

CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1999

- A inicios de 1999, el presidente de la Corte Suprema de Justicia reconoce la existencia de críticas efectuadas por dos magistrados, que denuncian concentración de poder en el Poder Judicial. En junio se elige a un nuevo presidente, en una elección que, por vez primera, tiene amplia difusión pública. El antiguo presidente se acoge a la pensión.
- Al iniciar el segundo año de labores en las municipalidades del país, el Partido Unidad Social Cristiana acrecienta su poder, pues domina en un 75,3% de los cantones. Por su parte, el sector femenino reduce su presencia en las presidencias de concejos municipales.
- El Tribunal Supremo de Elecciones inicia un proceso para renovar la Ley Orgánica que creó esa institución, así como el Código Electoral y los artículos de la Constitución Política referentes a los comicios nacionales.
- El 6 de octubre de 1999 Costa Rica y Estados Unidos firman un acuerdo de patrullaje conjunto para combatir el narcotráfico.
- Los productores de arroz bloquean la entrada a puerto Caldera, como medida de protesta ante la decisión del Gobierno de importar 25.000 toneladas de arroz en granza proveniente de Estados Unidos. El 17 de noviembre los arroceros llegan a un acuerdo con el Gobierno y levantan el bloqueo.
- El 23 de noviembre se instala la Comisión Especial de la Mujer en la Asamblea Legislativa.
- El 25 de noviembre, el presidente Miguel Ángel Rodríguez envía al Congreso un proyecto de ley de penalización de la violencia contra las mujeres mayores de edad, que fue sometido a discusión y dictamen en la Comisión Especial de la Mujer.
- Se tramita la Ley de Protección al Trabajador, 7983, que es aprobada el 24 de enero del 2000.
- Costa Rica ratifica el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Con la ratificación costarricense, este instrumento regional entra en vigencia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- A fines de 1999 y durante los dos primeros meses del año 2000 se presenta una nueva controversia en el seno del Poder Judicial, que enfrenta al presidente del Tribunal de Casación Penal y el presidente de la Corte. Un grupo de veinticinco jueces de amplia trayectoria en el sistema judicial emite una declaratoria pública, en la que hace señalamientos sobre exceso de concentración de poder y demanda cambios en el gobierno del Poder Judicial.

- En diciembre de 1999 las fracciones parlamentarias del Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional logran un acuerdo sobre el proyecto de ley 13873, "Mejoramiento de servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado".

ASPIRACIONES

El fortalecimiento de la democracia contribuye al desarrollo humano sostenible, al garantizar un régimen político basado en:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía, que implica no sólo la participación en la elección de representantes, sino también la posibilidad de la acción organizada directa en los ámbitos en que se toman decisiones. El sistema político y las instituciones del Estado disponen de mecanismos para facilitar la participación ciudadana; pero el ejercicio pleno de la ciudadanía supone además la disminución de las desigualdades sociales y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razones de género, etnia, religión, identidad cultural o sexual.
- El control político y la auditoría ciudadana, a través de instancias de control y auditoría que ofrezcan garantía de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Estas instancias están libres de toda influencia política o de la injerencia de los poderes públicos. El control dentro de las esferas del Estado se complementa mediante una auditoría ciudadana ejercida desde la sociedad civil, por medio de organizaciones especializadas.
- La protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia pronta y cumplida, la independencia del Poder Judicial y la transparencia de sus acciones, constituyen garantías para la ciudadanía y para el mantenimiento del régimen democrático. Dentro de este marco, la seguridad ciudadana es una exigencia, pues de otra manera la convivencia social y política se dificulta y tiende a la segregación.
- Las y los ciudadanos tienen acceso a los medios de comunicación, para hacer oír su voz en los asuntos de interés para la comunidad nacional y disponen de información amplia y veraz sobre lo que acontece en el país y en el mundo.

C A P Í T U L O 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno” da seguimiento al desempeño del sistema político (las instituciones y la ciudadanía) en 1999, desde el punto de vista de las aspiraciones democráticas aprobadas por el Consejo Consultivo del Proyecto Estado de la Nación. Recopila información con el fin de permitir una valoración objetiva del grado en que el funcionamiento democrático en el país se acercó a las aspiraciones sobre el ejercicio de la ciudadanía, el control político y la auditoría ciudadana, la protección de los derechos humanos, el acceso a justicia pronta y cumplida y el derecho de y a la información.

En esta primera sección se presenta un balance que resume las principales tendencias observadas en el año. Además, se explica la organización del capítulo. Ambos acápite son precedidos por una breve reflexión que procura poner el funcionamiento democrático en 1999 en una perspectiva de más largo plazo.

Perspectivas democráticas al cierre del siglo XX

Costa Rica cierra el siglo XX con un sistema político y electoral ampliamente extendido, que celebra consultas claras y transparentes cada cuatro años; con un sistema de división de poderes aceptablemente desarrollado y que ejerce un control cruzado de sus labores; con una prolifera-

ción de mecanismos e instituciones contraloras y en proceso de especialización durante la última década; con prensa libre e independiente y, adicionalmente, con un índice elevado en lo referente al cumplimiento de libertades políticas y civiles y los derechos humanos. Hoy la democracia costarricense es considerada como la más antigua y estable de América Latina.

Sin embargo, diversos síntomas observados en la última década parecen mostrar un descontento creciente de la ciudadanía con algunos aspectos medulares del sistema político y del modelo de representación institucional. Ese descontento se viene expresando de distintas formas. Uno evidente fue el fuerte aumento del abstencionismo en el proceso electoral de 1998 (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). Asimismo, en los últimos años las encuestas de opinión muestran invariablemente un sentimiento de malestar entre la población con respecto al sistema político, así como el deterioro de la imagen de algunas instituciones políticas. Si ese descontento social es meramente coyuntural y constituye un debilitamiento de la adhesión específica a la clase política o si, por el contrario, refleja algo más profundo y, en alguna medida, un debilitamiento de la llamada adhesión difusa (o apoyo al sistema institucional y al modelo democrático) es una cuestión que este Informe analiza con cierto detenimiento.

Como toda construcción humana, el modelo democrático costarricense experimenta, al finalizar el siglo XX, un proceso de cambio. Ello implica

reconocerle, junto a atributos y cuotas de madurez significativos en algunas áreas, también amplios espacios de insatisfacción que podrán ser llenados con mejor democracia y diálogo entre la sociedad y sus representantes. Esta parece ser la única manera de replantear el pacto y el contrato civil y político, un pacto que en toda democracia moderna debe ser un proceso cotidiano y dinámico. Una construcción acumulativa de acuerdos, de principios y mecanismos de delegación y control. Un perpetuo diálogo entre representantes y representados.

En términos globales, los sucesos analizados en el año 1999 no hacen sino confirmar la urgencia de revisar varios aspectos del sistema político y jurídico que sirven andamiaje a la democracia costarricense. El presente capítulo compila información sobre algunos de los elementos políticos y técnicos consustanciales a ese proceso.

