

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la Democracia

INDICE

Hechos Relevantes	267
Valoración general	269
Valoración del Decimotercer Informe	270
Aspiraciones	270
Introducción	271
Sistema electoral y de partidos	272
Referéndum: una elección limpia con resultados ajustados	273
Los partidos no fueron actores dominantes	275
Se confirma situación política incierta	275
Referéndum crea panorama complejo para autoridad electoral	278
Democracia participativa	278
Resultados de un estudio con ciudadanos	278
Marco legal con debilidades y vacíos obliga a un intenso desarrollo jurisprudencial	280
Un clima político polarizado	281
Gestión y representación política responsables	282
Continúa la baja productividad legislativa	283
Análisis comparativo de procedimientos parlamentarios	285
Poder Ejecutivo: una coalición mayoritaria en el parlamento no le reportó resultados	288
Administración de la justicia	288
Aumenta la demanda de servicios judiciales	288
Indicios de desmejora en la eficacia global del sistema	289
Nota especial: la actividad delictiva y la inseguridad ciudadana	291
Violencia doméstica: ¿quiénes denuncian?	293
Participación y rendición de cuentas	294
Activa participación de instituciones de control durante el referéndum	294
Convivencia ciudadana	298
Una mirada desde adentro a los actores colectivos: el SÍ y el NO	298
Una mirada desde los ciudadanos de "a pie"	300
No aumentó la protesta social	300
Internet: medio alternativo para la acción social	304
Política Exterior	305
Elección ante el Consejo de Seguridad fue prioridad	305
Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica	307
Fronteras diplomáticas siguen ampliándose	307
Se reactiva integración económica centroamericana	308

HECHOS RELEVANTES

Sin duda el hecho político más significativo durante el año 2007 fue la celebración del referéndum sobre la ratificación del *Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana, y los Estados Unidos* (TLC-CA). Su relevancia procede de varias fuentes:

Fue la primera vez en la historia nacional que se utilizó un mecanismo de democracia participativa directa para dirimir un aspecto político de gran relevancia; con suficiente participación popular para lograr un resultado vinculante. La particular circunstancia política que vivió el país alrededor del Tratado hizo que el referéndum sirviera para romper un *impasse* de cuatro años por la vía directa y mayoritaria.

La votación puso a prueba, también por primera vez, al referéndum como tal, incluida la reglamentación particular para su aplicación en el ámbito nacional. Algunos participantes en la contienda alegaron deficiencias en ese mecanismo de democracia directa.

La polarización de las posiciones alrededor del Tratado produjo un viraje de la política hacia el uso de mensajes negativos y campañas de miedo para disuadir a los electores.

Al mismo tiempo, sin embargo, abrió espacios para la movilización de amplios sectores de la población, muchos de ellos a partir de organizaciones de base, y mostró la madurez política de gran parte de la población.

Finalmente, la ratificación del Tratado representó la confirmación de un determinado rumbo en el desarrollo nacional

que, en materia comercial se ha venido gestando desde los años ochenta, pero en materia de competencia y participación estatal se había mantenido virtualmente incólume.

El año 2007 también fue significativo por lo que no ocurrió. El Poder Legislativo, por ejemplo, se mantuvo cautivo de la dinámica política en torno al TLC-CA y no pudo avanzar en la aprobación de proyectos de importancia, pese a la formación de coaliciones y a la mejor articulación de relaciones con el Ejecutivo. Los principales editoriales de la prensa nacional, por ejemplo, señalan la ausencia de reformas que han estado pendientes por años, como la reforma del Reglamento Legislativo, la reforma electoral, la modernización del sistema municipal, reformas judiciales, o la reconfiguración del régimen de control de la administración pública.

Otros hechos relevantes del 2007 se produjeron en el área de política exterior. Sobresale el nombramiento de Costa Rica en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También fue importante la consolidación de relaciones con la República Popular China, impulsada mediante la visita de una delegación presidencial a ese país, y la ampliación de relaciones diplomáticas y comerciales con países árabes e islámicos, iniciada en el 2006, como consecuencia del traslado de la sede diplomática de nuestro país ante Israel, de Jerusalén a Tel Aviv. Finalmente, cabe mencionar el inicio de negociaciones con la Unión Europea para la suscripción de un acuerdo de cooperación con la región centroamericana.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2003-2007

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Convivencia ciudadana					
Sindicatos activos	244	260	268	271	270
Nº de afiliados a sindicatos	162.265	157.778	162.410	185.554	199.537
Tasa de sindicalización ^{a/}	10	10	9	10	10
Cooperativas activas	499	538	491	501	509
Nº de afiliados a cooperativas	560.494		542.588	654.862	678.741
Asociaciones solidaristas activas	1.191	1.212	1.106	1.141	1.121
Nº de afiliados a asociaciones solidaristas	193.480	197.312	211.415	241.669	275.465
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	40	40	40	42	43
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	15.926	16.938	17.990	18.950	
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	128	79	57	76	88
Nº de personas que asisten a las audiencias públicas			849	1.625	2.191
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	81	72	60	94	65
Audiencias en comisiones legislativas	48	27	31	53	
Tutela de Derechos Humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	874	1.193	1.768	1.916	2.074
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	82	81	76	89	100
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}					
Consultas	24.079	25.812	24.901	19.934	14.397
Expedientes abiertos	2.094	1.874	2.302	2.044	2.257
Gobierno local					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8	188.919,9
Ingreso total real (2006=100)	118.293,9	126.855,0	131.464,2	150.503,6	174.403,7
Ingresos tributarios	30.772,2	36.970,1	44.280,2	60.961,1	72.363,2
Ingresos tributarios reales	44.261	47.345	49.831	61.544	66.803
Carga tributaria ^{d/}	2,8	2,9	2,9	3,3	3,3
Presión tributaria ^{e/}	37,4	37,3	37,9	40,9	38,3
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de Primera Instancia					
Casos entrados	926.940	953.847	553.798	503.227	569.801
Casos entrados menos casos en tránsito	419.051	438.810	439.450	416.274	471.440
Violencia doméstica					
Casos entrados	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914
Casos terminados	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571
No comparecencia de la víctima	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458
Población carcelaria					
Privados de libertad sin condena	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	344	375	262	396	
Privados de libertad por cada mil expedientes	74	57	45	48	

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

e/ 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 2007, en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano, puede calificarse, cautelosamente, como positivo. La puesta en práctica del referéndum en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) significó un avance hacia la aspiración de contar con una democracia participativa, una profundización de la ciudadanía. Sin embargo, los resultados de esta experiencia no son del todo satisfactorios: hubo un alto grado de polarización entre las fuerzas políticas, que dio lugar -en ambas tendencias- a fuertes confrontaciones matizadas con alusiones personales y, en algunos casos, reacciones anti sistema. El resto de las aspiraciones analizadas en el capítulo muestra una situación bastante heterogénea.

Para el sistema electoral y de partidos políticos el referéndum representó un conjunto de nuevos retos. En un corto período el Tribunal Supremo de Elecciones dictó normas operativas, organizó los comicios y resolvió diferendos sin tener jurisprudencia ni experiencia previas. A pesar de las críticas de algunos sectores, la institucionalidad electoral salió bien librada. Las inconsistencias detectadas en el proceso no alteraron el resultado ni evidencian la comisión de fraude. Los partidos políticos jugaron un importante papel fiscalizador, pero no asumieron un rol protagónico durante la campaña. El ajustado resultado de la consulta reafirmó las tendencias que el sistema de partidos ha manifestado desde el 2002: alto abstencionismo, debilidad de las estructuras partidarias y equilibrio de fuerzas.

El referéndum impulsó la aspiración de democracia participativa y abrió espacio a novedosas alianzas ciudadanas. El electorado consideró que la aplicación de esta figura constituye un hecho político significativo, que amplía sus oportunidades de deliberación y participación. Sin embargo, el grado de conocimiento sobre el TLC-CA fue escaso. La carencia de normativa se manifestó sobre todo en el control de la publicidad y el financiamiento de la campaña, así como en la ausencia de reglas expresas e inequívocamente formuladas, en torno a la participación de funcionarios públicos, la prelación de los distintos tipos de convocatoria y los límites a la aplicación supletoria del Código Electoral.

La aspiración de gestión y representación política responsables tuvo resultados poco satisfactorios para la democracia costarricense. Como en años anteriores, continuó la baja productividad legislativa, a pesar de la coordinación con el Poder Ejecutivo y la conformación de una coalición multipartidista con mayoría parlamentaria. En

este Informe se analiza por primera vez la relación entre la "oferta" y la "demanda" legislativas. El análisis se basa tanto en los proyectos aprobados por la Asamblea, como en aquellos que podrían conformar la agenda de iniciativas, necesarias para avanzar hacia el logro de las metas del desarrollo humano. El estudio demuestra que un buen número de las leyes aprobadas no corresponde a las más requeridas, mientras que muchas de las más demandadas continuaron pendientes de aprobación.

La promulgación de leyes relevantes se agilizó al final del período legislativo, por la ratificación del TLC-CA y por la urgencia de aprobar su agenda de implementación. También disminuyó el tiempo promedio de emisión de una ley. Sobre estas leves mejoras se sustentó la alianza pro TLC que logró mantener el Gobierno, el llamado G-38, aunque se conformó de modo estricto en torno a los temas propios del Tratado. Ello demuestra que la alineación de propósitos reduce los obstáculos entre diferentes actores frente a la aprobación de leyes, aun en ausencia de cambios institucionales. No obstante, para que la productividad del sistema político no dependa exclusivamente de la voluntad de los partidos, los cambios institucionales resultan imprescindibles.

El análisis comparativo muestra que, en términos generales, las reglas parlamentarias en Costa Rica no se alejan de lo que es norma en otras democracias europeas y latinoamericanas. Sin embargo, algunas variables específicas, como el uso de la palabra, la formación de quórum y procedimientos especiales de reiteración, sí son visiblemente deficientes. La reforma de estos aspectos, aparte de tener mayor viabilidad política, podría ser un paliativo para la falta de agilidad y eficacia del Parlamento.

La información disponible para valorar la administración de justicia enfrentó serias limitaciones. La demanda por los servicios del sistema creció significativamente y superó, por primera vez, la barrera del medio millón de casos, lo que afectó el rendimiento del sistema, pese a los esfuerzos por dotar de mayores recursos al Poder Judicial. Por segundo año consecutivo las absoluciones excedieron a las condenas. Se determinó que un factor que influyó en ese resultado fue la adopción de las medidas alternativas previstas en el Código Procesal Penal de 1998. La acumulación de expedientes y el aumento en la duración de los recursos de casación en la Sala Tercera se mantuvo, aunque la tendencia pareció revertirse en los últimos meses del 2007.

El desempeño de la democracia en torno a la aspiración de participación y rendición de cuentas fue, en el balance, positivo. El referéndum generó una activa participación de las instituciones de control político, jurídico

y administrativo. Los diferentes pronunciamientos de entidades como el TSE, la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, entre otras, fueron propiciados tanto por gestiones de otras instancias como por denuncias de particulares, y registraron por primera vez, una interacción de posiciones opuestas entre sí.

La democracia como forma de convivencia social dio señales de revitalización, en especial por la novedosa experiencia organizativa que significó la campaña en torno al referéndum. El bajo perfil de los partidos políticos fue compensado por la irrupción de una diversidad de organizaciones ciudadanas que participaron activamente en el proceso y desarrollaron novedosos repertorios de acción colectiva. La actividad ciudadana alrededor del referéndum no se vio reflejada en un aumento del número de protestas sociales comparable a las ocurridas en períodos previos de alta movilización social. Aun así, temas relacionados con el TLC-CA dominaron las acciones colectivas y reafirmaron el hecho de que en el país las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a determinadas leyes y acciones del Estado.

Por último, en materia de política exterior el fortalecimiento de Costa Rica como actor internacional continuó en el 2007 y cosechó logros específicos, el más importante de ellos la elección del país como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, el país siguió ampliando sus fronteras diplomáticas, extendió sus relaciones con nuevos países árabes y africanos, y consolidó acuerdos con China. Las iniciativas nacionales en el ámbito multilateral rindieron frutos específicos sobre todo en lo concerniente al posicionamiento de valores relevantes para el desarrollo humano, la conservación del ambiente y la inversión social. La integración regional y la inserción internacional se fortalecieron con la ratificación del TLC-CA y las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. También se reactivó la agenda bilateral con Panamá y Nicaragua.

El 2007 fue un año de gran actividad política, en el que las instituciones democráticas fueron puestas a prueba y, en términos generales, salieron airoso. Como resultado del referéndum, se cosecharon nuevas experiencias, que abrieron espacios de la vida política a la participación ciudadana. No hay claridad aún sobre las implicaciones futuras de estos avances, ya que no hay indicios de un realineamiento partidario sólido de parte de la ciudadanía. Tampoco surgieron nuevos cuadros de liderazgo u opciones de organización que tiendan a la reconfiguración del sistema de partidos. Persiste la preocupación ante el alto grado de irresolución en el Parlamento.

VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El balance del sistema político, en el 2006, reveló que las aspiraciones relativas al fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano fueron insuficientes. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora (sistema electoral y representación política) los resultados fueron preocupantes, y no pudieron ser compensados por los logros obtenidos en relación con esas y otras aspiraciones.

Los ámbitos del desempeño democrático, mejor evaluados por el Informe, fueron el sistema de administración de justicia y la política exterior. Las insuficiencias registradas no impiden reconocer los logros obtenidos: la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política, la mejora en los indicadores del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas

en la agenda de discusión internacional. En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en sus relaciones recíprocas. En términos del impacto de estas medidas, los resultados del primer año de gobierno fueron modestos.

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, así como sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.

»» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

»» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, 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 realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía de proteger sus derechos, y crean nuevas oportunidades de mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y plantea sus iniciativas al Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y de 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 a 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 extranjeros). 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 busca dilucidar cuánto se acercó la democracia costarricense, en el 2007, a la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas en el campo político. Dichas aspiraciones reflejan el derecho de cada persona a disfrutar del conjunto de capacidades básicas que potencian el desarrollo humano. En lo político, esas capacidades transforman a las personas en agentes capaces de identificar y escoger el tipo de vida que desean llevar (O'Donnell, 2004). Esta capacidad, expresada en la atribución legal de escoger, es el mínimo común denominador de la igualdad democrática. Se compone de un conjunto básico de derechos políticos (de expresión, asociación, y acceso a la información), civiles (en relación con otros individuos) y sociales (de bienestar básico para evitar que haya exclusión funcional de individuos).

De lo anterior se deriva que el Informe entiende la democracia como una forma de convivencia social que trasciende los alcances meramente procedimentales del régimen político. El fortalecimiento democrático, consecuentemente, incorpora una lectura del ejercicio del poder en la sociedad y de las relaciones que conlleva. De la democracia se espera que reúna un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que su organización y ejercicio sean respetuosos y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Se entiende por democracia:

- Un régimen político donde los gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones del sistema electoral y de partidos políticos, y de democracia participativa, 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 que 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 relacionadas principalmente con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

El hecho político más significativo del 2007 fue la realización, el 7 de octubre, del primer referéndum en la historia nacional democrática. De ahí que el capítulo procure como enfoque principal, una mejor comprensión del referéndum para la ratificación del *Tratado de Libre Comercio con Centro América, Estados Unidos y la República Dominicana* (en adelante, TLC-CA),

sus implicaciones y consecuencias. Con ese propósito valorará los elementos coyunturales de rigor, pero además, los analizará cuidadosamente, de acuerdo con una perspectiva comparada, para derivar lecciones que propicien el refinamiento de los preceptos que rigen este mecanismo participativo.

Aunque el referéndum es un hecho que corresponde a la aspiración de democracia participativa, sus efectos también alcanzan otras aspiraciones, entre ellas, la convivencia ciudadana y el sistema electoral de partidos. De ahí que este hecho histórico se analice ampliamente a lo largo del capítulo. En la sección sobre sistema electoral y partidos políticos se ofrece un análisis sucinto de las inconsistencias relacionadas con el material electoral en el referéndum, a fin de valorar, en la misma forma que se hizo en el Informe del 2006 con respecto a las elecciones presidenciales, los alegatos de sectores opositores con respecto a la integridad de los resultados (el documento más amplio se incorpora como un aporte especial al final de este capítulo). También se ofrece una comparación de los resultados electorales del referéndum con los obtenidos en la elección nacional del 2006, para examinar las implicaciones del proceso participativo sobre el sistema electoral y los partidos políticos.

La sección correspondiente a la democracia participativa presenta los resultados de un estudio cualitativo sobre la experiencia del referéndum,

desde la perspectiva de los ciudadanos. Dicho estudio permite una mejor comprensión de lo que representó este primer ejercicio de democracia participativa para quienes votaron a favor o en contra de la ratificación del Tratado, así como para los que se abstuvieron de emitir su voto. También se presenta, en esta sección, un resumen del instrumento normativo del referéndum en perspectiva comparada que resalta sus particularidades en Costa Rica, sus deficiencias, y posibilidades de mejoría (el documento más amplio se incorpora como un aporte especial al final de este capítulo).

La sección de participación y rendición de cuentas examina la aplicación de los mecanismos que se activaron en ese ámbito durante el proceso de referéndum. Entre otros, se analizan los casos de la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, todos actores de peso en diversas gestiones de control horizontal, activadas como consecuencia de este proceso. En la sección de convivencia ciudadana se analizan las instancias de acción colectiva, evidenciadas en el 2007, y los efectos que sobre ellas tuvo la campaña del referéndum. Finalmente, como contribución especial, se presenta un resumen del perfil organizativo y político de las dos tendencias activas en esa campaña, a partir de documentos elaborados por protagonistas de los movimientos del SÍ y del NO (los documentos originales están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr).

Pero el capítulo no se limita al referéndum, continúa con el seguimiento de los temas y las variables introducidas en ediciones anteriores del Informe, atinentes a las distintas dimensiones de la democracia. En relación con el tema de la administración de justicia el capítulo presenta los indicadores agregados que valoran su desempeño durante el 2007. Al igual que en períodos anteriores, esta sección procura ofrecer elementos objetivos para juzgar el rendimiento del Poder Judicial, a la luz de una creciente percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. Se analiza, también, el flujo de expedientes en oficinas de primera instancia, para profundizar

posteriormente en la materia penal, y se adiciona un primer intento de valorar, mediante estadísticas, la impunidad y su relación con las expresiones de inseguridad ciudadana. Además, por primera vez, se presenta un análisis descriptivo de la administración de justicia en materia de violencia doméstica. El presente capítulo no aborda el tema constitucional ni sus repercusiones en el sistema político costarricense, tarea que continúa pendiente para futuras entregas del Informe.

En la sección de gestión y representación política responsables se presenta un novedoso análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios en Costa Rica, cuya finalidad principal es determinar si existen, en ese sistema, particularidades institucionales cuya reforma podría devenir en una mayor fluidez y efectividad del aparato representativo. Esta inquietud responde a la decreciente productividad legislativa reseñada en informes anteriores, responsable, entre otros factores, de la imagen deprimida sobre el primer poder de la República y sus integrantes que expresa la población. La sección confirma la problemática de la productividad legislativa durante el 2007, mediante el análisis de la producción de leyes en ese período, tanto desde la perspectiva de los proyectos aprobados, como es usual en el Informe, como desde la perspectiva, estimada por primera vez, de una agenda potencial de implementaciones.

Por último, en el área de política exterior el capítulo se detiene en el análisis del viraje de estilo y contenido, introducido por la administración Arias Sánchez. Esto incluye la reinserción del país en la corriente multilateral con el reconocimiento de China, el cambio de la sede diplomática en Israel y el establecimiento de relaciones con un conjunto de países del mundo árabe. La sección también analiza la relevancia de la aprobación del TLC-CA y la apertura de negociaciones para el tratado de asociación centroamericana con la Unión Europea. Estos eventos se contextualizan al tenor de las relaciones nacionales con el resto de la región centroamericana y latinoamericana.

Sistema electoral y de partidos

En relación con el tema sobre el sistema electoral y de partidos políticos se estudia la capacidad de las instituciones de garantizar el ejercicio de un voto libre e informado y de crear amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos. Asimismo, se examina la posibilidad del sistema electoral de garantizar resultados electorales que respondan a las preferencias ciudadanas, así como sus atribuciones en relación con la aplicación de mecanismos eficaces de control del financiamiento político. Desde esta perspectiva, en esta sección se analiza el proceso electoral del referéndum sobre el TLC-CA, por ser la primera vez que se aplica este mecanismo de democracia directa en el plano nacional. En particular, interesa examinar el papel desempeñado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como juez y organizador del proceso, y el papel asumido por los partidos políticos.

El surgimiento de mecanismos de participación directa, a menudo, se presenta como una consecuencia del desencanto frente a las instituciones democráticas representativas y las élites que las detentan (Barczak, 2001; Mendelsohn y Parkin, 2001a)¹. Aun si esta contraposición de las dos expresiones democráticas, la directa y la representativa, fomenta un razonamiento de suma cero, que subvalora el potencial que tienen de actuar complementariamente, sirve para ilustrar las tensiones que comporta su coexistencia dentro de un mismo régimen político.

Los mecanismos directos, como su nombre sugiere, procuran la expresión política ciudadana sin mediación de representantes, sin embargo es cierto que la movilización política requiere de organización, y que son propiamente los representantes y sus instituciones -los políticos y los partidos- los que mejor posicionados se encuentran para facilitarla. Al mismo tiempo, la instancia democrática directa crea oportunidades para el surgimiento de nuevos liderazgos que pueden articular mayorías fuera de las esferas representativas

tradicionales. Dichos liderazgos pueden servir o no para lograr una reorganización posterior del sistema representativo, dependiendo de las circunstancias. En todo caso, es claro que la convivencia de ambas modalidades democráticas tiene múltiples implicaciones prácticas para el sistema electoral de partidos. De ahí que la primera tarea para el capítulo sea valorar el impacto que el referéndum del 2007, como primera experiencia de democracia participativa a escala nacional en el país, tuvo sobre el sistema electoral y de partidos políticos.

En este contexto destacan dos elementos importantes, por una parte la limitada participación de los partidos políticos en las etapas de organización y deliberación propias del referéndum, pues su principal aporte fue la asignación de un nutrido número de fiscales en el nivel nacional. Por otra parte, sobresale el hecho de que al ser sometido a prueba el sistema electoral, y a pesar de las carencias mencionadas en la legislación, sumadas a la novedad de este instrumento, el proceso como tal y sus resultados no se vieron afectados y contaron, finalmente, con una opinión ampliamente favorable.

El referéndum fue una elección limpia, con resultados ajustados

Al igual que en las elecciones presidenciales de febrero de 2006, el referéndum sobre el TLC-CA de octubre 2007 tuvo un resultado estrecho. El Tratado

de Libre Comercio fue aprobado por el 51% de los votos válidos, una diferencia superior a los tres puntos porcentuales en relación con los votos obtenidos por los opositores (cuadro 5.2). Sin embargo, a diferencia de las elecciones del 2006, no se abrió un período de varias semanas de incertidumbre, como producto de los cuestionamientos hechos al resultado y del escrutinio manual de votos. En términos generales, los resultados fueron rápidamente aceptados por la mayoría de los actores políticos y por la mayoría de las y los ciudadanos.

Un reducido sector de políticos e intelectuales cuestionó la limpieza electoral. Argumentaron parcialidad, por parte de la autoridad electoral, en sus decisiones (especialmente, respecto a la participación del Gobierno y el control de la publicidad y el contenido de las informaciones periodísticas) y adujeron la ilegalidad del proceso de convocatoria. También cuestionaron un conjunto de inconsistencias en los resultados de algunos centros de votación y presentaron un conjunto de denuncias ante el TSE. Las denuncias fueron desestimadas por el TSE y por la Sala Constitucional.

En virtud de estas denuncias, el Informe se dio a la tarea de investigar si realmente existieron evidencias de irregularidades en las juntas receptoras de votos (JRV) y, en caso de haberlas, si estas irregularidades fueron de tal magnitud, que pudieron haber influido en el resultado electoral. Si esta fuera

la situación, el referéndum no podría catalogarse como un proceso electoral limpio. De acuerdo con la metodología de investigación introducida por el Estado de la Nación en el Decimotercer Informe, para las elecciones del 2006, se efectuó un estudio de inconsistencias presentes en el material electoral del referéndum. En esta ocasión, se afinó el análisis mediante la creación de una escala de riesgo electoral.

La principal conclusión del estudio es que el resultado electoral del referéndum reflejó las preferencias ciudadanas. Se trató de una elección limpia. No hay evidencia que demuestre la existencia de una acción sistemática y, presumiblemente dolosa, para alterar los resultados de la votación. Hubo, sin embargo, problemas detectados en el material electoral, especialmente la ausencia parcial o total del respaldo documental - acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre en las juntas receptoras de votos-. No obstante, la certeza del resultado de la votación no se vio sustantivamente afectada por dichas inconsistencias. Su incidencia, dentro del total de mesas receptoras, fue relativamente baja. Más aún, las diferencias que potencialmente podrían haber surgido en los resultados por la presencia de inconsistencias graves (consignadas en muy pocas juntas receptoras de voto) no mostraron un patrón definido que diera ventaja a alguna de las fuerzas electorales del referéndum.

CUADRO 5.2

Nivel de participación ciudadana en las elecciones nacionales de 2006 y el referéndum TLC-CA de octubre de 2007

Asunto	Elecciones presidenciales (feb 2006)	Elecciones legislativas (feb 2006)	Referéndum TLC-CA (oct 2007)	Diferencia referéndum- presidenciales
Juntas receptoras de votos	6.163	6.163	4.932	-1.231
Padrón electoral	2.550.607	2.550.607	2.654.493	103.886
Votos válidos	1.663.224	1.628.824	1.572.603	-90.621
Nivel de abstención (%)	34,8	36,1	40,8	Aumentó 6 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia con base en los escrutinios definitivos del TSE.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LIMPIEZA ELECTORAL DEL REFERÉNDUM

Véase el aporte especial al final de este capítulo.

