balance en este ámbito se estudia si la aprobación y ejecución de leyes

y políticas públicas se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y de respeto a los derechos de las mayorías y las minorías. Además se evalúa si el Legislativo aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos. En relación con el Poder Ejecutivo, se examina la forma en que éste organiza y conduce el Estado y ejerce iniciativa ante el Congreso para impulsar sus propuestas.

La principal conclusión en esta materia es que, como pocas veces en el pasado, en el 2006 quedaron patentes los límites estructurales del sistema político e institucional costarricense para impulsar reformas que promuevan el desarrollo humano. Pese a que se trató de un primer año de gobierno y a que se logró conformar una mayoría parlamentaria estable, no fue posible que, en un sentido u otro, los partidos alcanzaran acuerdos que permitieran superar el bloqueo recíproco. El nuevo Gobierno llevó a cabo una reorganización del Poder Ejecutivo para recordar la coherencia política e imprimir

mayor eficacia a su gestión. Asimismo, el Ejecutivo recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo construir una coalición parlamentaria de centro-derecha compuesta por 38 diputados y diputadas. Sin embargo, como se dijo, el nuevo Gobierno no logró llevar adelante sus prioridades de política pública y la legislación aprobada es magra en términos de desarrollo humano, en línea con el comportamiento observado en años recientes. En este contexto, el conflicto acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado hasta el momento actual.

En el ámbito parlamentario existe un complejo desafío: la Asamblea Legislativa debe procesar propuestas de gran envergadura con reglas del juego obsoletas y en un ambiente de polarización, al tiempo que debe hacerle frente a las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa. Esta situación evidencia la necesidad de retomar la agenda de reforma y modernización del Poder Legislativo, pues los arreglos institucionales y políticos que regulan el proceso parlamentario han sido superados por la nueva realidad política, caracterizada por la fragmentación de fuerzas y actores.

### Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión

La administración Arias Sánchez se inició con la búsqueda de eficacia en la gestión pública y mayor coherencia política en su quehacer. Para alcanzar estos objetivos se impulsaron dos cambios importantes: por una parte, se reorganizó el Poder Ejecutivo y, por otra, se fortaleció el papel del Ministro de la Presidencia, quien asumió funciones similares a las de un primer ministro en un régimen semipresidencial (Zeledón, 2007).

La reorganización del Poder Ejecutivo incluyó a su vez varios cambios. En

primer lugar, se eliminaron los consejos Social y Económico en que se agrupaban los ministerios de línea y las instituciones autónomas (aunque el funcionamiento de estas instancias variaba según la Administración). En su lugar se fortaleció la figura del Ministro de la Presidencia, al que se designó como portavoz gubernamental, coordinador del Gabinete, enlace directo y encargado de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo. Como se mencionó, esta decisión le otorgó a ese funcionario potestades típicas de primer ministro en un régimen semipresidencial, aunque en un contexto distinto (Costa Rica tiene un régimen presidencialista que se caracteriza, además, por estrechos márgenes de maniobra; Zeledón, 2007). Dentro del Ministerio de la Presidencia se estableció una autoridad de coordinación interinstitucional a quien se le dio rango de ministro (sin cartera).

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo fue organizado por sectores, cada uno con una rectoría encomendada a un ministro. A partir de esta sectorización se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (decretos 33.151-MP, del 18 de mayo de 2006, y 33.178-MP). Con las nuevas disposiciones, el ministro rector tiene la capacidad de incidir sobre los objetivos y acciones de los ministerios e instituciones descentralizadas que componen su sector. Se conformó un Consejo de Ministros Rectores, coordinado por el Ministro de Coordinación Interinstitucional. Ambas medidas -el fortalecimiento del Ministerio de la Presidencia y la sectorización- procuran evitar divisiones y confrontaciones entre autoridades y alcanzar mayores niveles de coherencia política en temas clave para la Administración (Vargas, 2007).

Además se estableció una autoridad en el ámbito del fomento a la producción y el comercio exterior, mediante la creación del Ministerio de la Producción (Mipro), al que le fue encargada la rectoría de un amplio y disperso archipiélago de ministerios, entidades autónomas y empresas públicas<sup>4</sup>. Finalmente, se creó una autoridad en materia de política social y lucha contra la pobreza, con el nombramiento de un

Ministro de Desarrollo Social, quien también tiene a su cargo el sector de vivienda y desarrollo humano. Ambas carteras están pendientes de aprobación legislativa.

Cabe destacar que ninguno de estos cambios cuenta con un sólido marco legal, pues se realizaron por medio de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, que pueden ser modificados por éste cuando lo estime necesario. Tampoco están jurídicamente sustentados los instrumentos que poseen los ministros rectores para ejercer esta función. Se trata de una solución temporal, ante el fracaso de esfuerzos anteriores por llevar a cabo una reforma orgánica del Gobierno Central mediante una ley aprobada en el Congreso<sup>5</sup> y dada la poca viabilidad política de un nuevo intento de reforma en el Parlamento actual.

En el Ejecutivo reorganizado los dos vicepresidentes cumplen la tarea adicional de ministros de Justicia y Planificación. Esta decisión dio continuidad a la innovación que el gobierno anterior había efectuado en este sentido. En Costa Rica, la única función constitucional de un vicepresidente es la sustitución del Presidente en caso de ausencia (artículo 135 de la Constitución Política). Según la legislación vigente, estos funcionarios no tienen derecho a voto en el Consejo de Gobierno, por lo que al ocupar cargos ministeriales pasan a cumplir un rol más activo en la toma de decisiones (Zeledón, 2007). Sin embargo, es importante señalar que en este esquema los vicepresidentes, en tanto ministros del Gabinete, quedan bajo la dirección política del Ministro de la Presidencia, lo cual produce una situación confusa en la eventualidad de que uno de ellos sustituya al Primer Mandatario. Por otra parte, al abolirse los consejos Económico y Social, los vicepresidentes perdieron las potestades informales de coordinación de la acción pública que habían desempeñado en administraciones pasadas.

Otras dos medidas implementadas han sido los encuentros periódicos entre autoridades de Gobierno Central, el IFAM y los alcaldes del país, y la celebración de sesiones del Consejo de

Gobierno fuera de la sede presidencial. Durante el período 2006-2007 se realizaron ocho sesiones en las localidades de Nicoya, Cartago, Ciudad Quesada, Pérez Zeledón, Alajuelita, Paraíso, Alajuela y Grecia.

### Ejecutivo recupera iniciativa política, pero el Congreso se polariza

Un cambio significativo en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurrido en 2006 fue la recuperación de la iniciativa política por parte del primero. A diferencia de lo acontecido en años anteriores, cuando el Ejecutivo fue calificado por este Informe como un poder políticamente débil y aislado, y con dificultades para presentarse como un actor cohesionado<sup>6</sup> (Programa Estado de la Nación, 2005 y 2006), en ese año retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa<sup>7</sup>.

Producto de lo anterior, el Gobierno consiguió varios resultados que, en principio, creaban mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política pública en el Poder Legislativo. Por una parte, en 2006 y por primera vez en varias legislaturas, el oficialismo logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Es importante recordar que, desde el período 1994-1998, ninguna fracción legislativa ha logrado por sí sola la cantidad de votos necesaria para aprobar leyes por mayoría simple (29 votos) y, en aquellos asuntos que ameritan mayorías calificadas, el oficialismo ha requerido el respaldo de diputados de otras fracciones. Los resultados de las elecciones del 2006 confirmaron la integración multipartidista del Congreso, lo cual acentuaba la importancia de contar con una coalición mayoritaria estable. En esta ocasión, la Asamblea está compuesta por el mayor número de fracciones de los últimos cuatro períodos constitucionales (ocho en total). Además se dieron cambios importantes en la composición del conjunto, pues el PLN aumentó significativamente el número de diputados, la bancada del PAC también creció y

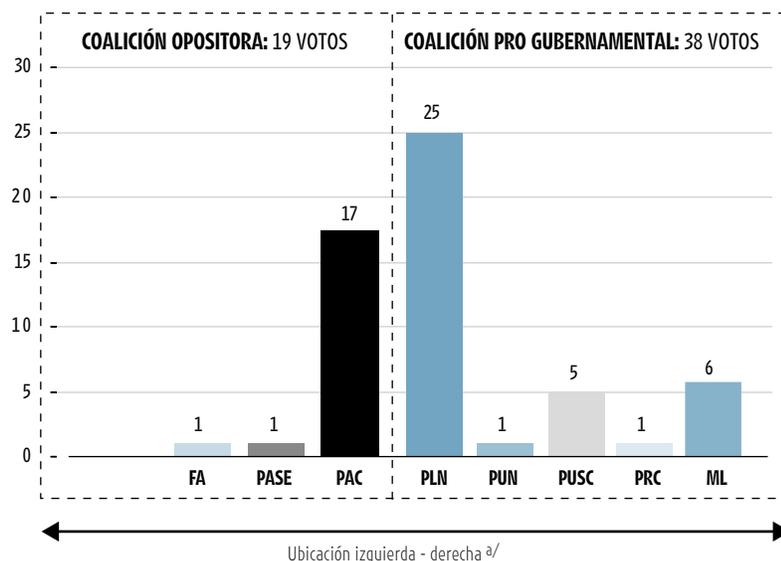
pasó a ser el bloque de oposición con más legisladores, en sustitución del PUSC (Rojas, 2007).

Haber conseguido formar una amplia coalición parlamentaria no tuvo los resultados esperados (la mayor capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades) sino un temprano efecto polarizante. Debido a la composición de la Asamblea Legislativa, el nuevo Gobierno tenía diversas opciones para aglutinar una mayoría parlamentaria. Una de ellas era forjar una “gran coalición” con el principal partido opositor (PAC) para, de este modo, formar un bloque de centro-izquierda que habría reunido a 42 de los 57 legisladores. Sin embargo, la ratificación del TLC-CA se constituyó en el mayor obstáculo para una alianza de este tipo: pese a las similitudes programáticas en un vasto espectro de asuntos, el Gobierno y el PAC se enfrentaban en relación con el Tratado, tema que ambos juzgaban fundamental. La segunda alternativa era constituir una “coalición mínima”, que aportara la menor cantidad de partidos necesaria para lograr la mayoría simple en el

Parlamento; se trataba de forjar una alianza con el PUSC, pero ello significaba revivir el viejo orden bipartidista que los electores habían rechazado en las urnas. Además, la cantidad de legisladores que agregaba el PUSC (5) superaba la mayoría simple, pero resultaba insuficiente para votaciones calificadas como las que necesitaba el Gobierno para acelerar el trámite de aprobación del TLC-CA y de las leyes que forman parte de su agenda de implementación. Ambos factores tornaron inviable la opción de la coalición mínima. Finalmente el Gobierno se inclinó por una alianza “mayoritaria más que mínima” de centro-derecha, integrada por cuatro partidos minoritarios, incluyendo al Movimiento Libertario. Como respuesta a este movimiento del PLN, el PAC conformó una coalición opositora con dos partidos a su izquierda (Vargas, 2007; Rojas, 2007) (gráfico 5.4). Con base en estos alineamientos, la dinámica política parlamentaria quedó marcada por coaliciones ideológicamente heterogéneas, armadas a partir del apoyo o rechazo al TLC-CA, que

GRAFICO 5.4

### Coaliciones parlamentarias conformadas al final de año, según orientación ideológica de los partidos y número de escaños. 2006



a/ El eje horizontal no expresa una escala ordinal, sino que es un recurso gráfico para ilustrar la dispersión ideológica. Sobre los criterios para la ubicación ideológica de los partidos véase nota al final.

Fuente: Vargas, 2007, con base en Zoco, 2006 para PLN y PUSC.

a la vez creó una fractura entre dos socios “naturales” (el PAC y el PLN) para la aprobación de una serie de reformas económicas, sociales e institucionales en las que coincidían las plataformas programáticas de ambas agrupaciones<sup>8</sup>.

Respecto de la permanencia de la alianza mayoritaria, cabe resaltar que si bien esta le ha permitido al oficialismo tomar la iniciativa lo que concierne al TLC-CA, es una coalición inestable y difícil de sostener en el tiempo, ya que no solo existen importantes distancias ideológicas entre varios de sus socios -particularmente el PLN y el ML-, sino que sus miembros han expresado puntos divergentes en temas clave de las leyes de implementación del Tratado (por ejemplo, la apertura de los sectores de telecomunicaciones y seguros, que hoy son monopolios públicos) (Vargas, 2007).

Por otra parte, y en buena medida gracias a la incrementada iniciativa política del Ejecutivo, se logró más disciplina en las fracciones parlamentarias, especialmente en la bancada oficialista. En efecto, ante un Poder Ejecutivo articulado y con mayor capacidad de iniciativa, las fracciones optaron por una mayor coherencia interna. En la legislatura 2006-2007 ningún diputado o diputada abandonó las filas del partido por el que fue electo y, por el contrario, las bancadas actuaron como bloques políticos (Rojas, 2007). Sin embargo, en materia de iniciativa parlamentaria, pese a que se contó con fracciones disciplinadas, siguieron predominando las propuestas individuales en la formación de leyes (véase el apartado sobre producción legislativa).

En síntesis, la concreción de una coalición parlamentaria, la mayor disciplina de las bancadas y los vínculos con el Congreso centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia, le depararon al Ejecutivo mejores capacidades de conducción política, al tiempo que le permitieron aumentar su iniciativa frente al Legislativo. No obstante, otras decisiones políticas, como se señaló, tuvieron un efecto polarizador en la dinámica parlamentaria, en particular

el énfasis puesto por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA. El costo de oportunidad de concentrar todos los esfuerzos en el Tratado y su agenda de implementación, relegó a un segundo o tercer plano proyectos pendientes relacionados con reformas político-electorales, tributarias, municipales, judiciales y de carácter institucional-administrativo (Rojas, 2007). Así, el nuevo Parlamento se abocó desde un inicio a la ratificación del TLC-CA y su agenda de implementación, esta última compuesta por trece leyes adicionales que a la fecha de redacción de este Informe se encuentran todavía en trámite. La coalición oficialista de 38 diputados reúne una mayoría calificada no solo para aprobar los proyectos que la requieren, sino para modificar el Reglamento Legislativo. En diciembre de 2006 la Asamblea aprobó una reforma para aplicar la vía rápida (*fast track*) al TLC-CA, lo que limitó los recursos reglamentarios a disposición de los partidos opositores

para retrasar su votación (Vargas, 2007). Sin embargo, aun bajo estas favorables condiciones, el Gobierno no logró la aprobación del Tratado por la vía parlamentaria.