Balance del año 1999

En la edición anterior de este Informe se señaló que el régimen político costarricense cumple, en términos generales, con el conjunto de requisitos necesarios para ser calificado como democrático. La valoración realizada para el año 1998 subrayaba, empero, que los resultados en términos del fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno eran dispares. Por un lado, se consignó un relativo alejamiento de la política por parte de un sector de la población, a la luz del comportamiento ciudadano durante la campaña electoral y los resultados electorales. Por

otro lado, se subrayó la buena acogida brindada por la ciudadanía a nuevos espacios de participación que se abrieron, en particular el Proceso de Concertación Nacional. Finalmente, se señaló que el desinterés y el descontento parecían estar relacionados con los esquemas tradicionales de hacer política, con los actores de esa política y con los mecanismos mediante los cuales ésta se desarrolla, incluyendo a los partidos políticos y la Asamblea Legislativa.

Le corresponde al presente Informe dar cuenta de los procesos políticos de 1999 y su contraste con las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Para ello, este capítulo toma como punto de partida el balance realizado en 1998 e indaga si en 1999 las fortalezas y debilidades anotadas constituyen las claves del desempeño político de la democracia costarricense en este año.

Al igual que en 1998, el balance de 1999 arroja resultados desiguales y contradictorios desde el punto de vista de las aspiraciones de fortalecimiento democrático. Por un lado, es posible identificar logros gubernamentales importantes en ciertas áreas pero, simultáneamente, se advierten graves problemas de manejo político y de pérdida de adhesión global al sistema político y sus representantes. Si se toman los cuatro criterios que conforman la noción de democracia que aquí se utiliza (representatividad, control, participación y eficacia), 1999 arroja problemas en el plano político, bien por circunstancias generadas durante ese año, bien por defectos arraigados endémicamente por el sistema político (y representativo electoral) costarricense. Como se

RECUADRO 5.1

Legitimidad democrática y la evaluación de la vida política

En 1999 la evaluación sobre el funcionamiento democrático de Costa Rica, en el contexto del *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* comprende cuatro temas: representación política, satisfacción de las demandas ciudadanas, control del poder político y participación social. El enfoque indaga sobre el sistema político y jurídico a partir del sistema de representatividad, esto es, según la capacidad del sistema político, institucional, electoral, así como de los mecanismos de toma de decisiones de los gobernantes, para interpretar, canalizar y, en efecto, representar adecuadamente las decisiones de los ciudadanos y, más restringidamente, de los electores en el ámbito de la democracia electoral. Este aspecto está relacionado estrechamente con el concepto de

legitimidad procedimental, es decir, el apego a una determinada normativa y a un procedimiento en el ámbito de la representatividad, de la participación social y del control del poder político (Bobbio, 1984). En este aspecto, como se verá en este capítulo, el sistema político costarricense muestra problemas y la información da una seria campanada de alerta.

Un segundo aspecto está relacionado con la capacidad del sistema político y gubernativo para satisfacer adecuadamente las demandas de la sociedad. Esto incluye la legitimidad sustantiva (Bobbio, 1984). Los asuntos relacionados con control político, participación social y eficacia de la gestión gubernativa están asociados a este otro tipo de legitimidad.

verá, algunos hechos son de índole coyuntural y otros, inclusive los que más inciden sobre la gobernabilidad del sistema político, parecen tener un patrón estructural y de largo plazo.

Durante el año en estudio se constatan rendimientos y avances en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa, así como en las instituciones descentralizadas, de carácter técnico, y en los organismos encargados de la fiscalización y el control de la función pública. Hay reconocimientos explícitos a una serie de avances en obra material o de infraestructura, tal como la inversión en carreteras e infraestructura vial y aeroportuaria, lo mismo que en otras áreas, como de la seguridad laboral (Ley de Protección al Trabajador). En estos temas el Poder Ejecutivo alcanza sus cuotas más altas. Sin embargo, es claro que algunos de estos esfuerzos han resultado insuficientes o contradictorios y, desde el punto de vista político, no satisfacen enteramente las demandas ciudadanas o presentan problemas de gobernabilidad. Si bien hubo aumento en la inversión agrícola y en la promoción crediticia de ese sector, por ejemplo, el manejo político del tema también presentó reiterados problemas durante el año en estudio. Políticas económicas como la eliminación de aranceles en sectores especialmente desprotegidos, así como la composición de los beneficiarios del crédito, generaron una creciente insatisfacción en grupos de productores agrícolas, en un proceso acumulado que incluye factores que se arrastran de otras administraciones.

En relación con el Poder Ejecutivo, existe la percepción de que 1999 fue, desde el punto de vista político, un año “zigzagante”, con dificultades para encontrar una matriz o línea política central para dar seguimiento a muchos de los puntos incluidos en el Plan de Gobierno o, bien, en los acuerdos del Proceso de Concertación Nacional realizado en 1998. Varios de los acuerdos de la Concertación se verificaron parcialmente, o empezaron a ser ejecutados con algunas contradicciones tácticas o estratégicas que, a la postre, dificultaron su consecución. Un ejemplo de ello es el tema de la apertura de activos estatales, que fue discutido en la Concertación y sobre el cual se generaron acuerdos en las mesas de negociación, pero que en ningún caso pudieron ser ejecutados.

También el Poder Legislativo tuvo un rendimiento relativamente deficitario. Como se indica en la sección correspondiente, a pesar de una profusa producción de leyes, el parlamento costarricense continuó mostrando una endémica in-

capacidad para erigirse como un controlador político eficaz del Poder Ejecutivo. Aparte del hecho estructural de que la normativa y la composición de las comisiones tienden a ser monopolizadas por la fracción del partido gobernante, dados la mecánica y el reglamento mismo del Parlamento, en 1999 esta incapacidad se mostró de forma más aguda por el comportamiento de las fracciones legislativas.

El Poder Judicial vivió un año de transiciones, marcado por la elección de un nuevo presidente de la Corte Suprema de Justicia y, adicionalmente, por la articulación de un movimiento de jueces que solicitaban cambios sustantivos en el gobierno de ese Poder. Se trata, también en este caso, de una institución cuyo prestigio se ha erosionado en los últimos años. A pesar de que sus indicadores de rendimiento de sus despachos son similares a los de años previos, la institución se ve afectada por la desconfianza social y parece obligada a un urgente remozamiento orgánico y funcional.

El balance de 1999 muestra, no obstante, algunas luces esperanzadoras. El aumento y la tecnificación de los organismos contralores del Estado es un dato evidente en ese sentido, profusamente documentado con indicadores de rendimiento en los últimos periodos. Costa Rica ha avanzado en el llamado *accountability* cruzado de las instituciones, lo cual constituye una innegable mejoría en cualquier índice de fortalecimiento democrático. Asimismo, en el campo de la participación social hay información positiva, ciertamente consolidada durante este período. La creación de una serie de órganos o canales de consulta ciudadana en varias instituciones estatales (CCSS, MOPT, ARESEP, etc.) parece abrir un portillo para la interacción de la ciudadanía en la definición de políticas públicas en varias aspectos técnicos de la gestión estatal.