A pesar de que un nivel de participación electoral de casi el 60% del padrón puede considerarse alto, en ausencia de sanciones por la abstención, y en vista de lo complejo de la temática, es importante señalar que el abstencionismo se incrementó más de seis puntos porcentuales con respecto a los procesos electorales de febrero de 2006. Aún si se objetara que los niveles de abstención entre estos eventos no son comparables por tratarse de procesos de distinta naturaleza, la comparación con otros países latinoamericanos demuestra que el nivel de participación, en el referéndum, estuvo por debajo del promedio regional para procesos de consulta ciudadana (gráfico 5.1). Debe manifestarse, sin embargo, que en algunos de los países sudamericanos, que ostentan niveles de participación más altos, existen sanciones a la abstención electoral.

En virtud de que la facilitación del derecho ciudadano de elegir y ser electo en condiciones de igualdad, es un elemento crítico de las aspiraciones relativas al sistema electoral, otro tema por considerar es el del financiamiento político. La profundización democrática requiere de los mecanismos suficientes para asegurar, en la medida de lo posible, el acceso equitativo de diversos grupos sociales a la contienda política, y el control necesario para garantizar que las donaciones del sector privado no se constituyan en fuentes de influencias no deseadas.

En el tema del financiamiento político el principal hallazgo corresponde al hecho de que el proceso electoral del referéndum se desarrolló en el marco de una situación inconveniente: carencia de financiamiento público y de controles sobre el financiamiento privado. En efecto, la Ley 8492 de Regulación del referéndum no previó financiamiento público para las partes enfrentadas en la consulta. Tampoco estableció controles sobre el financiamiento privado, con excepción de un límite (fácilmente

evadible) al monto de las donaciones privadas. Según el artículo 20 de la Ley se estableció, como límite máximo a las aportaciones de personas físicas y jurídicas, el equivalente a veinte salarios base. Al permitirse las donaciones por parte de personas jurídicas, la posibilidad de controlar el rompimiento del tope del financiamiento se diluyó (Ver aporte especial sobre el marco jurídico del referéndum al final del capítulo).

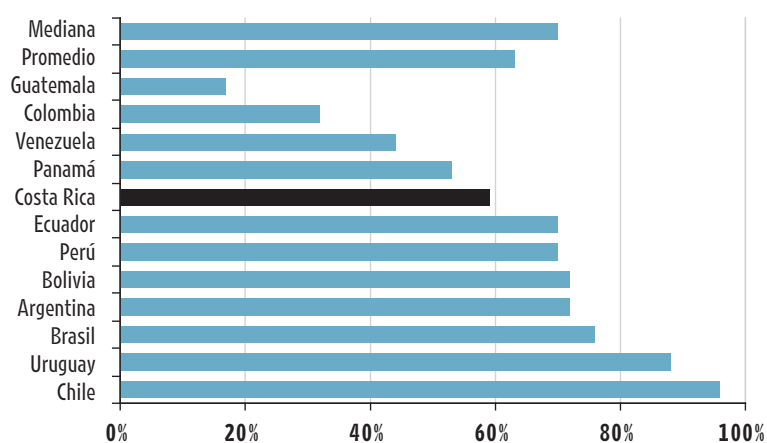
Hubo algunas acciones de financiamiento estatal, como la realización de debates en Canal 13 y la provisión de transporte gratuito, esto último gracias a la gestión del TSE con el sector de los transportistas (sin que la Ley hubiera previsto algo al respecto). Sin embargo, en términos generales, el financiamiento público fue mínimo, por lo que los contendientes (el SÍ y el NO) tuvieron que recurrir enteramente a un financiamiento privado (no controlado) para poder solventar los gastos electorales. Aunque no existe un estudio al respecto, por la naturaleza de sus partidarios, el SÍ contó con una evidente ventaja en materia de financiamiento político. El gasto en publicidad de medios del SÍ, durante la campaña, fue varias veces superior al gasto del NO (Semanao Universidad, 2007).

Ahora bien, una total y absoluta igualdad del gasto publicitario, así como la meta de absoluta igualdad política que la inspira, por más noble y deseable que fuera, se consideraría altamente elusiva, por la distribución de recursos, habilidades, e incentivos presentes en las sociedades contemporáneas (Dahl, 2006). Por lo demás, no es cierto que exista una relación lineal entre el gasto publicitario y el éxito electoral (González, 2006). Los resultados del referéndum lo demuestran: la diferencia del presupuesto electoral no guardó relación con los estrechos márgenes electorales obtenidos por los grupos en contienda. Lo mismo podría decirse del desenlace de las elecciones presidenciales del 2006. Los efectos de la publicidad no siempre son predecibles y, en ciertos casos, pueden ser contraproducentes.

Por otra parte, la desproporción en propaganda no se reprodujo en la cobertura

GRAFICO 5.1

América Latina: participación promedio en procesos^{a/} de democracia directa. 1978-2007



a/ Los años en que se celebraron los procesos de democracia directa en cada país son los siguientes: Guatemala (1994 y 1999); Colombia (1990, 1997 y 2003); Venezuela (1999, 2000 y 2004); Panamá (1983, 1992, 1998 y 2006); Costa Rica (2007); Ecuador (1978, 1986, 1994, 1995, 1997, 2006 y 2007); Perú (1993); Bolivia (2004 y 2006); Argentina (1984); Brasil (1993 y 2005); Uruguay (1980, 1989, 1992, 1994, 1996, 1999, 2003 y 2004); Chile (1980, 1988 y 1989). La temática que se ha decidido mediante cada uno de estos procesos ha sido de gran diversidad (por ejemplo: reformas constitucionales, aprobación de Constituciones Políticas, aprobación de sistemas electorales, derogación de leyes y revocatoria de mandatos presidenciales, entre otros).

Fuente: Zovatto, 2007.

noticiosa de los medios masivos de comunicación. El monitoreo de las informaciones difundidas por los distintos medios de comunicación colectiva nacionales, efectuado por el TSE, demuestra que la difusión de información neutral sobre el Tratado prevaleció sobre aquella favorable a cualquiera de las dos tendencias, aunque su divulgación no fue uniforme en los distintos medios (véase la siguiente sección para una discusión más detallada de la cobertura de los medios). Finalmente, no debe subestimarse el potencial de los medios de difusión alternativos con bajas barreras de acceso, como los disponibles en la red Internet, que tuvieron un papel importante durante la campaña del referéndum.

Los partidos políticos no fueron los actores dominantes

Desde el punto de vista de la actividad electoral, el referéndum significó una clara revitalización, tal y como quedó manifiesto en las múltiples instancias de participación electoral organizadas alrededor del evento (ver sección de convivencia ciudadana). Dicha participación no se limitó a las formas tradicionales, sino que mostró un imaginativo aprovechamiento de nuevos medios como los sitios Web, los *Blogs*, videos y otras herramientas disponibles en la Internet. Debe recalarse que dicha participación no siempre fue constructiva, pues ambos bandos desarrollaron campañas negativas con lenguaje y simbologías que polarizaron el debate y exacerbaron los ánimos. Sin embargo, la revitalización de la participación ciudadana no implicó necesariamente el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Para valorar el impacto de la participación en el sistema de partidos es preciso delimitar la organización política, que surgió alrededor de la campaña del referéndum, las coaliciones que representaron las tendencias del SÍ y del NO, respectivamente, y el papel que en ellas jugaron los partidos políticos.

Tanto las fuerzas del SÍ como las del NO fueron heterogéneas y debe señalarse, para los efectos de este apartado, que los principales protagonistas de la

campaña no fueron los partidos políticos ni sus cuadros de liderazgo (Martí, 2008; Trejos, 2008). Una vez convocado el referéndum, el espacio de la discusión se trasladó fuera del Parlamento, con lo que los partidos presentes en el Congreso perdieron protagonismo y las estructuras partidarias extra-Congreso carecían de los recursos y de la organización necesarios para soportar la responsabilidad que implica una campaña electoral. En este contexto, el Gobierno tuvo un papel importante en el ámbito del SÍ, mientras que un conjunto de académicos y dirigentes sociales lo tuvieron en el NO. Ambas partes crearon estructuras políticas y organizativas independientes de los partidos. En el lado del NO surgieron los Comités Patrióticos, una vasta red de organizaciones locales auto-declarada independiente de cualquier partido. Además, los sindicatos tuvieron un papel central en la organización y financiamiento del Movimiento Patriótico del NO y otras organizaciones campesinas, culturales y de mujeres fueron participantes activos (Trejos, 2008).

La Alianza Ciudadana por el SÍ se articuló con representantes del Gobierno, los partidos políticos afines al Tratado, y un conjunto de organizaciones del ámbito productivo. En principio, dentro de la Alianza, los partidos políticos contaron con representación formal en la conducción del movimiento pero su papel organizacional fue mínimo, especialmente en lo concerniente a la movilización de las bases (Martí, 2008). Además, la participación del Gobierno en la Alianza tampoco implicó el pleno involucramiento del partido oficialista, por la reacia oposición al Tratado de parte de importantes líderes pertenecientes a esa organización. Es preciso apuntar, sin embargo, que los partidos sí tuvieron un papel importante en el reclutamiento de fiscales de mesa, para participar en la jornada electoral, pues una suma superior al 95% de los miembros de mesa fueron inscritos por ellos (las organizaciones sociales lograron acreditar una proporción mínima de fiscales, cerca de 1.500, en comparación con, los más de 50.000, aportados por los partidos).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS MOVIMIENTOS DEL SÍ Y DEL NO

Véase Martí, 2008 y Trejos, 2008 en www.estadonacion.or.cr

La relativa ausencia de los partidos en el componente organizativo del referéndum es consecuencia, en gran medida, de la naturaleza de ese proceso. La votación en un referéndum no persigue la selección de representantes, agrupados en partidos, para formar un gobierno. Tampoco presenta al electorado un conjunto tan amplio de temas que requiera la identificación con una agenda programática como la que los partidos suelen presentar. De ahí que, en el referéndum, son mucho menores las barreras que se imponen a la participación de grupos distintos a los partidos (cuadro 5.3). Crucialmente, en las elecciones nacionales, los partidos tienen el monopolio constitucional sobre la presentación de cargos públicos y acceso al financiamiento político (si cumplen con requisitos mínimos de apoyo electoral). En cambio, en un referéndum, todas las personas están en pie de igualdad, y los partidos no son un intermediario obligado para canalizar su preferencia política. Finalmente, en Costa Rica no hay financiamiento público para los contendientes en un referéndum.

Resultados del referéndum confirman una situación política incierta

Si los resultados del referéndum son parte de las tendencias políticas que en años recientes se han venido desarrollando en Costa Rica, es posible analizarlos por medio de la comparación de los resultados del referéndum con los de procesos electorales más cercanos en el tiempo, a saber: las elecciones nacionales de febrero de 2006. Hay que recordar que, en esa ocasión, la campaña giró, en gran parte, alrededor del tema del TLC-CA; los candidatos presidenciales con más arrastre electoral (Ottón Solís y Oscar Arias) se pronunciaron explícitamente sobre el Tratado y fueron cabezas visibles del SÍ y del NO. De ahí que sea posible hacer algunas inferencias respecto al apoyo

CUADRO 5.3

Procesos de las elecciones presidenciales y del referéndum

Ámbito	Elecciones nacionales	Referéndum
Propósito	Formación de gobierno	Decisión sobre asunto de interés público
Criterio de victoria	Pluralidad de votos Ejemplos: PAC 39% PLN 40%	Mayoría absoluta de los votos válidos 50% + 1
Actores	Monopolio de partidos sobre la presentación de candidatos a puestos públicos	Gobierno, partidos, organizaciones cívicas participan fijando posición sobre el tema en consulta
Financiamiento político	Partidos tienen acceso a financiamiento público	No hay financiamiento público para las partes
Requisito	Neutralidad de Gobierno en el debate político	Funcionarios públicos pueden participar, pero sin utilizar recursos públicos

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2008b.

partidario, si se correlacionan en el nivel agregado los grupos que apoyaron a los partidos en las elecciones del 2006 con los que respaldaron las dos tendencias del referéndum.

Cabe aclarar, sin embargo, que dicha correlación toma en cuenta las limitaciones que supone la asimilación de dos procesos electorales que por sus diferencias no son directamente comparables. No obstante, el análisis no pretende derivar conclusiones acerca del comportamiento de los electores como individuos, sino en el nivel agregado de las tendencias mostradas por el electorado. Si se evalúa la diferencia existente entre las tendencias -del SÍ y del NO- en distintos momentos -la elección del 2006 y el referéndum- pueden concluirse, con base en las diferencias de los resultados electorales, algunos aspectos relativos al apoyo obtenido por los partidos.

En esta perspectiva, la pregunta que interesa responder es la siguiente: ¿cuál de las fuerzas políticas se fortaleció en relación con las elecciones nacionales de febrero de 2006? Ciertamente, el TLC-CA fue aprobado en el referéndum, pero esto no significa que las fuerzas políticas detrás del SÍ se hubiesen fortalecido en comparación con la situación que mantenían dieciocho meses atrás. Podrían haberse debilitado, pero no lo suficiente como para perder la votación. Las fuerzas alrededor del NO perdieron el referéndum pero,

en comparación con las elecciones de febrero de 2006, podrían haber expandido su arrastre electoral, aunque no lo suficiente como para triunfar. El análisis que se efectúa en este acápite muestra que, precisamente, la situación descrita en las líneas anteriores fue la que ocurrió en el referéndum (detalles metodológicos en el capítulo 7).

En la perspectiva electoral, los partidos que apoyaron públicamente al SÍ (un sector importante de Liberación Nacional, el Movimiento Libertario, algunos sectores del PUSC, y otros minoritarios de centro-derecha) vieron cómo disminuía su apelación electoral en relación con los votos obtenidos en las elecciones nacionales presidenciales y, especialmente, legislativas del 2006 (cuadro 5.4). Los partidos que apoyaron públicamente al NO (Acción Ciudadana y otros minoritarios de centro-izquierda) lograron importantes avances en su apelación, y atrajeron los votos de electores que en las elecciones nacionales no apoyaron ninguna de las tendencias con respecto al Tratado (Vargas, 2008b).

Cabe indicar que, aunque perdió en el referéndum, en todos los municipios del país la apelación electoral del NO al Tratado creció en relación con la obtenida en los comicios nacionales del 2006, aunque esa ganancia fuera insuficiente para obtener el triunfo. En contraste, las fuerzas del SÍ experimentaron importantes retrocesos en la

mayoría de los municipios, a pesar de que retuvieron el apoyo suficiente para ganar el referéndum (gráfico 5.2).

El análisis comparativo de los resultados electorales de ambas campañas señala tres factores predictivos del resultado del referéndum, estadísticamente significativos²: el abstencionismo, el índice de desarrollo humano, y el tamaño relativo del cantón. En términos generales, en los cantones urbanos y de mayor desarrollo humano fue donde la apelación electoral del NO creció menos, mientras que aquellos que registraron un alto nivel de abstencionismo lograron un mayor nivel de crecimiento (mapa 5.1). En otras palabras, el NO obtuvo sus más grandes éxitos en las zonas de menor desarrollo humano, más rurales y donde hubo mayor aumento del abstencionismo. Como estas zonas han sido baluartes de los partidos tradicionales (PLN-PUSC) se colige que una parte del electorado más tradicional se abstuvo de participar en el referéndum, en beneficio del NO. No obstante, la abstención también favoreció al NO en los cantones de mayor desarrollo humano, como consecuencia del debilitamiento en la apelación electoral del SÍ.

Esta perspectiva permite afirmar que, los resultados electorales del referéndum prolongaron la incierta situación política creada por los comicios de febrero de 2006. Los actores dominantes en el equilibrio de fuerzas políticas

CUADRO 5.4

Resultados^{a/} de las elecciones presidenciales, legislativas y el referéndum. 2006 y 2007

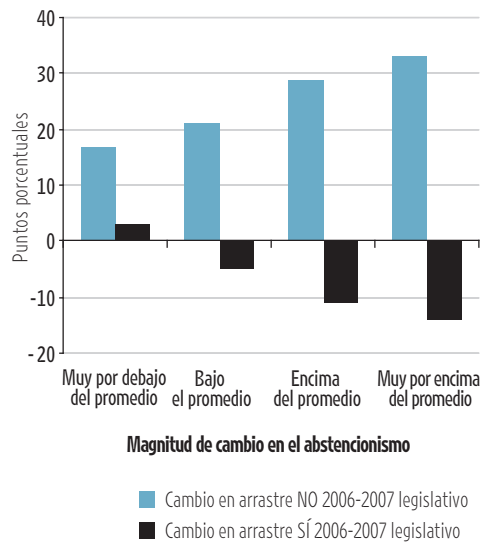
Asunto	Elecciones presidenciales (feb 2006)	Elecciones legislativas (feb 2006)	Referéndum TLC-CA (oct. 2007)	Cambio 2006-2007
Porcentaje votación obtenida por las fuerzas políticas que apoyaron el Sí	54,7	54,9	51,2	-3,5% presidencial -3,7% legislativo
Porcentaje votación obtenida por las fuerzas políticas que apoyaron el NO	39,9	27,9	48,1	+8,2% presidencial +20,2% legislativo
Porcentaje votos no adjudicables	5,3	34,8	0,6	-4,7% presidencial -34,8% legislativo

a/ El procedimiento para la comparación de resultados es el que se explica en el capítulo 7.

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 5.2

Cambios en el arrastre electoral del SÍ y del NO en los municipios según la magnitud del cambio^{a/} en el abstencionismo. 2006 y 2007

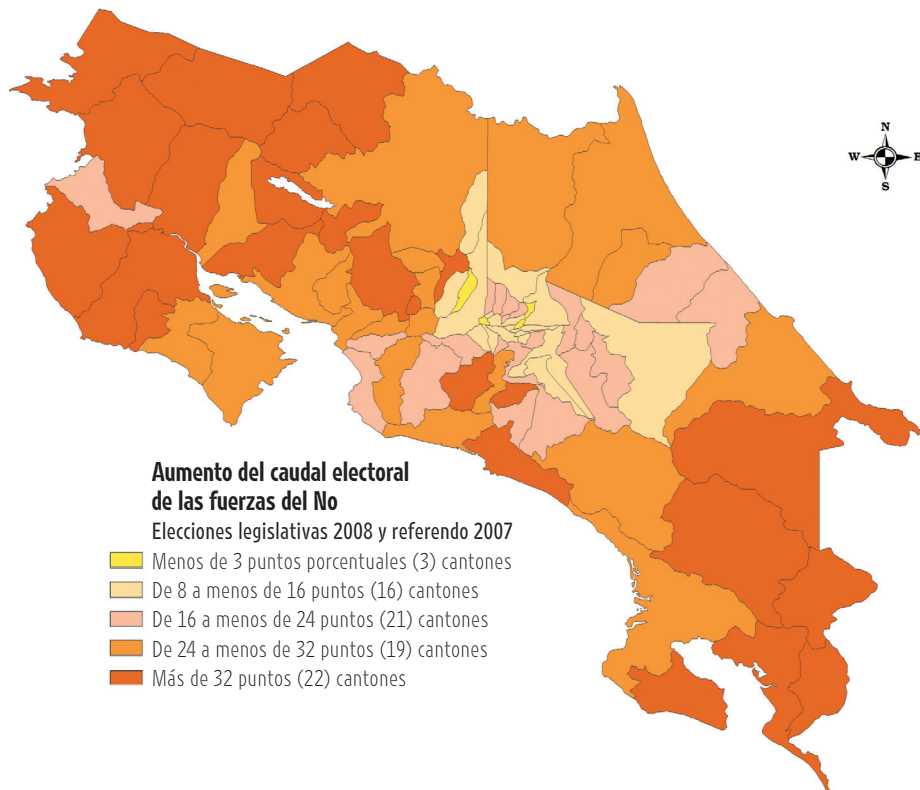


a/ El promedio del cambio en el abstencionismo por municipio entre las elecciones de febrero de 2006 y el referéndum es de 7,2 puntos porcentuales. Los niveles están definidos a partir de desviaciones estándar (3,4). Muy por encima (o por debajo) del promedio: una o más desviaciones estándar hacia abajo (arriba) del promedio.

Fuente: Vargas, 2008b.

MAPA 5.1

Comparación del resultado electoral de la elección legislativa del 2006 y el referéndum sobre el TLC-CA del 2007



Fuente: Vargas, 2008b.

resultantes, el PLN y el PAC, enfrentan desafíos importantes. Aunque el grueso del PLN formó parte de la coalición ganadora, el triunfo electoral se logró con el apoyo de varios partidos que no serán aliados en las elecciones del 2010. El PAC tiene el reto de retener el apoyo que ha recogido reiteradamente en la arena electoral, incluido el referéndum, pero en un ámbito de opinión pública que, de acuerdo con encuestas recientes, (CID-Gallup, 2007) parece estar restándole simpatía. Enfrenta, además, el reto de levantar la moral de sus partidarios después de la derrota obtenida en el referéndum, una contienda que se planteó como total.

Además el proceso del referéndum no parece haber producido nuevas opciones partidarias. Los cuadros de liderazgo surgidos durante la campaña, o bien procedieron de los partidos mayoritarios o basaron su fortaleza en el repudio de estos. Aunque la red de organizaciones locales del NO mantiene un importante poder de movilización enfrenta los retos de todo movimiento social si desea traducirlo al ámbito político: la institucionalización de sus estructuras (Tarrow, 1994), algo de lo cual no ha dado muestras hasta ahora.

Referéndum crea un panorama complejo para la autoridad electoral

Uno de los resultados del estudio de grupos focales con ciudadanos fue la revelación de un panorama complejo en torno a la percepción de los votantes, con respecto al papel desarrollado por el TSE (detalles metodológicos en el capítulo 7). La mayoría de los participantes en las sesiones respalda la labor desempeñada por el Tribunal, especialmente los que favorecieron al SÍ o se abstuvieron de votar. Para esos sectores el TSE hizo lo que debía hacer: cumplió con su papel. Aún entre sectores del NO existen asociaciones importantes del TSE con aspectos como sinceridad, empatía y confort relacionados con el orgullo por la democracia costarricense.

Sin embargo, otros partidarios del NO expresan una percepción relativamente crítica del papel desempeñado

por el TSE. A pesar del respaldo general a su labor, se le achaca al Tribunal un débil control de la campaña, la existencia de irregularidades en el conteo de votos, y la falta de información sobre el proceso de referéndum. Por ejemplo, se le cuestiona que no controlara ni el tono de las tendencias, ni la equidad del gasto en sus campañas publicitarias. También se le critica su falta de firmeza para evitar la difusión de noticias, supuestamente tendenciosas, durante el período de tregua publicitaria.

Cabe acotar que algunas de estas percepciones parten de un concepto equívoco respecto de las atribuciones del TSE. El Tribunal está limitado en su capacidad de llenar los vacíos que presenta la legislación que gobierna la materia. Por ejemplo, en lo tocante a las campañas y a la divulgación de información, el Tribunal solo está facultado para controlar los límites de las contribuciones hechas por persona física o jurídica y no para ejercer censura sobre los contenidos, función que, por demás, sería altamente controversial y debatible. El Tribunal tampoco puede exceder sus atribuciones en torno a la tregua publicitaria, cuya restricción alcanza solamente la propaganda y la divulgación de encuestas (sobre las atribuciones del TSE, véase el aporte especial al final de este capítulo).

No obstante, las inconformidades señaladas, que a su vez recogen expresiones similares vertidas en los medios de comunicación por diversos actores académicos, políticos, y sociales, reflejan un desencanto que, justificado o no, parece haberse afinado en las percepciones de algunos votantes. Señala una situación que deben reparar las autoridades competentes pues, de llegar a extenderse, podría minar la legitimidad y credibilidad de una pieza crucial del sistema electoral y de la institucionalidad democrática nacional.

Democracia participativa

El referéndum y la iniciativa popular son los únicos mecanismos de democracia directa, existentes en el sistema político costarricense³. Mediante el referéndum, la ciudadanía puede participar y deliberar abiertamente sobre la

aprobación, improbación o derogación de leyes, así como efectuar reformas parciales de la Constitución Política. Desde esa perspectiva la celebración del referéndum sobre el TLC-CA en 2007, constituyó un avance significativo pues inauguró la aplicación de este instrumento de democracia directa en nuestro país. En este proceso tuvo especial relevancia la participación de múltiples y diversos actores sociales y políticos, tanto a favor como en contra del proyecto en discusión.

Un referéndum puede contribuir a la difusión del poder en el sistema político, especialmente con respecto al control de la agenda política, ampliar los puntos de acceso al sistema político y diversificar el conjunto de actores que participan en las decisiones vinculantes. A pesar de que el referéndum se adicionó a la Constitución en el año 2002, no fue sino hasta el 2006 que la Asamblea Legislativa promulgó -bajo admonición de la Sala Constitucional- la reglamentación que hizo posible la aplicación de este instrumento. Esta normativa se complementó con un reglamento del TSE en el 2007⁴. El referéndum para decidir la ratificación del TLC, constituyó la primera oportunidad de poner en práctica esta normativa de democracia directa y deliberación popular, por lo que constituye un hecho histórico.

En esta sección se presenta un análisis de la experiencia del referéndum, que incluye la valoración del electorado que participó en él, mediante la aplicación de la técnica de grupos focales (para detalles metodológicos, véase el capítulo 7), así como la evaluación de las reglas y procedimientos particulares del referéndum, en perspectiva comparada, y el análisis de la coyuntura en que se llevó a cabo.

Resultados exploratorios de un estudio con ciudadanos

La participación efectiva del ciudadano en la democracia directa requiere de su consiguiente politización, entendida como un alto grado de intervención y un nivel adecuado de conocimiento sobre los temas en debate. Desde la teoría democrática, los mecanismos de participación directa tienen sentido

solo si existe una concepción relativamente “optimista” de los ciudadanos, acerca de sus intereses y de la capacidad que ostentan para determinar sus preferencias (Marenghi y Alcántara Sáez, 2007)⁵.