En este ambiente de polarización se ha dificultado el trámite de otras iniciativas, se han reducido las posibilidades de negociación entre fracciones y se han deteriorado las relaciones Ejecutivo-Legislativo. A pesar de ello, en algunos casos las bancadas han flexibilizado sus posiciones y han apoyado iniciativas que provienen de las diferentes agrupaciones políticas. Los acuerdos se han dado en torno a proyectos específicos relacionados con temas de interés interpartidario. En algunos casos -Ley del fortalecimiento financiero del IMAS y reforma al artículo 59 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda-, la negociación permitió que se despejara el camino para su aprobación, una vez que se concedieran enmiendas a las fracciones del PAC y el Movimiento Libertario. No obstante,

CUADRO 5.7

**Alianzas legislativas específicas en la legislatura 2006-2007**

	PLN	PAC	ML	PUSC	PUN	RN	FA	PASE
Número de diputados	25	17	6	5	1	1	1	1
<b>Proyectos aprobados</b>								
Fortalecimiento financiero del IMAS	X	X	X	X	X	X	X	X
		Moc	Moc					
Reforma de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	X	X	X	X	X	X	X	X
		Moc	Moc					
<b>Proyectos controversiales</b>								
Proyectos fiscales								
(momentáneamente fuera de agenda)	X	X	0	X	X	X	X	X
Tratado de libre comercio con Estados Unidos	X	0	X	X	X	X	0	0
<b>Proyectos con intervención de órgano constitucional</b>								
Concesión de obra antes de Sala Constitucional	X	0	X	X	X	X	0	0
Concesión de obra después de Sala Constitucional y enmiendas legislativas (en proceso de aprobación)	X	X	X	X	X	X	X	X

Nota: X significa apoyo, 0 significa desacuerdo, Moc significa apoyo y votación positiva condicionada a aprobación de mociones de fondo.

Fuente: Arias, 2007.

en otros proyectos persisten divergencias, tal como sucede con las reformas fiscales o el TLC-CA. Asimismo, en algunas ocasiones, cuando un proyecto se envía a la Sala Constitucional para consulta preventiva, si éste es declarado inconstitucional, y si se corrigen las deficiencias identificadas, la posibilidad de apoyo y aprobación aumenta (cuadro 5.7), aunque ello tampoco garantiza su aprobación final por el Plenario.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN EL 2006

Véase Zeledón, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aumenta la efectividad del Ejecutivo, pero en leyes de poco impacto

Al igual que todos los años, el *Informe Estado de la Nación* valora el rendimiento del Poder Legislativo en sus tres funciones principales: legislar, ejercer

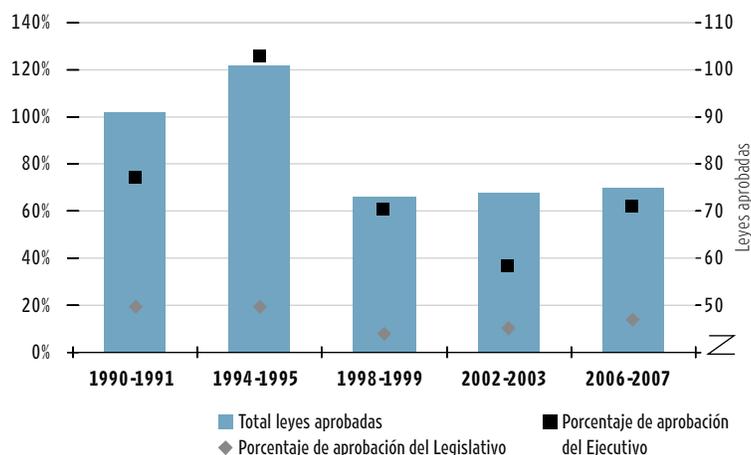
control político y representar a la ciudadanía. En la legislatura 2006-2007 se aprobó un total de 75 leyes, de las cuales el 24% fue presentado por el Ejecutivo y el 76% por el Legislativo (Rojas, 2007). Si se compara esta cifra con el número de leyes promulgadas en la primera legislatura de las últimas cuatro administraciones (1990-2006), la cantidad de legislación aprobada en 2006-2007 es semejante a la registrada en las legislaturas 1998-1999 y 2002-2003, pero inferior a la tramitada en los años 1990-1991 y 1994-1995. Por otra parte, pese a la mayor iniciativa y capacidad de conducción política del Ejecutivo, su porcentaje de aprobación sigue siendo claramente menor que el que prevaleció durante la década de los noventa, y no muy distinto a los de los dos últimos gobiernos (gráfico 5.5). A su vez, el porcentaje de aprobación del Legislativo se mantiene estancado y, además, los legisladores desaprovechan el recurso de las Comisiones Plenas, creadas en 1993 con el fin de desahogar la carga de trabajo del Plenario. En la legislatura 2006-2007 en estas instancias se aprobó la menor cantidad de leyes desde 1998-1999 (cuadro 5.8).

Otro de los indicadores con que el presente capítulo examina el rendimiento legislativo es el tiempo que tarda una ley en ser aprobada. Entre 2002 y 2006 se prolongó de manera constante el trámite de las leyes, aunque su duración no fue muy distinta a la registrada a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, en la cúspide del bipartidismo PLN-PUSC. Por otra parte, si bien en los años 2005 y 2006 el Parlamento aumentó su productividad (medida por el número de leyes aprobadas) se mantuvo en niveles similares a los de veinte años atrás, aunque inferiores a los observados durante la segunda mitad de la década anterior (gráfico 5.6). Es importante señalar que usualmente la legislatura de inicio de una administración (como la de 2006-2007) se caracteriza por ser más productiva, pues en su transcurso se aprueban más leyes que el año legislativo anterior, con la única excepción del periodo 2002-2003.

Sin embargo, el indicador de productividad no sirve para evaluar la calidad

GRAFICO 5.5

#### Porcentaje de aprobación<sup>a/</sup> de proyectos de ley, por iniciativa, según legislatura



a/ El porcentaje de aprobación se calcula como el cociente entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas, según iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.8

#### Leyes aprobadas en Comisiones Plenas, según legislatura 1998-2006

Legislatura	Comisión Plena Primera	Comisión Plena Segunda	Comisión Plena Tercera	Total
1998-1999	8	7	10	25
1999-2000	18	25	16	59
2000-2001	10	10	11	31
2001-2002	29	23	18	70
2002-2003	6	5	2	13
2003-2004	9	6	8	23
2004-2005	3	9	5	17
2005-2006	3	1	1	5
2006-2007	1	2	0	3

Fuente: Asamblea Legislativa.

de la legislación aprobada en términos de su contribución al desarrollo humano y la ampliación de los derechos ciudadanos (y su exigibilidad efectiva). Desde esta óptica, en el 2006 la producción legislativa no se apartó de las tendencias señaladas en Informes previos, en los que se ha reiterado la carencia de leyes sustantivas (Programa Estado de la Nación, 2003, 2004 y 2005).

En el período de mayo de 2006 a abril de 2007, el 56% de la normativa aprobada correspondió a autorizacio-

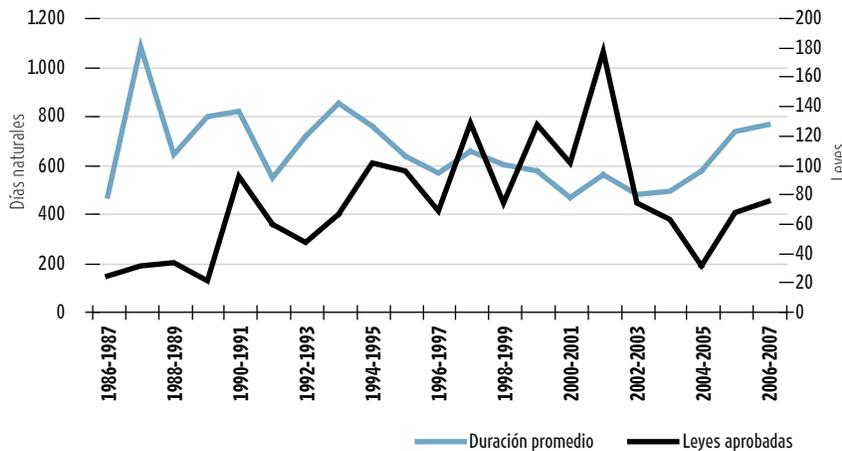
nes para el traslado de recursos de entidades públicas a organizaciones de la sociedad civil. En general estas leyes no tienen impacto en materia de reconocimiento de nuevos derechos ciudadanos. La mayor parte de estos traslados se efectúa de entes del Gobierno Central a las municipalidades. Les siguen en importancia los instrumentos que reforman normativa existente (16%). Únicamente 4 de las 75 leyes fueron nuevas: Ley de ferias del agricultor, Creación del Museo de Guanacaste,

Ley para el desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica y Ley para la penalización de la violencia contra las mujeres mayores de edad. Otra norma de importancia aprobada en la legislatura 2006-2007 fue la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por último, en el 49% de los casos la aplicabilidad de la ley promulgada es estrictamente local, en contraste con el 25% de la legislación cuyo ámbito de cobertura es nacional.

Dos indicadores que el Informe utiliza para evaluar la calidad de la legislación son, por una parte, si las nuevas leyes amplían o restringen los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado para con la población y, por otra, el financiamiento público movilizado para tales fines. Las leyes sustantivas (por ejemplo, que no fueron autorizaciones) relacionadas con nuevos derechos, ampliación de los existentes u obligaciones públicas adicionales fueron veinte; de éstas solo en seis (una tercera parte) se especificaron fuentes de ingreso propias para cumplir con las normas, un dato significativo habida cuenta de las restricciones presupuestarias que desde hace años experimenta el

GRAFICO 5.6

### Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL PODER LEGISLATIVO EN EL 2006**  
Véase Rojas, 2007 y Vargas, 2007, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.9

### Leyes aprobadas por fuente de financiamiento, según reconocimiento de derechos. 2006-2007

Reconocimiento de derechos	Fuentes de financiamiento						Total
	No procede	No especifica	Crea fuentes de financiamiento	Asigna fuentes de financiamiento no frescas	Reorienta financiamiento no frescas	Empréstito	
No procede	24	0	0	3	1	0	28
Concede nuevos derechos	14	1	1	2	0	0	18
Amplía derechos existentes	3	3	3	0	5	0	14
Genera obligaciones	0	0	1	0	0	0	1
Restringe derechos	1	0	1	1	0	0	3
Instrumentos internacionales	1	5	0	2	0	3	11
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>75</b>

Fuente: Asamblea Legislativa.

Estado costarricense. Ocho de las leyes aprobadas no mencionan nuevas fuentes de financiamiento (aunque crean obligaciones) y seis reorientan recursos existentes (cuadro 5.9).

En síntesis, pese a todos los cambios reportados en la dinámica de la Asamblea Legislativa, no hay mayores novedades en términos de resultados, pues la normativa aprobada, en su

conjunto, tiene un impacto modesto desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano y, además, en los casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se conceden sin el sustento económico necesario.

Un factor adicional considerado en materia de gestión y representación

política responsables es la iniciativa en la formación de las leyes. Sobre este particular la evidencia disponible señala que, a pesar de una mayor coherencia y estabilidad en las bancadas legislativas, en lo que concierne a las iniciativas de ley existe poca disciplina partidaria. Una muestra de ello es que las propuestas surgen -en más de la mitad de las ocasiones- de legisladores individuales y, cuando provienen de dos o más parlamentarios, lo más probable es que estos no sean del mismo partido político. Incluso son más efectivos los proyectos de diputados o diputadas pertenecientes a distintas agrupaciones, que las iniciativas formuladas por compañeros de fracción (cuadro 5.10).

CUADRO 5.10

### Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas, según iniciativa. Mayo 2006-abril 2007

Iniciativa	Proyectos de ley		Leyes	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Diputado individual	303	68,7	38	50,7
Poder Ejecutivo	29	6,6	18	24,0
Varios diputados de diferentes partidos	52	11,8	16	21,3
Varios diputados del mismo partido	41	9,3	3	4,0
Otros <sup>a/</sup>	16	3,6		
Total	441	100,0	75	100,0

a/ Esta categoría agrupa combinaciones de iniciativa legislativa, por ejemplo aquellos casos en que la propuesta proviene de diputados de diferentes partidos y diputados del mismo partido.

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa.

### Oposición hace mayor uso del control político

El control político es una de las principales funciones que cumplen los y las diputadas en un régimen democrático, ya que a través de este mecanismo se ponen en práctica los pesos y contrapesos institucionales. En el período 2006-2007 los partidos Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE), teniendo apenas un tercio de los legisladores, concentraron el 47% de las intervenciones de control político. En el caso del partido gobernante, pese a que tiene la mayor proporción de representantes, acumuló un 28% de las intervenciones en control político, *versus* el 72% de las demás agrupaciones (Arias, 2007). Asimismo, los parlamentarios del FA, el PASE y el partido Unión Nacional (PUN) están entre los que registran un mayor uso de la palabra. Por su parte, de los diputados con menos intervenciones, seis pertenecen al PLN (cuadro 5.11).

Cuando se analizan los temas abordados para ejercer control político, se concluye que en buena medida durante la legislatura 2006-2007 se trataron asuntos propios del trabajo parlamentario, pues estos acapararon un 27% de las intervenciones. Por otra parte, como era de esperar, la denuncia o defensa del Poder Ejecutivo ocupó casi la mitad (46%) de las intervenciones de las y los diputados; las actuaciones

CUADRO 5.11

### Control político según el número de intervenciones legislativas registradas. 2006-2007

	Número de diputados por bancada	Número de intervenciones <sup>a/</sup>	Promedio de intervenciones por diputado	Porcentaje
PLN	25	474	19	28,2
PAC	17	589	35	35,1
ML	6	210	35	12,5
PUSC	5	139	28	8,3
FA	1	100	100	6,0
PASE	1	97	97	5,8
PUN	1	67	67	4,0
RN	1	3	3	0,2
Total	57	1.679	29	100,0

a/ En algunas sesiones, los diputados hicieron uso de la palabra para referirse a asuntos de control político en el capítulo de discusión y aprobación del acta de la sesión anterior. Los datos fueron extraídos de los resúmenes de las actas del Plenario, e incluyen el control que se hace en los nombramientos, los permisos de ingreso de buques y naves extranjeras y en mociones de diverso orden, como las de posposición y alteración del orden del día.