En 1999 es posible documentar avances en la apertura institucional y la participación, en particular el segundo año de la ejecución del Triángulo de Solidaridad y la apertura de la CCSS y el MOPT a la participación ciudadana.

En materia de fortalecimiento de los gobiernos locales, sin embargo, las noticias siguen siendo malas. A pesar de algunos afeites resultantes de las reformas al Código Electoral realizadas en 1998, y de un leve aumento de la recaudación tributaria en bienes inmuebles durante 1999, el panorama de los gobiernos locales continúa siendo sombrío. Costa Rica se mantiene como un país excepcionalmente centralista, y será necesaria una robusta voluntad política que, a partir de

CUADRO 5.1

Evolución de indicadores políticos seleccionados. 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Participación en organizaciones sociales					
Sindicatos activos	348	319	283	279	212
Nº de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880
Tasa de sindicalización ^{a/}	14,7	14,4	12,5	10,4	10,9
Cooperativas activas	293	249	517	526	556
Nº de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043
Nº de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218
Asociaciones de desarrollo integral activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	41	45	46	47
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356
Justicia pronta y cumplida					
Salas del Poder Judicial					
Casos entrados a la Sala Primera	567	670	419	582	750
Casos entrados a la Sala Segunda	602	428	400	437	793
Casos entrados a la Sala Tercera	879	1.048	1.333	1.305	1.536
Casos entrados a la Sala Constitucional	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741
Casos entrados al Tribunal de Casación Penal	1.072	1.162	1.174	647	688
Tasa de crecimiento de los casos entrados	19,5	8,5	14,1	-3,2	13,9
Tasa de crecimiento de los casos en trámite	-12,5	14,0	0,5	-18,6	31,6
Sala Constitucional					
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	1.443
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	7.666
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	369
Duración promedio de los hábeas corpus	1 mes	21 días	19 días	21 días	17 días
Duración promedio de los amparos	4 meses	3 meses	3 meses	3 meses	2 meses
	y 2 semanas	y 2 semanas	y 1 semana		
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	17 meses
Oficinas Judiciales de Primera Instancia					
Casos entrados	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093
Tasa de crecimiento	18,4	-0,9	5,2	-5,3	15,4
Casos entrados menos casos en tránsito	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119
Tasa de crecimiento	8,5	-0,1	9,6	4,5	9,9
Violencia doméstica					
Casos entrados ^{b/}		5.023	15.336	20.996	26.437
Casos terminados			7.339	19.514	25.023
<i>Mantiene la medida provisional</i>			1.433	4.150	5.958
<i>No comparecencia de la víctima</i>			2.106	6.446	8.553
Detenidos por violaciones a la Ley de Psicotrópicos	526	624	770	921	881
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical	31	43	28	17	2
Denuncias con lugar ante el MTSS por persecución sindical	5	11	3	0	0

CUADRO 5.1 (continuación)

	1995	1996	1997	1998	1999
Control ciudadano					
Casos en la Defensoría de los Habitantes					
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33
Casos resueltos por el Tribunal Ambiental Administrativo				492	726
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74
Nº de personas que asisten a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	15	54	82	51	72
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	781	1.505	2.493	2.248	2.101
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	78
Formación de leyes					
Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	362	298	261	397	422
Leyes aprobadas	95	68	128	72	127
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular ^{d/}					84
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	23	20	19	25	29
Descentralización					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	15.485,7	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3
Carga tributaria ^{d/}	0,56	0,95	1,07	1,05	1,45
Presión tributaria ^{d/}	2,44	3,45	3,43	2,97	3,60

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

b/ En 1995 los datos son para el período julio a diciembre.

c/ Empezó a funcionar en 1999.

d/ Se dividen los impuestos entre el Producto Interno Bruto.

e/ Se dividen los impuestos entre los ingresos totales.

una reforma económica y jurídica integral, promueva un decidido programa marco de descentralización que, efectivamente, promueva la transferencia de competencias administrativas, financieras, tributarias y fiscales, así como de orden político-electoral. El balance de 1999 parece indicar que Costa Rica habla mucho sobre descentralización, pero hace muy poco en favor de los municipios.

Mucha de la información analizada para este Informe arroja sistemáticamente una luz de alerta en torno a crecientes fracturas de los pactos de representatividad entre la ciudadanía y sus instituciones y líderes políticos. Este hecho, detectado por las mediciones de opinión pública efectuadas en 1999, se mostró en toda su extensión en las protestas sociales ocurridas durante el presente año 2000. En todo caso, al examinar la

información estadística, se perciben de serios problemas de representatividad de la clase política en Costa Rica y el año 1999 parece haber sido un escenario de ese fenómeno. El tema de la representatividad es uno de los aspectos que se mencionan en distintos apartes, no sólo en la sección sobre reformas al Código Electoral, sino además en el relacionado con la percepción social sobre la gestión pública, entre otros.

Organización del capítulo

El presente capítulo se organiza en ocho secciones.

- La primera sección trata sobre el gobierno de los costarricenses. Da seguimiento a la gestión del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder

Legislativo. Incluye, además, una referencia a proyectos de ley relacionados con el sistema electoral. No se trata de enjuiciar la función de los poderes públicos sino, fundamentalmente, de mostrar el grado en que sus acciones contribuyeron a crear mejores condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

- La segunda sección se centra en el respeto de los derechos humanos. En la medida en que su respeto y protección constituyen una condición indispensable para una democracia, esta sección documenta el grado en que ello ocurre en Costa Rica.
- La tercera sección analiza el tema del control ciudadano sobre el poder político y el ejercicio de la función pública. Examina el desempeño de los mecanismos institucionales de fiscalización estatal sobre el propio Estado, el control horizontal sobre el poder político en los distintos ámbitos de la gestión pública y la toma de decisiones administrativas.
- La cuarta sección se refiere al ejercicio de la libertad de prensa, entendida como una herramienta para el escrutinio ciudadano de los asuntos públicos y para la formación de una libre opinión pública. Esta sección pasa revista a los hechos más importantes acaecidos en 1999 en esta materia.
- La quinta sección busca evaluar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Mediante la participación, la ciudadanía comunica sus aspiraciones y preferencias e influye en la definición de prioridades y la adopción de instrumentos de política pública. Esta sección procura examinar si las oportunidades de participación se expanden en Costa Rica y si la ciudadanía las aprovecha.
- La sexta sección trata sobre la sociedad civil. Una sociedad civil vigorosa, pluralista y robusta influye en la opinión pública, en la gestión de los asuntos nacionales y ayuda a ejercer control ciudadano sobre las instituciones. Se procura allegar evidencia acerca de si la sociedad civil cumple con estas funciones y cómo lo hace.
- La séptima sección gira en torno a la percepción social sobre la gestión pública. En ella se sintetizan las mediciones de los niveles de adhe-

sión, inclusión, afección o desafección de la ciudadanía en relación con los representantes políticos y los funcionarios en las instituciones del Estado. Se ha considerado importante incluir este nivel analítico por la reiterada constatación de la influencia que tienen los factores de opinión social sobre los escenarios de gobernabilidad política y, en especial, de gobernabilidad democrática¹.