Para obtener una visión sobre la cercanía a esa concepción por parte del electorado que participó en el referéndum, se realizó un estudio cualitativo mediante la modalidad de grupos focales. Aunque los resultados no son representativos, el objetivo principal de la investigación fue entender cómo llegó la ciudadanía costarricense a tomar su decisión con respecto al referéndum, ya sea que se abstuviera o que votara, lo favoreciera o lo adversara. El estudio también exploró cómo vivieron los y las costarricenses la experiencia y cómo evaluaron la actuación del TSE y de otros actores relevantes.

De acuerdo con los hallazgos de la investigación, los participantes consideraron que, el proceso del referéndum fue un ejercicio de democracia que les permitió sentir que eran tomados en cuenta y que, consecuentemente, asumieron con gran seriedad. El referéndum fue calificado como un hecho histórico que suscitó sentimientos de orgullo, dicha, y gusto entre los participantes.

No obstante la compleja temática del Tratado, así como su lenguaje un tanto arcano, generó gran confusión entre los participantes, y limitó el grado de conocimiento que pudieron desarrollar sobre la materia. Esto no fue óbice para que el Tratado se discutiera ampliamente, generalmente en las casas, barrios, y lugares de trabajo, al punto de que los ejemplos y anécdotas que surgieron de esas conversaciones fueron la base de referencia principal, sobre la que justificaron su posición respecto al Tratado y, eventualmente, su decisión de voto. Dadas las condiciones mencionadas en relación con los ciudadanos con poca información, pero con interés en participar, echaron mano en una serie de “atajos” informativos (opiniones de amigos, familiares, compañeros de trabajo, y otros líderes sociales) de bajo costo pero de mucha utilidad al tomar decisiones (Lupia, 1994).

Los panelistas sintieron que lo que se decidía en el referéndum era el futuro del país, entendido desde distintas perspectivas, ya fuera que se favoreciera o se adversara el Tratado. Para los del SÍ el Tratado equivalía al cambio positivo que generaría progreso y prosperidad, tanto en el nivel nacional como individual. Para los del NO el Tratado implicaba el posible desmantelamiento de instituciones que asociaban con el desarrollo solidario del pasado, lo que implicaría el aumento de la desigualdad y el abandono de un modelo exitoso y excepcional

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

Véase Unimer, 2008 en
www.estadonacion.or.cr

La mayoría de los panelistas, percibió el referéndum como un verdadero ejercicio de deliberación y expresión popular. Al mismo tiempo, la población procuró informarse respecto al Tratado aunque recurrieron primordialmente a sus grupos de identificación más inmediatos y no al texto del Tratado, razón por la que la noción que se formaron sobre él puede haber sido imperfecta. Sin embargo, más que una ausencia de los votantes, este hecho pone de manifiesto las limitaciones que enfrentó el referéndum al tratar de reducir una temática multidimensional y compleja a un ámbito de decisión binomial.

Gran parte de los panelistas expresó disconformidad con la disponibilidad de información comprensible sobre el Tratado, sin embargo, aunque hubiera estado disponible, como en efecto lo estuvo, su obtención y estudio exigía un alto costo en atención y tiempo que no todos los votantes están dispuestos a asumir (Downs, 1957). Cabe preguntarse, entonces, si a pesar de sus considerables esfuerzos, la autoridad electoral, pudo haber mejorado el acceso del electorado a un cúmulo de información simplificada sobre el Tratado.

En este contexto, muchos de los participantes en los grupos focales, indicaron que habían sido objeto de presiones,

por parte de las tendencias, para ejercer el voto en una dirección determinada. De forma más indirecta, la activa participación del Gobierno y del Presidente de la República en la campaña del referéndum, fue interpretada por los participantes como una presión a la ciudadanía para que apoyara el TLC-CA. La desconfianza popular en el activismo político del Ejecutivo es un factor que podría estar muy arraigado en la cultura política nacional, dado el historial de manipulación electoral que experimentó el país en sus primeras etapas democráticas y que culminó en los hechos del 48 con la separación de la función electoral en un ente autónomo e independiente. No existe en la cultura nacional una diferenciación sobre el efecto negativo de la influencia política de las autoridades y la legitimidad de su involucramiento en la campaña de un referéndum. También fue criticada la presión ejercida a favor del SÍ por parte de algunas empresas privadas. No obstante, de acuerdo con los participantes dichas presiones rara vez alteraron sus decisiones de voto, salvo que reafirmaran la decisión previa de votar en sentido contrario a ellas.

Mediante diversas técnicas, se solicitó a los panelistas identificar y valorar a los actores que, a su juicio, se hicieron sentir con mayor fuerza en el proceso electoral del referéndum. Se identificó a los sindicatos, ICE, PAC, Gobierno y, en mucho menor medida, a otros partidos (principalmente el PLN) y Japdeva. Las universidades estatales se identificaron solo en sesiones de grupo de la Gran Área Metropolitana de San José. La percepción relativa a los sindicatos y su rol en el referéndum fue negativa. Se consideró que, aunque ellos “dieron la pelea,” no lo hicieron de manera constructiva o guiados por el interés colectivo. Igualmente, la actuación del PAC fue considerada relevante, aunque calificada de forma negativa, especialmente en lo que respecta a su más alto liderazgo. El Gobierno fue considerado como el principal actor a favor del SÍ y su posición fue blanco de críticas generalizadas, indistintamente de que las personas hubieran votado por el SÍ, el NO o se abstuvieran. También fue

negativa la valoración de las empresas privadas que, como se dijo anteriormente, fueron vistas como fuente de presión para afectar la votación a favor del SÍ. Los demás partidos tuvieron muy poca identificación. Pocos citaron a las cámaras empresariales, o al TSE como actores relevantes.

Un marco normativo con debilidades y vacíos obliga a un intenso y polémico desarrollo jurisprudencial

En razón de que los efectos de este mecanismo de democracia directa derivan en gran parte, de las particularidades de su instrumental normativo, es necesario analizar sus particularidades, y valorar sus posibilidades de perfeccionamiento a la luz de la experiencia de octubre del 2007. La incorporación del referéndum a la Constitución Política no es un hecho aislado del contexto político regional ya que durante las últimas dos décadas este mecanismo se adoptó en dieciséis de los dieciocho países de Latinoamérica y su uso ha venido en ascenso (Zovatto, 2007). Tampoco es un hecho aislado del contexto histórico nacional, pues pese a su poco uso a lo largo del tiempo, la participación popular se utilizó en el pasado para decidir asuntos de relevancia nacional o local, como la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica, la decisión de añadir los distritos de La Tigra y La Fortuna a San Carlos o a San Ramón, o la discusión de reformas constitucionales como el intento de introducir la reelección presidencial por parte de Otilio Ulate en 1953 (Muñoz, 2008). Con el Código Municipal de 1998 se creó la figura de los referéndum, plebiscitos, y cabildos para asuntos locales, lo que antecedió la figura del referéndum en el nivel nacional pues, pese a haberse propuesto desde 1990, no se incorporó a la Constitución sino hasta el 2002, y su ley reguladora fue promulgada hasta el 2006⁶.

De acuerdo con la Ley 8492, reguladora del referéndum, el TSE es el órgano institucional llamado a organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de esos procesos. Sin embargo, dicha normativa no especificó

con claridad que correspondía al Tribunal la función jurisdiccional de resolver conflictos. Sin duda, se deriva de su propia jurisprudencia y de la de la Sala Constitucional, pero se desaprovechó esa oportunidad para regular con más detalle el carácter jurisdiccional del Tribunal Electoral que, a diferencia de otros países, participa también de la organización y supervisión del proceso (Muñoz, 2008).

De este vacío emana el debate surgido alrededor del referéndum de octubre entre quienes le reclaman al Tribunal que no ejerciera una función más proactiva en la regulación de conflictos y los que aducen que carece de las facultades legales para hacerlo. Pese a esto, el Tribunal se vio en la necesidad de pronunciarse respecto a una serie de divergencias surgidas alrededor del proceso del referéndum, entre ellas su autorización de someter la ratificación del Tratado a referéndum, pese a que contenía aspectos que potencialmente correspondían al campo tributario.

Una debilidad del marco normativo, relacionada con la precedencia y acumulación de solicitudes de referéndum, generó un fuerte debate por la decisión del TSE que, en sus alcances prácticos, favoreció la convocatoria hecha a instancia del Ejecutivo, (“desde arriba”) sobre la convocatoria por iniciativa popular (“desde abajo”). El 12 de abril del 2007, el TSE autorizó, mediante la Resolución 790-E-2007, la recolección de firmas para la convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana. Pero la larga duración del proceso y la inminencia del vencimiento del plazo para la ratificación del Tratado, provocaron que el Gobierno solicitara la convocatoria por vía del Congreso. Como el Ejecutivo completó los requisitos de manera expedita, y antes de que se completara el proceso de recolección de firmas para la iniciativa ciudadana, el TSE dio curso al referéndum⁷.

La Sala Constitucional corroboró la constitucionalidad de esta decisión, pero esa decisión no aminoró la insatisfacción de los propulsores de la iniciativa popular. Para estos sectores, en lugar de un instrumento de acción popular, el referéndum se convirtió

en un aparato más al servicio de los partidos, los políticos, o los grupos de interés para dar forma a la agenda política, influenciar sus resultados, alterar la dinámica política para favorecer sus intereses, o resolver disputas políticas (Mendelsohn y Parkin, 2001b)⁸.

El TSE debió pronunciarse sobre otros asuntos que la Ley 8492 no trató expresamente. Uno de esos temas fue la participación de funcionarios públicos en el referéndum. El Tribunal la autorizó, bajo la limitación expresa de no utilizar recursos públicos en las campañas, a favor o en contra, del proyecto consultado. Dicha autorización no incluyó a los miembros de las fuerzas de policía ni a los funcionarios electorales a quienes les fue vedada la participación más allá de la emisión del voto.

Un área importante, en que la legislación nacional del referéndum es omisa, es la atinente al control del financiamiento de las campañas. Las normas existentes proveen un marco escueto, que no confiere garantías para el equilibrio en el acceso a los medios, porque no proveen recursos públicos para garantizar un mínimo básico, ni controlan el uso de los aportes privados. Sobre este particular las regulaciones existentes solo obligan a los donantes a informar al TSE sobre el responsable de la publicación y su monto -que no podrá exceder de veinte salarios base- información que el Tribunal debe mantener en un registro. Además, existen prohibiciones para la donación por parte de extranjeros y para la participación de estos en el proceso.

La ley del referéndum establece la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Electoral (art. 5), pero dicho mandato alcanza solamente a aquellas situaciones cuyas condiciones permitan la aplicación analógica de las normas. El proceso electivo para el que fue diseñado el Código Electoral es bastante disímil al proceso consultivo del referéndum, lo que dificulta su aplicación supletoria -entre otras razones porque las elecciones son una contienda entre partidos políticos, financiados por el Estado, que disputan amplias plataformas políticas-. Nada de lo anterior aplica, necesariamente, al referéndum

por eso es difícil cumplir las condiciones de aplicación supletoria. Más aún, dicha aplicación excluye la creación de atribuciones o sanciones, penas, y castigos, y restringe, en gran medida, el ámbito de acción del Tribunal. De ahí que sea imperativa una reforma de la Ley de referéndum, que dote al Tribunal de los mecanismos necesarios para regular la materia, elimine la falta de regulaciones en la normativa actual y cree las condiciones necesarias para lograr un mayor equilibrio en el acceso a fondos, para el financiamiento de las campañas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DEBILIDADES Y VACÍOS DEL MARCO NORMATIVO

Véase el aporte especial al final de este capítulo.

Pese a las limitaciones apuntadas debe reconocerse la introducción de aspectos novedosos, por parte del TSE, en la administración electoral del referéndum. Entre ellos se destacan: el sistema de transmisión de datos, que permitió una rápida constatación de resultados, la organización de un programa de transporte gratuito de los electores, y el monitoreo de la divulgación sobre el referéndum en los medios masivos. La administración electoral del referéndum dio al TSE la posibilidad de experimentar con algunos aspectos novedosos, nunca antes aplicados en elecciones nacionales. Uno de ellos fue, al igual que en el 2006, la conformación de las mesas receptoras por parte del TSE, con fiscalización a cargo de los partidos. Otro fue el aumento de la cantidad máxima de electores a 700 por junta, sin que se afectara negativamente el proceso. Finalmente, la elección se condujo sin necesidad de cerrar los expendios de licor, hecho que tampoco impactó, de forma negativa, la jornada electoral. En síntesis, el referéndum exigió un alto grado de protagonismo por parte de la autoridad electoral y el TSE respondió con propuestas e iniciativas que lo acercaron a la ciudadanía, lo que representó una positiva desviación de su papel tradicional, en pro de la aspiración de garantizar la democracia participativa.

Un clima político polarizado

La campaña alrededor del referéndum alcanzó un alto grado de polarización. Un ambiente cargado de acusaciones, recriminaciones y ataques cruzados caracterizó los meses previos a la decisión. En perspectiva, tal intensidad es la culminación de una confrontación política que ha venido aumentando, desde el colapso de las reformas de los sectores de energía y telecomunicaciones ocho años atrás (las protestas contra el “Combo del ICE” del 2000) y que, en el curso del período 2001-2007, registraron varios episodios de conflicto abierto. Sin embargo, es importante recalcar que pese a la polarización, más del 70% de la población consideró que los comicios fueron bien organizados, que las autoridades electorales actuaron imparcialmente, y aceptaron la legitimidad de los resultados de la consulta (CID-Gallup, 2007).

La decisión sobre el referéndum fue planteada como un punto de inflexión en el desarrollo económico y social del país. Consecuentemente, tanto el SÍ como el NO definieron la contienda como una batalla en la que todo se ganaría o todo se perdería. Esto explica, aunque no necesariamente justifica, que ambas partes recurrieran a mecanismos extremos para promover su causa. Adicionalmente, en las postrimerías del referéndum, surgieron una serie de cuestionamientos alrededor del uso mediático, la desigualdad de la contienda, la “campaña del miedo,” la intervención foránea, y las irregularidades electorales.

Los sectores perdedores en el referéndum cuestionaron su validez y legitimidad. Algunos de ellos se negaron, inicialmente, a reconocer los resultados. Se alegó que la campaña había sido víctima de un “fraude mediático”, en el que los principales medios escritos y televisivos habían mostrado una clara parcialidad y habían violado la tregua publicitaria decretada por el TSE. Sectores del NO denunciaron una gran desigualdad en el proceso, debido al acceso inequitativo al financiamiento político y a la posición privilegiada del Ejecutivo para efectuar proselitismo a favor del SÍ. El argumento cobró

especial relevancia a partir de la publicación de un memorándum redactado por el Segundo Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación y un Diputado oficialista, en el que recomendaban el uso del miedo como táctica electoral.

Acusaciones similares emanaron de grupos favorables al SÍ. Ellos atribuyeron a la oposición haber divulgado falsedades respecto al Tratado, entre otras, la venta de la CCSS, la Isla del Coco, y los recursos hídricos nacionales⁹. Acusaron a los del NO de ser instrumentos filo-comunistas, al servicio de los gobiernos venezolano, nicaragüense y cubano. La campaña del SÍ hizo acusaciones sobre intentos de manipulación de votantes mediante el recurso del miedo ante consecuencias infundadas en caso de que el Tratado fuera aprobado.

Ambas partes acusaron a los contrarios de permitir la intervención extranjera en asuntos internos. Los grupos del NO alegaron que la Casa Blanca norteamericana intervino al señalar que no se renovarían las preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Los grupos del SÍ alegaron que varios congresistas del mismo país que visitaron Costa Rica influyeron, afirmando lo contrario. Finalmente, los grupos del NO denunciaron algunas irregularidades electorales ante el TSE, y exigieron, como en las elecciones del 2006, un recuento exhaustivo de votos.

Las consecuencias de este ambiente polarizado, sobre el futuro del sistema político, son difíciles de estimar. No obstante, es innegable que se abrió un corte en el tejido social y político que todavía no cierra. Por eso, el referéndum del 2007, además de una nueva oportunidad de participación ciudadana en los asuntos políticos, fue un complejo y conflictivo proceso político.

Como se ha dicho, existió un notorio desbalance con respecto a los recursos disponibles para la campaña del referéndum, de ahí que el panorama relativo a la parcialidad de los medios sea mucho más complejo. El presente informe no tuvo acceso a un seguimiento detallado de medios de comunicación colectiva, que permitiera examinar las

pautas publicitarias del SÍ y del NO (en este ámbito, la opinión predominante es que el SÍ tuvo una amplia ventaja). En el monitoreo de medios que realizó el TSE (2007b) se muestran posiciones contrapuestas (cuadro 5.5). En prensa escrita, los diarios del Grupo Nación (La Nación, Al Día, La Teja) tendieron a favorecer al SÍ, tanto en notas informativas como en la sección de opinión; el Semanario Universidad y Diario Extra, favorecieron al NO. Sin embargo, en todos estos medios escritos, una buena parte de la información fue de carácter “neutral”, de acuerdo con el TSE. En la radio y la TV, los programas noticiosos tuvieron una cobertura relativamente equilibrada (cuadro 5.5).

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 al desarrollo humano. Se analiza el desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las relaciones

entre ambos. Para efectuar el balance en este ámbito, se intenta determinar 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 la aprobación, por parte del Legislativo de 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 este organiza y conduce el Estado y plantea su iniciativa ante el Congreso, para impulsar sus propuestas.

La efectividad del Estado, entendida como la capacidad de formular, ejecutar y hacer respetar las políticas públicas, que repercutan favorablemente sobre el desarrollo humano, es crítica para el sano desarrollo democrático. La ampliación de ciertos derechos democráticos, sin existir concurrentemente la capacidad estatal para darles contenido, puede provocar serias disfuncionalidades, que afecten la credibilidad y legitimidad del régimen, y generen una crisis de representación que reduzca el apoyo popular

a la democracia (Mainwaring, 2006). La efectiva democratización procede de la articulación entre los derechos ciudadanos y la capacidad estatal para hacerlos efectivos (Tilly, 2007). Además, esa capacidad, requiere de los mecanismos de control necesarios para asegurar que su utilización responda a los deseos expresos de la colectividad, porque comprende la concentración de poder.

Los *Informes del Estado de la Nación* han medido la efectividad del Estado en sus tres dimensiones: la gestión del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo, y la coordinación entre ambos. La tendencia que se viene observando desde inicios de siglo, se orienta hacia un creciente estancamiento de propuestas que impulsen reformas necesarias para fortalecer el desarrollo humano, como consecuencia de la fragmentación del sistema político. A ese factor se le sumó, en los últimos años, el aumento de la polarización, que surgió alrededor del TLC-CA y la discusión que suscitó acerca del modelo de desarrollo nacional. El referéndum de octubre, constituyó una excelente instancia de participación popular, pero

CUADRO 5.5

Resultados agregados del monitoreo de medios^{a/} realizado por el TSE, durante la campaña del referéndum. Julio-octubre 2007

Medio	Favor		Contra		Neutral		Total Absoluto
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
Informaciones							
Radio	319	13,5	448	19,0	1.597	67,6	2.364
Favor/Contra		0,7				2,1	
TV	188	17,1	125	11,4	786	71,5	1.099
Favor/Contra		1,5				2,5	
Prensa escrita	342	24,9	243	17,7	789	57,4	1.374
Favor/Contra		1,4				1,4	
Total	849	17,6	816	16,9	3.172	65,6	4.837
Opiniones							
Radio	9	9,9	23	25,3	59	64,8	91
Favor/Contra		0,4				1,8	
TV	17	17,9	12	12,6	66	69,5	95
Favor/Contra		1,4				2,3	
Prensa escrita	334	30,1	253	22,8	523	47,1	1.110
Favor/Contra		1,3				0,9	
Total	360	27,8	288	22,2	648	50,0	1.296

a/ Las emisoras de radio monitoreadas fueron: Columbia, Monumental, Reloj, Nacional, Eco News y Radio América. Los noticieros de TV: Telenoticias (Canal 7), Repretel, Canal 11, Canal 42 y Canal 13. En la prensa escrita: La Nación, La Teja, Diario Extra, La República, Prensa Libre, Al Día, El Financiero, Semanario Universidad y Eco Católico. Las cifras consignadas son un conteo simple. No están ponderadas por la circulación o penetración de los medios, lo que ofrecería un indicador más preciso.

Fuente: Vargas, 2008a con datos del TSE, 2007.

también fue reflejo del clímax de irresolución por parte de la Asamblea Legislativa.

En este *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se analiza, por primera vez, la agenda legislativa en términos de su oferta y demanda, con lo cual se pretende determinar la capacidad del sistema político, para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda). Del estudio realizado se desprende que un buen número de las leyes que se aprobaron durante el 2007 no corresponden a las necesidades más urgentes del país.

Continúa la baja productividad legislativa

En la legislatura 2007-2008 se aprobó un total de 49 leyes, de las cuales el 35% fue iniciativa del Ejecutivo y el 65% del Legislativo. Esta promulgación de leyes, es la más baja, para una segunda legislatura de las últimas cuatro administraciones (1990-2007), y representa una reducción de más de un tercio, con respecto al año anterior. El hecho es más significativo, por darse en un contexto relativamente favorable de relaciones entre poderes en el que el TLC-CA y su agenda complementaria sirvieron para la conformación de una coalición multipartidista afín al Poder Ejecutivo que contó con la mayoría calificada de los escaños (38 curules, 66% del total) con coincidencias, además, sobre la urgencia de tramitar algunas iniciativas. El porcentaje de aprobación del Ejecutivo muestra una ligera mejoría con respecto al período 2006-2007, pero todavía se mantiene lejano de los niveles alcanzados durante los años 90. En cuanto al Legislativo, el período refleja un mejor aprovechamiento de las Comisiones Plenas: con once leyes (un 23% del total), donde se recupera parte del dinamismo de períodos anteriores, aunque aún permanecen lejos del potencial esperado¹⁰.

En Informes anteriores el rendimiento legislativo se ha valorado con base en el tiempo que tarda una ley en ser aprobada. En relación con este indicador el período muestra una mejoría pues el promedio de duración para la aprobación de un proyecto disminuyó en un 20% con respecto a los dos últimos períodos legislativos, y se alineó de manera más cercana al

promedio observado en la década de 1995 al 2005 (gráfico 5.3). Aún así, el número de días promedio para aprobar un proyecto en el período 2007-2008 fue de 593 días, o 1,6 años.

Una nueva manera de analizar la producción legislativa: la oferta y demanda por leyes

El presente Informe ahonda en el concepto de rendimiento legislativo, como respuesta al reto conceptual que representa referirse a la labor legislativa en términos de producción, porque esta no se puede traducir a una cifra objetiva y tangible sobre la que pueda emitirse criterio común. La dimensión cuantificable en dicha labor, el número de leyes y decretos emanados de la Asamblea Legislativa, es una medida imperfecta en tanto que asigna igual peso a cada unidad de legislación, e ignora las importantes diferencias cualitativas que existen entre ellas. Peor aún, puede crear una ilusión de eficiencia, cuando crece la aprobación de leyes triviales, o de ineficiencia, cuando se aprueban tan solo unas pocas pero fundamentales.

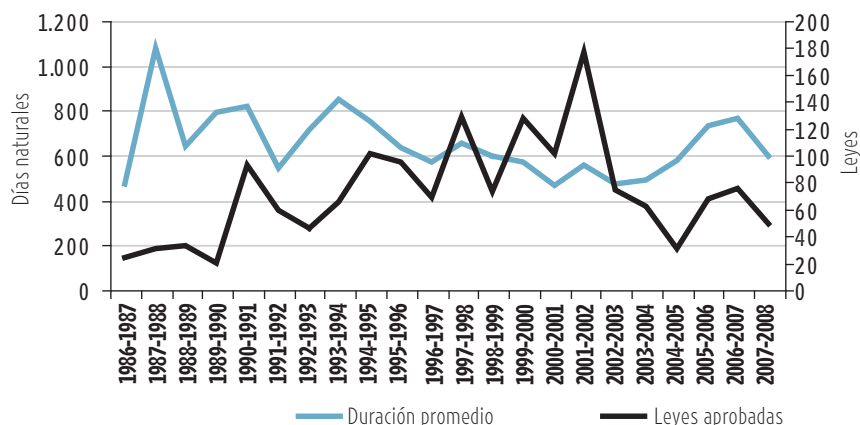
Es posible analizar la legislación aprobada cualitativamente, clasificando su relevancia según la opinión de expertos (Mayhew, 1991). No obstante, es imposible hacerlo sin introducir un alto grado de subjetividad en el análisis. La relevancia objetiva de la legislación aprobada solo puede valorarse con respecto a la legislación potencial, o a la

agenda política en un momento determinado. Dicha agenda, que asimila el concepto de la demanda legislativa, es la que permitirá juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un poder legislativo entrabado o, simplemente, la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999).

Desde esta perspectiva lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda). Si la oferta legislativa es el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período, la demanda legislativa es el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo período. Una forma de compilar la agenda de legislación potencial, está ligada al análisis de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional. Como parte de su función forjadora de opinión pública, los editorialistas de los principales diarios señalan rutinariamente, al electorado y al Congreso, los asuntos que consideran de mayor relevancia y los que, según su criterio requieren legislación urgente en el país (Binder, 1999; Mayhew, 1991). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas, o problemas que, en determinado momento, conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que dicho listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos que los editoriales favorecen como aquellos que rechazan. Esa lista no es exhaustiva, ni

GRAFICO 5.3

Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura



Fuente: Feoli, 2008.

comprende todas las visiones posibles en el espectro social, sin embargo, refleja el papel de articulación de intereses, que en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios¹¹. Esta agenda debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento, pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación (cuadro 5.6).