Fuente: Campos y Arias, 2007.

del Presidente de la República, del Gobierno en general y de ciertos ministerios (Hacienda 10%, Agricultura 7%, Salud 4%, Seguridad 3%, MOPT 3% y Educación 3%) centraron el interés de las y los congresistas. En cambio, otros ministerios recibieron escasa atención. De hecho, se habló más sobre el TLC-CA (11% de las intervenciones) que sobre diez ministerios vistos en conjunto (Cultura, Comex, Minae, Vivienda, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Turismo, Justicia, Planificación y Relaciones Exteriores), los cuales motivaron el 9% de las intervenciones. Otros temas tuvieron una importancia marginal en el control político: el mejoramiento de condiciones de grupos y minorías recibió un 4,6% de la atención de las y los parlamentarios, y las intervenciones relativas al Poder Judicial y el TSE fueron pocas, con 2% y 1,5%, respectivamente.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA,

Véase Arias, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Administración de justicia

En esta sección del Informe se analiza la contribución del sistema de administración de justicia al fortalecimiento de la democracia. Para ello se examina la autonomía y apertura del Poder Judicial, la protección de los derechos de la población por parte de éste y, además, si el sistema garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone sanciones y repara los daños.

En esta oportunidad el abordaje de la aspiración sobre administración de justicia se concentra en el comportamiento de la demanda de los servicios judiciales. Adicionalmente valora la materia penal, en particular el desempeño de las instancias competentes y, por último, se reportan los resultados de tres materias judiciales específicas, para dar seguimiento a los hallazgos de ediciones anteriores. Además el análisis del presente capítulo se enriquece con dos contribuciones especiales de

altos funcionarios judiciales, que se presentan en formato de recuadros y que giran en torno a los cambios en el Poder Judicial y las nuevas características del crimen organizado.

La principal conclusión de este apartado es que la aspiración relacionada con el sistema de administración de justicia arrojó en el 2006 un balance moderadamente favorable, pues mejoraron sus indicadores agregados de eficacia. Sin embargo, en materia penal hubo rendimientos desiguales en las dependencias competentes y los indicadores con los que se valora el desempeño de la Sala Tercera mostraron un deterioro en comparación con años anteriores. En las materias contencioso-administrativa, laboral y agraria se presentó una combinación de avances y retrocesos.

### Persiste alta demanda ciudadana por los servicios judiciales

Todos los años el *Informe Estado de la Nación* inicia su valoración del desempeño del Poder Judicial analizando los casos que ingresan al sistema, como un indicador del acceso ciudadano a la justicia. La medida empleada es la entrada neta (casos totales menos infracciones simples de tránsito), que en el 2006 se mantuvo estable en relación con el 2005, con un total de 487.524 casos (un aumento

del 2%). En términos proporcionales esto significa una litigiosidad de un caso nuevo por cada once habitantes. Ello refleja la alta demanda ciudadana por los servicios judiciales y la inexistencia de barreras de acceso a la justicia.

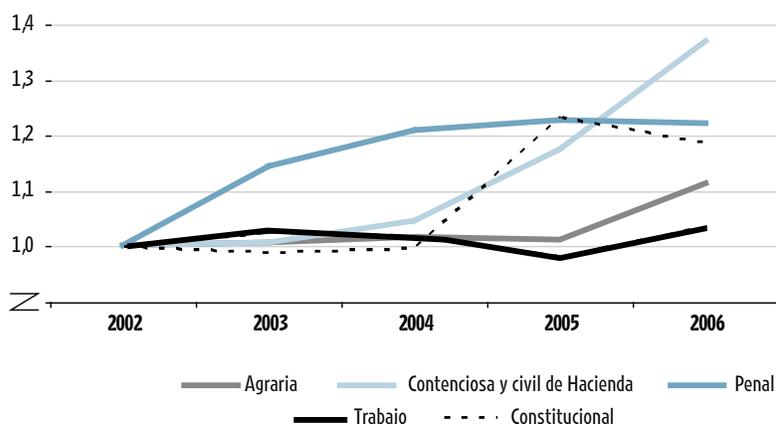
Analizadas individualmente, las materias judiciales exhiben comportamientos desiguales en términos de la cantidad de casos que ingresan cada año. Así por ejemplo, seis de las trece materias estudiadas recibieron menos casos en 2006 que en 2005. En términos globales los mayores aumentos se dieron en las áreas contenciosa y civil de Hacienda, civil y trabajo (16%, 12% y 5%, respectivamente). Por otra parte, tomando el 2002 como año base, las materias contenciosa y civil de Hacienda, agraria y laboral son las que muestran mayores incrementos a partir del 2005. La entrada neta de casos en las materias penal y constitucional se mantiene estable en el umbral más alto alcanzado en los últimos años (gráfico 5.7).

### Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2006 se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en

GRAFICO 5.7

Índice de entrada neta de casos judiciales, según materias seleccionadas (año base 2002=100)



Fuente: Solana, 2007.

otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha tenido como resultado una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio.

Por primera vez desde el 2001, el número de asuntos en trámite por cada mil casos entrados netos fue inferior a los 900 y, además, la tasa de congestión en aquellas materias que son de impulso del Poder Judicial se redujo considerablemente. Esta tasa representa la cantidad de trabajo que no pudo concluirse en el año, y en la medida en que su valor se acerque a cero, implica menos congestión. Durante el período 2002-2006 la tasa de congestión descendió en diez puntos porcentuales, lo que constituye un logro notable (cuadro 5.12).

La evolución del indicador de productividad (salida neta de expedientes, dividida entre el número de jueces) es particularmente complicada de interpretar. En 2006 por segundo año consecutivo la productividad mostró una reducción, pues en dos años pasó de 691 a 599 expedientes concluidos por juez, una disminución ligeramente menor al 15% (cuadro 5.12). Dos factores se asocian a este comportamiento: en primer

lugar, el volumen de expedientes salidos (netos) entre 2004 y 2006 se redujo en 22.738 casos; en segundo lugar, el número de jueces aumentó en 70 plazas en el mismo lapso<sup>9</sup>. Una situación similar se presenta con el indicador “casos en trámite por juez”, ya que en el 2006 cada juez tuvo 161 expedientes menos que en 2001, lo que representa una disminución del 22% en la carga de trabajo pendiente (Solana, 2007). Ahora bien, dado el alto volumen de casos terminados por juez, aun con la reducción observada (casi dos casos diarios), y en ausencia de estudios que establezcan un rango de productividad óptima de acuerdo con las materias tratadas, es difícil saber si la disminución es positiva o negativa, es decir, si los jueces están trabajando menos o si, debido a una nómina más amplia de administradores de justicia, cada uno puede conocer con más detenimiento los asuntos que falla.

En lo que respecta a los casos en trámite, el Poder Judicial cerró el 2006 con 435.645 expedientes activos, es decir, 34.096 asuntos menos de los que había tres años atrás, lo que equivale a una reducción del 7,3%. El análisis por materia pone de manifiesto que tal disminución se debe en gran medida a

lo acontecido con los asuntos de tránsito y los de naturaleza penal. Este comportamiento contrasta con los incrementos experimentados en las materias de pensiones alimentarias (22.319), civil (6.298) y contenciosa-civil de Hacienda (5.959). Por lo tanto, las únicas materias que en forma continua lograron reducir el número de expedientes en trámite entre 2002 y 2006 fueron la penal juvenil y la de tránsito. Finalmente, en 2006 destaca la labor de la Sala Constitucional en términos de reducción del circulante, ya que terminó el año con 1.157 expedientes menos que los que tenía al iniciarlo, siendo esta la cifra más baja que reportó en el quinquenio.

### Percepciones de funcionarios judiciales acerca de las fortalezas y debilidades del sistema

Con base en los aportes de un grupo de diecinueve funcionarios y funcionarias judiciales, entre los que figuran magistrados, jueces y altos mandos, se identificaron diez fortalezas y debilidades del sistema de administración de justicia. Las principales fortalezas señaladas incluyen la ampliación del número de jueces en plazas en propiedad, el mejoramiento de la infraestructura y el logro de mayor transparencia y más rendición de cuentas. Entre las debilidades se encuentran la alta morosidad judicial, la duración de los juicios y la alta rotación de jueces (cuadro 5.13).

### Rendimientos dispares en las instancias penales

En 2006, por tercer año consecutivo la cantidad de casos en trámite que reportaban las instancias judiciales competentes en materia penal experimentó un descenso (5.996 casos menos, -8,5%). A diferencia de lo sucedido en 2004 y 2005, la disminución se originó en el desempeño de las fiscalías y los juzgados penales; ambas dependencias redujeron el número de expedientes activos, con lo cual se interrumpió la tendencia creciente que venía manifestándose en los juzgados desde el año 2003. Por el contrario, en los tribunales penales no hubo mejoría, pues el volumen de expedientes activos continuó en ascenso, y cerró el 2006 con

CUADRO 5.12

#### Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2006

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2001-2006
Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	966	996	997	934	916	879	948
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571	6.010
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638	630	690
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584	563	657
Productividad <sup>a/</sup>	674	669	686	691	623	599	657
Congestión (%) <sup>b/</sup>	36,7	37,5	34,5	31,9	30,5	27,5	33,1
Litigiosidad <sup>c/</sup>	111	113	113	114	111	111	112

a/ Salida neta de expedientes dividida entre el número de jueces.

b/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

c/ Casos entrados netos por mil habitantes.

Fuente: Solana, 2007.

CUADRO 5.13

**Fortalezas y debilidades del Poder Judicial<sup>a/</sup>. 2006**

Fortalezas	Debilidades
Alta credibilidad en la ciudadanía	Morosidad judicial
Estabilidad en el nombramiento de jueces en propiedad	Duración de los procesos
Continúa el proceso de mejora de la infraestructura	Alta rotación de jueces
Mayor sensibilidad en el tema de acceso a la justicia para personas con discapacidad, indígenas, mujeres, etnias, etc.	Falta de compromiso de los empleados judiciales con los usuarios y la institución
Fortalecimiento de las competencias del Consejo Superior de la Corte	Aumento de las responsabilidades sin sustento económico
Aumento en la rendición de cuentas y la transparencia, complementado con seguimiento de metas y evaluación del desempeño	Menor calidad de la justicia provista por el sistema
Disminución de la carga de trabajo por juez	Separación entre funcionarios jurisdiccionales y administrativos
Mejora sustancial en el equipo y los sistemas de información y consulta	Ausencia de reformas procesales para destrabar y agilizar la administración de justicia
Conclusión de varias etapas del proceso de reforma del sistema	Lentitud en la toma de decisiones por parte de la Corte Plena y el Consejo Superior
Alta calificación del Poder Judicial en el contexto americano	Ineficiencias en el desempeño de los "megadespachos"

a/ Según la percepción de diecinueve funcionarios judiciales consultados.

Fuente: Solana, 2007 y elaboración propia.

RECUADRO 5.2

**El Poder Judicial promueve un profundo cambio**

Contribución especial del Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia

La sociedad costarricense actual está inmersa en un difícil e incierto panorama por construir una nueva identidad. Es lógico que la justicia refleje y se afecte por ese proceso, y puede decirse que la administración de justicia es -en ese sentido- un espejo más de la realidad nacional. El Poder Judicial está consciente de esa realidad y por esa razón ha asumido un profundo cambio. Este cambio constituye la reforma más ambiciosa que se ha dado en la historia de la administración de justicia del país, y es quizás la transformación más relevante en el Estado costarricense actual. La misión es darle al costarricense

un sistema de administración de justicia que esté a la altura de sus expectativas y necesidades, para que la justicia continúe siendo bastión de paz y desarrollo, fortaleza de la ley y amparo del ciudadano.

La necesidad y justificación para repensar el marco ideológico en el que se desenvuelve el Poder Judicial, surge primero del convencimiento respecto del rol estratégico que tiene la justicia en la sociedad. Si anteriormente el Poder Judicial podía mantenerse al margen del devenir social, hoy en cambio se reconoce que es parte fundamental para el desarrollo adecuado de la sociedad, ya sea mediante su labor como justo mediador

en los conflictos entre los miembros de la comunidad, o bien como defensor de las personas frente a las consecuencias injustas del ejercicio del poder.

La justicia y la seguridad son dos de las más básicas responsabilidades del Estado. Hoy nadie cree que la acción del mercado, por sí sola, pueda promover un desarrollo económico y social adecuado. Ello dependerá ya no solo de la estabilidad política y económica, sino también de otras condiciones de confianza y seguridad que presuponen necesariamente la existencia, en primer término, de un marco legal apropiado

CONTINÚA >

**RECUADRO 5.2 >>CONTINUACIÓN**

para el desarrollo; en segundo término, de la protección de los derechos fundamentales y, en tercer término, de un sistema de justicia independiente, accesible, que inspire confianza y que sea lo suficientemente ágil y moderno como para asegurar un ambiente propicio para el desarrollo personal y social.

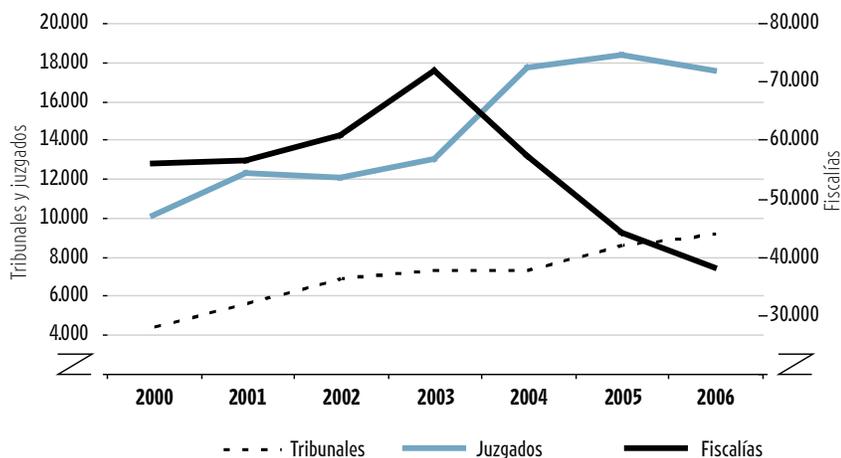
Con esta transformación, el Poder Judicial busca cambiar de modelo; pero, para que se puedan obtener los frutos deseados, se requiere definitivamente de una reestructuración interna en el Poder Judicial que potencie las nuevas ideas y que sirva de base para reformas futuras. A través de distintos medios, como el proceso de Talleres Judiciales, la Corte se abocó a un profundo análisis de su esquema de poder, de tal forma que a partir del año 2002, los ejes para un nuevo modelo se abordan dentro de la perspectiva de reforma judicial como un tema global y dentro del marco de una justicia con mayores garantías democráticas, no solo a lo externo, sino también a lo interno del Poder Judicial. Para culminar este esfuerzo, la Corte destinó diez meses

a la discusión de los temas por medio de una serie de talleres en los que participaron más de 1.200 servidores judiciales. En dichas actividades se aprobó el marco ideológico que debe servir de norte a una nueva concepción de la justicia, en la que la organización del Poder Judicial responda a las exigencias que más de cien años de democracia le demandan a esta importante parcela del Estado. Con el resultado de esos talleres se comisionó a un grupo de magistrados para que redactara las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Fruto de esas deliberaciones son también los proyectos de reforma del capítulo correspondiente al Poder Judicial en la Constitución Política (artículos 152 al 167), de la Ley Orgánica del Ministerio Público (ya aprobada por la Corte y próxima a ser enviada al Poder Legislativo), de la Ley Orgánica de la Defensa Pública y del Poder Judicial, aún en discusión en la Corte.