- La octava y última sección trata sobre la descentralización democrática en Costa Rica. En las democracias más avanzadas, las municipalidades gobiernan democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Ello comprende, por lo menos, una gestión abierta a la participación y el escrutinio ciudadano y recursos para poder gobernar.

Adicionalmente, el capítulo incluye un reporte especial sobre la Sala Constitucional, su balance y sus perspectivas. Con motivo de celebrarse los primeros diez años de la promulgación del decreto legislativo 7128, de agosto de 1989, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y de la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989, el *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación* presenta un informe especial sobre sus efectos en el sistema jurídico y político del país.

El gobierno costarricense

En una democracia el gobierno está compuesto, en un sentido amplio, por las instituciones de los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Una aspiración del desarrollo humano es que las acciones de los tres poderes logren crear mejores condiciones para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, dentro del marco de sus respectivas atribuciones constitucionales y del equilibrio de poderes propio de una democracia. En 1999, ¿se logró avanzar en esta aspiración? En esta sección se analiza, sintéticamente, las principales actuaciones de cada uno de los tres poderes del Estado.

Altibajos en el Poder Ejecutivo

En materia de gobernabilidad y fortalecimiento democrático, el Poder Ejecutivo tuvo en 1999 un rendimiento desigual. Obtuvo logros sustantivos en algunos campos, pero enfrentó conflictos de representatividad y manejo gubernativo.

La herencia del Proceso de Concertación Nacional

En 1999 las iniciativas políticas del Poder Ejecutivo estuvieron marcadas por la herencia del Proceso de Concertación Nacional, realizado en 1998 (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). Desde el punto de vista político, esta fue una herencia complicada. Tuvo la virtud de generar en 1998 una amplia discusión sobre una agenda de temas nacionales y, adicionalmente, incorporar y legitimar a una serie de sectores sociales en el debate sobre reforma del Estado, inversión social, participación social y política, activos estatales y apertura, etc. El haber posibilitado ese escenario de diálogo nacional parece, en perspectiva, un logro importante del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la obtención de resultados dispares y, en algunos casos, problemáticos, parece haber creado una inflexión en esa dinámica.

En algunos campos, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa fueron capaces de consolidar los procesos de diálogo y búsqueda de consenso iniciados en 1998, como en el caso de la Ley de Protección al Trabajador (capítulo 3), cuyo debate político y técnico se caracterizó por constantes consultas sociales. Para algunos se trata, en efecto, de un instrumento legal que implica un avance en los derechos que tutelan situaciones de desprotección. En sentido contrario, la Ley ha recibido críticas, tanto por las limitaciones que impone para el retiro de los recursos por parte de los trabajadores, como por considerarse que la administración privada de los fondos debilitará a la CCSS.

En otros campos, sin embargo, el proceso generado a partir de la Concertación no fue resuelto satisfactoriamente, como sucedió con la reforma a los sectores de energía y telecomunicaciones, ante la cual, ya en 1999, organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios de los partidos minoritarios manifestaron su oposición. En general, a finales de 1999, la mayoría de los acuerdos (por unanimidad) del Proceso de Concertación que requerían trámite parlamentario no habían sido aprobados por la Asamblea Legislativa.

Principales iniciativas políticas del Poder Ejecutivo

Durante 1999, además de la Ley de Protección al Trabajador y de los esfuerzos para lograr una reforma en los sectores de energía y telecomunicaciones, el Poder Ejecutivo impulsó varias iniciativas. Entre de ellas cabe mencionar las siguientes:

- Lucha contra la corrupción. Destacan en este contexto el control de los abusos generados por los certificados de abono tributario (CAT), los incentivos turísticos y el fraude en el uso del combustible subsidiado a pescadores.
- Aumento en la cobertura de la educación secundaria.
- Promoción de un proyecto de ley de simplificación tributaria, mediante el cual se reduciría los impuestos a los combustibles y se eliminaría el impuesto selectivo de consumo a cerca de 1.300 artículos. Se trata del proyecto de ley 13878, de Simplificación y Eficiencia Tributaria, el cual se discute en la Comisión de Asun
- En materia de combate al narcotráfico, el 6 de octubre del 1999 el Gobierno firmó un acuerdo de patrullaje conjunto de los mares costarricenses con los Estados Unidos (Ley 7929).

Problemas en el manejo político de la cuestión agrícola

El Poder Ejecutivo enfrentó crecientes problemas políticos con algunos sectores de la producción, fundamentalmente con aquellos dedicados a la papa, los frijoles y el arroz. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tuvo constantes enfrentamientos con los productores, pese a insistir en que se había aumentado los recursos crediticios para el agro y se había movilizado nuevos recursos para proyectos de reconversión productiva. (MAG, 1999). Por su parte, los productores reclamaron por la falta de créditos y protestaron contra la baja de aranceles y la importación de arroz. En noviembre de 1999, los arroceros bloquearon varias carreteras. Este hecho generó un fuerte desgaste político para el Poder Ejecutivo.

La reforma de los sectores de energía y telecomunicaciones fue un objetivo importante

Uno de los objetivos fundamentales de la Administración Rodríguez en 1999 fue la reforma de los sectores de telecomunicaciones y energía. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo invirtió esfuerzos importantes para lograr un acuerdo en la Asamblea Legislativa con el principal partido de oposición. Para ello, retomó el proyecto sobre telecomunicaciones y energía que se venía gestando desde la Administración Figueres, al cual introdujo algunas modificaciones significativas.