Para determinar la oferta legislativa se excluyeron de la lista leyes promulgadas en el período, aquellos elementos de procedimiento legal y ceremonial que no afectan materialmente el *estatus quo*¹². En consecuencia, las leyes conceptuadas como oferta legislativa son las que se refieren a asuntos sustantivos que las y los parlamentarios acordaron aprobar, sin que fueren compelidos por un requisito legal (cuadro 5.7).

CUADRO 5.6

Agenda de implementaciones potenciales o demanda legislativa señaladas en los editoriales^{a/} de los diarios nacionales. 2007

Ley o Reforma	Conteo	Porcentaje
Agenda complementaria al TLC-CA	16	21,3
Reforma al reglamento interno de Asamblea Legislativa	13	17,3
TLC-CA	10	13,3
Apertura de telecomunicaciones	6	8,0
Reformas a Ley de Concesión de Obra Pública	5	6,7
Proyectos de seguridad ciudadana	5	6,7
Ley del recurso hídrico	4	5,3
Reformas a Ley de Tránsito	3	4,0
Reforma electoral	3	4,0
Reglamentación del gasto público en educación	2	2,7
Reforma a Fonecafe	2	2,7
Ley de agricultura orgánica	2	2,7
Apertura de los seguros	2	2,7
Agenda de Desarrollo	2	2,7
Total	75	100

a/ Se elaboró con base en una revisión de los editoriales de los diarios La República y La Nación. Se excluyeron otras publicaciones por carecer de una página editorial sin firma.

Fuente: Feoli, 2008.

CUADRO 5.7

Leyes aprobadas en asuntos sustantivos. 2007-2008

Ley	Descripción
8563	Fortalecimiento financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social
8571	Reforma de los artículos 14 y 64 del Código de Familia, Ley n° 5476, el artículo 38 del Código Civil, Ley n° 63, el artículo 181 del Código Penal, Ley n° 4573, y derogación del inciso 3) del artículo 15, el artículo 19 y el inciso c) del artículo 65 del Código de Familia, para impedir el matrimonio de personas menores de quince años
8586	Adhesión de Costa Rica a la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres
8587	Aprobación del Acuerdo marco de cooperación financiera entre la República de Costa Rica y el Banco Europeo
8588	Aprobación del Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac)
8589	Penalización de la violencia contra las mujeres
8590	Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad mediante la reforma y adición de varios artículos al Código Penal, Ley n° 4573, y Reforma de varios artículos del Código Procesal Penal, Ley n° 7594
8591	Desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica
8604	Reforma del segundo párrafo del artículo 148 del Código de Trabajo, Ley n° 2 y sus reformas
8605	Reforma del artículo 15 de la Ley de Salarios de la Administración Pública n° 2166 y sus reformas
8608	Modificación de los artículos 2, 6, 7,8 y 10 de la Ley de Creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, n° 7301
8609	Aprobación del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional
8610	Aprobación del Convenio entre la República de Costa Rica y la República Argentina sobre mutua asistencia judicial contra el tráfico ilícito de drogas
8611	Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley n° 7794
8612	Aprobación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes
8622	Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos
8624	Ley de Cobro Judicial
8628	Reforma del inciso e) del artículo 14 de la Ley n° 7972 reformado por el artículo 16 de la Ley n° 8283
8629	Modificación de la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras, n° 6209 y derogación del inciso B) del artículo 361 del Código de Comercio, Ley n° 3284
8630	Modificaciones al Código Penal
8631	Protección de Obtenciones Vegetales
8632	Marcas y patentes
8633	Adhesión al Tratado de Budapest
8634	Banca de Desarrollo
8635	Convenio de Protecciones Vegetales
8636	Adhesión al Tratado de Marcas

Fuente: Feoli, 2008.

El cotejo de la legislación demandada y la ofertada plantea tres posibilidades. La primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio entre oferta y demanda. La segunda es que los proyectos de ley en agenda no lleguen a promulgarse, lo que establecería una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda. La tercera es que los proyectos promulgados no se encuentren en la agenda de prioridades, lo que provocaría un exceso de oferta legislativa con respecto a la demanda (cuadro 5.8).

El cuadro 5.8 muestra la desconexión que hay entre la oferta legislativa y la demanda legislativa. De las iniciativas que forman parte de la agenda potencial doce fueron aprobadas por la Asamblea. Esto significa que un 77% de la agenda potencial de legislación no entró en vigencia durante el período. Por otra parte, de las veinte iniciativas que la Asamblea aprobó durante el período, solamente ocho formaban parte de la agenda de potenciales implementaciones. Esto significa que el 40% de los proyectos aprobados por la Asamblea no formaron parte del grupo de proyectos considerados prioritarios. En términos de la analogía de la oferta y la demanda, se enfrenta un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

El resultado de este ejercicio para el 2007 reveló un desfase importante entre lo que el país requiere, de acuerdo al criterio de los principales formadores

de opinión, y lo que el poder legislativo ha sido capaz de darle. Mientras que un gran número de los proyectos requeridos no se aprobó, la mayoría de los aprobados no formaban parte de la agenda de prioridades. La aprobación de proyectos demandados registrada en el primer cuatrimestre del 2008, es en gran medida producto de la ratificación del TLC-CA. Esto es significativo por dos razones. Primero, porque la aprobación de dicho Tratado surgió de la acción popular en el referéndum, no de la capacidad de acción del legislativo. Segundo, porque al requerir, para su entrada en vigencia, la aprobación en un período perentorio de la agenda complementaria, la ratificación del Tratado alteró favorablemente la escala de costos en la tramitación de dicha agenda, y creó condiciones excepcionales.

Lo anterior refleja la doble naturaleza del entramamiento legislativo, que puede originarse, tanto en razones institucionales, como partidarias. Las primeras se refieren a la naturaleza del entramado institucional que define las reglas de procedimiento y de separación de poderes. Las segundas apuntan al grado relativo de alineación de intereses y propósitos entre los participantes en la arena política. Cuando existen condiciones que polarizan dichos intereses, la separación de poderes del ámbito institucional puede verse exacerbada por una separación de propósitos (Shugart y Haggard, 2001). La fragmentación aumenta el número

de actores con capacidad de veto, y cuanto mayor sea ese número, menores son las posibilidades de cambiar políticas (Tsebelis, 2002), lo que reduce las posibilidades de pasar legislación. Por el contrario, la alineación de propósitos entre partidos, como la producida por la ratificación del TLC-CA, en el caso de la agenda complementaria, reduciría, en principio, el número efectivo de actores con poder de veto, y facilitaría la aprobación de proyectos.

Estas fluctuaciones en la fluidez legislativa ocurren sin que el número absoluto de puntos de veto haya variado, lo cual significa que, si existen condiciones institucionales que favorecen el entramamiento legislativo, este volverá a manifestarse en el momento en que los intereses partidarios vuelvan a desalinearse. Si se considera que la reforma legislativa ocupa el segundo lugar de importancia en la agenda potencial de implementaciones, es posible suponer que, si dicha reforma no prospera, la fluidez legislativa en el sistema político costarricense seguirá dependiendo de la *voluntad de los actores* partidarios, más que de los *incentivos* generados por las reglas vigentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PODER LEGISLATIVO

Véase Feoli, 2008 en www.estadonacion.or.cr

Análisis comparativo de procedimientos parlamentarios muestra cuellos de botella y posibilidades de reforma

Con la finalidad de comprender mejor el entramado institucional en que opera el sistema legislativo se efectuó un análisis comparativo en relación con los procedimientos parlamentarios utilizados en países representativos de Europa y Latinoamérica. Su objetivo principal fue determinar si los representantes costarricenses, en perspectiva comparada, cuentan con suficientes herramientas procedimentales para generar legislación que impacte favorablemente el desarrollo humano, en un plazo razonable y de manera oportuna.

CUADRO 5.8

Oferta y demanda^{a/} legislativa. 2007-2008

	Ofertada	No Ofertada	Agenda no Implementada
Demandada	12	41	77%
No demandada	8	-	-
Total	20	41	-
Implementación fuera de agenda	40%	-	-

a/ Ofertada-demandada: la ley aprobada por la Asamblea Legislativa corresponde a un asunto incluido dentro de la agenda. Ofertada-no demandada: la ley aprobada no corresponde a un asunto incluido en la agenda. No Ofertada-demandada: temas sobre los que se solicita respuesta legislativa y no se produce.

Fuente: Feoli, 2008.

RECUADRO 5.1

Metodología del análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios

El estudio abarcó las disposiciones reglamentarias y constitucionales de las Cámaras Bajas o Congresos de siete países para el análisis de 39 variables agrupadas en cuatro categorías: las directamente ligadas con la buena o mala marcha de la Asamblea; las indirectamente asociadas con la buena o mala marcha de la Asamblea; los procedimientos y mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos preventivos de la arbitrariedad, y otros asuntos de interés comparativo, como las figuras de control político y cuestiones de interés potencial no existentes en Costa Rica.

Utilizando una técnica deductiva-cualitativa, se clasificaron las variables de cada grupo, de acuerdo con una escala ordinal, compuesta por cuatro categorías:

- Bien, si el procedimiento existente en Costa Rica responde adecuadamente o supera los procedimientos de los demás congresos.

- Conforme, si el procedimiento existente en Costa Rica es conforme o corresponde a una media general de los procedimientos de los demás congresos.

- Insuficiente, si el procedimiento existente en Costa Rica no corresponde a una situación de conformidad o media general de los procedimientos de los demás congresos, pero puede realizar pequeños cambios a los procedimientos actuales; para alcanzar esa condición.

- Mal, si el procedimiento existente en Costa Rica perjudica la dinámica legislativa, está mal empleado y los demás congresos poseen procedimientos que resuelven de mejor manera esta materia.

Fuente: Elaboración propia, con base en Arias, 2008.

La conclusión del ejercicio comparativo es que, vistas en su conjunto, las reglas parlamentarias existentes en Costa Rica para el proceso de formación de leyes, no son peores ni mejores que las de las democracias europeas y latinoamericanas incluidas en el análisis. Lo anterior desaconseja una reforma integral del Reglamento de la Asamblea Legislativa ya que su impacto potencial no justificaría el esfuerzo político que requeriría. Sin embargo, el estudio identifica un conjunto de variables que presenta claras deficiencias y cuya reforma tendría repercusiones considerables. Estas podrían constituir la base prioritaria, para generar consenso alrededor de una reforma inmediata (cuadro 5.9).

La primera de esas áreas es la atinente al uso de la palabra, función primordial del Parlamento, cuya base etimológica es precisamente *parlar*, o hablar. En Costa Rica hay serios problemas respecto al uso del tiempo, pues este se excede según tres indicadores: discusión general por el fondo, discusión

particular, y razonamiento del voto. De modo poco análogo a la situación de los demás países, también en Costa Rica, se facilita al diputado, en el trámite de primer debate, hacer uso de la palabra, en cada moción, por un período de quince minutos que podrá aprovechar de una sola vez o en diversos turnos. En relación con el fondo, podrá intervenir hasta por 30 minutos. Estos períodos resultan ampliamente dispendiosos en comparación con el resto de la muestra, con la única excepción de Italia.

La discusión particular que se realiza en el Plenario, no lleva un orden coherente. En otras palabras, no existe, como sí ocurre en los otros sistemas, una discusión artículo por artículo, título por título, etc., ni tampoco vínculos con rangos de tiempo. Casi siempre se desarrolla una discusión global, y se particulariza el debate solamente ante la presentación de mociones que afectan un artículo o un grupo de artículos. A esto se suma el otorgamiento de un amplio plazo para que cada diputado deje constancia de su voto o de su

razonamiento. Nuevamente, junto con Italia, Costa Rica es el país que otorga mayor amplitud a esta práctica.

La segunda área que podría ser objeto de una reforma inmediata es la de los procedimientos especiales de repetición de actos. Este es un tema controversial en Costa Rica, por ser el medio empleado por una bancada cuando quiere “torpedear” un proyecto que adversa política o ideológicamente. Ningún país de los estudiados tiene una normativa tan abierta como la costarricense, en materia de revisión o reconsideración de asuntos previamente votados, reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión, o bien desechadas en Plenario, que también son susceptibles de reiterar.

En Costa Rica los diputados pueden reiterar todas las mociones que les son rechazadas en Comisión o, cuando se trata de mociones de fondo, en Plenario. Las reiteraciones permiten, además, el uso de la palabra en cada caso. Cuando se utiliza este mecanismo intencionalmente con criterio dilatorio, puede aseverarse, terminantemente que resulta uno de los puntos frágiles y de posible atropello al equilibrio y razonabilidad en el proceso de formación de leyes en el país. La figura de reiteración debería ajustarse a criterios proporcionados y razonables que, mientras protejan los derechos de las minorías, den paso a las mayorías para votar los asuntos de acuerdo con el principio democrático propio de un estado de derecho. En el ordenamiento costarricense no existen válvulas de escape que aminoren el efecto de medidas como estas, como sería la posibilidad de mocionar para clausurar o cerrar el debate, sin necesidad de cumplir las etapas previstas por el procedimiento parlamentario.

La tercera área está relacionada con el tipo de quórum exigido para abrir sesiones y para votar en Plenario. Por limitación constitucional que exige la presencia de dos tercios de los miembros, Costa Rica ocupa la posición extrema en relación con el condicionamiento del quórum para iniciar sesiones. No solo por esta razón sino porque dicha exigencia es requisito para mantener la continuidad de las sesiones,

CUADRO 5.9

Hallazgos del estudio^{a/} comparado de procedimientos parlamentarios de las Cámaras Bajas de siete países europeos y latinoamericanos con Costa Rica. 2008

Tema	Bien	Conforme	Insuficiente	Mal
Asuntos relacionados con la dinámica legislativa				
Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar agenda		XX		
Períodos extraordinarios de sesiones y sesiones especiales	XX			
Uso de la palabra en cuestiones de orden	XX			
Uso de la palabra en discusión general o por el fondo				XX
Discusión particular por artículo, por capítulo o por título (uso de la palabra)				XX
Uso de la palabra de miembro informante o dictaminador		XX		
Uso de la palabra para razonamiento de voto				XX
Uso de la palabra en interrupciones	XX			
Revisión o reconsideración de un asunto previamente votado			XX	
Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión				XX
Declaratoria de sesión permanente			XX	
Pedir cierre del debate				XX
Privilegiar asuntos en el orden del día	XX			
Calificación de gravedad o urgencia	XX			
Alteración del orden del día	XX			
Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión	XX			
No admisión de aplazamiento	XX			
Declarar preferente una cuestión	XX			
Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del Gobierno			XX	
Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción		XX		
Quórum en el Pleno para iniciar sesión				XX
Quórum en el Pleno en el momento de las votaciones			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para iniciar sesión			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para votaciones			XX	
Proporcionalidad en la integración de las Comisiones Permanentes	XX			
Plazo para expedir dictamen o informe (Comisiones Permanentes)	XX			
Tratamiento de las enmiendas (Comisiones Permanentes)			XX	
Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos	XX			
Existencia de Comisiones con competencia legislativa plena	XX			
Mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos como prevención de la arbitrariedad				
Publicidad del trabajo parlamentario	XX			
Tratamiento de la constitucionalidad de los asuntos	XX			
Tratamiento del Proyecto de Presupuesto	XX			
Otras figuras de interés comparativo: figuras de control político				
Control sobre presupuesto	XX			
Interpelación		XX		
Comisiones de investigación parlamentaria		XX		
Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales	XX			
Visita y exposiciones de los Ministros		XX		
Moción de confianza en el Gobierno				XX
Censura y dimisión de un Ministro			XX	
Total de procedimientos analizados: 39	18	6	8	7

a/ Para una mejor comprensión del cuadro véase la metodología del estudio en el recuadro 5.1.

Fuente: Arias, 2008.

este requerimiento resulta sumamente gravoso. Otros parlamentos logran iniciar sesiones, con cualquier número de representantes presentes o, a lo sumo, con la presencia de una mayoría absoluta de los miembros. Costa Rica también se diferencia de todos los países estudiados porque exige, en todo momento, la presencia de dos tercios de los miembros para conformar el quórum en el momento de las votaciones, pese a que, salvo excepción constitucional o reglamentaria, las votaciones requieran, únicamente, mayoría absoluta.

Reformas en los aspectos señalados podrían agilizar el funcionamiento del Parlamento. Sin embargo, no debe perderse de vista que las transformaciones que vienen produciéndose en el sistema político y que ha señalado el Estado de la Nación, requieren reformas que impacten, pero que también trasciendan el ámbito del Parlamento. Por ejemplo, la fragmentación del sistema de partidos y la inexistencia de partidos políticos fuertes y bien estructurados dificultan el equilibrio de fuerzas y la generación de consensos. El funcionamiento del Parlamento está condicionado por esta realidad política subyacente. Su resolución definitiva sugiere la necesidad de implementar una reforma de la normativa electoral y partidaria acorde con la parlamentaria.

Poder Ejecutivo: armar una coalición mayoritaria en el Parlamento no le reportó resultados

Por primera vez en varias décadas, el Ejecutivo logró constituir y sostener una coalición multipartidaria que le dio una persistente mayoría calificada en el Congreso. Durante el 2007, el denominado G-38 incluyó cuatro partidos más, además del gobernante PLN. Esta situación contrasta con la situación experimentada por el Ejecutivo durante el período 2002-2006 cuando no pudo constituir coaliciones mayoritarias transitorias, sino que, incluso tampoco logró controlar la fracción parlamentaria de su partido (Programa Estado de la Nación, 2006, 2005 y 2004). Esta situación también contrasta con la dinámica de las relaciones

Ejecutivo-Legislativo durante el período bipartidista (1982-2002), cuando los partidos dominantes pactaban acuerdos específicos.

Sin embargo, este logro político no tuvo mayores resultados. En efecto, el objetivo gubernamental de aprobar el TLC-CA, dentro de los plazos existentes para su ratificación, haciendo valer su mayoría parlamentaria no fue alcanzado. De hecho, en el momento en que se hizo la convocatoria del referéndum sobre el Tratado, el proceso de aprobación del TLC-CA, estaba seriamente comprometido en el Congreso. Adicionalmente, en el 2007, el Ejecutivo tampoco consiguió que la coalición del G-38 aprobara iniciativas prioritarias, correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo (PND), haciendo valer la condición dominante de la fracción oficialista (entre estas prioridades están la reforma fiscal, la provisión constitucional del 8% para educación, el financiamiento de infraestructura y la reforma institucional de varios ministerios). Solo después de que el Tratado fue aprobado en el referéndum, el Ejecutivo logró que la Asamblea Legislativa se desbloqueara, y trabajara alrededor de los asuntos de la agenda complementaria del TLC-CA.

Además, en relación con el avance en el cumplimiento de las prioridades de política pública, que el Poder Ejecutivo estipuló en el PND, la información disponible es escasa lo que impide su evaluación (Contraloría General de la República, 2008). De acuerdo con Mideplan, a inicios de 2008, muy pocas de las metas enumeradas, en el eje de “Reforma Institucional” del PND cuentan con mediciones que permitan juzgar sus avances hasta esta fecha (Mideplan, 2008). Sin embargo, la Contraloría General de la República ha observado que los criterios de evaluación no son claros ni explícitos (Contraloría General de la República, 2008). Los capítulos 2 y 4 incluyen más detalles sobre este tema.

En resumen, el Poder Ejecutivo no logró traducir en resultados sustantivos, la constitución de una coalición parlamentaria de mayoría calificada. Fuera del TLC-CA (aprobado por medio de

un referéndum) y algunas de las leyes de la agenda de implementación, en el 2007 no hubo avances significativos en la aprobación de las prioridades enunciadas en el PND.

Administración de justicia

El ejercicio de una ciudadanía democrática plena presupone la existencia de un estado de derecho en el que la aplicación de normas legales se ejecuta sin distinción de clase, estatus, o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal (O'Donnell, 1999). De la misma forma que en ediciones anteriores, en esta sección se analiza la contribución del sistema de administración de justicia, al fortalecimiento de la democracia. Con ese propósito se examina la autonomía y apertura del Poder Judicial, la protección que brinda a los derechos de la población y, además, la garantía que ofrece el sistema para la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, la imposición de sanciones y recuperación de los daños.

Se incrementa la demanda ciudadana por los servicios judiciales

El indicador que el Informe tradicionalmente emplea para medir el acceso ciudadano a la justicia es la entrada neta de casos (casos totales menos asuntos salidos por incompetencia más diligencias de tránsito) ingresados al sistema judicial. El período 2007 marca un importante ascenso de la actividad: un total de expedientes, 523.381, cifra superior, en un 7,4%, a la del 2006. Por primera vez se sobrepasa la barrera del medio millón de expedientes, es la mayor cantidad que se ha reportado, desde que se recopilan las estadísticas. En términos proporcionales esto representa una litigiosidad de un caso nuevo por cada dieciocho habitantes, cifra superior en siete puntos a la de los dos años anteriores y la más alta de los últimos siete períodos.

No obstante, la cantidad de casos entrados por juez es menor a la que

venía obteniéndose antes del 2005, principalmente por el aumento que se ha producido, en los últimos años, en el número de jueces contratados. Asimismo, el gasto en justicia por habitante ha pasado de 34 dólares en el 2001, a 43 dólares en el 2006, lo cual demuestra un mayor compromiso del Estado con la administración de justicia. Estas cifras reflejan la ausencia de barreras de acceso a la justicia, ante una alta demanda ciudadana por los servicios judiciales.

Las materias civil y penal fueron las principales responsables del alza ocurrida en el 2007. En la primera se reportó un aumento del 19% y, en la segunda, del 11,6%, ambas con respecto al 2006. La materia contenciosa administrativa y civil de Hacienda ocupó el tercer lugar, seguida de tránsito. Solo dos materias registraron el ingreso de menos casos que en el 2006: violencia doméstica y el tema agrario. Las demandas en el área de trabajo y pensiones alimentarias han permanecido prácticamente constantes desde el año 2002. Además, las entradas a la Sala Constitucional superaron, a las del 2006, en casi mil casos, esta es la cifra más alta que ha ingresado a esa dependencia, desde su creación (véase compendio estadístico).

Indicios de desmejora en la eficacia global del sistema

Los altos niveles de demanda registrados durante el período repercutieron en un leve deterioro de algunos de los indicadores de eficacia, pese a los esfuerzos del Gobierno por incrementar los recursos disponibles para el sistema judicial. Esta situación revirtió parcialmente las mejoras registradas en los años 2005 y 2006. Los casos en trámite, por cada mil casos entrados netos, vuelven a elevarse por encima de los 900 y los casos, en trámite, por juez, aumentan casi un 6%, con respecto al período anterior, pese a que el número de habitantes por juez desciende por décimo año consecutivo (un 31% menos que hace una década). En efecto, en 1997, el Poder Judicial contaba con 460 plazas ordinarias de juez; diez años después tiene 817, lo que representa un aumento de 357 personas (78%). Esto equivale a la creación de cerca de 36 plazas de juez cada año. Pese a ello, la entrada anual neta por juez (653) sobrepasa el nivel del 2005 (cuadro 5.10).

La cifra de casos en trámite, al cierre del año 2007 (476.873) es la más alta que se ha reportado, desde que se recopilan las estadísticas. Representa un crecimiento de casi el 10% con respecto

al nivel del año anterior (435.645), y las materias contenciosa administrativa y civil de Hacienda, civil y penal fueron las que, en mayor medida, contribuyeron a la acumulación de casos. No obstante, esta cifra podría estar sobreestimada por contener, en contravención a las estipulaciones de la Inspección Judicial, expedientes a gestión de parte con seis meses o más de inactividad que se consideran técnicamente abandonados y deberían removerse del circulante.

Fuerte aumento de la litigiosidad penal y estabilidad en las condenatorias

La materia penal es una de las principales responsables del aumento de la entrada neta de casos en el Poder Judicial durante el 2007. En esta materia ingresó un total de 145.010 casos, es decir, se produjo un aumento de más de 15.000 expedientes con respecto al año anterior, la inmensa mayoría de ellos denuncias ingresadas en el Ministerio Público. ¿Cómo explicar este aumento? En primer lugar, según lo manifestó el Fiscal General de la República, se determinó que algunas delegaciones y subdelegaciones del Organismo de Investigación Judicial habían acumulado

CUADRO 5.10

Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2007

Año	Casos en trámite, por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Productividad (salida neta de expedientes entre número de jueces)	Tasa de congestión ^{a/} (porcentaje)	Litigiosidad (casos entrados netos por 1.000 habitantes)
2001	966	6.560	750	724	674	36,7	111
2002	996	6.282	726	722	669	37,5	113
2003	997	6.105	706	704	686	34,5	113
2004	934	5.901	690	644	691	31,9	114
2005	916	5.640	638	584	623	30,5	111
2006	894	5.571	630	563	599	27,5	111
2007 ^{b/}	911	5.479	653	595	604	25,5	118

a/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: Penal, Penal Juvenil, Trabajo, Contravenciones, Tránsito, Constitucional y Violencia Doméstica.

b/ Los valores del 2007 son preliminares.

Fuente: Solana, 2008.

un gran número de denuncias de períodos anteriores, sin ponerlas en conocimiento de las fiscalías correspondientes. La orden de trasladarlas a esas dependencias provocó, por consiguiente, un aumento anormal de casos entrados. Desafortunadamente, es imposible cuantificar el número de asuntos en esa situación y la materia a la que corresponden, por lo que se desconoce su verdadero impacto estadístico (Dall'Anese, 2007). En segundo lugar, por la aprobación de la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer que entró en vigencia el 30 de mayo del 2007. Entre los meses de julio y diciembre de ese período la cantidad de denuncias netas, presentadas al amparo de dicha legislación, excedió los cinco mil casos.