Ciertamente, este profundo proceso en la búsqueda de esa nueva identidad, lleva a decisiones trascendentales en el campo de los valores y principios, pero existe claridad de que no hay disposición para ceder

ni sacrificar los valores esenciales de la justicia. El Poder Judicial reitera el firme compromiso con una justicia que respete los valores que inspiran los más nobles ideales de la civilización humana. Una justicia guiada por el respeto a la dignidad de las personas, ciega a las diferencias odiosas. Una justicia que tiene claro que el ser humano es y debe ser el eje central de su actuación.

Las autoridades judiciales están comprometidas con una justicia que deje de ver en la forma el fondo y se ocupe de los verdaderos temas sustantivos. Una justicia que incorpore los temas de género en su justo equilibrio. Una justicia imparcial, sin distinción de raza, sexo o condición; una justicia que ampare a los excluidos y que incorpore la dimensión ética en su función y, por supuesto, una justicia pronta, cumplida y sin denegación para todos los que necesiten de ella. Todo esto requiere una justicia democrática a lo interno del Poder Judicial, que propicie y potencie la transformación ideológica que también se da en nuestra relación con el ciudadano y el conflicto social.

**GRAFICO 5.8**
**Casos penales en trámite, según oficina<sup>a/</sup>**


a/ No incluye los expedientes que se encuentran con una resolución intermedia.

Fuente: Solana, 2007.

9.180 asuntos (539 más que en el 2005) (gráfico 5.8).

El descenso de expedientes en trámite se debe casi exclusivamente a la labor desplegada por las fiscalías, pues en conjunto lograron reducir el valor de esta variable en 33.422 casos (47%) durante el período 2004-2006. Tres aspectos asociados a esta disminución son la creación de 69 plazas adicionales de fiscal, la estabilidad en la cantidad anual de denuncias ingresadas al Ministerio Público desde 2004 y un significativo incremento en el número de expedientes salidos a partir del mismo año. La reducción se concentró en los dos circuitos judiciales de San José, los dos circuitos de Alajuela, Cartago y la Fiscalía Segunda Adjunta del Primer Circuito Judicial de San José (Hatillo, Pavas, Desamparados y Puriscal). En el lado opuesto están tres fiscalías que al

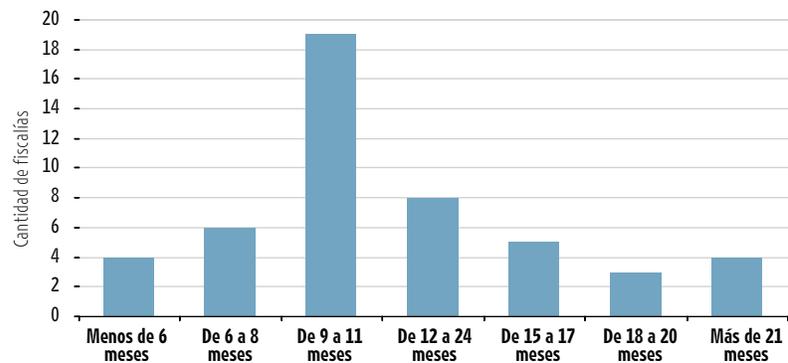
término del 2006 reportaron más expedientes en trámite de los que tenían tres años antes: Guanacaste, Puntarenas y el Primer Circuito Judicial de Limón.

En esta oportunidad, uno de los objetivos de interés para este capítulo era determinar la cantidad de acusaciones formuladas por el Ministerio Público y el tiempo promedio que tarda esa instancia en presentarlas. Respecto de lo primero, de los casi 172.000 asuntos reportados como salidos durante el 2006, 13.321 (7,7%) correspondieron a acusaciones. Esto significa que, de cada 25 denuncias concluidas en el Ministerio Público, solo 2 fueron acusaciones fiscales. Otro aspecto relacionado con las causas penales sobre el que este Informe ha llamado la atención en varias ocasiones es el incremento de las denuncias que salen de las fiscalías con una solicitud de desestimación. Así por ejemplo, mientras en el 2001 esos casos representaron el 25,9% del total de asuntos salidos, en el 2006 ese valor fue de 37,6%. Estas medidas tienen una incidencia en las cifras de desempeño del Poder Judicial, pero plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no logró concretar su derecho a una justicia pronta y cumplida (Programa Estado de la Nación, 2006).

Por otra parte, para determinar la duración de las acusaciones, se seleccionaron los casos en los que recayó esta resolución en 2006 y que se habían iniciado a partir del 2001, con el fin de no distorsionar el cálculo con casos muy antiguos. La duración se definió como la cantidad de meses transcurridos entre la fecha en que se interpuso la denuncia y la fecha en que la fiscalía formuló la acusación (gráfico 5.9). El universo de acusaciones en el 2006 fue de 13.321, y para estimar la duración se procesó el 99% de ellos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el tiempo promedio para formular acusaciones en todas las fiscalías del país fue de 12 meses. Los promedios mayores y menores correspondieron a unidades pertenecientes a la Fiscalía Primera Adjunta de San José, específicamente

GRAFICO 5.9

### Fiscalías según duración promedio en la presentación de acusaciones. 2006



Fuente: Solana, 2007.

a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas). En esta última dependencia la mitad de las acusaciones se presentó un mes o menos después de que la denuncia ingresara a la oficina. No obstante, la duración en ambas instancias no es comparable, pues en la Unidad de Estafas la complejidad de los delitos que conoce, así como una serie de factores ajenos a su control, prolongan la presentación de acusaciones.

Sin considerar a la Unidad de Trámite Rápido, las fiscalías que tuvieron la menor duración promedio fueron las de Tarrazú, Los Chiles y Coto Brus, pues en ellas el valor de la variable osciló entre 5 meses y 2 semanas. Por su parte, las cuatro oficinas que presentaron una duración igual o superior a 21 meses pertenecen al Primer Circuito Judicial de San José (Delitos contra la Vida, Estafas, Agrario Ambiental y Asuntos Tributarios). Por circuito judicial, los tiempos más prolongados corresponden al Segundo de San José y el Segundo de la Zona Atlántica, con 15 meses y 3 semanas y 15 meses y 1 semana, respectivamente, en tanto que los valores más bajos están en los circuitos Primero y Segundo de Alajuela y el de la Zona Sur, cuyas duraciones promedio oscilan entre 9 meses y 9 meses y 3 semanas.

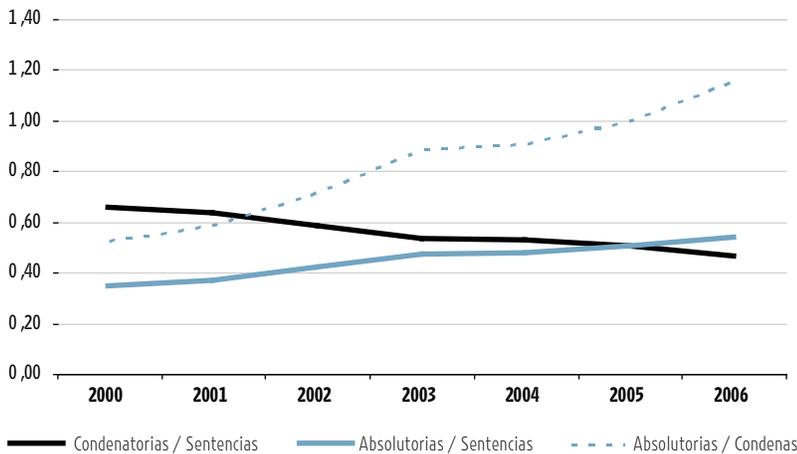
En lo que respecta a los casos en trámite en tribunales penales, desde el año 2000 este indicador ha crecido más

de un 100%. En el 2006 el aumento fue de 539 expedientes y se originó fundamentalmente en el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, que cerró con 569 casos más de los que tenía al iniciar el año. Otros tribunales que presentaron incrementos importantes fueron el del Segundo Circuito Judicial de San José (112 expedientes) y el de Cartago (106). En el lado opuesto se sitúa el tribunal del Primer Circuito Judicial de Alajuela, que logró bajar los casos en trámite en 252 expedientes (Solana, 2007).

En el caso de los tribunales penales, la política de reducción de la mora judicial no ha tenido el éxito esperado, pues en el 2006 la duración promedio fue de 23 meses y 2 semanas, lo que representa tres semanas más que en el 2005 y cinco meses más si se compara con el valor del 2001. Este plazo varía en forma significativa según sea el tipo de proceso o la integración del tribunal que juzga el caso. Una de las posibles causas de este comportamiento es que a los tribunales penales están ingresando expedientes que pudieron quedar resueltos en los juzgados penales en la fase intermedia. Esta hipótesis se confirma al observar el incremento del porcentaje de sentencias absolutorias que se han dictado en los últimos años. De los 6.809 fallos emitidos durante el 2006, el 53,7% (3.656) correspondió a absolutorias y 3.153 (46,3%) a condenatorias. La razón entre ambos tipos de sentencias en el período 2000-

GRAFICO 5.10

### Razón entre absolutorias y condenatorias y su participación en las sentencias totales



Fuente: Solana, 2007.

2006 pasó de 0,53 a 1,16 (gráfico 5.10). Como ha sido señalado ya en varias oportunidades por el *Informe Estado de la Nación*, estos resultados evidencian una falla en la etapa intermedia, pues en teoría cabe suponer que muchos de los casos en que se dictó una absolutoria podrían haber concluido en los juzgados penales con la aplicación de algún otro mecanismo.

El último aspecto examinado en materia penal es el desempeño de la Sala Tercera. El principal hallazgo en este ámbito es el deterioro del rendimiento de esa dependencia judicial. Esta conclusión se sustenta en el comportamiento de la cantidad de expedientes en trámite, la duración promedio en resolver los recursos de casación fallados por el fondo y el promedio de casos en trámite por magistrado. Como muestra de ello, al iniciar el 2001 la Sala tenía 312 expedientes en trámite y a partir de ese año la cifra creció hasta llegar a 1.662 expedientes activos en el 2006. En otras palabras, el circulante se quintuplicó al cabo de seis años, siendo precisamente el 2006 el período que registró el mayor incremento (455 casos) (Solana, 2007).

En parte ese crecimiento es producto del aumento de expedientes recibidos a partir del 2004, especialmente en recursos de casación. Sin embargo, la principal explicación para el mayor

número de casos en trámite en el 2006 fue el fuerte descenso en los casos salidos (262 menos que en el 2005) como consecuencia del hecho de que se dictaron mucho menos votos de fondo que en el período precedente (165 casaciones y 66 revisiones menos). Esta apreciación se fundamenta en la caída en la tasa de resolución de la Sala, que pasó de 0,70 en el 2002 a 0,43 en el 2006.

Otro aspecto relacionado con el ejercicio de la Sala Tercera es la sustancial disminución en la cantidad de inadmisibilidades declaradas en los dos últimos años, pues de las casi 300 que se emitieron en el 2001 y el 2002, se pasó a 124 y 110 en 2005 y 2006. Como resultado de lo anterior, el número real de asuntos pendientes de conocer por el fondo es ahora mayor, lo cual en parte ha sido compensado con la apertura de más plazas de letrados. Para dar una idea más gráfica de la situación en que se encuentra la Sala, basta decir que al iniciar el año 2001 cada magistrado tenía 62 expedientes para resolver, y al cierre del 2006 ese número era de 248. En cambio, en esta última fecha cada juez del Tribunal de Casación Penal reportaba solo 27 expedientes penales en trámite, lo que evidencia la desigualdad existente entre ambos despachos.

Como es lógico suponer, este aumento ha incidido también en el tiempo que demoran en resolverse los recursos de

casación fallados por el fondo, cuya duración promedio ha pasado de 2 meses y 3 semanas en el 2001, a 8 meses y 2 semanas en el 2006. Algo parecido acontece con los recursos de revisión fallados por el fondo, cuyo promedio se incrementó de 6 meses en el 2001, a 16 meses y 3 semanas en el 2006. Este comportamiento además está influenciado por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señaló la necesidad de modificar el esquema de casación con el fin de impedir que jueces que han visto un asunto lo puedan conocer en un segundo momento procesal (Solana, 2007).