RECUADRO 5.2

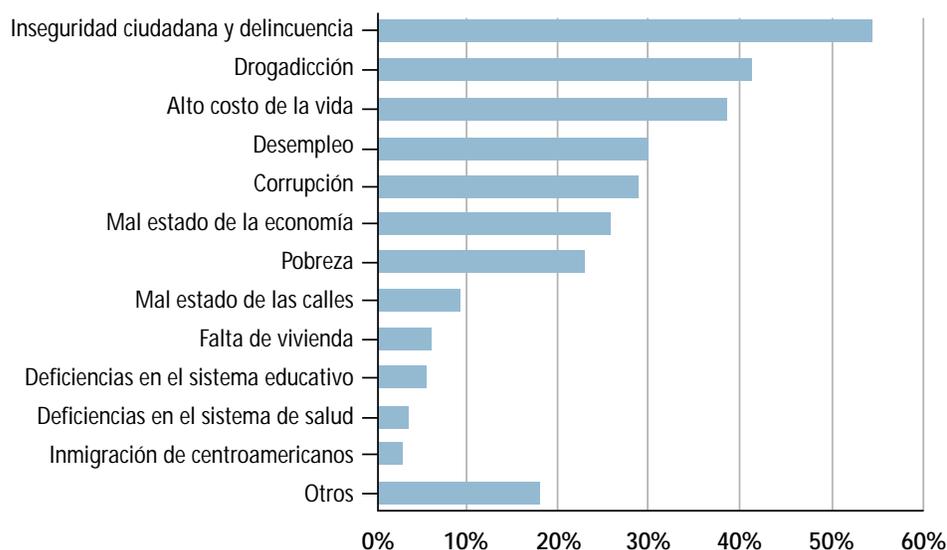
La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema de alta prioridad política

En una encuesta realizada en 1999 por el Proyecto Regional de Justicia del PNUD, el 50,9% de los entrevistados señaló que la delincuencia y la inseguridad ciudadana constituye el principal problema que enfrenta el país, por encima del alto costo de la vida (39,1%) y el desempleo (30,1%) (gráfico 5.1). La misma fuente del PNUD indica que las personas prefieren soluciones coercitivas o coactivas, y no necesariamente las preventivas, para combatir la delincuencia. Un 32% de los consultados opina que se deben implementar penas más severas en los tribunales de justicia (pero sólo una proporción muy reducida aboga por la pena de muerte) y un 18% manifiesta que es necesario

aumentar el número de policías. Los programas de prevención son considerados la tercera mejor alternativa, mientras que el mejoramiento de los programas de rehabilitación en las prisiones recibe una aceptación mucho menor (4,2%). Finalmente, un 56% de los entrevistados cree que los tribunales de justicia resuelven los casos delictivos con poca severidad y un 8,3% ha recurrido a la compra de armas de fuego como medio de defensa. La contratación de seguridad privada ha aumentado progresivamente, lo cual evidencia falta de confianza en las instituciones de seguridad pública como medios de protección efectiva.

GRAFICO 5.1

Costa Rica: opinión sobre el principal problema que afecta a la ciudadanía (febrero de 1999)



Fuente: Proyecto Regional de Justicia, PNUD, 1999.

¿Corresponden estas percepciones con la evolución de las tasas de criminalidad en el país? Ciertamente, en los últimos diez años las tasas de delincuencia han aumentado, en especial las de los delitos violentos (Compendio Estadístico). Sin embargo, en comparación con América Latina, las tasas de delincuencia siguen siendo relativamente bajas.

En 1999, en materia de represión de la delincuencia, el Poder Ejecutivo promovió acciones para mejorar

las instalaciones carcelarias y las instituciones de adaptación social. El Ministerio de Justicia informó acerca de la inversión de 1.300 millones de colones en el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria del Ministerio de Justicia. En efecto, el área de infraestructura carcelaria fue una de las acciones prioritarias para ese Ministerio durante el período, con la apertura de trece centros carcelarios o de adaptación social (Ministerio de Justicia y Gracia, 1999).

Así, el proyecto de ley 13873, “Mejoramiento de servicios públicos, electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado”, fue discutido y rediseñado durante 1999 (y aprobado en primer debate por el Plenario legislativo el 20 de marzo del 2000). Este proyecto no planteaba la venta del ICE, sino la apertura del mercado de telecomunicaciones, una ampliación de la participación privada en el mercado de energía y una reestructuración de la citada entidad, así como mecanismos de cogestión técnica y estratégica entre las empresas de ésta (ICETEL e ICELEC) y las empresas privadas. Con el proyecto se procuró lograr una transacción entre grupos que promovían una apertura, y los parlamentarios liberacionistas, que se oponían a la venta de la institución, pero propugnaban la modernización. En el VII Informe (2001) se efectuará un análisis exhaustivo de las profundas repercusiones políticas que la aprobación de esta reforma provocó en la sociedad y el gobierno costarricenses.

Diversificación y conflictos marcaron la política exterior del país

Para un pequeño país democrático como Costa Rica, con una larga tradición pacifista y de respeto a los derechos humanos, las relaciones exteriores son importantes por múltiples razones. La política exterior no sólo contribuye a difundir los valores de la sociedad costarricense en el mundo, sino que es, además, un medio eficaz para atraer recursos de inversión y cooperación internacional y para identificar oportunidades de inversión y trabajo para las y los costarricenses. Finalmente, para un país sin ejército, constituye el principal recurso para la defensa de su soberanía.

• *Se avanzó en la diversificación de las relaciones exteriores*

Un hecho relevante en 1999 fue la continuación de la paulatina apertura que el gobierno de Costa Rica ha mostrado hacia los países árabes. Las relaciones con el mundo árabe se habían dificultado a partir de la decisión adoptada por la administración Monge (1982-1986), de trasladar la Embajada de Costa Rica en Israel a Jerusalén, a pesar de existir una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en sentido contrario. Los acercamientos iniciados por otras administraciones fueron continuados por el actual Gobierno, mediante declaraciones del presidente Rodríguez y el canciller Rojas en Nueva York, así como en la visita realizada por este último en

abril de 1999 a Qatar, a partir de la cual ese país y Costa Rica acordaron establecer relaciones diplomáticas.

Adicionalmente, el 18 de noviembre de 1999 Costa Rica depositó el instrumento de ratificación del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos y Sociales. También se efectuó el depósito de los instrumentos de ratificación de la Convención Interamericana de Protección a las Personas con Discapacidad y de la Convención contra la Tortura. Otro de los hechos puntuales que merecen destacarse es el nombramiento, en febrero de 1999, del primer cónsul costarricense en Cuba en más de quince años.

En junio de 1999, Costa Rica participó en el XXIX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrado en Guatemala. Durante esta Asamblea se aprobaron la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas con discapacidad, la Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas, la creación de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, el apoyo al proceso de modernización y fortalecimiento de la OEA, y la celebración en Costa Rica, en noviembre de 1999, del XXX Aniversario de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el XX Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También se obtuvo para Costa Rica la sede de la Reunión de Ministros de Justicia, Ministros o Procuradores Generales de las Américas, que se celebró en San José del 1° al 3 de marzo del 2000.

Durante el período que cubre este Informe, la Cancillería remitió al Parlamento, o a la Presidencia de la República para su envío a la Asamblea Legislativa, 44 convenios, acuerdos e instrumentos de diversa índole, en materias tan diversas como medio ambiente, comercio regional, protección de la población discapacitada, protección de especies en extinción y otros. (Informe del Departamento de Archivo, Investigación y Trámite, Asamblea Legislativa, 2000).