Los tribunales penales registraron una disminución de los expedientes en trámite al finalizar el año. Aunque la disminución es modesta, del 0,8%, es un hecho significativo por ser la primera vez que, desde 1999, se registra esta situación. No obstante, como se ha indicado en informes previos, esa cifra global es el efecto neto de resultados muy dispares. El Tribunal Penal de San José tiene un acervo de expedientes en trámite que viene acrecentándose desde el 2005, a pesar de la disminución en sus flujos de entrada. Otro tribunal que mostró un aumento significativo de casos en trámite fue el de Liberia, aunque en este lugar, sí incidió el incremento en el nivel de expedientes entrados. En cambio, los tribunales de Pérez Zeledón, Nicoya, Puntarenas y Heredia disminuyeron en más de cien expedientes, los casos en trámite, situación a la que se atribuyó, parcialmente la disminución de las entradas.

Si se analizan las sentencias dictadas por los tribunales, resulta notorio que el número de expedientes fallados con sentencia ha sido muy semejante durante los últimos tres años, a pesar de haberse creado dieciocho plazas adicionales de juez. Además, se nota un aumento de las sentencias colegiadas, cuya participación del total excedió el 50%, por primera vez en el 2007, y de las sentencias unipersonales. La tendencia contraria se ha registrado para las sentencias en procesos abreviados,

que pasaron de representar casi la cuarta parte, a un 12% del total, en el transcurso de los últimos diez años.

Las estadísticas del número de audiencias y duración en días por debate no parecen soportar la tesis de que los debates penales han venido aumentando en complejidad y duración. Esto contrasta con el aumento reflejado en la duración promedio, en primera instancia penal, durante el 2007, que se incrementó en un mes y una semana con respecto al año 2006. Este deterioro confirma la tendencia alcista registrada desde el año 2000, lapso en que la duración promedio se ha incrementado en seis meses y una semana, un 33%.

El aumento de los expedientes en trámite y la duración promedio de los recursos de casación de la Sala Tercera de la Corte Suprema reportado el año anterior, justificado por la propia Sala en un aporte especial adicionado al mismo Informe, no reveló mejoría alguna durante el 2007. El circulante (casos en trámite) aumentó marginalmente (nueve expedientes) pero la duración promedio de los recursos de casación creció en casi un 50%, pasó de ocho meses y dos semanas, en el 2006, a doce meses en el 2007. Esto se explica en parte, por la prioridad que dio la Sala a los casos de mayor antigüedad, junto con los que provenían de personas privadas de libertad. Así, por ejemplo, de las 873 casaciones votadas por el fondo, 159 (18%) tenían dos años o más de haber ingresado al despacho. Además, la Sala muestra una importante mejoría en la disminución del circulante durante el segundo semestre del 2007 y es de esperar que, durante el 2008, continúe esa tendencia descendente. Sin embargo, al finalizar el 2007, la Sala aún contaba con 631 expedientes, que tenían más de quince meses de estar en esa dependencia.

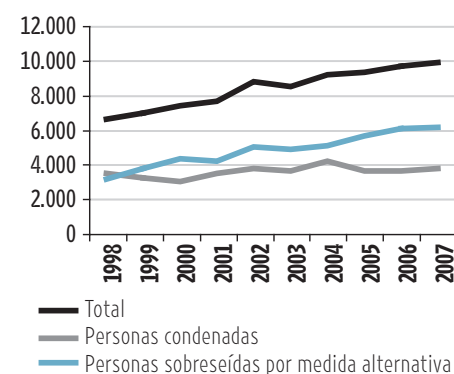
Informes anteriores han reportado cómo han venido aumentando las sentencias absolutorias en los tribunales penales. Tanto que, durante el 2006, excedieron, por primera vez, a las condenatorias, situación que se repitió en el 2007. El presente Informe indagó sobre posibles causas que podrían explicar el fenómeno, y llegó a la conclusión de que

un factor influyente ha sido la adopción de medidas alternativas como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, la reparación integral del daño y el pago de multa, que se incorporaron en el ordenamiento jurídico a partir de la adopción del Código Procesal Penal de 1998. Estas disposiciones sustituyen una posible condena durante la etapa intermedia del proceso, aunque algunas también se dictan en la etapa de juicio, a cambio de medidas correctivas o compensatorias, que satisfagan los efectos de la condena.

Si al total de personas condenadas, a partir de 1998, se adiciona el total de personas sobreesidas por estas medidas es patente que se ha mantenido estable la situación existente, con anterioridad a la entrada en vigencia del Código (gráfico 5.4). En 1997, la tasa de condenados por cien mil habitantes fue de 215 personas y, en el 2007, esa misma tasa, correspondiente al total de condenados y sobreesidos por medidas alternativas fue de 220. La reducción de personas condenadas que ocasionó el cambio de Código se concentró en las penas de multa y en las de prisión con beneficio de la ejecución condicional de la pena,

GRAFICO 5.4

Personas condenadas y sobreesidas por medidas alternativas^{a/}



a/ El año 2007 comprende las conciliaciones, suspensión de proceso a prueba, reparación integral del daño y pago de multa. Datos preliminares.

Fuente: Solana, 2008.

pero no en las de prisión efectiva. Desde 1999, entre el 60% y el 66% de los condenados recibieron penas de prisión efectiva, mientras que entre 1993 y 1997 ese porcentaje osciló entre el 35% y el 39%.

La tasa de personas condenadas a prisión se ha reducido casi un 25%, desde la entrada en vigencia del nuevo Código, no obstante, las penas impuestas por los jueces han aumentado su severidad. La categoría de condenas que más ha disminuido su importancia relativa es la de menos de cinco años, mientras que la que más ha aumentado es la de más de 25 años.

Es posible, sin embargo, que parte del aumento de las sentencias absolutorias se deba a causas procedimentales. Un factor que debe ser investigado con mayor profundidad, es si los jueces penales han asumido el papel protagónico como se esperaba con la introducción del nuevo Código, o si se han limitado a trasladar la solución de los casos a los jueces de los tribunales de juicio en lugar de tamizarlos en la etapa intermedia. También es necesario analizar si existen deficiencias en la etapa intermedia, por acusaciones cursadas sin suficiencia de pruebas. Se ha argumentado que algunos fiscales carecen de preparación suficiente para ejercer adecuadamente la dirección funcional en la investigación de los delitos, situación que en ocasiones, se ve agravada por una pobre relación con los investigadores policiales. La mora judicial también provoca un aumento de sentencias absolutorias, porque el tiempo transcurrido entre el momento de la denuncia y la fecha en que se realiza el debate, ocasiona pérdida de interés en la parte afectada o falta de precisión en los testimonios de los testigos, algunos de los cuales, a veces, no pueden localizarse por cambios en su domicilio. En otras oportunidades, durante el juicio, los testigos se retractan de sus declaraciones originales, porque han sido víctimas de amenazas o intimidaciones. Finalmente, es posible que los defensores públicos tengan, sobre los fiscales, la ventaja de una mejor capacitación técnica y práctica, además de una carga de trabajo mucho menor.

Nota especial: la actividad delictiva y la inseguridad ciudadana

El tema de la criminalidad ha preocupado, de manera creciente, a la opinión pública en el país. En el informe Latinobarómetro 2007, solo un 25% de los costarricenses consultados consideró que en el país se garantizaba el derecho a la protección contra el crimen, y esta fue la categoría peor calificada entre doce asuntos. Una encuesta nacional reciente destaca, que la satisfacción de los costarricenses en relación con la labor de las instituciones encargadas de combatir la delincuencia, ha registrado descensos significativos entre los años 2004 y 2008, en especial con respecto a aquellas que pertenecen al Poder Judicial (Solana, 2008). La misma encuesta revela que más de un 50% de la ciudadanía favorece la pena de muerte y el linchamiento de delincuentes. Casi un 40% justifica el uso de la tortura, por parte de la policía, para obtener información.

Estas cifras son altamente preocupantes para una democracia. Ponen de manifiesto una creciente insatisfacción con respecto al incumplimiento del derecho fundamental a la seguridad física y a la propiedad. Además, sugieren, como posible respuesta, una peligrosa tolerancia de prácticas violatorias de otros derechos fundamentales, algo que, además de ser contradictorio por anular los mismos derechos que pretende defender, resulta, a todas luces, nocivo para la democracia y el estado de derecho.

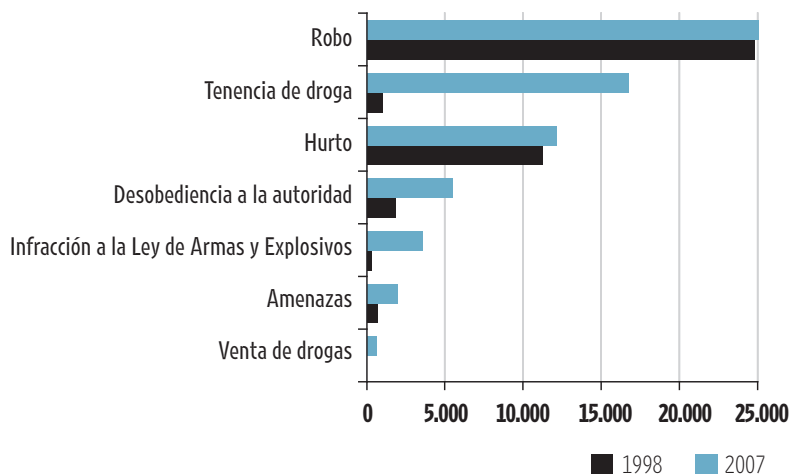
Es indiscutible que la criminalidad en el país ha aumentado (PNUD, 2006). Lo que no es tan claro es la magnitud de ese aumento. Algunos reportes que hablan de aumentos del 700%, desde principios de los 90, inducen a error por estar basados en estadísticas no comparables. La entrada en vigencia del Código Procesal Penal de 1998 obligó a las dependencias policiales a trasladar todas las denuncias de delitos, resueltas o no, al Ministerio Público, situación que no ocurría anteriormente. Por ende, no hay correspondencia entre la estadística reportada antes de 1998 y la reportada después, lo que impide su comparación, sin riesgo de incurrir

en sesgos. En esta oportunidad la estadística posterior al 1998 incluye más información, por lo que el sesgo podría orientarse hacia la sobreestimación. De ahí que lo más conveniente para analizar la evolución de delitos en el país es tomar como referencia las estadísticas del Ministerio Público y considerar 1998, como año base.

Sobre esa base es posible determinar que las denuncias por delitos ante el Ministerio Público aumentaron en un 63%, a partir del 1998, lo que equivale a una tasa promedio anual del 5,6%. Este crecimiento excede al de la población por lo que la tasa de delitos por cada cien mil habitantes se incrementó de 2.293 a 3.133 entre 1998 y 2007, un aumento del 37%. En forma individual, el robo, en sus diferentes modalidades fue la figura delictiva de mayor crecimiento absoluto durante ese período. Otros delitos mostraron un incremento porcentual más significativo, especialmente los relacionados con tenencia de drogas. Debe destacarse sin embargo, que más del 95% de las denuncias concluyen con una desestimación. El conjunto formado por los delitos contra la vida, la propiedad, de índole sexual y los relacionados con la Ley de Psicotrópicos abarcan aproximadamente el 80% de los casos denunciados. Los delitos contra la propiedad registraron el mayor aumento en términos absolutos (gráfico 5.5).

El homicidio es el hecho delictivo que reviste mayor gravedad por el impacto que produce en la pérdida de vidas humanas. Entre los países de Latinoamérica, Costa Rica, se ha caracterizado por presentar, junto con Chile y Uruguay, las menores tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. No obstante, las estadísticas reflejan un cambio significativo de esta situación cuando se comparan los resultados del quinquenio 1998-2002, con los del 2003-2007. En el primero de estos períodos las víctimas de homicidio rondaron una cantidad cercana a las 250, para una tasa promedio, por cien mil habitantes, de 6,3. A partir del 2003 se inicia una escalada continua, tanto de casos como de víctimas, que alcanza su punto más alto en el 2007,

GRAFICO 5.5

Denuncias ante el Ministerio Público según delito

Fuente: Solana, 2008.

al contabilizarse 357 casos por homicidio que ocasionaron un total de 369 víctimas, cifra que superó, por primera vez, el promedio de una víctima por día y alcanzó una tasa promedio de 7,5 por cien mil habitantes. Estos datos evidencian que el país atraviesa por un período de crecimiento importante en sus índices de violencia.

Adicionalmente, es importante mencionar cuatro aspectos relacionados con el tipo de homicidio. Primero, existen importantes diferencias regionales en la incidencia de víctimas. Limón refleja la tasa más elevada: 18,7 por cada cien mil habitantes. Segundo, el uso de armas de fuego tiene injerencia en esta clase de delitos, ya que es causa del fallecimiento de más de la mitad

RECUADRO 5.2

Medidas propuestas para combatir el ascenso del crimen

En la actualidad (2008) se encuentra en trámite legislativo el proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana. Entre las diferentes medidas que se incluyen en él para enfrentar la delincuencia se encuentran:

- Promulgación de un conjunto de derechos y garantías que fortalezcan el papel de las víctimas dentro del proceso penal y faciliten su colaboración con las autoridades policiales y judiciales.
- Poner en práctica un conjunto de normas que le permitan al Estado, y a la sociedad, enfrentar el crimen organizado.
- Dotar a la Dirección General de Migración y Extranjería de un conjunto de normas que faciliten la puesta en práctica de mecanismos más expeditos, para cancelar estatus migratorios o expulsar del país a los extranjeros que incurran en algún acto delictivo.
- Castigar fuertemente a quienes comercien o usen irresponsablemente armas de fuego, las cuales causan el 60% de las muertes violentas en el país.
- Promover un mayor protagonismo de las municipalidades en la prevención de la violencia mediante la creación, regulación y financiación de las policías municipales.
- Introducir reformas, con el objetivo de hacer más funcional el uso del fideicomiso, para la administración de los bienes decomisados al narcotráfico y al crimen organizado.

En abril de 2008 los presidentes de los tres poderes del Estado suscribieron un manifiesto relacionado con la seguridad y recuperación de la paz. En él se comprometen a:

- Encarar las causas de la desigualdad social.
- Fortalecer el sistema educativo con base en la enseñanza de principios y valores éticos y cívicos.
- Aplicar una política sostenida, en materia de prevención y represión del delito.
- Aprobar un plan nacional para la recuperación de la paz social y la calidad de la convivencia ciudadana.
- Revisar coordinadamente la legislación policial, penal, procesal penal y sancionatoria vigente, mediante la promoción de reformas legislativas dirigidas a cerrar portillos a la criminalidad, extirpar la impunidad y garantizar la adecuada participación y protección de las víctimas.
- Asignar recursos permanentes que garanticen, financiera y presupuestariamente, la disponibilidad de personal y equipos.
- Coordinar real y efectivamente a las policías (Organismo de Investigación Judicial, Fuerza Pública, Dirección de Inteligencia y Seguridad y Policía de Tránsito) mediante un centro de información interpolicial.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de atender el problema, en particular, el Consejo Nacional de Seguridad.

- Consolidar y enriquecer los actuales programas de prevención de la violencia.

- Desarrollar mecanismos que promuevan la incorporación de la sociedad civil a las tareas de prevención social y comunitaria de la criminalidad y a los programas de resolución alterna de conflictos.

En lo que corresponde al Poder Judicial, esta entidad también ha emprendido una serie de acciones entre las que destacan:

- La promoción de una ley de víctimas y testigos.
- La creación de las Fiscalías de Crimen Organizado, que ya se encuentran funcionando.
- El diseño y organización de la logística que permita poner en marcha, en el corto plazo, un plan para solventar los problemas que generan las contravenciones y delitos en flagrancia.
- El diseño de un proceso de selección y capacitación del nuevo personal que asumirá estas funciones, entre los que se encuentran 500 nuevos policías, 200 nuevos fiscales, 100 defensores públicos y 50 jueces.

Fuente: Solana, 2008.

de las víctimas. Tercero, se ha dado un importante incremento en los homicidios cometidos por sicarios. Cuarto, la participación de menores de edad, como autores de homicidios, también ha venido aumentando.

Violencia doméstica: mujeres jóvenes, amas de casa, costarricenses, son las que denuncian a agresores

En el año 2007 el Poder Judicial contaba con 71 juzgados competentes para tramitar asuntos relacionados con la violencia doméstica, de ellos, doce son despachos especializados en este tema. El número de demandas netas recibidas en relación con esta materia mostró un crecimiento vertiginoso durante los primeros cinco años de haber entrado en vigencia la Ley (1996). Se pasó de 15.223 denuncias en 1997, a 41.270 en el 2001, un alza porcentual del 171%. En los siguientes cinco años (2002-2006) las denuncias se estabilizaron en un volumen que osciló entre 44.000 y 46.000 casos anuales, aunque con una ligera tendencia decreciente a partir del 2005. En el 2007 las denuncias reflejaron una nueva disminución, y registraron su nivel más bajo, desde el año 2000 (40.363).

La disminución de los casos de violencia doméstica atendidos por los tribunales de justicia, responde a una depuración de los datos y a la creación de más plazas de jueces en los juzgados especializados. La cantidad de expedientes en trámite ha mostrado una tendencia similar a la de las denuncias, el número de expedientes en el 2007 (7.617) fue inferior al de 1998. Esto implica que los juzgados competentes en violencia doméstica han podido asumir, sin retrasos considerables, el volumen de trabajo generado por la Ley.

Finalmente, la información disponible señala que la mayoría de las demandas por violencia doméstica fueron interpuestas por mujeres (casi nueve de cada diez), adultas jóvenes, amas de casa y costarricenses (recuadro 5.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2008, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 5.3

Perfil sociodemográfico de las partes en conflictos de violencia doméstica

El 87% de las demandas fueron interpuestas por mujeres y el 13% restante por hombres. En el 78,5% de los casos el demandante mantiene una relación de pareja con el demandado (esposos, uniones de hecho, novios), o la había tenido en el pasado. El 21,5% se refieren a casos de violencia intrafamiliar (padres contra hijos y viceversa; hermanos contra hermanos, etc.). Entre las mujeres demandantes, el 19% de los casos se relaciona con violencia intrafamiliar, porcentaje que se duplica cuando el demandante es un hombre (38%).

Tres de cada cinco mujeres que interpusieron una demanda (59%) tenían entre 20 y 39 años de edad, mientras que entre los hombres ubicados en ese mismo grupo de edad, la relación fue dos de cada cinco (43%). Entre las personas con 60 años y más, el porcentaje de hombres demandantes (16%) casi triplica al de las mujeres (5,7%). Del total de 2.800 casos analizados, en 102 (3,6%) el demandante resultó ser un menor de edad.

El 93% de las demandas fueron interpuestas por costarricenses, un 6% por nicaragüenses y el 1% restante por personas de otras nacionalidades.

En el 92% de las demandas entre cónyuges esa relación todavía existía cuando esta se interpuso, porcentaje muy superior al que se obtuvo entre las personas que convivían en unión de hecho (61%). Los hombres suelen alegar violencia psicológica e incumplimiento con el rol que, desde una visión distorsionada, debe asumir la mujer (cuido de los hijos, preparación de los alimentos, etc.). Las

mujeres, además de la violencia psicológica, reportan, comúnmente violencia física.

242 demandas (8,6%) fueron de padres contra hijos (190 interpuestas por madres, y 52 por padres). Generalmente estas demandas llegan a los juzgados por problemas de drogas o alcoholismo de los hijos.

En el conjunto de casos estudiados se registraron 112 demandas de hijos contra padres (89 de mujeres y 23 de varones), lo que representa el 4,1% del total de casos analizados. Si el hijo es menor de edad, la demanda se suele interponer para que se limite la autoridad de los padres. En los hijos mayores de edad la denuncia es producto, usualmente del rechazo a las reglas de convivencia en el hogar.

En los casos de relación de pareja, dos de cada tres mujeres demandantes (66%) eran amas de casa; es decir, carecían de una ocupación remunerada. A este grupo habría que añadir otras 45 mujeres que manifestaron ser estudiantes (2,3%).

Dentro de las 1.974 mujeres integrantes del grupo que demandó por violencia doméstica, a su pareja actual o anterior, 212 (10,7%) no tenían hijos y 89 (4,5%) tenían seis o más. Con uno o dos hijos hubo 1.018 mujeres (51,6%). Cuando la demandante vive o vivió en unión de hecho, ese porcentaje fue superior (52,8% y 58,6% respectivamente).

Fuente: Solana, 2008.

Participación y rendición de cuentas

El ejercicio de la democracia requiere que las instituciones del Estado sean permeables a la participación ciudadana y que los depositarios del poder estén expuestos al escrutinio público. De ahí que una de las tareas 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 de garantizar, mediante la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y su apego a las leyes, así como de prevenir, detectar y sancionar posibles actos de corrupción.

En cuanto al tema de la participación y rendición de cuentas en la gestión pública, el análisis se centra en las instituciones especializadas en ejercer control -político, jurídico o administrativo- sobre dicha gestión. En este Informe se presta especial atención a la participación que tuvieron esas instancias públicas, así como a las posturas asumidas en relación con el proceso del referéndum sobre el TLC-CA. Los resultados se resumen en esta sección.

Como principales hallazgos destacan dos hechos prácticamente inéditos: la constatación de que, en materia del TLC-CA, las diversas instancias de control político, jurídico y administrativo activaron, de manera simultánea, sus gestiones y mecanismos de acción. Estas intervenciones se dieron, tanto a partir de gestiones ciudadanas como de oficio, o a partir de mandatos expresos de la legislación propia de esas instituciones. Por otra parte, las instituciones sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras que unas cuestionaron la legalidad del proceso del referéndum o su objeto (el Tratado), otras lo avalaron. En otras palabras, el enfrentamiento entre el SÍ y el NO en el referéndum, no solo dividió al sistema político (partidos, gobierno, organizaciones y ciudadanos) sino también al mismo Estado y a sus instituciones.

Activa participación de instituciones de control político durante el referéndum

El referéndum evidenció una activa participación de las instituciones de control político, jurídico y administrativo en relación con la debida interpretación y acatamiento de la ley, la integridad y transparencia de funcionarios públicos, y la protección de derechos individuales y colectivos. Las diferentes gestiones, intervenciones y pronunciamientos de estas instituciones fueron activadas, tanto por acciones propias de otras instituciones contraloras, como a partir de denuncias y acciones específicas de ciudadanos independientes, o agrupados en organizaciones sociales. Desde el punto de vista de la participación y rendición de cuentas, esta situación representa un desarrollo positivo que demuestra la vitalidad del sistema democrático, el buen funcionamiento de sus instituciones, y el acceso de la ciudadanía a mecanismos de control y protección.

La novedad del referéndum en el ámbito nacional produjo un ambiente especialmente complejo para estas instituciones, ya que debieron interpretar la nueva normativa y en muchos casos, llenar los vacíos que presentaba. Lo anterior no impidió que se activara el sistema de control durante el proceso de referéndum. Entre los principales eventos destacan:

- el informe de la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa sobre el impacto que, en su criterio, tendría el TLC sobre los Derechos Humanos de los habitantes y la consulta de constitucionalidad que, posteriormente, interpuso dicha entidad ante la Sala Constitucional;
- los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR) sobre la viabilidad de remitir tratados comerciales a consulta popular, y sobre los conflictos de interés de legisladores, en el proceso de ratificación del Tratado;
- la gestión del Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso de autorización, organización y escrutinio de

los resultados del referéndum. Esto incluye la aprobación de la recolección de firmas para su convocatoria (en contra del criterio de la Procuraduría), la autorización para que funcionarios públicos y clérigos participaran en la campaña, y la insistencia en la prohibición de que, para tal fin, se emplearan recursos públicos o motivos religiosos;

- y las diversas resoluciones de la Sala Constitucional con respecto a la constitucionalidad del TLC-CA.

Como ente rector de la materia electoral era de esperar que el TSE tuviera una actuación protagónica en el proceso de referéndum, tanto por su función jurisdiccional como por su función de administrador del proceso. El TSE debió pronunciarse, de manera reiterada, sobre temas polémicos entre los que sobresalió la participación de funcionarios públicos en la campaña y el uso de recursos estatales. Debió trabajar a la luz de una serie de carencias en la Ley de Referéndum (véase sección especial sobre el marco jurídico del referéndum al final del capítulo). Asimismo, instruyó a las auditorías internas de la administración pública con el fin de evitar el uso ilícito de recursos y, en caso de haberlo, denunciarlo ante las autoridades judiciales competentes.

La Defensoría de los Habitantes tuvo una participación muy activa en el proceso del referéndum. Intervino en el tema de la constitucionalidad del TLC-CA, con base en el mandato que la ley 7319 le otorga, de proteger los intereses difusos de la ciudadanía. Su opinión fue que el Tratado tenía una serie de roces con la Constitución Política y con la normativa internacional de Derechos Humanos; además, consideró que lesionaría a sectores vulnerables en aspectos fundamentales como los derechos de las personas a la salud. Con esta posición intervino ante la comisión legislativa de Asuntos Internacionales y la Sala Constitucional. La Defensoría presentó la consulta ante la Sala Constitucional de acuerdo con las facultades establecidas en la Ley de Jurisdicción Constitucional.

En la medida en que una parte importante del debate político sobre el TLC-CA se refirió a la constitucionalidad de sus contenidos y del proceso, para su eventual aprobación, la Sala Constitucional fue un actor muy relevante. Resolvió lo relativo a la constitucionalidad del Tratado y rechazó los recursos en contra de los procedimientos aplicados por el TSE para el referéndum, con lo que reforzó de esta manera, la autoridad del Tribunal en asuntos electorales y afianzó la separación entre la jurisdicción constitucional y la electoral.

La PGR participó en el proceso del referéndum al atender la consulta de varios diputados. Opinó que el TLC no podía someterse a referéndum porque contenía aspectos concernientes a la materia tributaria. Diversas denuncias propiciaron pronunciamientos de la Procuraduría de la Ética Pública (PEP).

Intervención de las instituciones del sistema de control, según las fases de la aprobación del Tratado

El tipo y la intensidad de las intervenciones de las entidades a cargo del control sobre la gestión pública varió, según las fases del proceso de aprobación del TLC-CA. Estas intervenciones generaron reacciones encontradas, tanto en el sistema político como entre la ciudadanía. Independientemente de las valoraciones que se puedan hacer sobre estas, puede afirmarse que el sistema de control participó de manera decisiva en el proceso de aprobación del Tratado, aunque con importantes contradicciones entre sus componentes.