Una de las acciones adoptadas para solventar el exceso de trabajo de la Sala fue la aprobación, en abril de 2006, de la Ley de apertura de casación penal, que entre otros aspectos le asigna al Tribunal de Casación Penal la competencia de los recursos de casación por los delitos de índole sexual y los relacionados con las infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Esa ley entró en vigencia en el 2007 y, por lo tanto, aún no es posible valorar sus efectos sobre el trabajo que recibe y ejecuta la Sala Tercera.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SISTEMA PROCESAL PENAL

Véase Arroyo, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Ligero aumento de presos sin condena

Al finalizar el 2006 el número de personas detenidas en prisión preventiva era de 1.272, de las cuales 288 (22,6%) estaban a la orden de los tribunales penales y 984 (77,4%) bajo los juzgados penales. De esta forma se interrumpió el descenso que había mostrado esta variable en los dos años precedentes. Sin embargo, no hay grandes diferencias si se comparan los datos del último año con las cifras de 2000-2001 (1.289 y 1.295, respectivamente). El crecimiento registrado por esta variable, junto con la disminución de los expedientes en trámite en poder de los juzgados y tribunales penales, ocasionó un ligero

CUADRO 5.14

### Personas en prisión preventiva y expedientes en trámite<sup>a/</sup> en juzgados y tribunales penales. 2000-2006

Año	Presos sin condena	Con más de seis meses	Con más de seis meses		Con más de nueve meses		Expedientes en trámite	Presos sin condena por cada mil expedientes
			Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje		
2000	1.289	301	23,4	148	11,5	14.499	89	
2001	1.295	251	19,4	91	7,0	17.893	72	
2002	1.427	330	23,1	163	11,4	18.988	75	
2003	1.501	344	22,9	156	10,4	20.245	74	
2004	1.436	375	26,1	184	12,8	25.010	57	
2005	1.204	262	21,8	121	10,0	26.971	45	
2006	1.272	396	31,1	228	17,9	26.708	48	

a/ Cifras al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Solana, 2007.

incremento del indicador “presos sin condena por cada mil expedientes en trámite” (48 *versus* 45). A pesar de ello, ese valor es inferior al que se reportó durante el quinquenio 2000-2004. Donde sí hubo un retroceso notable fue en la cantidad de personas que tienen más de seis o nueve meses de estar en prisión, ya que ambos grupos presentaron aumentos significativos respecto del 2005, e incluso son los valores más altos de los últimos siete años (Solana, 2007).

De las 228 personas con más de nueve meses en prisión, 16 tienen entre dos y menos de tres años de estar en esa situación, y cuatro superan ese período. Los detenidos por delitos contra la propiedad agrupan el mayor número de presos sin condena 522 (17 más de los que había en la misma fecha del 2005). Les siguen los detenidos por cometer algún delito relacionado con la Ley de Psicotrópicos, con 364 personas (29% del total). Precisamente este último grupo fue el causante del aumento de privados de libertad con prisión preventiva en el 2006, en virtud de que en 2005 únicamente había 294 personas encarceladas por ese motivo.

Por otra parte, en Informes anteriores se ha estudiado la asociación entre criminalidad y variables sociales. En esta oportunidad, en el capítulo “Equidad e integración social” se actualizan algu-

nos indicadores relacionados con la percepción de inseguridad ciudadana y el nexo entre desigualdad y delitos contra la vida y contra la propiedad. Además, a modo de contribución especial, el Fiscal General de la República aporta elementos para comprender los cambios que muestra la actividad delictiva en el país (recuadro 5.3).

#### Contraste de resultados en las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa

En ediciones anteriores del Informe se detectaron serios problemas en la administración de justicia en las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa. Por tal motivo, en la presente edición se da seguimiento a esos temas, aportando un balance general y los principales resultados del 2006, con el fin de verificar si hubo avances en la resolución de los problemas identificados. El balance general señala tanto progresos como retrocesos en la materia laboral; en la agraria reporta el efecto del aumento en la cantidad de casos entrados, combinado con el descenso en el número de expedientes terminados; finalmente, se examinan las razones por las cuales, a pesar de que en primera instancia en materia contencioso-administrativa se logró reducir la duración promedio de juicios, la segunda instancia y el ámbito

de casación registraron aumentos en ese indicador.

#### Avances y retrocesos simultáneos en la justicia laboral

En 2006, los principales logros en la justicia laboral fueron los siguientes:

- Por segunda ocasión consecutiva se cerró el año con un volumen inferior de expedientes en trámite (1.415 casos menos).
- Se incrementó la cantidad de sentencias dictadas (950 más que en el 2005).
- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José redujo el circulante en 1.027 expedientes, después de cinco años de aumentos.
- El Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía experimentó un importante descenso en la cantidad de expedientes en trámite (1.619 casos menos). En dos años el circulante pasó de 7.125 expedientes a 3.002.

A pesar de estos notables avances en el desempeño de la materia laboral, el aumento en la duración de los juicios y el desequilibrio en el volumen de trabajo de los juzgados de mayor y menor cuantía sobresalen como hallazgos

## RECUADRO 5.3

**El crimen organizado en Costa Rica**

Contribución especial del Lic. Francisco Dall'Anese, Fiscal General de la República

Como consecuencia del fortalecimiento de las medidas de seguridad en los Estados Unidos de América, en reacción al atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, el crimen organizado enfrenta mayores dificultades para introducir drogas ilícitas a ese país. Esta situación ha provocado el redireccionamiento de las sustancias prohibidas a naciones europeas y latinoamericanas, que presencian un incremento de las actividades de los grupos criminales organizados. En primera instancia, estos grupos poseen elementos comunes, tales como la jerarquía y la unidad de mando, la estructura cerrada de poder, división de funciones, lealtad y silencio como código de honor, actividades ilícitas clandestinas, estrategia de apoyo popular mediante liderazgo político o colaboración en obras sociales y, finalmente, gran capacidad de violencia para alcanzar impunidad, influencia política y poder económico.

En lo que respecta a su forma de actuación, estos grupos criminales recurren a la corrupción pública y privada, financiamiento de figuras políticas, amenaza y concreción de la violencia. Además, efectúan inversiones en banca o negocios aparentemente lícitos, para legitimar el producto de las actividades ilegales. Como resultado, la introducción de grandes cantidades de dinero en el mercado, al igual que su retiro, afecta negativamente la economía y el Estado pierde el control sobre esos fondos. Otros efectos de las organizaciones criminales son la inseguridad ciudadana y la competencia desleal entre comerciantes.

En lo que respecta a Costa Rica, el país sufre las consecuencias del aumento de la actividad delictiva asociada al narcotráfico internacional. La captura de embarcaciones de la flota pesquera nacional con grandes cargamentos de cocaína, la detención de un alto militante de las FARC de Colombia en actividades de pesca artesanal en una operación en el Pacífico, la actividad del narcotráfico en la provincia de Limón y el registro de ajusticiamientos por parte de sicarios, son claros indicios del crecimiento de esta actividad. Algunos

de los efectos de la "narcoactividad" organizada en el país serán los siguientes:

- Cambio de país de tránsito a país de destino. El mayor nivel de vida promedio en contraste con las demás naciones centroamericanas hará que Costa Rica pase de ser un país de tránsito a un país de destino. Muestra de ello es el aumento en los decomisos de cocaína entre 2005 y 2007.
- Más venta al detalle y mayor consumo de droga. Con base en los decomisos mencionados, es previsible una mayor oferta, por lo que se incrementarán el consumo y la comercialización.
- Criminalidad conexas. Se registrará un incremento en hurtos, asaltos y homicidios, por consumidores en procura del dinero que les permita adquirir la droga. Esto afectará negativamente la seguridad ciudadana.
- Lavado de dinero. Los problemas de criminalidad se dispararán cuando las organizaciones de delinquentes acumulen grandes sumas de dinero y realicen acciones de blanqueamiento (lavado), invirtiendo en negocios "lícitos" con los que procurarán justificar ese patrimonio emergente.
- Corrupción y "sicariato". Se incrementará la corrupción pública, pero en los casos en que no se logre convencer a funcionarios públicos honrados, se multiplicará la violencia de los sicarios.

En un afán por reducir los efectos de las bandas de crimen organizado, las autoridades policiales y judiciales deben actuar. Una primera medida correctiva es el proyecto de Ley contra la delincuencia organizada, propuesta que se resume en los siguientes aspectos:

1. Se redefinen las funciones de la Oficina de Atención a las Víctimas de Delitos del Ministerio Público, con la misión de coordinar con los distintos cuerpos policiales del país el resguardo de víctimas, testigos, peritos, jueces, fiscales y policías, para evitar que los integrantes del crimen organizado logren la impunidad mediante amenazas o atentados.
2. Se reconoce y protege especialmente al periodista como sujeto activo de denuncia.

3. Se crea la Plataforma de Información Policial (PIP), para evitar la duplicación de esfuerzos, así como que algún cuerpo policial se reserve información requerida por otro o la retarde y, con ello, pierda celeridad una investigación.

4. Se establece el Centro de Intervención de las Comunicaciones (CIC), para investigar toda forma de delincuencia organizada. Este centro permitirá -en tiempo real- recabar información, sobre todo para el rescate de víctimas de secuestro.

5. Se instaura la Comisión Permanente para la Atención de Situaciones de Crisis, que tendrá a su cargo la formulación de protocolos de reacción y el entrenamiento del personal que deba atender eventos críticos (toma de rehenes, atrincheramientos, etc.).

6. Se amplían los plazos de prescripción de la acción penal, así como los de prisión preventiva, con la finalidad de evitar que los integrantes de bandas criminales se mantengan en la impunidad.

7. Se posibilita, en todos los casos de delincuencia organizada y bajo el control de los tribunales, las intervenciones telefónicas y el levantamiento del secreto bancario.

8. Los intereses provenientes de los bienes decomisados, así como los bienes caídos en comiso (perdidos por el imputado a favor del Estado por ser instrumentos o producto del delito), pasarán a ser administrados por el Instituto Costarricense sobre Drogas e invertidos en la lucha contra el crimen.

9. Para evitar la legitimación de capitales provenientes de cualquier delito grave, se establece la obligación de todo ciudadano de justificar sus incrementos patrimoniales a requerimiento del Ministerio de Hacienda o ante la Contraloría General de la República, y a falta de demostración del origen lícito del patrimonio, total o parcial, se aplicará administrativamente la sanción de pérdida del capital y el pago de impuestos, multas y costas de la investigación.

negativos, en aspectos como los que se detallan a continuación:

- La duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los juzgados de mayor cuantía aumentó en 2 meses y 2 semanas.
- En esta oportunidad el aumento en la duración no es atribuible al rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, sino al del resto de los juzgados de mayor cuantía.
- Debido al congelamiento de la cuantía entre los juzgados de menor y mayor cuantía, se viene presentando un fuerte desequilibrio en el volumen de trabajo entre ambas dependencias, que afecta al segundo grupo de estas instancias.
- El volumen de los expedientes en trámite en los juzgados de mayor cuantía, excluyendo al Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, ascendió a 11.108 asuntos, un incremento del 62% con respecto a la cifra reportada al término del 2002 (6.841 casos).

#### Aumento de casos judiciales en la justicia agraria, con una mejora general en la respuesta

En lo que respecta al comportamiento de la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó el aumento del circulante activo. En el 2006 entraron 3.343 expedientes en primera instancia, que equivalen a un crecimiento del 10% en relación con el 2005. La mayoría de los despachos judiciales reportó entradas similares a las de períodos anteriores, excepto el Juzgado Agrario de Limón, donde la cantidad de expedientes recibidos en el 2006 triplicó a los ingresados en el 2005 (604 *versus* 192). Cabe señalar que los dos juzgados de la provincia de Limón atendieron 497 asuntos más que en el 2005. En cuanto a la cantidad de sentencias dictadas, en 2006 se reportaron 1.054 resoluciones de este tipo, volumen similar al del año precedente (1.010).

El aspecto más relevante que registra la segunda instancia en esta materia, función que recae en el Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José, es haber cerrado el año con 253 expedientes en trámite, 194 menos de los que tenía al iniciarlo. Esa disminución se debió al incremento en la cantidad de resoluciones de fondo que se dictaron (756). La mejoría en el desempeño de este Tribunal durante el 2006 obedeció en gran medida al hecho de que se contó con la ayuda adicional de dos plazas extraordinarias de juez, durante cinco meses. Por otra parte, persiste el aumento de sentencias anuladas (183 en 2006), que evidencia fallas en los jueces de primera instancia. Esta situación provocó que el porcentaje de fallos que confirman las sentencias dictadas en primera instancia registrara un notable descenso en el período 2002-2006 (64%, 62%, 62%, 60%, 54%, respectivamente).

Por último, en el 2006 el número de recursos de casación en materia agraria resueltos por el fondo por la Sala Primera fue de 18, es decir, 10 casos menos que en el 2005. La duración promedio para ese conjunto de expedientes fue de 10 meses y 2 semanas (2 meses menos que en el 2005) (Solana, 2007).

#### Persisten serios problemas en la justicia contencioso-administrativa

En cuanto a la tercera materia judicial analizada, la contencioso-administrativa, el juzgado competente reportó en el 2006 una entrada de 1.794 expedientes. Este volumen de casos es la cifra más alta que ha recibido esta oficina desde

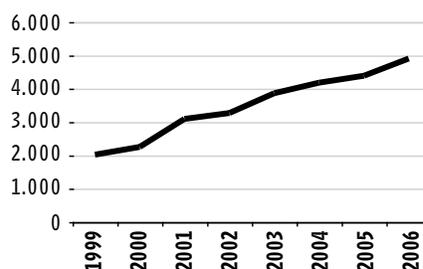
que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien desde entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006 (gráfico 5.11).

El Juzgado Contencioso Administrativo dictó 283 sentencias de fondo en juicios ordinarios, con una duración promedio de 47 meses y 1 semana, un lapso considerado como excesivo. En lo que se refiere al Tribunal Contencioso Administrativo, el volumen de casos entrados exhibe un comportamiento irregular, pero que se mantiene dentro de límites relativamente estables (entre 1.100 y 1.400 casos por año). En cuanto al circulante en ambas dependencias, existe una considerable diferencia, pues el Tribunal ha logrado estabilizar el valor de esta variable en los últimos cuatro años (entre 800 y 880 expedientes). Al finalizar el 2006 la oficina reportó 874 casos en trámite, 67 más de los que tenía al iniciar el año, debido a que terminó 58 expedientes menos que en el 2005. Además, los votos que revocan la resolución de primera instancia fueron 139 (19%), porcentaje que ha permanecido prácticamente inalterado desde el 2003. La cantidad de resoluciones de fondo dictadas por este Tribunal fue de 752, un volumen que supera en casi 90 votos los resultados obtenidos en los dos años anteriores (662 en el 2004 y 660 en el 2005). La duración promedio en este tipo de fallos fue de 6 meses y 1 semana.

Finalmente, los recursos votados por el fondo en casación en materia contencioso-administrativa fueron 96, con una duración promedio de 13 meses y 1 semana, valor que sobrepasa en 3 meses el registrado en 2004 y en 2 meses y 2 semanas el de 2005.