• *El diferendo con Nicaragua afectó la colaboración transfronteriza*

Un diferendo importante con Nicaragua surgió en julio de 1998, cuando el Gobierno de ese país prohibió que policías costarricenses navegaran con sus armas de reglamento por el río San Juan. Aunque ese río pertenece a Nicaragua, según los tratados fronterizos Costa Rica tiene

derechos de libre navegación. En el marco de esa polémica, Nicaragua sostuvo que tal derecho no incluye el paso de policías armados, y Costa Rica arguyó, por su parte, que los tratados sí lo permiten para efectos de cumplir funciones fiscales en la vía acuática, la cual sirve de límite natural en parte de la frontera común. Costa Rica reclamó que la prohibición nicaragüense violaba sus derechos de navegación basados en el Tratado Cañas-Jérez, de 1858, el Laudo Cleveland, de 1888, una resolución de la Corte Centroamericana de Justicia, de 1916, y el Pacto de Amistad entre Costa Rica y Nicaragua, de 1956. En julio de 1998 empezó una ronda de negociaciones entre las cancillerías de ambos países, que no lograron solucionar el conflicto. En febrero de 1999 se anunció la iniciativa de retomar el diálogo en torno a este problema, el cual había sido suspendido.

El diferendo por el San Juan afectó en 1999 la agenda de colaboración entre Costa Rica y Nicaragua en asuntos de alta relevancia, como migración, seguridad fronteriza, administración de recursos compartidos y promoción del desarrollo transfronterizo. La amnistía migratoria decretada por el Gobierno de Costa Rica en noviembre de 1998 y ejecutada en 1999 (capítulo 2), así como la prudencia de la Cancillería, contribuyeron a distender el conflicto. Al momento de finalizar este Informe, a mediados del año 2000, los presidentes de Costa Rica y de Nicaragua habían logrado llegar un acuerdo que puso fin, al menos temporalmente, al diferendo por el río San Juan.

El Poder Judicial: más trabajo y demandas de cambio en la administración de justicia

La existencia de un Estado de derecho es una precondition para la democracia. Aunque no todo Estado de derecho es democrático, pues en una dictadura el Poder Judicial puede impartir justicia basado en leyes autoritarias, no hay democracia sin Estado de derecho. En Costa Rica, la Constitución Política establece además el deber del Estado de garantizar una justicia pronta y cumplida que respete los derechos y garantías de las personas. Corresponde a este Informe, como a los anteriores, allegar evidencias sobre el grado en que ello se cumple. Esta sección se concentra en uno de los componentes del Estado de derecho, a saber, la administración de la justicia.

Cabe señalar que, al igual que el año anterior (Proyecto Estado de la Nación 1999b), una de las principales quejas ciudadanas en 1999 siguió siendo la lentitud en el trámite de casos en los distintos despachos judiciales. Las encuestas

muestran un cierto deterioro del alto prestigio institucional que en el pasado gozó el Poder Judicial, como se verá más adelante. Pero, ¿corresponde esta percepción a la realidad?

Modernización y conflictos en el Poder Judicial

1999 fue un año complejo para el Poder Judicial. Por una parte, la designación de su nuevo presidente implicó un recambio generacional, que, a su vez, hizo aflorar ante la luz pública los conflictos dentro de la Corte Suprema de Justicia. Por primera vez, la elección del presidente de la Corte fue pública.

Por otra parte, esta transición se enmarca dentro del proceso de modernización de la administración de la justicia en Costa Rica. En este año continuó la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Gestión de los Despachos Judiciales, impulsado por la Oficina Ejecutora del Proyecto Corte-BID, cuya quinta etapa fue diseñada en 1999, con inicio previsto para el 29 de junio de 2000. Este programa tiene como uno de sus objetivos fundamentales el tratamiento de los llamados índices de congestión judicial.

En 1999 la administración de la justicia estuvo bajo el influjo de la entrada en vigencia, en 1998, del Código Procesal Penal, que introdujo mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como la suspensión del proceso a prueba y la conciliación. Además se promulgó el principio de oportunidad, que permite al Ministerio Público desistir de la acción penal, definiendo así la política criminal del Estado, al establecer cuáles delitos se quiere perseguir y llevar a los tribunales de justicia.

Estas tendencias renovadoras, sin embargo, no parecieron reflejarse enteramente en los procesos institucionales. Hacia fines del año 1999 e inicios del 2000 un grupo de veinticinco jueces de amplia trayectoria dentro del sistema judicial, encabezados por el presidente del Tribunal de Casación, publicó en la prensa nacional una declaración en la que señalaba que el Poder Judicial padecía aún una fuerte verticalidad en su gobierno y reclamaba, en consecuencia, una verdadera independencia de los jueces y un proceso democratizador al interior del sistema. El grupo de jueces, apoyado en el diagnóstico de especialistas internacionales², emplazó a la Corte Suprema de Justicia para que realizara una serie de cambios, entre los que se incluía: la separación entre las competencias administrativas y las de la judicatura; la creación, aparte de la Corte, de un Consejo General del Poder Judicial, con

funciones administrativas y plena independencia; la creación de un Tribunal Disciplinario del Poder Judicial; la transformación de la Sala Constitucional en un Tribunal Constitucional con rango de poder independiente; la separación del Ministerio Público del Poder Judicial, y la aprobación de una reforma que le dé rango constitucional y lo constituya en el superior de la actual policía judicial. Al concluir 1999 no se habían realizado avances sustantivos hacia un diálogo entre las autoridades de la Corte y los jueces que hicieron estos señalamientos.

Por otra parte, en los dos últimos años la creación de los “megadespachos” del Segundo Circuito Judicial generó reacciones negativas de algunos litigantes y usuarios del Poder Judicial, quienes consideran que se trata de un conglomerado de despachos masivo e impersonal, de difícil acceso para las y los ciudadanos. No existen estudios publicados que permitan evaluar el funcionamiento de estas instancias.

Acelerado ritmo de crecimiento de los litigios

Entre 1993 y 1999, la tasa anual de crecimiento promedio de casos entrados en las oficinas de primera instancia del Poder Judicial fue de 9%. Esto significa que, de mantenerse en el futuro este ritmo, cada ocho años se duplicará el volumen de trabajo para la administración de justicia. En el período indicado, las áreas de mayor crecimiento fueron la de violencia doméstica (un nuevo rubro), penal juvenil (tasa promedio anual de crecimiento del 18,5%), tránsito (15,3% promedio anual) y pensiones alimenticias (13,5% promedio anual). En 1999, el aumento fue mayor que el promedio del período, pues el incremento en los casos entrados fue del 15%, al llegar a un total superior a los 70.000 casos. Esta situación genera fuertes presiones sobre el Poder Judicial (cuadro 5.2).