Fase 1: Trámite legislativo del proyecto de Ley TLC-CA

El trámite legislativo del TLC-CA inició en abril del 2006, cuando la saliente administración Pacheco envió el Tratado a la Asamblea Legislativa, después de dos años de resistirse a hacerlo. Durante la fase de deliberación legislativa se produjo una serie de interacciones entre diversas instituciones públicas y entre estas y la ciudadanía y sus organizaciones sociales. En la fase de comisión, el TLC-CA se

discutió en la Comisión de Asuntos Internacionales. En esa Comisión se generaron diversas consultas y se abrieron espacios de deliberación:

- Consulta el Proyecto de Ley a la DHR para verificar posibles conflictos en materia de Derechos Humanos.
- Consulta a Comex acerca de los “elementos técnicos” y el proceso de negociación del Tratado.
- Recibimiento mediante audiencias a un conjunto amplio de ciudadanos y organizaciones sociales de diversa índole que pretendían manifestar su posición.
- Diputados opositores al TLC-CA plantean recursos ante la Sala Constitucional cuestionando la constitucionalidad del procedimiento empleado en el trámite legislativo (2006).

La DHR, a su vez, efectuó un proceso de consultas, con el fin de obtener criterios relativos a la elaboración de su informe ante la Asamblea Legislativa. Esta consulta se efectuó entre organi-

zaciones sociales y especialistas-técnicos, en relación con los contenidos del TLC-CA; además, otorgó audiencias a ciudadanos, representantes de Comex y organizaciones sociales de diversa índole. Como resultado, la DHR remitió un informe fuertemente crítico al TLC-CA.

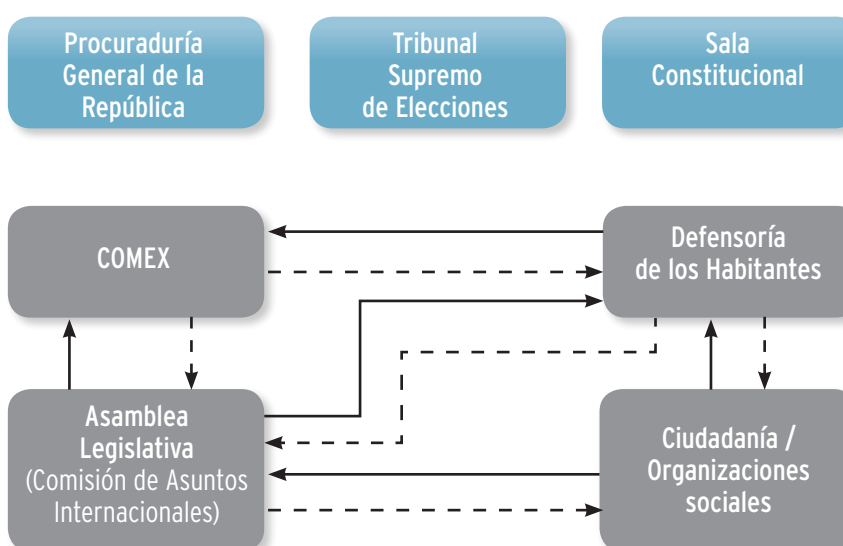
En esta fase de la deliberación legislativa del proceso emergen posiciones claramente contradictorias, no solo entre los partidos representados ante la Asamblea Legislativa sino entre varias instituciones públicas: la DHR adopta una posición contraria al TLC-CA, mientras que Comex es su principal impulsor.

Fase 2: Discusión acerca de la aplicación del referéndum al TLC-CA

En el 2006 los diputados del Partido Libertario, Carlos Salazar y Federico Malavassi consultaron a la PGR sobre la viabilidad de someter a consulta, vía referéndum, materia concerniente a tratados de libre comercio. El punto central de la consulta giraba alrededor de las limitaciones establecidas en la legislación para consultar -por medio de referéndum- materia tributaria. En su opinión jurídica OJ-055-2006, de finales

ESQUEMA 5.1

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y ciudadanía en la fase de deliberación legislativa del TLC-CA



a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

del mes de abril de 2006, la PGR concluyó, en síntesis que “de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, la materia tributaria no puede ser objeto de referéndum. Límite que reafirma el artículo 2 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, n° 8492 de 9 de marzo de 2006. Al constituir la regulación arancelaria materia tributaria, se sigue como lógica consecuencia que la aprobación de las leyes que la concierna no puede ser objeto de referéndum. En consecuencia, un tratado de libre comercio que regule materia arancelaria no puede ser aprobado por vía de referéndum” (PGR, 2006).

Un año después, y a partir de la gestión de un grupo de ciudadanos encabezados en ese momento por el exdiputado José Miguel Corrales Bolaños, el TSE autorizó -de acuerdo con lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Referéndum- la recolección de firmas para convocar a un referéndum mediante el cual se aprobara o improbara el TLC-CA (TSE, Resolución 790-E-2007). A juicio del TSE, aunque el Tratado se refiriera a temas arancelarios, en lo fundamental se trataba de un documento relativo al comercio exterior, por

lo que no aplicaba la restricción citada por la PGR. Posteriormente, el Poder Ejecutivo, el 17 de abril de 2007, presentó a consideración de la Asamblea Legislativa el decreto 33717-MP, con el fin de acelerar el proceso de consulta popular, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente. Una vez trasladado al TSE, este da trámite al proceso de organización de la consulta sobre el TLC-CA mediante referéndum.

En resumen, en esta fase es notable la diferencia de interpretaciones entre la PGR y el TSE, sobre la procedencia de un referéndum como medio para adoptar una decisión en relación con el TLC-CA. Prevalció la tesis del TSE puesto que este órgano es, por disposición constitucional, la máxima autoridad en materia de asuntos electorales.

Fase 3: Discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA

La discusión relativa a la constitucionalidad del Tratado de Libre Comercio fue uno de los principales aspectos que generó el conflicto político alrededor de su aprobación. Desde el punto de vista de la formación de opinión pública, distintos académicos de la Universidad

de Costa Rica se destacaron por la publicación de un texto que planteó la existencia de problemas de constitucionalidad en las provisiones del TLC-CA. En sentido contrario, Comex y diversos abogados defendieron la constitucionalidad del Tratado.

En lo atinente a la institucionalidad pública, la discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA generó múltiples interacciones entre las diversas agencias responsables de ejercer el control sobre la acción pública. El TSE, por medio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, consultó a la Sala Constitucional acerca de la constitucionalidad del Tratado. La Sala rechazó esta consulta por considerar que el Departamento carecía de legitimación para efectuar esa consulta; asimismo, señaló la improcedencia de la consulta preceptiva por tratarse de proyectos sometidos a decisión popular (véase sección sobre el Marco Jurídico del TLC-CA al final del capítulo).

La DHR presentó una consulta de constitucionalidad alegando una serie de roces del TLC-CA con varios artículos de la Constitución y con el texto íntegro de acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos que el país ha ratificado. A esta consulta se sumaron los diputados de oposición. En esta ocasión la Sala Constitucional aceptó la consulta de la DHR. Posteriormente, Comex rebatió los argumentos de la Defensoría ante el órgano constitucional. En julio del 2007, la Sala Constitucional determinó, en su resolución 2007-0946, que el TLC-CA era constitucional.

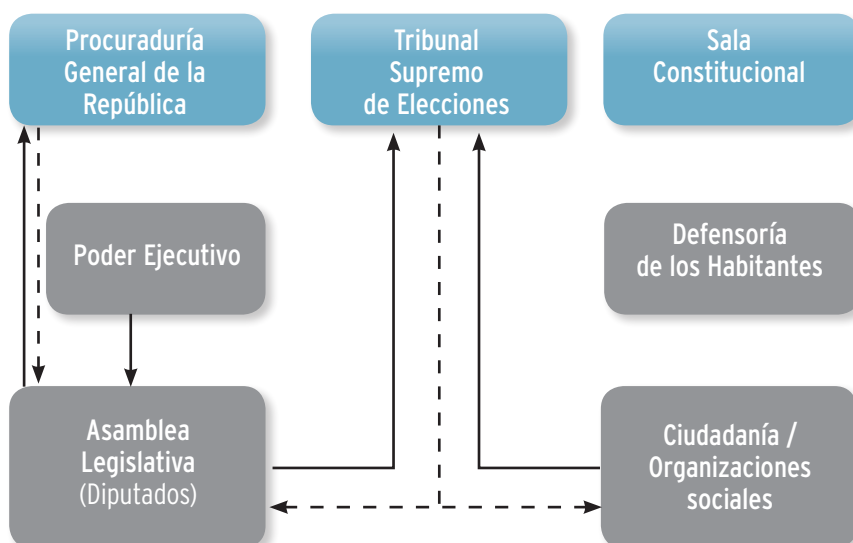
En resumen, el debate sobre la constitucionalidad del TLC-CA evidenció importantes diferencias dentro de las instituciones encargadas del *accountability horizontal* en Costa Rica.

Fase 4: Mecanismos de control durante el proceso electoral del referéndum

Durante el proceso electoral del referéndum, las partes en disputa, particularmente las que adversaban la aprobación del TLC-CA, acudieron reiteradamente a diversas instancias de control, como parte de sus respectivas

ESQUEMA 5.2

Interacción^{a/} entre instituciones públicas en la fase de convocatoria al referéndum

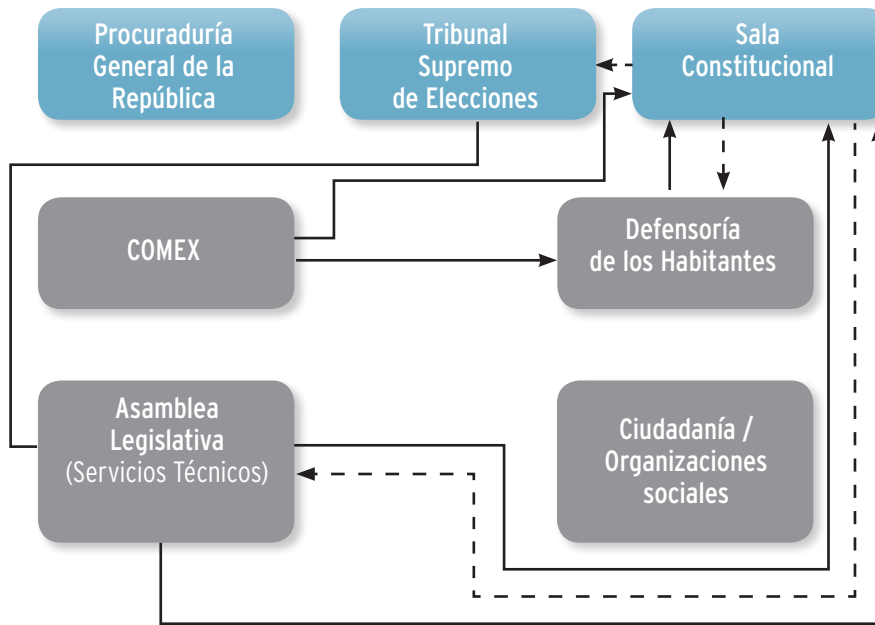


a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

ESQUEMA 5.3

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y la ciudadanía en la fase de discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA

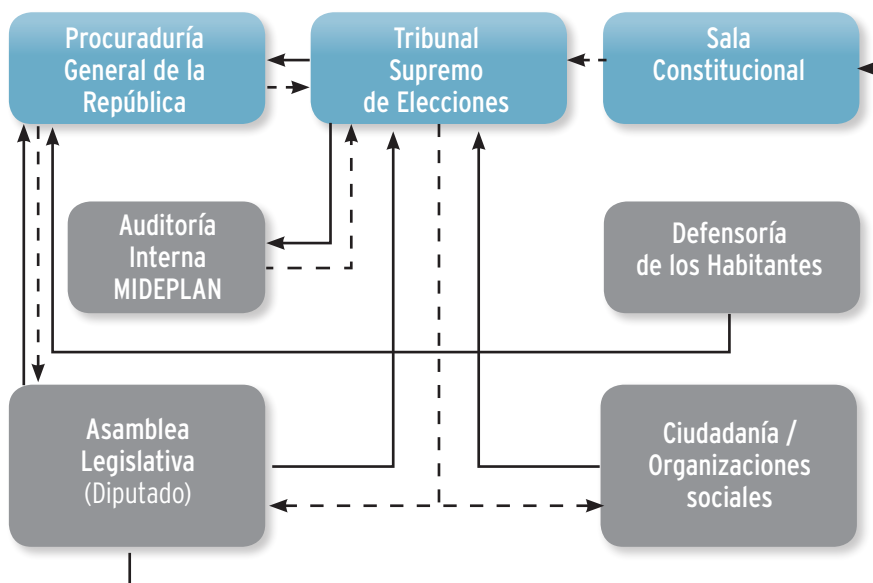


a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

ESQUEMA 5.4

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y ciudadanía durante el proceso electoral del referéndum sobre el TLC-CA



a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

estrategias políticas. Entre las principales acciones pueden señalarse:

- Diputados de oposición al G-38 denuncian ante la PEP presuntos conflictos de intereses de dos legisladoras en relación con asuntos comprendidos en el Tratado.
- Diputados de oposición, ciudadanos particulares y organizaciones sociales denuncian ante el TSE la presunta beligerancia y uso de recursos públicos a favor de alguna tendencia, por parte de funcionarios de alto rango del Poder Ejecutivo y otros sectores del Estado como las Universidades Públicas. Además, se solicita al TSE intervenir en el tema relativo a la información que presentan los medios de comunicación y a la participación de los clérigos en el proceso.
- La Defensoría de los Habitantes denuncia ante la PEP al Vicepresidente y Ministro Kevin Casas y al diputado Fernando Sánchez (PLN) como autores de un memorándum en el que se recomendaba el uso del miedo, la presión sobre alcaldes municipales y la trasgresión de normativa electoral.

■ El TSE solicita a la PEP una investigación previa, y a la Auditoría Interna del Mideplan un estudio en torno de los hechos asociados al memorándum, frente a un posible retiro de credenciales de los funcionarios implicados.

■ El diputado coautor del memorándum presentó una acción de inconstitucionalidad contra varias normas, con lo que se interrumpió el proceso que permitiría al TSE determinar si procede la pérdida de sus credenciales. Hasta el momento de redacción del presente Informe, la Sala Constitucional no ha resuelto la acción de inconstitucionalidad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Véase González, 2008 en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

La consolidación democrática requiere de una convivencia ciudadana que, mediante su comportamiento y actitud, acepte la democracia como la mejor opción política existente y que, además, siga las reglas y procedimientos constitucionalmente establecidos para definir opciones y resolver conflictos (Linz y Stepan, 1996)¹³. Se aspira a que los y las ciudadanas formen parte de una pluralidad de organizaciones sociales, en las que se promueva el respeto a los derechos y la dignidad de los demás, la adhesión al régimen político, 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. De igual forma 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.

Durante el 2007 el referéndum sobre el TLC desató un activismo ciudadano, cuya intensidad, diversidad y duración fue excepcional en relación con la experiencia de las últimas décadas. En términos generales, puede decirse que sectores importantes de la ciudadanía se reconectaron con la esfera pública, y participaron activamente en la consulta. Aunque las protestas contra el llamado “Combo ICE” del 2000 fueron muy extendidas y, en un momento determinado, prácticamente paralizaron el país (Proyecto Estado de la Nación, 2001), y fueron más acotadas en el tiempo. Este Informe presenta alguna evidencia sobre la participación ciudadana en el referéndum, tanto desde la perspectiva de los actores organizados en el SÍ y en el NO, como desde la perspectiva de ciudadanos y ciudadanas que no formaron parte orgánica de estos actores. Se trata de una aproximación exploratoria, no solo por la naturaleza de las fuentes de información, de carácter cualitativo, sino por la ausencia de investigaciones publicadas sobre el tema y por las dificultades que enfrentó el Informe para que participaran académicos. Es

importante indicar que, pese al activismo ciudadano sobre el referéndum, el número de acciones colectivas registradas en la base de datos no aumentó de forma proporcional. La discusión sobre el TLC amplió la participación ciudadana, cambió las demandas de los actores, e introdujo nuevos mecanismos, pero no estuvo asociada a mayores niveles de protesta social en relación con otros temas nacionales.

Una mirada desde adentro a los actores colectivos: el SÍ y el NO

Para conocer cómo experimentaron el referéndum los propios actores de la acción colectiva, el Estado de la Nación solicitó a protagonistas de las tendencias del SÍ y del NO una descripción narrativa de su visualización del proceso. Se les solicitó responder una serie de interrogantes relacionados con la naturaleza, conformación y dinámica de sus respectivos movimientos. Los principales alcances de estas contribuciones se resumen en la presente sección y su exposición es responsabilidad del Programa. Estos resúmenes sintetizan los puntos de vista de cada parte, sin análisis o comentarios de terceros, incluido el equipo técnico. Los documentos íntegros pueden ser consultados en el sitio www.estadonacion.or.cr.

La Alianza Ciudadana por el SÍ: heterogeneidad política y dualidad de mando

El movimiento social y político a favor del SÍ se organizó alrededor de la denominada Alianza Ciudadana (Martí, 2008). Según el criterio de un participante calificado, esta alianza incluyó un amplio espectro de organizaciones favorables al Tratado: además de representantes de partidos políticos (PLN, PUSC, ML, PUN, PRC), incluyó a diversos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, el hecho de que el Gobierno fuera el más activo proponente del Tratado inyectó un alto grado de complejidad organizativa y política en la Alianza.

La Alianza trató de legitimarse mediante la inclusión de un abanico de sectores en un Consejo Nacional de la Alianza Ciudadana por el SÍ. Pero

la necesidad de controlar la campaña política hizo que la dirigencia efectivamente recayera en un Comité Ejecutivo designado “de arriba hacia abajo” con vínculos cercanos a la Presidencia de la República, que a su vez no dudó en influir sobre las iniciativas de la Alianza, cuando juzgó que era necesario hacerlo. La paradoja fue que el Comité Ejecutivo de la Alianza requería independencia del Poder Ejecutivo para asegurar el apoyo de las diversas fuerzas políticas congregadas en ella, pero no podía lograrla porque había surgido del seno del Gobierno y su propio coordinador había sido nombrado por el Presidente.

Uno de los resultados de esta situación fue que los partidos políticos perdieron protagonismo dentro de la Alianza. La vinculación del SÍ con el partido oficialista pero, especialmente con el Gobierno, generó cierto nivel de rechazo entre los dirigentes de otros partidos y sus militantes de base, y les impidió establecer la coordinación necesaria para la efectiva movilización de sus partidarios. Sin embargo el rechazo también se dio internamente en los partidos, pues el apoyo al TLC no fue unánime entre los dirigentes. En el caso del PUSC su dirigencia era partidaria del NO, mientras que su fracción legislativa apoyaba el SÍ. En el caso del PLN connotados dirigentes del partido destacaron entre los más fervientes opositores del TLC, en cuenta un ex presidente y dos ex candidatos a la presidencia. Además de estos factores políticos, la marginación de los partidos puede atribuirse a la inexistencia de incentivos adecuados para motivar la participación de las dirigencias regionales y locales, en razón de la naturaleza del proceso. Puede aseverarse puntualmente que la ausencia de fondos públicos, la desvinculación de la votación de los puestos de elección popular, y el hecho de que los dividendos políticos de un triunfo serían del Gobierno, promovieron la pasividad de la dirigencia partidaria durante el referéndum.

La Alianza funcionó como un agregado, relativamente descentralizado, de diversos grupos. Solo una parte del

financiamiento del SÍ fue captado por la Alianza. Una parte importante del financiamiento para la campaña fue canalizado hacia los diversos grupos que la constituían. Tampoco la Alianza fue la voz exclusiva del SÍ: sus diversas partes orquestaron sus propias campañas. El Comité Ejecutivo de la Alianza procuró actuar como coordinador del mensaje difundido por el SÍ. Pero esto se dificultó cuando el Gobierno centralizó la dirección de la publicidad masiva y la comunicación con el público sobre el Tratado. En consecuencia, se perdió la coherencia del mensaje y el sentido estratégico de la campaña, en demérito de su poder movilizador, y causó confusión y rechazo, lo que, posiblemente, contribuyó a incrementar la pérdida de apoyo sufrida por la causa del SÍ (Martí, 2008).

Pese a estas condiciones, la Alianza respondió, con capacitación y apoyo, al activismo de grupos de la sociedad civil, movilizados a favor del Tratado. También recayó en ella la divulgación de los contenidos del Tratado, en términos asequibles al grueso de la población ya que, según los actores del SÍ, el vacío existente en relación con información confiable y fidedigna sobre el Tratado, expresada en términos sencillos y no técnicos, era el origen de las numerosas falacias que se difundían acerca del TLC.

Para los actores del SÍ, la Alianza Ciudadana fue una organización múltiple, heterogénea, contradictoria y muchas veces caótica que, no obstante, cumplió con su papel como espacio de encuentro de las más diversas organizaciones, con intereses a menudo distintos y en conflicto, pero que coincidían en que la aprobación del TLC era lo que más le convenía al país.

La Alianza del SÍ estimuló la participación, ofreció un espacio de encuentro, llamó a la batalla y provocó entusiasmo. La energía que movilizó no puede minimizarse calificándola como un apoyo al Gobierno o vinculándola a intereses empresariales o partidarios. En cambio, fue un movimiento que permitió la conjunción de ciudadanos comunes con otros más influyentes, de legos con expertos, de personas privadas y políti-

cos experimentados, en pro de un objetivo político compartido: la ratificación del TLC. En breve, fue un importante mecanismo para la canalización de la acción colectiva ciudadana.

El Movimiento Patriótico del NO: innovación política y organizativa

En la perspectiva de los actores del NO (Trejos, 2008) su coalición, el Movimiento Patriótico contra el TLC, representó un movimiento social que surgió de manera casi espontánea, ante la amenaza que diversos sectores del país percibieron del TLC. Este movimiento se caracterizó por su pluralidad, diversidad, y autonomía pues careció de una dirección jerárquica. En ese contexto organizaciones campesinas, cooperativas y comunales, grupos ecologistas, culturales y religiosos, y miembros de los diversos partidos políticos articularon un movimiento sin necesidad de denominación organizativa. Más que una ideología política, las bases y los liderazgos del movimiento se unieron alrededor de lo que percibieron como la defensa de la Patria.

Este carácter autónomo y plural, la fortaleza principal del Movimiento, fue causa de algunas dificultades, pues impidió la articulación de un liderazgo que lo direccionara. La Junta Patriótica de Personalidades y un Comité Operativo Político Funcional, conformado por líderes sindicales y políticos fue un liderazgo más simbólico que real, aunque sirvió para otorgar un respaldo moral, mantener la unidad e incrementar paulatinamente las acciones nacionales de resistencia y de movilización que culminaron con la Concentración Patriótica del domingo 30 de setiembre del 2007.

Dentro de la pluralidad de sectores que conformaron el Movimiento algunos se destacaron por su nivel de participación y actividad. Los sindicatos cumplieron un importante papel de movilización y financiamiento de actividades. Mantuvieron un bajo perfil en la conducción política y lograron sostener la unidad, a pesar de las diferencias que surgieron entre sus diversos líderes. El sector académico se caracterizó por la activa participación de las universida-

des estatales, mediante la emisión de pronunciamientos y la comparecencia de sus rectores ante diversas instituciones del Estado. Además, el Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica se constituyó en una de las caras más visibles del Movimiento Patriótico. El sector religioso se sumó al movimiento del NO por medio de la manifestación pública de un grupo de sacerdotes católicos opuestos al Tratado¹⁴, en la sección editorial del *Eco Católico*, la incorporación de pastores protestantes al Movimiento Patriótico, y la oposición pública al Tratado, expresada por la Iglesia Luterana Costarricense. El sector cultural realizó una permanente labor de formación e información orientada a generar “conciencia patriótica” en contra del TLC. Varias organizaciones de mujeres participaron activamente en el Movimiento. Entre estas se destacaron las llamadas “Mujeres de Blanco” cuyas acciones, durante el proceso de referéndum incluyeron manifestaciones en el TSE, la Corte Suprema de Justicia, y la Asamblea Legislativa. También fue importante la participación de otras instancias de mujeres como el Centro Cefemina y el Partido Nueva Liga Feminista.

El PAC, el Partido Frente Amplio, y el Partido Accesibilidad sin Exclusión jugaron un papel importante en el proceso de oposición al Tratado, especialmente en lo relativo a la formación e información de la ciudadanía. Sus fracciones legislativas mantuvieron una línea de oposición al TLC, consistente con el Movimiento Patriótico. A ellos se unieron otros partidos como el Vanguardia Popular y fracciones disidentes de los partidos Liberación Nacional y Unidad Socialcristiana.

La campaña del Movimiento Patriótico se hizo de boca en boca, casa por casa, vía Internet, por medio de periódicos “alternativos,” y emisoras y programas de radio también “alternativos” como Radio Universidad, Radio Gigante, las emisoras radiales de las zonas rurales, fronterizas y litorales, y el programa “Aló Iris”. También incluyó campos pagados en TV y la participación en “espacios libres”, entre ellos, los debates auspiciados por el TSE

bajo la conducción de Flacso. El uso de la Internet fue importante para la campaña del NO, pues sirvió como herramienta de difusión y, además, permitió la construcción de espacios de encuentro cibernéticos como las páginas Notlc.com, Concostarica.com, Comités patrióticos.com o la página de Julia Ardón.

El contenido de la campaña se orientó, en primera fase, a destacar el carácter patriótico de la lucha contra el TLC y el carácter nacional, pluripartidista y pluriclasista de su liderazgo más conocido. Una segunda fase estuvo orientada a disputar las afirmaciones del SÍ respecto a las potenciales consecuencias del rechazo al Tratado. Finalmente, la campaña se centró en aprovechar la aparición del memorando Casas-Sánchez para resaltar sus incitaciones negativas y capitalizar políticamente sus efectos sobre la ciudadanía.