GRAFICO 5.11

#### Circulante en materia contencioso-administrativa



Fuente: Solana, 2007.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Participación y rendición de cuentas

Una de las tareas más importantes de este capítulo es el análisis de las oportunidades que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos para intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas. De acuerdo con el marco conceptual del Informe, estas oportunidades de participación se asocian a la capacidad de las instituciones públicas para, mediante la rendición de cuentas, garantizar la transparencia en la gestión pública, y su apego a las leyes, así como para prevenir, detectar y sancionar posibles actos de corrupción<sup>10</sup>. Sin embargo, en esta edición el tratamiento de estos asuntos es particularmente acotado, debido a la falta de un planteamiento analítico e indicadores que permitan avanzar más allá de lo dicho en entregas anteriores, que en mucho se ha limitado al comentario de las estadísticas de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. Una de las tareas que deberá acometer el próximo *Informe Estado de la Nación* es, precisamente, mejorar el tratamiento que se hace de este tema.

Por los motivos comentados, en esta edición el análisis sobre participación y rendición de cuentas se enfoca en un tema específico: los cambios institucionales relacionados con la vigencia de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (n° 8422), en particular la evolución de la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y el desempeño de la Contraloría General de la República (CGR) en este ámbito. El examen de los avances en el combate a la corrupción no solo es relevante *per se*, sino que da seguimiento a la valoración más amplia que sobre este asunto hizo el Décimo Informe. El principal hallazgo en esta materia es que las instituciones competentes se encuentran en una fase de adaptación a las nuevas potestades derivadas de la normativa anticorrupción promulgada el 2004. También se observaron esfuerzos institucionales conjuntos, mayor articulación y propuestas de reforma del marco legal contra la corrupción<sup>11</sup>.

A diferencia de la CGR y la PEP, la Ley 8422 no otorgó protagonismo a

la Defensoría de los Habitantes de la República en esta materia; de ahí que sus acciones se dirijan a referir a las instancias correspondientes las denuncias por presuntos actos de corrupción en la función pública.

### Dificultades para valorar la eficacia de la CGR en la lucha anticorrupción

En el 2006 el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas recibió un total de 10.153 declaraciones de funcionarios públicos, aproximadamente un 90% de las que la CGR estima que se deberían presentar (E: Ruiz, 2007). Con el fin de tramitar esos documentos, la Contraloría desarrolló un sistema de información automatizado que le permitió a los declarantes ingresar su información de manera remota, vía internet, como un mecanismo alternativo y paralelo a la presentación formal de la declaración y que en un futuro posibilitará la tramitación de las declaraciones de un modo sencillo y sin necesidad de apersonarse a las oficinas del ente contralor (CGR, 2007a). Esta automatización dio agilidad a los procesos de fiscalización (Asamblea Legislativa, 2004). Además, durante el 2006 se generaron 1.188 prevenciones por incumplimiento de los plazos de presentación de declaraciones juradas. A raíz de la desatención de esas advertencias se dio curso a un total de 21 relaciones de hechos, de las cuales 15 fueron procesadas y resueltas durante el mismo año, lo que originó igual número de actos finales (CGR, 2007a).

Como parte de este proceso, la CGR inició la investigación de veinte funcionarios públicos que fueron omisos en sus declaraciones de bienes. Estas acciones se desarrollaron con el propósito de determinar si las causas de las omisiones se contemplan entre las responsabilidades tipificadas en la ley anticorrupción. Asimismo, se iniciaron veinte investigaciones por supuesto enriquecimiento ilícito, producto de denuncias verbales o escritas y requerimientos internos. Las principales causas de las denuncias estuvieron asociadas al incumplimiento de presentación de declaraciones juradas

o a posibles actos de enriquecimiento ilícito (E: Mora, 2007).

Específicamente por faltas a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, la CGR recibió durante el 2006 un total de trece denuncias contra servidores públicos que se desempeñan en diversas jerarquías y sectores institucionales del Estado. Tres de esos casos fueron trasladados de oficio al Ministerio Público, junto a la documentación requerida (CGR, 2007c). Posteriormente corresponde al ente contralor dar seguimiento al trámite respectivo (E: Mora, 2007). La mayor parte de las denuncias recayó sobre personas que ocupan cargos en el ámbito municipal. Siete de las catorce instituciones señaladas por la CGR son municipios; en el de San José se registran dos casos, mientras que en los demás solo se reporta una denuncia en cada uno (CGR, 2007b). Sin embargo, con los datos disponibles no es posible determinar el sector institucional o el rango de las personas que, a instancia de la CGR, son investigadas por el Ministerio Público.

En lo que atañe a la cantidad de denuncias según el sector institucional en el que laboran las personas denunciadas, los gobiernos locales son seguidos por las instituciones autónomas, ámbito al que pertenecen tres de los funcionarios denunciados ante la Contraloría. Para el desarrollo de las investigaciones correspondientes, la CGR ha establecido acciones coordinadas con el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Procuraduría General de la República, el Sistema Bancario Nacional, el Tribunal Supremo de Elecciones, las auditorías internas de las instituciones y la administración pública en general (CGR, 2007c). Entre las labores conjuntas que se realizan en el marco de cada una de las investigaciones se mencionan: verificaciones *in situ*, solicitudes de información de cuentas bancarias, solicitudes de información de los implicados, allanamientos, secuestro de documentación y coordinación en cuanto a procedimientos y aplicación de normativa, entre otros (CGR, 2007c). De igual modo, el Área de Denuncias de la CGR da seguimiento a los diversos

trámites que se llevan a cabo ante otros entes estatales, tanto en el plano administrativo como en el judicial.

### Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública

La Procuraduría de la Ética Pública (PEP) es una dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR), de reciente creación (2002). Entre sus competencias sobresale el despliegue de acciones para prevenir y detectar actos de corrupción, incentivar la ética y la transparencia en la función pública, así como denunciar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos e individuos particulares cuyo proceder evidencie actos ilícitos vinculados con las materias que son competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Asamblea Legislativa, 2002).

En la PEP las denuncias constituyen un factor importante de actividad institucional, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 8422. En el período 2004-2006 recibió 136 denuncias, y el 2006 fue el año en que se registró el mayor número (60). Estos casos demandan grandes esfuerzos de esta entidad, pues una vez que se admiten se debe investigar a fondo cada uno de los actos denunciados, hasta determinar si se trata de un hecho que amerita trámite en sede judicial o administrativa, o si se descarta.

La Procuraduría ha recibido denuncias reiteradas que involucran a funcionarios de instituciones como el Departamento de Licencias del MOPT, el Registro Nacional, la Dirección de Migración y Extranjería y algunas municipalidades (E: Calderón, 2007). No obstante, la cantidad de denuncias es baja y las personas involucradas pertenecen a diversos segmentos del aparato estatal, por lo que no es posible identificar un sector dentro de la Administración que concentre el mayor número de servidores públicos investigados. Por otra parte, y al igual que en la CGR, las acusaciones recibidas recaen principalmente en burócratas de mandos medios y jefes. Sin embargo, una de las debilidades detectadas es que, en caso de denuncias contra dipu-

tados o el Presidente de la República, no se cuenta con un superior jerárquico facultado para aplicar las medidas administrativas que correspondan, por lo que el único recurso disponible son las sanciones políticas contra esas personas o el trámite de acusación contra miembros de los Supremos Poderes.

Contrario a lo que sucede en la CGR, en la PEP ninguna de las denuncias tramitadas ha sido trasladada al Ministerio Público, debido a que la mayoría de los tipos penales contenidos en la Ley 8422 ya estaban contemplados en el Código Penal. Pese a ello, en los momentos en que ha sido necesario la Procuraduría se ha presentado ante las instancias judiciales como un actor en los procesos de su interés (E: Calderón, 2007).

En vista de que es un órgano consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública y representante legal del Estado en las materias de su competencia (Asamblea Legislativa, 1997), la PGR emite dictámenes y opiniones jurídicas en torno a la normativa vigente. La diferencia entre ambos pronunciamientos reside en que los dictámenes son de acatamiento obligatorio para la Administración, lo que los convierte en una especie de jurisprudencia administrativa, en tanto que las opiniones jurídicas son criterios técnicos por medio de los cuales se atienden consultas específicas. Estas últimas pueden versar sobre el texto completo de una ley, o bien sobre artículos o secciones particulares. Durante el período 2004-2006 la Procuraduría se pronunció en 164 oportunidades sobre la Ley contra la corrupción, pero carece de capacidades para verificar el cumplimiento de sus resoluciones y dictámenes por parte de la administración activa, debido a limitaciones presupuestarias y de recursos humanos (E: Arias, 2007).

La mayoría de las resoluciones que ha emitido la PEP se ha centrado en el capítulo sobre el régimen preventivo de la Ley 8422. Entre 2004 y 2006, el 58% de los dictámenes y opiniones jurídicas correspondió a ese capítulo. Asimismo, el mayor número de pronunciamientos emanados de la PEP han girado alrededor de los artículos 14 y 17 de la Ley, que regulan tanto el

ejercicio de profesiones liberales como el desempeño simultáneo de cargos públicos. El incremento en la cantidad de dictámenes se debe en cierta medida al alto volumen de consultas que recibió esta entidad antes de que se reformara el régimen preventivo de la Ley, específicamente su artículo 17, con el objetivo de que la norma no fuera tan severa (E: Calderón, 2007). Esta reforma se dio mediante la Ley 8445, aprobada en mayo de 2005, después de ocho meses de vigencia del texto original (Asamblea Legislativa, 2005).

La PEP y la CGR realizan acciones coordinadas entre sí, así como con otras instancias de control cuando el trámite de un caso lo amerita. Para ello se llevan a cabo reuniones de coordinación, además del intercambio de documentación y la provisión de apoyo mutuo en procesos judiciales. Luego de la aprobación de la Ley 8422, la PEP, la CGR y el Ministerio Público desarrollaron un programa conjunto de capacitación para funcionarios públicos, acerca de los contenidos y aplicación de esa normativa. El programa finalizó en 2005 y según estimaciones de la PEP se logró capacitar a aproximadamente 2.000 funcionarios estatales de muy diversos ámbitos, niveles jerárquicos y zonas del país (E: Calderón, 2007).

Por último, dos vacíos identificados por los jefes de la PEP en la Ley 8422 son la ausencia de un mecanismo jurídico por medio del cual se proteja a los denunciantes y la carencia de un código de ética de la función pública. En el primer caso, la Procuraduría elaboró un proyecto de ley mediante el cual sería posible coordinar esfuerzos con la Corte Suprema de Justicia, a fin de integrar las iniciativas que procuran brindar protección efectiva tanto a los testigos en los procesos judiciales, como a los funcionarios públicos o ciudadanos en general que denuncien presuntos actos de corrupción pública (E: Calderón, 2007). En lo que respecta al segundo tema, el proyecto para el establecimiento de un código de ética común para la función pública no registra avances significativos. En el 2005 la PEP determinó que el ICE y la CCSS

eran las únicas dos instituciones que tenían en vigencia un código interno de este tipo (González, 2007).

### Política exterior

En esta sección se examina si la política exterior promueve valores y temas acordes con las aspiraciones democráticas del país. Se estudia si en el año bajo análisis la diplomacia costarricense fue un factor eficaz para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz. El principal hallazgo en esta ocasión es que en el 2006 se produjo un viraje importante en el estilo y el contenido de la política exterior. Lo más notorio fue la revalorización de las relaciones exteriores como pivote de la administración Arias Sánchez, que retomó un enfoque “proactivo” al impulsar iniciativas en la agenda de discusión global y ampliar los vínculos diplomáticos con nuevas regiones o actores estratégicos en el escenario mundial. No obstante, la combinación de dos factores plantea un panorama complejo a las propuestas costarricenses: el predominio del combate al terrorismo como uno de los ejes centrales de la agenda internacional y la compleja situación geopolítica en el ámbito interamericano.

### Virajes en la política exterior costarricense

En el área de promoción de valores, en 2006 la conducción de la política exterior definió como ejes de acción los temas de seguridad, desarme y cooperación. Además se dio continuidad al liderazgo nacional en materia de ambiente, se articuló la iniciativa denominada “Consenso de Costa Rica” (recuadro 5.4), se dio nuevo impulso a la propuesta de un tratado internacional sobre transferencia de armas y se anunció la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU (recuadro 5.5). Con la nueva Administración los temas de seguridad y armamentos han recobrado protagonismo frente a los asuntos de derechos humanos. Esta redefinición de prioridades contrasta con los puntos medulares de la política exterior en las administraciones 1990-1994 y 1998-2006.

#### RECUADRO 5.4

### Aspiración a un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU

El Gobierno de Costa Rica definió como una de sus principales metas la candidatura a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el período 2008-2009. Como complemento a su postulación, el país formó parte de una iniciativa llamada “Small 5” (que agrupa a cinco pequeños Estados: Suiza, Liechtenstein, Jordania, Costa Rica y Singapur) que presentó una propuesta de reforma a los métodos de trabajo

del citado Consejo, para que haya más transparencia y más democracia en la toma de decisiones del órgano del que emanan acciones vinculantes para los países miembros de la ONU. La propuesta tiene la forma de un proyecto de resolución y, según la Cancillería, es “el más ambicioso proyecto de resolución presentado en materia de reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad en los anales recientes de las Naciones Unidas”.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007.

#### RECUADRO 5.5

### El “Consenso de Costa Rica”

Una de las iniciativas de política exterior más importantes del 2006 es la denominada “Consenso de Costa Rica”. Esta propuesta consiste en promover la incorporación de criterios éticos en materia de gasto público en los esquemas de crédito y de ayuda para el desarrollo de los países donantes y las instituciones financieras internacionales. De esta forma se pretende “crear incentivos en materia de condonación de deuda, aprobación de créditos y préstamos para aquellos países que aumenten su gasto público atendiendo las necesidades sociales más apremiantes y que reduzcan su gasto militar”. En términos generales, este planteamiento coincide con la posición histórica de Costa Rica en los foros internacionales<sup>14</sup>.

En el 2006, el Gobierno promovió la iniciativa y logró incluir su discusión en algunas instancias internacionales. El Presidente de la República lanzó la propuesta en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También fue presentada en la OEA, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el Diálogo de Alto Nivel

entre el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU y las instituciones financieras de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Además se puso en conocimiento de las autoridades del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

A pesar de estos esfuerzos, la respuesta de las naciones iberoamericanas ha sido poco entusiasta, pues si bien se incluyó una mención del “Consenso de Costa Rica” en la Declaración Final de la Cumbre Iberoamericana de noviembre 2006, su discurso inicial fue de “tomar nota con aprecio de la iniciativa del Gobierno de Costa Rica”, siempre y cuando la reducción de la inversión en armamentos no deteriore “la capacidad que corresponda a las necesidades legítimas de seguridad y defensa” de los países y que dicha reducción sea determinada soberanamente; e instruir a la Secretaría General Iberoamericana “para que realice consultas” en torno a ella.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007.