CUADRO 5.2

Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia, según materia. 1993-1999

Materia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Tasa anual de crecimiento 1993-1998	Tasa de crecimiento 1998-1999
Civil ^{a/}	53.123	63.304	77.029	72.210	70.512	67.331	72.420	4,0	7,6
Familia	10.333	11.326	12.391	14.657	15.504	16.839	16.994	8,5	0,9
Contenciosa	24.280	24.112	25.577	21.178	23.175	26.438	28.970	1,5	9,6
Penal ^{b/}	78.527	80.124	83.883	85.984	99.430	104.638	105.265	4,9	0,6
Trabajo	20.757	18.794	16.148	17.498	18.019	17.693	16.939	-2,6	-4,3
Contravenciones	47.798	45.002	47.944	44.585	42.686	42.855	59.490	-1,8	38,8
Tránsito	178.336	273.305	349.689	344.105	349.155	299.980	363.974	9,0	21,3
Pensiones alimenticias	8.656	9.133	10.113	12.113	14.332	15.383	16.309	10,1	6,0
Penal juvenil ^{b/}	4.090	7.050	7.873	6.869	7.246	8.338	9.554	12,6	14,6
Violencia doméstica ^{b/}				5.023	15.336	20.996	26.437	61,1	25,9
Constitucional	5.355	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	8,8	9,6
Total	431.255	538.523	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093	6,5	15,4
Subtotal menos tránsito	252.919	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119		4,5	9,9

a/ Incluye también los casos en materia agraria.

b/ En 1999 se refiere a la entrada en las oficinas del Ministerio Público.

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

Los juicios de tránsito inflan la cantidad de litigios

Las cifras sobre litigios deben leerse con cierta precaución. Muchos de los casos que ingresan a la corriente judicial son asuntos “de oficio” que inflan las estadísticas. Este es el caso de la mayoría de los juicios de tránsito. Si se resta estos juicios

del total de casos, con el fin de obtener una medida más precisa de la cantidad de litigios de la población, se obtiene dos resultados importantes. Por una parte, la cantidad de litigios es sensiblemente inferior, pues los juicios de tránsito representaron, en promedio, el 33,6% del total de casos ingresados ente 1993 y 1999. Por otra

RECUADRO 5.3

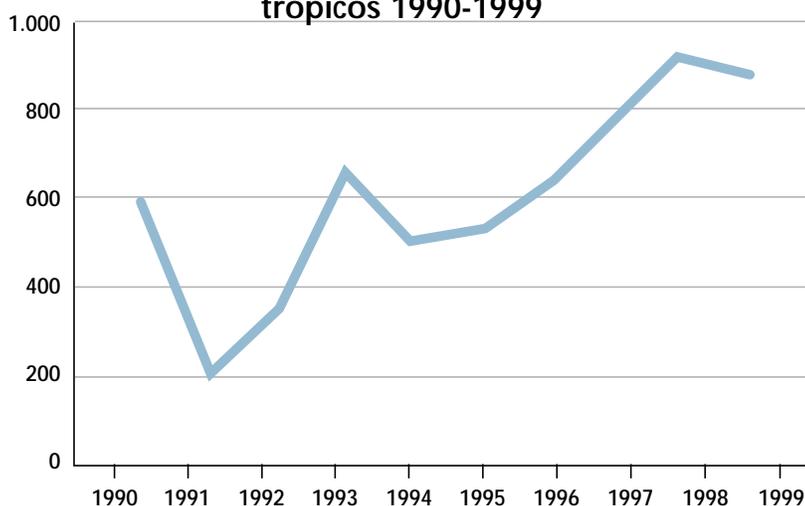
Detenciones y condenas relacionadas con violaciones a la Ley de Psicotrópicos

A diciembre de 1999, el 18% de los privados de libertad (1.611 personas) estaba relacionado directamente con infracciones a la Ley 7786, de Psicotrópicos. Los delitos señalados en esta ley causaron 6.657 detenciones en los últimos diez años, con un aumento significativo de detenidos y decomisos de cargamentos en la segunda mitad de los años noventa.

En 1999, 881 personas fueron detenidas por violaciones a la Ley de Psicotrópicos. Un 74,9% de ellos son hombres y el 87,5% del total corresponde a costarricenses, mayoritariamente jóvenes. Por ejemplo, en los arrestos realizados en el último semestre del año, el 47% tenía entre 18 y 29 años.

GRAFICO 5.2

Costa Rica: personas detenidas por violaciones a la Ley de Psicotrópicos 1990-1999



Fuente: Sistema Unificado de Información Antidrogas, CICAD, 1999.

En cuanto a personas condenadas por infracción a esta ley, en 1999 los tribunales de justicia reportaron un total de 481: 43,8% por venta, 32,4% por tenencia para la venta, 10,8% por tráfico nacional, 7,2% por tráfico internacional y 5,4% por transporte de droga. Destaca el bajo porcentaje de estos dos últimos delitos, considerando la magnitud del problema en ambos casos, debido a que la posición geográfica de Costa Rica favorece el trasbordo y almacenamiento temporal de droga procedente de América del Sur, con destino a Norteamérica y Europa.

Por su parte, el Ministerio Público recibió 547 casos, para un promedio de 1,5 diarios, de los cuales un 44% correspondió a revisiones rutinarias en los centros penitenciarios, que condujeron al hallazgo de drogas sin identificación de los responsables. El cargo por tráfico local se presentó en el 48% de estos casos y únicamente un 2,7% por tráfico internacional.

Fuente: CICAD, 1999.

parte, el ritmo anual de crecimiento de los casos ingresados, sin contabilizar los juicios de tránsito, es sensiblemente inferior: un 6,2% en el período 1993-1999, frente al 9% cuando éstos son incluidos.

Aumentó el volumen de trabajo de las salas de la Corte Suprema de Justicia

En 1999, los casos ingresados y en trámite en las salas de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Casación Penal aumentaron con respecto a 1998, en consonancia con las tendencias apuntadas en las secciones anteriores (cuadro 5.1). La Sala Segunda, que conoce los recursos de casación y revisión en la materias civil, familia, trabajo y otros, recibió un total de 793 casos, mientras que en 1998 esa cifra fue de 437 casos. El mayor número de casos presentados responde a la materia de trabajo, con un total de 684 recursos interpuestos (Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, 1999). Al igual que en la Sala Primera, hubo un incremento sustancial de casos presentados, lo que resultó en un mayor número de casos en trámite al finalizar el año (261), con lo cual se rompió la disminución progresiva del circulante que había mantenido esta Sala durante el período 1994-1998.

De igual forma, la Sala Tercera, cuya labor consiste en conocer los recursos de casación y revisión de los procesos relacionados con el juzgamiento de miembros de los Supremos Poderes, así como todos aquellos delitos con una pena su-

perior a los tres años de prisión, registró un aumento en el número de casos entrados para su conocimiento. A su vez, el Tribunal de Casación Penal, órgano encargado de resolver los recursos de casación y revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de juicio unipersonales sobre delitos con pena menor de tres años, tenía un circulante de 166 casos a diciembre de 1999, año en que recibió 688 casos. En 1999, el número de casos presentados ante la Sala Tercera y el Tribunal de Casación Penal aumentó, pese a la aplicación del nuevo Código Procesal Penal (cuadro 5.1).