Para estos actores la inauguración de la democracia participativa en el país resultó insuficiente para garantizar la fiel traslación de la voluntad popular a los resultados del referéndum, por diversas razones: las limitaciones del ordenamiento normativo, la pasividad de autoridades electorales acostumbradas a una democracia de partidos y no de acción popular, y en parte por la fusión de intereses económicos, mediáticos y políticos interesados en la aprobación del Tratado. Por esa razón, los actores del NO ven en su movimiento, y en particular en los Comités Patrióticos, la evolución del papel de los sectores sociales: de ser meramente reivindicativo a actuar como contralor de la acción gubernamental y de todos los poderes del Estado.

Una mirada desde los ciudadanos de "a pie": participación pese a desconocimiento, temores y confusión

El estudio cualitativo sobre el referéndum indagó sobre la manera en que ciudadanos y ciudadanas "de a pie", que no tuvieron vínculos orgánicos con las fuerzas políticas enfrentadas en el referéndum, vivieron este proceso (detalles metodológicos en el capítulo 7). En lo que concierne a la aspiración

de convivencia ciudadana, se exploró las experiencias e importancia que tuvo el referéndum y, en particular, los criterios que emplearon para formular su preferencia.

Vivencia del proceso

El referéndum no cobró relevancia significativa entre los panelistas, sino hasta dos o tres meses antes de su realización, momento en el cual la mayoría procuró obtener más información sobre los detalles del Tratado. Se observó un involucramiento menor en Limón, donde al ser consultadas, varias personas mencionaron haberse enterado pocas semanas o, incluso, días antes de la elección.

Los sentimientos de los participantes también evolucionaron a lo largo del proceso. Inicialmente, experimentaron un anticlímax luego de la votación, especialmente entre los opositores al Tratado, quienes consideraron el referéndum una "justa injusta" en donde había pocas posibilidades de ganar, dada la asimetría de las condiciones de cada una de las tendencias. Por ende, se consideraron decepcionados. Solo una minoría llegó a emocionarse con el proceso y las discusiones que se generaron en torno de él rara vez fueron violentas. Sin embargo, los participantes consideraron que la misma ecuanimidad no privó en los debates televisivos, en donde las confrontaciones fueron altamente emotivas y personales y en consecuencia, sirvieron poco para aclarar las dudas existentes sobre los beneficios o perjuicios del Tratado.

Para muchos, en especial, aunque no exclusivamente, para las amas de casa, las conversaciones con parientes, amigos o colegas fueron las principales fuentes de información para tomar su decisión. Cualquier información adicional fue considerada un soporte a lo que ya pensaban. Aunque la mayoría recuerda haber debatido el tema en sus hogares, pues a menudo había criterios divididos, rara vez llegaron a tener discusiones violentas. De hecho, donde mayor virulencia observaron fue en los debates televisivos (especialmente en Canal 7 y Repretel, que fueron los más vistos). La percepción sobre esos

debates es que contribuyeron a que las personas se decidieran, pero tuvieron varios problemas porque el lenguaje era muy elevado, "imposible de entender", con ataques personales y planteados en términos extremos (recuadro 5.4).

Fuera del hogar, el ambiente que vivieron los panelistas en torno al TLC fue muy diferente, independientemente del nivel socioeconómico o el lugar de residencia. Las principales diferencias obedecieron a la condición de actividad de las personas, al grado de organización de la comunidad en que residían y al interés que algunas de las tendencias mostraban por esa comunidad.

En las tres áreas donde se realizaron sesiones de grupo hubo comunidades muy activas, que vivieron el referéndum con gran intensidad: profusión de signos externos en las casas, gran cantidad de volantes y folletos de ambas tendencias dejados debajo de la puerta o en los portones, reuniones de alguna o ambas tendencias en "casas base", debates formales (organizados por alguna asociación comunal o por la municipalidad) e informales entre vecinos, y visitas de grupos representantes del SÍ o del NO para tratar de convencerlos. Este tipo de actividades fueron reportadas por vecinos de Coronado, Guadalupe, Alajuela, Liberia centro y Limón centro.

Hubo barrios donde el referéndum "no se sintió", más allá de lo que se hablaba o discutía en el hogar. Los vecinos no demostraban su intención de voto, ni en sus vehículos ni en sus casas. Tampoco hubo mucha movilización de las tendencias, excepto dejar volantes casa por casa. La mayoría de los panelistas que se abstuvieron de votar indicaron este tipo de situaciones en sus barrios. Votantes vecinos de Tres Ríos, Tibás y Limón (fuera del centro de la ciudad), entre otros, reportaron situaciones similares.

El lugar de trabajo o estudio de los panelistas, o de sus parientes más cercanos (en el caso de los inactivos) jugó un papel importante para la mayoría de ellos, pues en gran medida aportó ejemplos o anécdotas, mediante las cuales reafirmaron y explicaron su decisión de votar en forma determinada. En pocos

RECUADRO 5.4

Expresiones de los participantes en los grupos focales sobre las discusiones acerca del TLC-CA

Fuera del hogar:

"Fue difícil decidir, porque unos decían que era muy beneficioso y otros que era malísimo..." "El NO decía cosas terribles y el SÍ cosas muy lindas... ¿A quién le creía uno?"

"Uno sabe que este tipo de tratados siempre tienen pros y contras, pero los defensores lo pintaban como una maravilla y los detractores como lo peor que podía pasarnos"

"Llegó un momento en que yo decidí desconectar el teléfono y la televisión porque no lo dejaban a uno en paz: que mi corazón por aquí, que si va a votar por allá" (Ama de casa, San José)

"Me llegó a cansar el bombardeo" (Se abstuvo, San José)

"¡Qué cansado, solo de eso se hablaba! Yo le dije a mi esposo 'está bien, salgamos con los amigos, pero eso sí, si hablan del TLC, me levanto y me voy'...Después supe que la esposa de otro amigo le había dicho lo mismo" (Ama de casa, Liberia, en contra)

"¡Fue un tumulto de información!" (Maestra, San José, se abstuvo)

"Por todos lados era el TLC, ¡ya uno estaba asqueado!" (Abstencionista, nivel medio-bajo, San José)

En el hogar:

"Hubo pleito sano"; "Conversamos y debatimos pero no llegó a más"

"Fueron debates tranquilos... Ahí de vez en cuando había alguien que se enojaba, pero la mayoría de las veces los demás le decían cosas solo para molestar"

"Mi tía era del NO a morir, y mi padrastro iba con el SÍ, entonces ella le mandaba pincitos (sic) del NO, y él a ella camisetas y stickers del SÍ. ¡Fue un vacilón!"

(Hubo referencias de este tipo en la mayoría de las sesiones)

Fuente: Unimer, 2008 y transcripciones de grupos focales.

casos estas experiencias modificaron su intención de voto en el momento, pero con el paso del tiempo fueron modificando la percepción que tenían sobre el TLC. La mayoría de las anécdotas recopiladas están relacionadas con presiones ejercidas para favorecer al SÍ (hubo menciones de casos específicos en casi todas las sesiones, indistintamente de cómo votaron o de si se abstuvieron), no obstante, en pocos casos las situaciones se vivieron en carne propia, más bien fueron situaciones que les contaron parientes o amistades. En la mayoría de los grupos favorables al tratado comercial también hubo menciones a presiones ejercidas por simpatizantes del NO, y de estas sí fueron testigos personalmente.

Saturación mediática

La gran cantidad de anuncios, programas de opinión, debates, campos pagados y noticias relacionadas con el TLC-CA en los medios de comunicación (especialmente en televisión y en periódicos, que fueron las fuentes más consultadas por los panelistas), contribuyeron a generar una sensación de hastío en una importante minoría de los panelistas (especialmente las mujeres amas de casa), pero más relevante aún, contribuyeron a la sensación de "presión psicológica" que percibió la mayoría, durante las semanas previas al referéndum. Pese a que algunos tuvieron dificultad para entender los debates, por la complejidad de los términos y la actitud de algunos de sus

participantes, en general coincidieron en que fueron útiles para informarse. En el resto del país, los debates más observados fueron los de los canales 6 y 7, pero en San José (y principalmente entre los votantes en contra), hubo varias menciones a los diversos programas de Canal 13.

La crítica fue generalizada hacia las campañas publicitarias del SÍ y del NO, en particular a la campaña de los corazones. La percepción es que esta campaña no ayudó en lo más mínimo a entender un tema tan complejo como un tratado comercial, y los ofendió porque sintieron que era demasiado básica. Pocos participantes consideraron que aunque fue superficial, fue una campaña "vacilona".

Sobre todo para los votantes del NO y para los abstencionistas de San José, la desigualdad en la magnitud de las campañas fue lo más fastidioso del proceso. Sintieron que la campaña del SÍ fue mucho más persistente, abundante, estuvo en más medios y, por ende, fue mucho más cara, mientras que la del NO estuvo limitada a ciertos medios y ciertos horarios. A la información que daba el movimiento del SÍ por los medios de comunicación se unía la gran cantidad de volantes que se repartían en las calles, los rótulos en las empresas y las visitas a muchos barrios para "convencer gente". Un par de panelistas (una de Liberia y otro de San José) hicieron el ejercicio de llevar la cuenta de la cantidad de anuncios; en una semana contabilizaron más anuncios y espacios por el NO que a favor del SÍ. Pero la percepción general es que hubo una desigualdad muy clara a favor del SÍ.

En resumen, aunque para la mayoría de las personas consultadas la campaña electoral fue un proceso interesante, de principio a fin, su sobreexposición llegó a saturar a algunos, indistintamente de su nivel socioeconómico y ubicación geográfica, especialmente cuando se convirtió en el tema de conversación cotidiana en los hogares, el trabajo y otros sitios de confluencia.

Los criterios de decisión

La toma de la decisión sobre la forma en que se debería votar en el referéndum

RECUADRO 5.5

La visión de los otros

La investigación efectuada evidenció el alto grado de polarización que surgió entre los dos bandos del referéndum. Consultados sobre su opinión acerca de las personas que tomaron una decisión contraria a la de ellos, las personas alegaron desinformación o ignorancia de los contrarios. Los que votaron por el SÍ hicieron hincapié en el tema de la aversión al cambio entre sus opositores (“temerosos al cambio, indecisos, desinformados, incrédulos, ignorantes”). Los que votaron por el NO acusaron a sus opositores, en un tono más vehemente, de prestarse a manipular a los más humildes y ser títeres del Gobierno y sus aliados (“crédulos engañados, vende-patrias, desleales, ignorantes, desinformados, tontos, manipulados, irresponsables, interesados solo en lo suyo”).

Los votantes del SÍ consideraron que los del NO votaban para proteger sus intereses particulares, o las instituciones públicas de las que se beneficiaban. Los votantes del NO consideraron que los del SÍ votaban por las promesas de mayor empleo y disponibilidad de productos a bajo precio, o porque los términos del Tratado favorecían sus intereses particulares en contra de los intereses nacionales. Asimismo, cuestionaron fuertemente la moralidad de los votantes del SÍ. A los abstencionistas ambos bandos les recriminaron su falta de responsabilidad cívica, ante una situación de tanta relevancia como el Tratado.

Fuente: Unimer, 2008.

no fue fácil. La mayoría de los participantes sintió que el tema era muy complejo y que no llegaron a tener suficiente información, pues las campañas presentaban argumentos polarizados. Por esa razón, muchos de ellos enmarcaron la decisión de voto en torno a las repercusiones que tendría en la calidad y provisión de los servicios públicos, en

las oportunidades de empleo, y en la distribución de ingresos del país.

Quienes apoyaron el Tratado enfatizaron su esperanza de que el TLC abra las puertas para que más empresas internacionales vengan a establecerse en el país y así se creen fuentes de empleo, lo cual les beneficiaría a ellos directamente, pero también a sus hijos. Uno de los principales argumentos para votar a favor del TLC es la molestia que tienen por la mala calidad de los servicios, públicos a los que tienen acceso. Esta situación la atribuyen a que los prestatarios de estos servicios, son monopolios. Por ello abogan por la competencia como un medio para mejorar la calidad de los servicios, tanto de las entidades públicas como de otros prestatarios privados. El argumento se amplía con el criterio de que en un entorno competitivo, los precios tienden a bajar y así se beneficiará la mayoría de los costarricenses.

La sensación entre los votantes del SÍ es que estos cambios no se han dado en muchos años y que no se darán, a menos de que haya una fuerza externa que lo impulse y esperan que esa fuerza sea el TLC. Otro argumento de mucha importancia para los votantes del SÍ es que el país no debe quedarse atrás. Es el último país del área centroamericana que falta por tener vigente el Tratado. De acuerdo con el criterio de este grupo de panelistas, esta condición pone al país en riesgo de perder inversión extranjera que se iría a otros mercados donde exista un marco más claro sobre las condiciones comerciales. Hubo pocas referencias a situaciones, en donde la apertura o la provisión mixta de servicios (pública-privada), hayan dado frutos sin que desaparezca alguna de las opciones. Los dos ejemplos citados se referían a la apertura bancaria, donde los bancos estatales se han fortalecido y están ofreciendo servicios diversificados y cooperando entre sí (red de cajeros automáticos), y a la diversificación de centros educativos privados en los últimos años.

Los que votaron por el NO sustentaron su decisión en tres argumentos:

- El país ha progresado y le ha ido mejor que a otros países del área sin necesidad de un TLC.

- A otros países donde existe un TLC con Estados Unidos no les ha ido nada bien.

- La apertura comercial, sin mayores previsiones, puede malograr instituciones que han sido fundamentales para el desarrollo del país, especialmente la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Para este grupo de votantes, la campaña y el movimiento del SÍ manipularon la información sobre los posibles resultados de una apertura comercial como la que propone el TLC votado en el referéndum. A su juicio, los ejemplos que se brindaban acerca de lo beneficiosos que habían resultado estos tratados en otros países eran inexactos. Más aún, el principal reclamo con respecto a los argumentos esgrimidos por la campaña del SÍ, es que prácticamente “sobornó” a los electores prometiendo más empleos y mayor diversidad de bienes y servicios para la población, pero no hay seguridad de que el TLC vaya a tener ese efecto, a juzgar por las experiencias de otros países.

Otro punto citado por una minoría relevante, fue el hecho de que el TLC-CA se firmara con Estados Unidos, este es uno de los principales problemas, porque ese país no se caracteriza por una actitud solidaria y humana hacia sus contrapartes.

En resumen, el futuro del país fue el principal motivo que llevó a los votantes a las urnas: los votantes del SÍ lo concibieron en términos de la prosperidad que, supuestamente, acarrearía al país la aprobación del Tratado; los votantes del NO lo concibieron en términos de la justicia social que preservarían evitando los efectos nocivos que, eventualmente, acarrearía el Tratado. En el caso de los votantes que favorecieron el Tratado fueron importantes las expectativas sobre sus repercusiones en el ámbito familiar y personal. En el caso de los votantes que se opusieron a él prevaleció la noción del deber cívico y el deseo de hacerse escuchar, pese a la desigualdad con que percibieron la contienda. Los panelistas que se

abstuvieron justificaron su decisión en la falta de información y en la confusión suscitada por la polarización de las opiniones.

Consultados los panelistas del SÍ y del NO sobre el impacto que pudieran haber tenido diversos eventos o situaciones que se presentaron antes de la votación (el escándalo del memorándum del ex vicepresidente Casas y el diputado Sánchez o el apoyo de un grupo de Obispos Eméritos a la causa contraria al TLC, entre otros) se pudo observar que ninguno de estos factores hizo que modificaran su posición, con excepción del papel del Gobierno de la República, que fue vista, por todas las partes, como excesiva (cuadro 5.11).

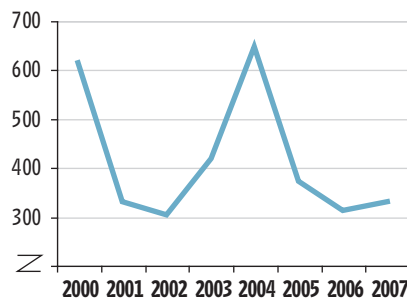
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES Véase Unimer, 2008 en www.estadonacion.or.cr

En el año del TLC no aumentó la protesta social

Durante el año 2007 las acciones colectivas no se desviaron sustancialmente del promedio correspondiente al período 2000-2006, equivalente a 344 acciones, sin considerar los puntos extremos de los años 2000 y 2004. Las acciones colectivas del 2007 (331) aumentaron marginalmente con respecto al 2006 (312), pero no llegaron a alcanzar el nivel del 2005 (371) (gráfico 5.6).

GRAFICO 5.6

Acciones colectivas reportadas en los medios de comunicación



Fuente: García, 2008.

Si se analiza el contexto de la coyuntura nacional alrededor del proceso del referéndum, se puede afirmar que las acciones colectivas registradas fueron bajas, especialmente si se comparan con aquellas registradas en otros procesos de movilización popular, como los surgidos a raíz de la oposición al Combo del ICE y el monopolio de la revisión técnica de Riteve en el 2000 y el 2004, respectivamente. Es posible que por lo menos, parte de la explicación radique en el desplazamiento de la declaración pública, la más utilizada de las acciones colectivas, a medios no-tradicionales, como la Internet. Sin embargo, otra explicación radica en el hecho de que la ciudadanía aceptó el referéndum como la arena de confrontación para la resolución del Tratado, y canalizó sus acciones hacia ella. De ahí que el referéndum debe considerarse una acción colectiva de gran extensión, aunque no se refleje directamente en los indicadores recabados.

Al igual que en períodos anteriores, los trabajadores fueron los actores principales en materia de acciones colectivas,

CUADRO 5.11

Influencia de algunos eventos sobre los votantes^{a/} del SÍ, del No y abstencionistas. 2007

Evento o situación	Votantes a favor	Votantes en contra
"El memo"	Se enteraron, pero no les hizo dudar sobre su voto	Fue la confirmación de que su decisión era correcta
La declaración de Obispos Eméritos a favor del No	Pocos se enteraron, no hizo mayor diferencia	A la mayoría no le interesó, pese a que apoyaban su causa
La concentración final del No en San José	Pocos la vieron. No tuvo ninguna influencia en la decisión de voto o abstención	Igual. Pocos participaron en ella
Las declaraciones de la Casa Blanca de que no habría renegociación	Reafirmó que su decisión era la mejor. Fue visto como el espaldarazo necesario para impulsar el cambio	Fue interpretado como un ultimátum inaceptable entre países soberanos
Las encuestas	No influyeron en la decisión de la mayoría, pero algunos sospechan que movilizaron a los bandos en direcciones opuestas	No determinaron su intención de voto, pero generaron malestar y perplejidad por la variedad de resultados. Generaron sensación de "chanchullo" pues el resultado final fue muy cerrado a favor del SÍ, cuando las últimas encuestas indicaban que el No ganaba terreno, e iba adelante

a/ Criterios emitidos por los participantes en las sesiones de grupos focales acerca del TLC-CA.

Fuente: Unimer, 2008.

con un 48% del total. Esta tendencia se mantiene inalterable desde el año 2000. Contrariamente a lo reportado durante el 2006, sin embargo, los empresarios no ocupan el tercer lugar en acciones colectivas sino que son desplazados por una serie de actores con frecuencias de acción muy similares, a saber, estudiantes de secundaria, madres y padres, universitarios, ambientalistas, e indígenas. Como puede verse, estos son grupos que, junto con los trabajadores, tuvieron una alta visibilidad en la campaña del referéndum.

Otro patrón de períodos anteriores que se mantuvo fue la prevalencia de la declaración pública, como la más frecuente de las acciones colectivas con un 33% del total. Por declaraciones públicas se entienden declaraciones a medios de comunicación, conferencias de prensa, boletines, manifiestos públicos y peticiones por escrito registrados por los medios de comunicación revisados para el Informe. Este tipo de acción fue llevado a cabo principalmente por trabajadores del sector público y privado y por los vecinos. Las denuncias ante entidades estatales obtuvieron un 20% de las acciones, hecho que refleja la activa función que desempeñaron las instituciones de control horizontal discutida en secciones anteriores, y por último, el mitin o concentración, alcanzó un 12% de las acciones colectivas.

La principal demanda gestada por los actores político-sociales fue la defensa del trabajo y de las condiciones laborales, con un 22% de las acciones colectivas. Le siguieron en importancia el reclamo de la participación en la toma de decisiones (16%), la negativa a la aprobación de tratados internacionales (15%), la mejora en la calidad y costo de los servicios (12%), y la implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos (12%). Estas demandas confirman la tendencia apuntada en el Informe anterior en donde se observa una alternancia entre las demandas de carácter reivindicativo y las de naturaleza política.

Cuando se desagregan las instancias resulta evidente que los aspectos relativos al TLC dominaron las acciones colectivas puesto que, un 100% de la

negativa a la aprobación de tratados internacionales, un 67% de los reclamos de participación en la toma de decisiones, y un 25% de la implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos estuvieron directamente relacionadas con el Tratado. En suma, por lo menos un tercio de las acciones colectivas, en el 2007, estuvieron vinculadas a la coyuntura particular del TLC. Esto reafirma que las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado y que, ante aspectos críticos de coyuntura, como en el caso de la ratificación del TLC, son capaces de reorientar sus acciones.

La comunidad virtual como medio alternativo para el despliegue de acción social

Un aspecto novedoso de la movilización ciudadana, durante el período, fue la aparición de nuevos repertorios de acción colectiva. Parte importante de dichos repertorios se orientó hacia el uso de novedosos mecanismos de acción e interrelación, como los disponibles en Internet, discutidos seguidamente. Pero también es importante destacar la aparición de nuevas redes sociales, como los comités patrióticos, la apropiación de símbolos patrióticos, como Juanito Mora y la guerra contra los filibusteros, y la utilización de lo religioso como referente y base de organización.

El auge de los medios de comunicación electrónica modificó sustancialmente las condiciones en que se desarrolla el debate público. La red Internet constituye un nuevo escenario para la comunicación, el debate, la crítica, y la participación. Por su organización descentralizada y su relativa accesibilidad abre nuevos espacios y magnifica el alcance de la información. Claro está que su accesibilidad dista mucho de ser universal, pues se restringe, en la actualidad, a las clases medias y altas. Asimismo, la difusión de contenido puede ser amplia en la red, pero también puede quedar relegada a un ámbito reducido de comunidades de pensamiento similar. No es del todo claro, en otras palabras, si la red representa un

espacio público propiamente dicho, si por público se entiende que es visto o sabido por todos. No obstante, algunas de estas limitantes se aplican también a los medios de comunicación tradicionales, mientras que las comunidades virtuales se asimilan cada vez más a las reales. La Red está redefiniendo la acción social y política, como lo ha demostrado en su campaña actual en los EEUU el senador Barak Obama, en la movilización de ciertos sectores y la recaudación de fondos.

Gran parte de la discusión y difusión de mensajes, en el debate sobre el TLC, se realizó por medios electrónicos, o en la comunidad virtual. De ahí que el Informe haya querido reseñar, en esta sección, algunos de los sitios web y los denominados *Blogs* que sirvieron como espacio político alternativo durante el referéndum sobre el TLC-CA. Cabe aclarar, sin embargo, que no se trata de una selección exhaustiva. Uno de los sitios más relevantes en dicho proceso fue -y es- <http://www.notlc.com/>, en él se encuentra información relevante acerca del TLC-CA, y se informa sobre reuniones, puntos de encuentro, llamados a participar de las acciones colectivas, vínculos a sitios de interés, y una estrategia novedosa: la inclusión de videos direccionados a *Youtube*. En ese sitio existen aproximadamente 530 videos que son expresiones de rechazo a la aprobación del Tratado y sus leyes complementarias. Otro sitio es el de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) <http://www.anep.or.cr>. Ahí se encuentran diferentes artículos que manifiestan la oposición de este sindicato a la aprobación del TLC como “10 razones para VOTAR NO al TLC” y “Ecologistas contra el TLC”. También se puede mencionar el sitio de la Radio Internacional Feminista en el cual se encuentran declaraciones públicas acerca de su negativa a la aprobación del TLC e información sobre el proceso del referéndum <http://www.radiofeminista.net>. Entre los sitios que apoyaron la aprobación del TLC está <http://tlc.ticoblogger.com/> en donde se incluyeron algunos videos (vinculados a *Youtube*) como: “¿Con quién va a renegociar el

NO?”, “Detrás del NO”, entre otros. También puede mencionarse el sitio <http://www.forotlc.com/>, un foro dividido entre categorías y abierto a ambas posturas, tanto a favor como en contra del TLC. Algunas de las categorías son “Agricultura”, “Aspectos laborales”, “Aspectos ambientales”, “Cultura”, “Telecomunicaciones”.

Política exterior

En esta sección se examina si la política exterior de Costa Rica promueve valores y temas acordes con las aspiraciones democráticas del país. Se estudia, si en el año objeto de 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 Informe del 2006 documentó una importante revigorización de la política exterior, cuyos ejes fundamentales fueron el establecimiento de relaciones diplomáticas con China (con el consiguiente rompimiento con Taiwán) y el traslado de la embajada ante Israel, desde la disputada ciudad de Jerusalén hacia Tel Aviv. Esta última decisión posibilitó el acercamiento político al mundo árabe e islámico. El Informe también dio cuenta del lanzamiento de la candidatura de Costa Rica ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la introducción de importantes iniciativas, en el plano internacional, en las áreas de seguridad, desarme y cooperación.

Esta sección da seguimiento al desarrollo de esos nuevos ejes de política exterior y examina su evolución durante el año 2007. Un hallazgo importante es que, el principal logro de política exterior durante el 2007, la elección al Consejo de Seguridad, se debe, en gran medida, al consistente historial del país en la proyección de los valores del desarrollo humano en el plano internacional. Asimismo, el impulso de las principales iniciativas del país en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se fundamenta en logros objetivos en materias que, como la conservación ambiental y la defensa de los Derechos Humanos, demuestran su clara vocación por impulsar internacionalmente esos valores.