En la política exterior de los últimos dieciséis años ha prevalecido un discurso que incorpora aspectos relacionados con los temas de desarme, democracia y derechos humanos (White, 2005). Sin embargo, existen énfasis temáticos según la administración y el partido político que encabece el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, el país obtuvo asientos en el Consejo de Seguridad en administraciones liberacionistas en los años 1974-1975 y 1997-1998, y aspira al cargo para el período 2008-2009. Por su parte, los gobiernos del PUSC centraron sus esfuerzos diplomáticos en asuntos de derechos humanos y ambiente (administración Calderón, 1990-1994)<sup>12</sup>, derechos humanos y democracia (administración Rodríguez)<sup>13</sup> y clonación humana (administración Pacheco).

En materia de normativa internacional, en 2006 Costa Rica impulsó la suscripción de un tratado multilateral para regular el comercio de armas. La propuesta pretende normar ese comercio a través de un instrumento jurídico vinculante con rango de tratado, que recoja las obligaciones existentes en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos. Se plantea, entre otras medidas, la elaboración de informes nacionales sobre transferencias de armas, para incluirlos en un registro internacional que daría lugar a la publicación anual de un informe global (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007).

### Se amplían las fronteras diplomáticas

En cuanto a las relaciones bilaterales, en 2006 sobresale la búsqueda de equilibrios estratégicos y la “ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental” (Mideplan, 2007; véase además White, 2005 y White et al., 2006). Esta ampliación se produjo como resultado de dos cambios importantes en los vínculos con naciones de Medio Oriente y Asia. Por un lado, se trasladó la sede diplomática de Costa Rica en Israel de Jerusalén, ciudad en disputa, a Tel Aviv, donde están todas las representaciones de los países que mantienen

relaciones con el Estado israelí. De esta forma, Costa Rica moderó la posición pro-israelí que había caracterizado su política en el Medio Oriente, un aspecto que imposibilitó el desarrollo de nexos diplomáticos con el mundo árabe y que se reflejaba en los patrones de votación del país ante las Naciones Unidas. Por ejemplo, en los temas sobre Medio Oriente que la ONU sometía a votación, Costa Rica se distanciaba de las mayorías (con las que siempre vota), se alejaba de la “canasta” de sus aliados tradicionales (países europeos y latinoamericanos) y se acercaba más a las posiciones estadounidenses. Con la decisión de trasladar su embajada en Israel, se puso a derecho con la comunidad internacional, pues todos los años la ONU aprueba una resolución en la cual se exhorta a los Estados que tienen sedes diplomáticas en Jerusalén, a trasladarlas a la capital internacionalmente reconocida del Estado israelí.

Esta medida permitió que Costa Rica se acercara a las naciones árabes moderadas, consideradas la puerta de ingreso para las relaciones con el mundo árabe e islámico en general. En 2006 Costa Rica y Egipto anunciaron la reactivación de los vínculos diplomáticos interrumpidos en los años ochenta. También se produjeron acercamientos con Jordania, Bahrein, Kuwait y el Líbano, para el restablecimiento de relaciones. Adicionalmente, Costa Rica definió una “estrategia transpacífica” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007) sustentada en tres pilares: i) apertura de nuevas sedes diplomáticas en Singapur y la India, ii) impulso a la candidatura de Costa Rica para constituirse en miembro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation Forum, APEC) y iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China.

Esta última acción constituye el segundo cambio estratégico en la conducción de la política exterior, con el cual se puso fin a una relación diplomática de más de sesenta años con Taiwán, que continuó incluso después de que ese régimen fuera expulsado de la ONU como representante del pueblo chino y, en su lugar, se reconociera el

gobierno de la República Popular, bajo la política de “una sola China”. En el 2006 solo veinticinco países mantenían vínculos diplomáticos con Taiwán, y en los últimos años sus relaciones con Costa Rica fueron objeto de controversia, a la luz de los aportes taiwaneses a los partidos políticos nacionales.

### Relaciones con Latinoamérica y Centroamérica

Los cambios mencionados en el apartado anterior contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano. Las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica imperante en la región han colocado a la diplomacia costarricense en una posición difícil. La política exterior de la administración Arias se encuentra en una encrucijada, pues, a pesar de la reactivación de su capacidad propositiva, esta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En lo que concierne a Centroamérica y el proceso de integración, en el segundo semestre de 2006 el país ejerció la Presidencia Pro Tempore del SICA. Desde esa posición, el esfuerzo de Costa Rica estuvo concentrado en lograr que se diseñara un esquema para la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, de corte intergubernamental, en el cual cada país tuviera un jefe de negociación que, a su vez, formaría parte de un equipo negociador centroamericano. El acuerdo final, a propuesta de Costa Rica, dispuso que el Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de Ministros de Economía y Comercio será el foro de negociación, y el mecanismo de coordinación seguirá siendo la presidencia rotativa del SICA.

En cuanto a la agenda de la integración, el país reiteró su posición de no ser parte del Parlacen y de la Corte Centroamericana de Justicia, y logró que la Unión Europea no incluyera este criterio como un requisito para la negociación del Acuerdo de Asociación. De igual modo Costa Rica planteó la revisión y depuración de los mandatos presidenciales del SICA, la construcción de un instrumento que permita verificar

previamente la viabilidad técnica, financiera, política y jurídica de las decisiones que se someten a aprobación ministerial o presidencial, así como el establecimiento de un ente contralor de la integración centroamericana, para garantizar la buena administración de los recursos del sistema, además de la reconstitución del Comité Ejecutivo y la elaboración de su reglamento de operación.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó las agendas con Panamá y con Nicaragua, a través de las comisiones binacionales, antes que procesan amplias agendas bilaterales con un enfoque interinstitucional. La Comisión Binacional Costa Rica-Panamá se reunió por primera vez a mediados del 2007. Con Nicaragua se realizó la quinta reunión de la Comisión Binacional, en la que se construyó una agenda de temas políticos, cooperación, seguridad, migración, limítrofes, turismo, comercio, ambiente y cultura, para ampliar el ámbito del diálogo oficial más allá del diferendo sobre el río San Juan. Este acercamiento contrastó con una notoria tensión en las relaciones entre los mandatarios Daniel Ortega y Oscar Arias. Paralelamente, Costa Rica continuó el trámite jurídico en torno al diferendo sobre el río San Juan; en 2006 presentó ante la Corte Internacional de Justicia la memoria del caso sobre derechos de navegación por esa vía fluvial.

A estas tensiones con el gobierno nicaragüense se sumaron las controversias públicas del mandatario costarricense con los presidentes Hugo Chávez, de Venezuela, y Fidel Castro, de Cuba. La primera de ellas pudo tener consecuencias materiales para el país, pues la respuesta venezolana abrió la posibilidad de cerrar una planta procesadora de aluminio en Costa Rica. Aunque el incidente pudo superarse sin mayores consecuencias, éste y las otras discrepancias son indicativas de las dificultades que enfrenta el actual Gobierno para proyectarse como líder regional y como instancia moderadora de conflictos internacionales.

### Convivencia ciudadana

En una democracia, se aspira a que los y las ciudadanas formen parte de una pluralidad de organizaciones sociales

en las que se promueva el respeto de los derechos y la dignidad de los demás, la adhesión al régimen político y la participación en los asuntos públicos y la formación de opinión. Desde esta perspectiva, una sociedad que combina una ciudadanía activa con la creación de múltiples organizaciones es una sociedad con una democracia más robusta. Al igual que en ediciones anteriores, en esta sección el Informe aporta un conjunto de elementos que permiten valorar la contribución de la convivencia ciudadana al fortalecimiento de la democracia.

Como hallazgo de este apartado destaca el hecho de que en 2006 se registró el segundo nivel más bajo en treinta años en el apoyo ciudadano al sistema democrático. Además se dio una reducción de las acciones colectivas, probablemente por tratarse de un año electoral, y se observaron cambios en el tipo de demandas de las organizaciones sociales.

### Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años

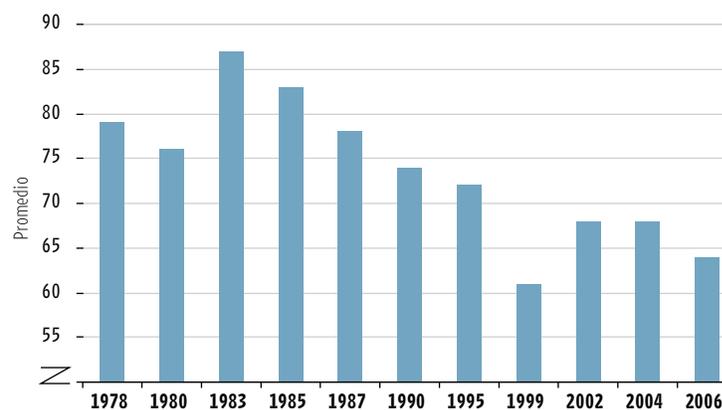
Un primer aspecto por valorar en materia de convivencia ciudadana es el respaldo al sistema democrático. Al igual que en otras oportunidades, el *Informe Estado de la Nación* utiliza el

indicador denominado “apoyo difuso” como una medida de legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2006 el proyecto Barómetro de las Américas midió nuevamente el apoyo ciudadano a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros respectivos. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se redujo con respecto a la medición del 2004. A pesar de ello el respaldo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Al aplicar la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto (Seligson, 2001; Vargas y Rosero, 2004; Vargas y Rosero, 2006), se obtiene que en 2006 el apoyo promedio al sistema en Costa Rica disminuyó en relación con el 2004, pues pasó de 68 a 64 en una escala de 0 a 100. Este valor es el segundo más bajo observado en casi treinta años (período 1978-2006) y solo superior al promedio de 1999 (gráfico 5.12). Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a un período de transformación del sistema de partidos y de

GRAFICO 5.12

### Apoyo al sistema democrático costarricense<sup>a/</sup>



a/ La escala va de 0 a 100, de acuerdo con la metodología de Seligson.

Fuente: Vargas y Rosero, 2006.

descenso de la participación electoral, sugieren un umbral de menor apoyo ciudadano al sistema, cerca de quince a veinte puntos por debajo de los niveles registrados décadas atrás (Vargas y Rosero, 2006). Recuérdese que el apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que se notó en la primera mitad de la década de los ochenta (Seligson y Gómez, 1989).

En comparación con catorce países latinoamericanos, en el 2006 la puntuación de Costa Rica siguió siendo la más alta de la región. En su entorno más cercano -Centroamérica- el promedio de apoyo al sistema es entre siete y veinte puntos superior. Nicaragua es la nación del istmo con menor apoyo a la democracia: 45 en la escala 0-100. Por otra parte, en dos países andinos, Perú y Ecuador, tiende a registrarse el menor apoyo difuso a la democracia de toda la región. Por último, los casos que más se acercan al nivel costarricense son los de México (60 puntos), Colombia (58) y República Dominicana (57) (Vargas y Rosero, 2006). No obstante, la tendencia de largo plazo en la región es de declive (Seligson, 2001).

Las mediciones del 2006 indican que el descenso en el apoyo difuso a la democracia no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por la democracia; en un estudio reciente, el 88% de las personas entrevistadas prefirió la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Asimismo, más del 90% rechazó el rompimiento de la democracia electoral por parte de un líder fuerte y más del 70% de los consultados se manifestó en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o los jueces, o bien que haga “lo que el pueblo quiere”, aun cuando ello implique ir contra las leyes (Vargas y Rosero, 2006).

### En años electorales disminuyen las acciones colectivas

Producto de un esfuerzo conjunto del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, todos los años se registra el número de acciones

colectivas reportadas por un grupo de medios de comunicación. La información se reúne en una base de datos que clasifica las acciones a partir de criterios homogéneos. Esta iniciativa ha permitido conocer la cantidad anual de acciones colectivas, sus principales características, los actores políticos involucrados en ellas y su comportamiento a lo largo del tiempo. Por “acción colectiva” se entiende una secuencia intencional de actos cuyo sentido es otorgado por sujetos individuales y por organizaciones, que confluyen en acciones de tipo colectivo (Menjívar, 2005).

Entre 2000 y 2005 se registró un total de 2.993 acciones colectivas, es decir, 428 en promedio por año, mientras que en 2006 se contabilizaron 312. La frecuencia de acciones muestra comportamientos desiguales según los años. Los períodos en que se nombran autoridades políticas en el país, 2002 y 2006 por ejemplo, muestran una menor incidencia de conflictos sociales. Lo mismo sucede con los años preelectorales. Por el contrario, el lapso que comprende la mitad de una administración gubernamental es de alta conflictividad (gráfico 5.13). Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de “tregua” entre las organizaciones sociales y las

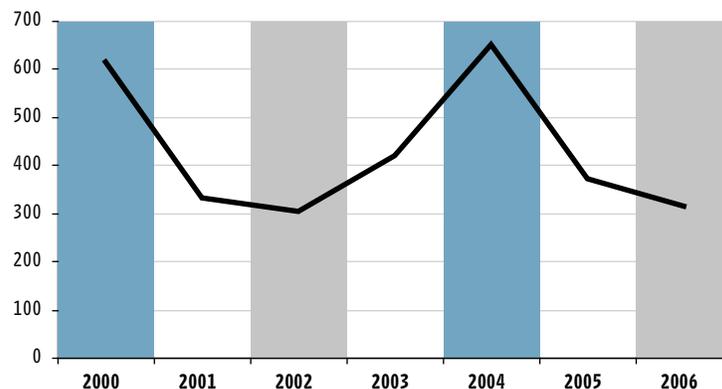
autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un “tiempo político” a los nuevos jefes para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Por otro lado, aparte de la disminución de las acciones colectivas, en el 2006 no hubo grandes variaciones en las tendencias apuntadas en el Undécimo Informe para el período 2000-2005. Esto quiere decir que en 2006 nuevamente los trabajadores fueron los actores que protagonizaron la mayor cantidad de acciones colectivas: 150, equivalentes a un 48% del total. Les siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. Además, en 2006 el sector agropecuario continuó su tendencia a la baja en lo que respecta a este tipo de acciones; únicamente organizó cinco movimientos, una cifra muy por debajo de su promedio anual del período 2000-2005, que ascendió a 23 (Sánchez, 2007).

De la misma forma, en el período 2000-2006 la declaración pública fue el principal recurso que utilizaron los distintos actores sociales para manifestarse. Esta categoría comprende las declaraciones a medios de comunicación, conferencias de prensa, boletines, manifiestos públicos y peticiones por escrito reportadas por los medios de

GRAFICO 5.13

### Acciones colectivas reportadas en medios de comunicación



Los años en gris representan años electorales y los de color celeste corresponden a la mitad de un período de gobierno.

Fuente: Sánchez, 2007.

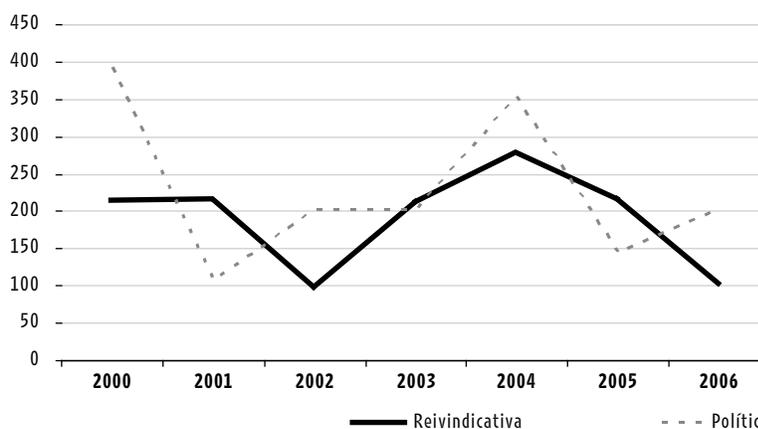
comunicación. De las 312 acciones colectivas registradas en el 2006, un 34% correspondió a esta categoría. El segundo tipo de acción de importancia fue el bloqueo, pues se suscitaron 34 en total (11%).

### Cambios en el tipo de demandas de las organizaciones

Un aspecto que ha variado con el tiempo es el tipo de demandas que se plantean. Hace unos años la expansión de los derechos laborales y sociales, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia, constituían los objetivos centrales de las organizaciones sindicales y vecinales (Alvarenga, 2007). No obstante, esta situación ha cambiado, pues las demandas de los actores sociales dieron un giro hacia asuntos de carácter político frente a los planteamientos de índole reivindicativa. De hecho, en el período 2000-2006, únicamente en dos años (2001 y 2005) las demandas reivindicativas superaron a las de naturaleza política. Esto significa que en la actualidad las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado. Este cambio se presenta en un contexto en el que las organizaciones se han distanciado de los partidos políticos y han emergido nuevas modalidades de movimientos sociales (recuadro 5.6) (Alvarenga, 2007). Este factor ayuda

GRAFICO 5.14

### Demandas<sup>a/</sup> de los actores sociales, según categoría



a/ La variable "tipo de demanda" se reagrupó en dos categorías. Las demandas reivindicativas reúnen los casos de defensa del trabajo, mejora en la calidad y costo de servicios, defensa o ampliación de derechos, defensa del ambiente, defensa de la educación, defensa de la producción agropecuaria y mejora en la calidad de vida. Las demandas de naturaleza política agrupan peticiones como participación en la toma de decisiones, implementación u oposición a leyes, intervención del Estado, privatización y asuntos relacionados con tratados comerciales.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2007.

a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.

En el 2006 la mayoría de las acciones colectivas tuvo relación con demandas asociadas a la actividad de la Asamblea Legislativa (39%). Asimismo, en promedio, entre 2000 y 2006 el apoyo u oposición a leyes agrupó el 26,7% de

los registros. Por último, al igual que en años anteriores, en 2006 las acciones colectivas se dirigieron fundamentalmente a las instituciones públicas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CONVIVENCIA CIUDADANA**

Véase Sánchez, 2007 y Alvarenga, 2007, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## RECUADRO 5.6

**Los nuevos movimientos sociales**

En las décadas de 1980 y 1990 surgieron en la escena pública nuevas organizaciones sociales, cuyas propuestas no buscan transformaciones globales, sino más bien satisfacer demandas específicas. Este fenómeno ha permitido la construcción de alianzas políticas entre organizaciones sociales plurales, entre las que se encuentran las ecologistas, las feministas y poblaciones específicas. Además taxistas y transportistas han irrumpido en la vida nacional como agrupaciones capaces de establecer vínculos con múltiples organizaciones.

En la década de los ochenta surgieron organizaciones de mujeres que tomaron como eje de su movilización la perspectiva de género. A partir de 1985 se multiplicaron los grupos, colectivos, organizaciones no gubernamentales y programas de género. Producto de este movimiento, así como de la ayuda internacional y el apoyo gubernamental, algunas de sus iniciativas se han materializado. La más reciente fue la aprobación de la Ley para la penalización de la violencia contra las mujeres mayores de

edad, previamente rechazada por la Sala Constitucional en varias ocasiones.

Como en el caso de los grupos feministas, las nuevas organizaciones sociales se abren espacio en el escenario político. Incluso en el 2006 un partido abanderado de las causas de las personas con discapacidad ganó una curul legislativa. Por su parte, el movimiento gay-lésbico que se desarrolla a partir de los años ochenta ha logrado construir espacios de reflexión y de lucha en defensa de sus derechos.

En lo que respecta a las organizaciones ecologistas, desde los años setenta procuran convertirse en una opción para detener el creciente deterioro de los recursos naturales<sup>15</sup>. Al igual que las organizaciones feministas, este movimiento se ha desarrollado gracias al auge de esta corriente a nivel mundial, a la cooperación económica internacional y, en los últimos años, a la expansión del turismo ecológico. Asimismo, importantes iniciativas de protección del medio ambiente provienen de organizaciones comunales.

Por su parte, en el 2004 los taxistas protagonizaron un número alto de movilizaciones, en respuesta al acuerdo MOPT-Aresep

que le otorgó a la policía de tránsito la potestad de multar a los “porteadores” y taxistas ilegales. En ese mismo año se constituyó el Frente de Taxistas del Movimiento Cívico Nacional dentro de la alianza gestada en agosto de 2004 contra el monopolio de la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve. A partir de 2005 el Movimiento Cívico Nacional se orienta hacia el establecimiento de un frente de oposición al TLC-CA. Los transportistas y los taxistas han mostrado habilidad política para conformar alianzas multisectoriales. Sin embargo, persisten profundas diferencias en el gremio y los conflictos entre taxistas formales, informales y “porteadores” son recurrentes.

Estos nuevos movimientos sociales tienen una participación destacada en la formulación de acciones colectivas sectoriales y como aliados en luchas multisectoriales. En este sentido, la diversidad de reivindicaciones sociales a finales del siglo XX multiplicó el surgimiento de organizaciones con demandas específicas.

Fuente: Alvarenga, 2007.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Bernal Arias, quien redactó la primera versión del documento. El texto final lo preparó Ronald Alfaro.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** "Elecciones de alcaldes municipales 2006", "De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006", de Ronald Alfaro; "Acciones colectivas", de Patricia Alvarenga; "Control político en el Plenario de la Asamblea Legislativa", de Bernal Arias; "Crimen organizado en Costa Rica", de Francisco Dall'Anese; "Mecanismos de control y rendición de cuentas 2006", de Enrique González; "El Poder Judicial promueve un profundo cambio", de Luis Paulino Mora; "La construcción de la agenda durante la legislatura 2006-2007", de Manuel Rojas; "Las acciones colectivas en Costa Rica durante el año 2006", de Esteban Sánchez; "Desempeño general de la administración de justicia 2006", de Emilio Solana; "Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior costarricenses frente al cambio de administración", de Elaine White; "La gestión política responsable en el Poder Ejecutivo: cambio de estrategia, dirección y estilo. Valoración 2006", de Fernando Zeledón; "Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos", de José Manuel Arroyo; "Reflexiones sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal", de Ricardo Salas.

**Un agradecimiento especial** a Luis Paulino Mora, Francisco Dall'Anese y José Manuel Arroyo, de la Corte Suprema de Justicia, por sus contribuciones al capítulo.

**La edición técnica** la realizaron Ronald Alfaro, Enrique González, Jorge Vargas y Leda Muñoz.

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

**Los talleres de consulta** del capítulo se realizaron los días 6 de febrero, 25 y 29 de mayo y 25 de julio de 2007. Se contó con la participación de las siguientes personas: Luis Álvarez, Bernal Arias, Marta Asch, Luis Diego Brenes, Elías Carranza, Rodolfo Cerdas, Francisco Dall'Anese, Hazel Díaz, Max Esquivel, Héctor Fernández, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Christian Hess, Isabel Jiménez, Alfredo Jones, Anabelle León, Luis Paulino Mora, Leda Muñoz, Sonia Picado, Ciska Raventós, Luis Guillermo Rivas, Manuel Rojas, Ana María Ruiz, Paul Rueda, Shirley Saborío, Ricardo Salas, Luis Antonio Sobrado, Daniel Soley, Luis Guillermo Solís, Román Solís, Eduardo Ulibarri, Helena Ulloa, Jorge Vargas, Elaine White, Lena White y Fernando Zeledón.

## NOTAS

- 1** Es de resaltar que el resultado de las elecciones de alcaldes municipales del 2006, evaluado en esta edición, refuerza esta conclusión acerca del fin del bipartidismo. En ellas ocurrió una recomposición de las fuerzas políticas en los ayuntamientos del país, que pasaron mayoritariamente al control liberacionista, luego de casi diez años de dominio socialcristiano.
- 2** Las referencias que aparecen anteceditas de la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del informe o a intervenciones en los talleres de consulta del capítulo. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 3** Para los efectos de este Informe, el indicador de control electoral partidario examina la proporción de votos que captaron, en un municipio, los partidos tradicionales (PLN y PUSC) y el resto de agrupaciones políticas. Para construirlo se suman los porcentajes de votos en dos bloques: el primero corresponde a la suma del porcentaje de votos del PUSC y el PLN, y el segundo suma los porcentajes de votos de los demás partidos. El indicador muestra el rendimiento electoral de los dos bloques de partidos políticos, es decir, aporta evidencia para evaluar si las agrupaciones políticas recibieron menos votos que en elecciones anteriores, o si, por el contrario, obtuvieron un mayor porcentaje. En ese sentido, tal como lo dice su nombre, es un indicador del tipo de control electoral (fuerte o débil) de los dos bloques de agrupaciones.
- 4** El Mipro pasaría a presidir un conjunto de más de cuarenta entidades públicas de todo tipo, con competencias en las áreas de fomento de la producción y protección de los consumidores (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 5** El más reciente intento de reforma del Estado ocurrió en 2001, durante la administración Rodríguez Echeverría. Su proyecto no fue tramitado por la Asamblea Legislativa.
- 6** Recuérdese que la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) tuvo dificultades en la conducción del equipo ministerial (renuncias y destituciones frecuentes) y en las relaciones con la fracción legislativa oficialista (débiles lealtades y apoyo).
- 7** Los únicos dos cambios importantes en el Gabinete fueron la destitución de uno de los viceministros de educación y la renuncia del Ministro de Agricultura y Ganadería.
- 8** Todos los partidos costarricenses expresamente manifiestan respetar y apoyar el orden constitucional. El Frente Amplio se autodefine como “progresista (...) una alternativa real al modelo neoliberal concentrador y excluyente; patriótico (...) y popular (...) abre sus puertas a los sectores populares y movimientos sociales” (<http://www.frenteampio.org/quienessomos.htm>). El PASE se propone “luchar contra el Tratado de Libre Comercio [con EEUU] y la discriminación contra personas discapacitadas (...) por hacer efectiva una verdadera igualdad de oportunidades” ([http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip\\_fra\\_pase.htm](http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip_fra_pase.htm)). El PAC se plantea impulsar el desarrollo, entendido como un “proceso de reducción de la pobreza compatible con la protección del ambiente (...) [para lo cual] es necesario que el Estado asuma responsabilidades especiales” (<http://www.pac.or.cr/sitio/paginas/index.php>). El PRC “se sustenta en una ética cristiana en el ejercicio de la función pública (...) la ideología de los principios cristianos de solidaridad, justicia, amor”. ([http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip\\_fra\\_prn.htm](http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip_fra_prn.htm)). El ML busca “efectuar una revolución moral basada en la aplicación del librecambismo, la eliminación de los monopolios públicos y la reducción del intervencionismo estatal en todos los ámbitos de la vida social” ([http://www.libertario.org/quienes\\_somos.htm](http://www.libertario.org/quienes_somos.htm)). El Partido Unión Nacional (PUN) es un partido de derecha tradicional, aunque en las elecciones del 2006 su candidato y exdefensor de los habitantes presentó una propuesta centrista; para obtener más información sobre el PUN puede consultarse el sitio <http://es.wikipedia.org/wiki/PUN>.
- 9** En la práctica, el valor que se obtiene en todos los indicadores relacionados con los jueces resulta ser menor que el que aparece indicado en los cuadros, ya que el cálculo se realiza con base en las plazas ordinarias de juez, o sea, sin considerar las plazas extraordinarias, cuyo número es en extremo difícil de precisar, pues varía de un mes a otro.
- 10** De cara al fortalecimiento de la democracia, el poder político está en la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía. De lo contrario, resulta difícil conocer si los depositarios de la autoridad cumplen real y efectivamente con las obligaciones que les han sido confiadas.
- 11** Como se señaló en el Undécimo Informe, desde 1985 se han promulgado alrededor de veinte nuevas leyes directamente relacionadas con el control de la corrupción, más que el total de las leyes anticorrupción emitidas entre 1948 y 1985. La normativa aprobada instauró órganos y legislación especializada en la lucha contra la corrupción (Programa Estado de la Nación, 2005).
- 12** Véase el papel jugado por Costa Rica en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, celebrada en Viena en 1993, y su rol como sede de la Conferencia Preparatoria de las Américas, como impulsora del acuerdo para la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y como participante en la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente.
- 13** Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta puntual el desarme en Centroamérica, la Administración terminó desplegando un gran esfuerzo diplomático en el campo de los derechos humanos, tanto en el plano interamericano como en el global de la ONU.
- 14** Por ejemplo, en similar sentido la administración Rodríguez Echeverría planteó como meta en el Plan Nacional de Desarrollo, la intención de: “Proponer en todos los foros en que participe Costa Rica proyectos específicos para la reducción de gastos militares y para el aumento de la inversión social en los países de la región.” (Mideplan, 1998).
- 15** El Primer Congreso Nacional sobre Conservación de Recursos tuvo lugar en abril de 1974.