En términos generales, puede decirse que en los dos últimos años, la política exterior muestra tres características fundamentales. En primer lugar, el enunciado de un conjunto de metas claras, específicas y acotadas, que revelan en su mayoría logros o acciones concretas. En segundo lugar, Costa Rica privilegió la utilización de su capital político y diplomático para lograr una proyección global con marcado énfasis en las Naciones Unidas, antes que en la región centroamericana o en el concierto interamericano. En tercer lugar, la agenda de la administración retomó la fuerte connotación proactiva y constructivista de la política exterior costarricense. Sus prioridades buscan influenciar la agenda global con el fin de establecer normas y principios para la regulación de la conducta de los Estados en el ámbito multilateral. Muestra de ello fueron las iniciativas “Consenso de Costa Rica”, “Paz con la Naturaleza”, la promoción del Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas y la plataforma de campaña de su candidatura para el Consejo de Seguridad.

Elección ante el Consejo de Seguridad fue la prioridad

Durante el año 2007, la candidatura del país al Consejo de Seguridad de la ONU en representación del Grupo Latinoamericano y del Caribe (Grulac) constituyó la prioridad de la política exterior de Costa Rica. En esta acción se vertió prácticamente la totalidad de la capacidad diplomática e institucional del país en materia de relaciones internacionales (White, 2008).

El 16 de octubre de 2007 Costa Rica obtuvo un relevante triunfo diplomático en el estrado multilateral, al resultar electa en el Consejo, por tercera vez en la historia de la ONU¹⁵. En esta oportunidad recibió la votación más elevada que se haya registrado: del total de los 192 miembros que conforman la ONU en la actualidad (190 presentes), Costa Rica recibió 179 votos, se produjeron nueve abstenciones, y un voto para República Dominicana, que también disputaba el puesto. El país fue electo en el Consejo en la segunda ronda de votaciones.

Estrategia diplomática se basó en la proyección del país como defensor del desarrollo y los Derechos Humanos

La elección fue la culminación exitosa de una compleja estrategia diplomática. Para los fines de este capítulo resulta especialmente relevante que dicha estrategia se basara en la capacidad probada del país para proyectar, en el plano internacional, los valores constitutivos del desarrollo humano. Esta capacidad se utilizó no solo para validar la legitimidad del país como candidato, sino además, para asentar su viabilidad para el puesto. La acumulación de logros anteriores de Costa Rica, conocidos como hitos en el multilateralismo de la ONU fortalecieron la carta de presentación del país, pese al error que significó el apoyo que, en 2002-2003 se dio a la invasión de Iraq por los EE.UU.

Entre los logros más recientes resaltan el liderazgo en la elaboración y adopción del Protocolo a la Convención contra la Tortura, la conformación del grupo de países impulsores del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional y el liderazgo asumido en la Asamblea de Estados Partes de este órgano. Adicionalmente, el récord de Costa Rica en propuestas de Derechos Humanos en el plano interamericano y en la ONU le da el perfil de un país que, a pesar de ser pequeño, se mueve con cierta holgura en negociaciones internacionales y refleja un conocimiento de la técnica, la diplomacia y la doctrina. Ello le permitió a Costa Rica elaborar una plataforma conceptual que acompañara su candidatura con elementos claros que permitían avizorar sus objetivos para el puesto y que reflejaban un conocimiento detallado del funcionamiento de la ONU y de la agenda del Consejo de Seguridad, así como de los apoyos requeridos en el escenario multilateral (recuadro 5.6).

La elección de Costa Rica fue favorecida por otros factores. El traslado de la embajada en Israel a Tel Aviv, su capital internacionalmente reconocida, y el rompimiento de relaciones con Taiwán para establecerlas con China, Estado oficialmente reconocido como

representante del pueblo chino ante la ONU, removió obstáculos. En particular, el reconocimiento de China pudo haber tenido un impacto decisivo en amalgamar el apoyo para la candidatura de Costa Rica. Así, China expresó abiertamente su apoyo para Costa Rica, hecho sobresaliente por cuanto los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no acostumbran expresar públicamente su preferencia. También fue relevante la actividad diplomática desplegada por el Canciller en países africanos, para expresar la intención del país de estrechar vínculos y demostrar el conocimiento adquirido sobre la región y sus conflictos.

Costa Rica procura alto perfil en el Consejo

Es temprano para ponderar el desempeño del país en el Consejo de Seguridad; sin embargo, es posible hacer algunas apreciaciones sobre su proactividad y margen de acción entre los principales actores de ese órgano. Hasta el momento, el país ha tenido un perfil proactivo y propositivo, y su accionar revela un margen importante de independencia, incluso en materias sobre las que el Consejo había pospuesto una decisión. En primer lugar, la resolución S/2005/1593, que remite la situación en Darfur a consideración del Fiscal de la CPI, produjo un informe del Fiscal sobre el cual el Consejo pospuso la toma de decisión. Costa Rica insistió y presentó una propuesta de “Decisión de la Presidencia” -ahora en los Estados Unidos-.

En segundo lugar, el país ha sostenido una posición propia con respecto al tema del “Programa de Petróleo por Alimentos de la ONU”, objeto de un Comité Independiente de Investigación por supuestos hechos de corrupción. Este Comité emitió un Informe, también denominado Informe Volcker, a cuya aprobación Costa Rica se ha opuesto, hasta tanto no se dé una consideración detallada de sus extremos, lo cual ha paralizado la decisión del Consejo sobre esta materia. Costa Rica sostiene que se deben evitar y enmendar los errores del pasado y, en ese sentido, aboga que el Consejo de Seguridad inicie un

RECUADRO 5.6

La base doctrinaria de Costa Rica ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas

La candidatura de Costa Rica introdujo una innovación en el contexto de la ONU: el país publicó e informó sobre las iniciativas y principios por desarrollar en el Consejo de Seguridad, en un documento que fue distribuido como texto oficial de la ONU, disponible en los siete idiomas de la Organización, como un gesto de transparencia. La información también fue publicada en el portal electrónico de la Cancillería. En este documento el país planteó una posición firme con respecto a ocho puntos (RREE, 2007):

- La defensa de la primacía del Derecho Internacional y la plena vigencia de los Derechos Humanos en la atención de las amenazas contemporáneas.
- El apego a los principios del Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en la lucha contra todas las formas y manifestaciones del terrorismo.
- Una postura a favor del mejoramiento del debido proceso, en relación con los casos (listas) de terrorismo que están bajo la responsabilidad de ciertas instancias a lo interno de la ONU (los comités 1267 (Al Qaida y Talibán) y 1566) y del aseguramiento de una mejor coordinación de labores entre estos y otros órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, incluyendo el Comité de Lucha contra el Terrorismo (CCT).
- En materia de desarme, Costa Rica planteó que promoverá el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos

Nucleares (TPCE). Ello tendría implicaciones, tanto para países que procuran desarrollar armas nucleares -el componente vertical-, como para aquellos que, aunque las posean, según los compromisos de estos tratados, no deberían desarrollar nuevas tecnologías nucleares -componente horizontal-.

- Anunció su intención de impulsar su iniciativa de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, tema que fue objeto de una resolución en 2006, y que creó un Grupo de Trabajo para su elaboración.
- Planteó la intención de promover su propuesta “Consenso de Costa Rica”, para que el sistema de la cooperación internacional incorpore, en sus criterios, incentivos concretos para los países en desarrollo, que aumenten de manera sostenible y verificable, la inversión social mientras reducen el gasto militar.
- Anunció su compromiso de seguir los esfuerzos del proceso de reforma de las Naciones Unidas y de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. Ya el país había constituido un conjunto de países pequeños denominado “Small 5 (S5)”, que propuso un proyecto de resolución para la reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.
- Planteó la necesidad de que el Consejo de Seguridad mejore e intensifique la cooperación y la coordinación con la Corte Penal Internacional (CPI), en especial, con la Fiscalía de la CPI, para aquellas situaciones que se encuentran en la agenda de ambos órganos.

Fuente: White, 2008.

proceso de autocrítica constructiva y atienda las recomendaciones de algunos informes que han pasado inadvertidos en el Consejo¹⁶. Finalmente, Costa Rica asumió la presidencia del Comité

1540, que está encargado de revisar los informes de los países en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva. Una prioridad es la revisión de los métodos de monitoreo que se

utilizan, para que constituyan un instrumento útil y eficaz para la comunidad internacional en esas áreas y se incluya la vigilancia de los agentes no estatales involucrados. En noviembre del 2008 Costa Rica asume la Presidencia de este órgano por un período de seis meses.

Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica

En los dos últimos años, Costa Rica se propuso impulsar una compleja y ambiciosa agenda internacional. Esta agenda posiciona valores relevantes para el desarrollo humano como la regulación del tráfico internacional de armas, la conservación del ambiente e incentivos de la ayuda internacional, para que los países efectúen mayor inversión social.

Consenso de Costa Rica reporta resultados importantes pero modestos

En 2007, el país continuó haciendo un llamado a los países donantes para que incorporaran los criterios éticos del Consenso de Costa Rica en sus programas de ayuda oficial para el desarrollo, y facilitar, de esa manera, reducciones de deuda externa (condonaciones o renegociaciones de intercambio), aportes no reembolsables o préstamos con tasas de interés subvencionadas, con el fin de recompensar e incentivar los dividendos de paz, generados por aquellos países en desarrollo que orienten su gasto hacia la inversión social.

Se estima que, como resultado de los planteamientos del “Consenso de Costa Rica”, durante los primeros doce meses de la Administración Arias Sánchez se captaron más de 94 millones de dólares en cooperación, sin contar la cooperación técnica. Según las cifras oficiales, el país ha pasado de recibir 62,3 millones de dólares en el 2005, a 115 millones de dólares en el 2007. Adicionalmente, en conjunto con la otra iniciativa “Paz con la Naturaleza”, se logró negociar, un intercambio de deuda exterior por naturaleza, con los Estados Unidos por 26 millones de dólares. Este hecho tiene gran relevancia, en virtud de que, por el monto de la negociación, este acuerdo constituye el mayor y el más ambicioso proyecto realizado, hasta ahora, con

algún país en el marco del TFCA (Ley de Conservación del Bosque Tropical) con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Se contabiliza también como un logro, el avance de conversaciones con España para acordar un mecanismo de canje de la deuda exterior (58 millones de dólares) por el mejoramiento de la educación, particularmente en zonas fronterizas y en poblaciones indígenas. Se incluyen programas de bio-alfabetización que promuevan el tema del desarrollo sostenible desde la educación primaria.

País utiliza iniciativa “Paz con la Naturaleza” para ganar influencia en agenda global

La iniciativa “Paz con la Naturaleza” fue anunciada por el Presidente en julio de 2007, como una política nacional con la cual el país espera constituirse en ejemplo y potencia moral en materia ambiental en el mundo, así como aumentar su influencia en la agenda global ambiental. Se emitieron una serie de decisiones de política pública para compensar o secuestrar internamente todas las emisiones de dióxido de carbono vertidas por el país, para alcanzar la meta de convertir a Costa Rica en la primera economía carbono-neutral del mundo en el 2021. Esta fue anunciada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre del 2007.

“Paz con la Naturaleza” busca fortalecer la acción política y el compromiso por revertir tendencias preocupantes en el nivel global, nacional y local del impacto humano en los ecosistemas. Sobre todo, procura que la comunidad internacional cree incentivos de mercado, que recompensen los diversos servicios ambientales que brindan los ecosistemas, ya que los mecanismos internacionales existentes, en especial los del Protocolo de Kioto, están centrados en reconocer los procesos de reforestación, mas no la deforestación evitada.

En futuras ediciones del *Informe Estado de la Nación* se dará seguimiento a los resultados concretos de la iniciativa “Paz con la Naturaleza”. Lo que sí pareciera claro es que sus posibilidades

de incidencia en la escena internacional dependerán, crucialmente, de que logre concretar sus objetivos y que tenga continuidad en la política exterior de la próxima administración.

Impulso al Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas

Costa Rica está impulsando un Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas. Este instrumento recogería, codificaría y aplicaría al comercio de armas, las obligaciones existentes en materia de Derecho Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. El Tratado propone, entre otras medidas, informes nacionales sobre transferencias internacionales de armas, ante un registro internacional, el cual publicará anualmente un amplio informe.

Durante el 2006 la iniciativa se posicionó en la agenda de la ONU. La resolución respectiva, posteriormente apoyada por el Parlamento Europeo, instruyó al Secretario General de la ONU para que conformara un grupo de expertos gubernamentales encargado de examinar la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante. En el 2007 el nuevo Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, conformó el mencionado Grupo de Expertos, que incluye a un costarricense, según la petición de la administración Arias.

El camino para que la comunidad internacional adopte el Tratado para regular el Comercio de Armas es largo. En próximas ediciones, el Informe reseñará los avances (o retrocesos) que esta iniciativa experimente. Cabe señalar que este tratado se enfrenta a fuertes obstáculos, interpuestos por países poderosos, empresas productoras y comercializadoras de armas y actores políticos y militares.

Costa Rica continuó ampliando su frontera diplomática

El traslado de la Embajada en Israel de Jerusalén a Tel Aviv, en el 2006, permitió expandir las relaciones diplomáticas del país hacia los países árabes moderados (República Árabe de

Egipto, Bahréin y Kuwait). Esta apertura al mundo árabe fue seguida, en el 2007, por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China, una de las potencias económicas y políticas en ascenso, dentro del plano mundial. En los primeros doce meses, Costa Rica se aprestó a capitalizar las nuevas oportunidades creadas por esta apertura de relaciones, mediante la firma de un amplio conjunto de acuerdos de cooperación, inversión, asistencia, y profundización de relaciones comerciales.

Adicionalmente, el año pasado, el país inició relaciones diplomáticas con diez países, dentro de los cuales se encuentran siete países africanos: Jordania, República de Montenegro, República del Líbano, Uganda, República del Congo, Yemen, Botsuana, Suazilandia, Burundi y República de Guinea. Finalmente, Costa Rica inició una nueva fase de negociación para concretar un acuerdo de asociación con la Unión Europea y Centroamérica. Durante el 2007 el país fue el primer vocero centroamericano en ese proceso, por lo que le correspondió ser la sede de la primera ronda de negociación.

La aprobación del TLC-CA en el referéndum de octubre, la apertura de relaciones con China y la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea, reflejan esfuerzos para reposicionar, en el plano económico, la inserción internacional del país. Al tiempo que se consolidan los lazos con el principal socio comercial, se diversifican los vínculos con dos mercados internacionales de carácter estratégico.

Se reactiva integración económica centroamericana y mejoran relaciones con países vecinos

La aprobación del TLC-CA implicó el reingreso pleno de Costa Rica al bloque comercial centroamericano. Debe recordarse que por más de dos años, mientras que el resto de los países del istmo (excepto Panamá) ratificaron el TLC-CA, el país no adoptó una decisión al respecto. Un eventual rechazo del Tratado en el referéndum hubiese implicado complejas negociaciones con los vecinos, en un amplio abanico de

temas comerciales. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales dentro de la región, las acciones de Costa Rica se orientaron a impulsar la integración económica centroamericana, principalmente por medio de la firma del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Pero, de acuerdo con su posición tradicional, sus esfuerzos de integración no se extendieron al campo político. El país reiteró su oposición a formar parte del Parlacen y de la Corte Centroamericana de Justicia y se alineó con el resto de los países en la exigencia de que la Unión Europea no incluyera dicha membresía como condicionante para la negociación del Acuerdo de Asociación con Centroamérica.

Por otra parte, se dio mayor contenido a las relaciones bilaterales con los países vecinos, esto último como seguimiento de las metas propuestas en el PND. La Cancillería costarricense mantiene una participación marginal en los procesos de cooperación en materia de seguridad, en especial los relacionados con la "Iniciativa de Mérida". Pero a la vez, el país contribuyó al buen clima político intrarregional al entrar en un proceso de distensión en las relaciones bilaterales con Nicaragua. Así, en el 2007, se inició un cambio en la dinámica de las relaciones entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, de la confrontación y la tensión, al diálogo y la distensión. Mientras tanto los diferendos jurídicos mantuvieron su marcha en las instancias de resolución judicial de conflictos. En esta línea, la actual administración se benefició de la decisión tomada por el gobierno anterior de elevar el caso del Río San Juan ante la Corte Internacional de Justicia.

Tanto la confrontación, como los intentos de encontrar una solución negociada al diferendo, desaparecieron del espacio de la relación entre gobiernos frente al poder vinculante de la Corte, se reabrió la comunicación entre los gobiernos y se reactivó su nutrida agenda bilateral. Esta fue impulsada, en noviembre del 2007, cuando se realizó la primera visita del presidente Ortega a Costa Rica y ambos mandatarios reconocieron la necesidad de contar con

un mecanismo de diálogo institucionalizado y permanente para atenderla. En esa oportunidad los gobernantes acordaron impulsar un corredor transfronterizo de desarrollo sostenible en la zona del Río San Juan para, entre otros objetivos, lograr un manejo integrado de los recursos naturales. Sobre el caso del Río San Juan, los presidentes Arias y Ortega acordaron seguir conversando para buscar una solución amistosa, que respete los derechos de las partes, sin que ello signifique retirar o suspender el caso de la Corte.

Estos avances fueron producto de la sexta Comisión Binacional, que se efectuó en Managua, en marzo del 2008, bajo el lema: "Por la Preservación del Medio Ambiente y Desarrollo del Turismo Binacional". Los canales de comunicación, para el manejo de los asuntos bilaterales, se restablecieron con el acuerdo de elaborar un cronograma de trabajo anual y la reactivación de subcomisiones de trabajo en las áreas de Trabajo y de Asuntos de Seguridad, Comerciales y Turismo, Asuntos Políticos, Asuntos Limítrofes, y Asuntos de Cooperación y Desarrollo (Salud, Infraestructura, Desarrollo Fronterizo, Medio Ambiente, Vivienda y Asentamientos Humanos, Interconexión Eléctrica, Educación y Cultura). Además, se acordó reactivar el Grupo Técnico Binacional, responsable del tema del Desarrollo Fronterizo, para elaborar la propuesta de agenda que se presentará en la consulta a los gobiernos locales y la aprobación de la Cancillería costarricense. Debe recordarse que el Noveno Informe reportó la realización de un conjunto de reuniones bilaterales, donde se aprobó un grupo importante de proyectos binacionales. En la declaración oficial de la reunión binacional de marzo del 2008, no se hizo ninguna referencia a la evaluación del desarrollo de estos proyectos.

La reactivación de relaciones bilaterales también se extendió a Panamá. La primera Reunión Binacional con ese país se celebró, durante los días 26 y 27 de julio del 2007 en David. Los cancilleres de Costa Rica y Panamá acordaron el establecimiento de un mecanismo permanente de diálogo político, para el fortalecimiento de los vínculos

comerciales, económicos, de cooperación y desarrollo fronterizo entre ambas naciones. En esa ocasión, el Mecanismo de Consultas Políticas estableció y sesionó con cuatro grupos de trabajo: Asuntos Políticos, Comercio, Aduanas y Transporte, Seguridad y Migración, y Cooperación. Se suscribieron acuerdos sobre: aduanas, pesca, intercambio educativo y cultural, géne-

ro y pequeñas industrias. De igual forma que en la comisión binacional con Nicaragua, en esta oportunidad participaron representantes de otros sectores, además del Poder Ejecutivo: diputados, municipales, empresarios y representantes de las comunidades, junto a delegados gubernamentales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POLITICA EXTERIOR

Véase White, 2008, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Ludovico Feoli.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Inconsistencias en el material electoral del referéndum del 2007", de Ronald Alfaro; "Estudio comparativo de normativa parlamentaria", de Bernal Arias; "Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica durante el 2007", de Ludovico Feoli; "Las acciones colectivas en Costa Rica en el año 2007", de Anthony García; "Participación de las instancias de control jurídico, político y administrativo durante el proceso de referéndum 2007", de Enrique González; "La alianza ciudadana del Sí", de Miguel Martí; "El referéndum en Costa Rica",

de Hugo Alfonso Muñoz; "Desempeño general de la Administración de Justicia 2007", de Emilio Solana; "Una visión del Movimiento Patriótico del NO acerca del proceso de referéndum sobre el TLC", de Eugenio Trejos; "El primer referéndum: Valoración cualitativa de la experiencia desde la perspectiva de los ciudadanos", de Unimer; "Controversias sobre el marco jurídico del Referéndum" y "Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos", de Jorge Vargas; y "La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007", de Elaine White.

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

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta del capítulo se realizaron los días 30 de mayo, 24 de junio y 21 de julio de 2008. Se contó con la participación de las siguientes personas: Ronald Alfaro, Bernal Arias, Yansi Arias, Alexander Chacón, Rodolfo Cerdas, Max Esquivel, Héctor Fernández, Roberto Gallardo, Miguel Gómez, Enrique González, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Daniel Matul, Sergio Moya, Hugo Muñoz, Leda Muñoz, Amparo Pacheco, Hugo Picado, Sandra Pizsk, Óscar Ruano, Federico Ruiz, Rafael Segura, Luis Antonio Sobrado, Constantino Urcuyo, Luz Marina Vanegas, Jorge Vargas, Jimena Vargas, Javier Vega, Elaine White, Eugenia Zamora, Joyce Zürcher.

NOTAS

1 Existen explicaciones alternas relativas al surgimiento de la democracia participativa. Entre ellas, la de la “movilización cognitiva,” que sostiene que la ciudadanía ha evolucionado en sus conocimientos y capacidades de modo tal que se considera más apta para participar directamente en la toma de decisiones políticas; y la de “emprendedores políticos,” que ve la participación directa como una movilización oportunista, impulsada por miembros de la élite política que se aprovechan del apoyo difuso de la democracia para impulsar sus propias agendas políticas.

2 Para el análisis del cambio en el arrastre electoral producido entre el 2006 y el 2007 se utilizó un modelo de regresión lineal (OLS). La variable dependiente fue el cambio en el arrastre electoral por municipio. Las variables independientes fueron: el nivel de desarrollo humano del cantón (fuente PNUD), el Índice de Rezago Social 2006 (fuente INEC), el tamaño demográfico relativo del cantón (fuente INEC), el porcentaje de población urbana en 2000 (fuente INEC) y el nivel de abstencionismo en el cantón.

3 Esta afirmación se refiere al ámbito nacional. En el plano municipal también existen los plebiscitos y los cabildos abiertos.

4 En orden respectivo, Ley 8281 del 28 de mayo del 2002, Ley 8492 del 9 de marzo del 2006, y reglamento nº 11-2007 del Tribunal Supremos de Elecciones.

5 Además, y como consecuencia, a los representantes se les asume como delegados que ejercen el poder pero no son titulares de él, se considera que la deliberación es posible en espacios públicos fuera de los recintos de representación política, y la democracia representativa es necesaria por razones de índole práctica relacionadas con factores geográficos y técnicos, y no por ser el método por excelencia de seleccionar a los mejores como representantes.

6 La iniciativa de reforma pertenece, de acuerdo con H. A. Muñoz, al ciudadano Arturo Rodríguez Acevedo, acogida por el entonces diputado Rodrigo Gutiérrez. La Sala Constitucional obligó a la Asamblea Legislativa a aprobar la Ley de Referéndum en un plazo perentorio como respuesta a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Habitantes v.2005-05649.

7 Como se menciona anteriormente, el Tribunal le otorgó prevalencia al trámite institucional de convocatoria frente a la solicitud de recolección de firmas, y antepuso la existencia de un acto jurídico de convocatoria en el caso del decreto legislativo al hecho futuro e incierto de la recolección de firmas.

8 Varios panelistas del estudio de grupos focales, partidarios del NO, esgrimieron estos argumentos. De acuerdo con esta opinión, el referéndum fue la legitimación de un resultado que el Gobierno ya había definido que tenía que darse.

9 Véase por ejemplo, Malavassi, Guillermo, “Referéndum y consecuencias,” *La Nación*, 19 de Octubre, 2007.

10 Al crearse las comisiones plenas se pensó que podrían abarcar un 50% de la producción de leyes del Congreso.

11 El consenso en la literatura, respaldado por una amplia evidencia empírica, sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, y los ordenan -de acuerdo con su prioridad e importancia- y fijan la agenda.

12 Las leyes que no se incluyeron dentro del análisis fueron las siguientes: los actos relacionados con el presupuesto de la República, por ser de cumplimiento obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria; los actos del ámbito

municipal que no implicaban modificación del régimen municipal, por ser principalmente validaciones de decisiones tomadas en el nivel local, generalmente circunscritas a ese ámbito, y relativas a cuestiones recurrentes; los trasposos o donaciones de terrenos y propiedades; los actos simbólicos como el establecimiento de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales, o la dedicación de museos; y el otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

13 El factor actitudinal es un componente importante de la convivencia ciudadana en un régimen democrático. La aceptación, por parte de la ciudadanía, de las reglas, valores y principios en que se sustenta el sistema democrático depende, en última instancia, de su disposición hacia ese sistema: su grado de respaldo. Idealmente, la ciudadanía apoyaría la democracia como un fin en sí mismo, sin condicionamientos instrumentales. Este concepto, conocido como “apoyo difuso,” da cuenta de la legitimidad del sistema. Los *Informes Estado de la Nación* han venido informando sobre su evolución con base en el Barómetro de las Américas. Durante el período 2006 se señaló una preocupante reducción del apoyo difuso a la democracia, cuyo valor resultó ser el segundo más bajo observado desde 1978, y apenas superior al promedio de 1999. Desafortunadamente, aún no se encuentran disponibles los valores del Barómetro de las Américas correspondientes al período 2007-2008, por lo que no es posible comentar la evolución reciente de esa variable.

14 No fue la posición institucional de la Iglesia Católica.

15 Antes lo hizo durante los períodos 1974-1975 y en 1997-1998, con una candidatura fallida en la administración 1978-1982.

16 Sobre todo sobre Srebrenica (Informe del Secretario General A/54/549) y el del Programa de Petróleo por Alimentos.