En materia de justicia pronta, durante el año en estudio se evidenció una disminución importante en la duración promedio de los recursos votados por la Sala Segunda en relación con los tiempos registrados en 1998. La Sala Primera registró una duración mayor en la votación de los recursos, específicamente en materia contenciosa administrativa. Por su parte la Sala Tercera, instancia que, exceptuando a la Sala Constitucional, resolvió el mayor número de recursos durante 1999, aumentó levemente (dos semanas) la duración promedio de la votación de los asuntos sometidos a su conocimiento. En cuanto a los recursos votados, 425 de ellos fueron declarados sin lugar y se acogieron 185 (cuadro 5.3), lo que refleja, aparentemente, una correcta aplicación del derecho por parte de los tribunales penales. La información correspondiente a la Sala Constitucional se incluye en la sección especial "Los diez años de la Sala Constitucional", al final de este capítulo.

CUADRO 5.3

Recursos de casación votados sobre el fondo por materia y duración promedio, según sala. 1999

Sala	Materia	Recursos votados	Duración promedio	Total recursos votados
Primera	Civil	62	11 meses	165
	Contenciosa	81	10 meses 1 semana	
	Agrario	22	9 meses 1 semana	
Segunda	Civil	9	9 meses	389
	Trabajo	343	3 meses 1 semana	
	Familia	37	4 meses	
Tercera	Con lugar	185	3 meses 3 semanas	610
	Sin lugar	425		

Fuente: Sección de Estadística, Departamento Planificación, Poder Judicial.

El Parlamento ejerce débiles controles políticos

En una democracia, el parlamento tiene tres funciones básicas. En primer lugar, es la entidad encargada de promulgar las leyes, que desde la perspectiva del desarrollo humano deben contribuir a mejorar las oportunidades económicas y sociales de las personas y ampliar su capacidad para ejercer sus derechos y deberes. En segundo lugar, es un órgano de control político de varios aspectos de la vida institucional, como por ejemplo el uso de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo y otras dependencias gubernamentales. Finalmente, es un foro para la expresión del pensamiento de los diversos sectores de la ciudadanía.

En Costa Rica, la actividad de la Asamblea Legislativa se ha centrado esencialmente en la primera función, la legislativa. En este Informe se encuentran evidencias de las debilidades de este órgano en las funciones contraloras, lo cual puede crear importantes dificultades dentro del entramado democrático. Ciertamente en 1999 se logró la aprobación de una cantidad importante de leyes, pero se mantienen problemas de fondo en las funciones contraloras y de foro político.

Un mayor entendimiento político estimula la producción de leyes

A diferencia del año anterior, en 1999 las fracciones parlamentarias de los partidos mayoritarios lograron desarrollar un clima de cooperación política en el Plenario legislativo. Esta mejora del clima político permitió la aprobación de una copiosa producción de nuevas leyes, varias de ellas con importancia sustantiva para la defensa, promoción y ejercicio de los derechos ciudadanos. En efecto, durante 1999 la Asamblea Legislativa aprobó un total de 127 leyes, 76 de ellas presentadas por iniciativa del mismo Poder Legislativo. Entre las leyes de mayor impacto social destacan la Ley de Protección del Trabajador, la Ley Contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad, la Ley Integral para la Persona Mayor, la Ley para Readecuación de los Montos de los Sobresueldos, Riesgo Penitenciario y de Seguridad y Vigilancia Devengados por los Trabajadores Penitenciarios de Adaptación Social y Prevención del Delito del Ministerio de Justicia y Gracia y la Autorización al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para la condonación total y parcial de los créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social. Igualmente importantes

RECUADRO 5.4

Dato preocupante: en muchos casos de violencia doméstica, la denunciante no comparece y se levantan las medidas contra el agresor

Durante 1999 se presentó un total de 26.437 casos de violencia doméstica ante los tribunales de justicia, para un incremento del 25,5% con respecto al año anterior, que supone un aumento de aproximadamente 5.000 casos. El crecimiento en el número de denuncias ha llevado a un incremento significativo (22,8%) del número de casos en trámite con respecto a 1998. Puntarenas tenía 366 casos por resolver a finales de año, el circulante más alto registrado en 1999.

Sin embargo, la información más importante no es el aumento en el número de denuncias, sino la eficacia de la denuncia para iniciar un proceso que proteja a las víctimas de la violencia doméstica. En la mitad de los 25.023 casos terminados, el juez levantó la medida provisional contra el agresor. El principal motivo para este levantamiento fue la no comparecencia de la víctima (8.553 casos, el 70%). Por otra parte, el juez mantuvo la medida provisional en 5.958 casos

(23,8%). Es decir, sólo en una de cada cuatro denuncias de violencia doméstica se mantiene la medida impuesta originalmente por el juez. En 1997 esta proporción fue todavía inferior, 19,5%.

Los juzgados en los que más se mantiene la medida son los de Paraiso y Aserri (69% y 63%, respectivamente); los que menos, son el Juzgado de Familia del Segundo Circuito de San José (9,5%), el Civil y de Trabajo de Santa Cruz (9,4%) y el de Familia de Pérez Zeledón (6,8%).

Este hecho merece análisis y reflexión, específicamente por parte de los organismos encargados de la condición de la mujer y sus derechos. Parece necesario brindar mayor apoyo y asesoramiento a las víctimas, para que continúen activas dentro del procedimiento penal y ejerzan a plenitud sus derechos.

fueron los distintos tratados internacionales suscritos por Costa Rica, que se mencionan en este mismo capítulo, en la sección correspondiente a política exterior. Cabe destacar, además, la articulación de políticas públicas para la prevención y represión del tráfico de drogas, entre a cuales se encuentra la Ley 7229, sobre patrullaje conjunto con los Estados Unidos de América.

La cosecha de nuevas leyes se vio complementada por el trabajo de las comisiones parlamentarias. En 1999, 126 nuevos proyectos de ley fueron dictaminados afirmativamente en las seis comisiones permanentes, la mayoría por unanimidad. La Comisión de Gobierno y Administración fue la que más proyectos aprobó y las de Asuntos Jurídicos y Hacendarios, las que menos (cuadro 5.4).

Las dificultades del Congreso para ejercer control político

El Parlamento costarricense tiene serias dificultades para ejercer controles políticos. Estas dificultades nacen tanto de sus atribuciones constitucionales como de las prácticas políticas usuales en el Congreso. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

- Se requiere la aprobación de dos terceras partes del quórum para llamar a cuentas a un ministro. Ello implica que, sin la anuencia del partido oficial, ese trámite es extremadamente difícil.
- No existe voto de censura vinculante contra un ministro.
- Para conformar una comisión investigadora debe alterarse el orden del día de la agenda parlamentaria y para ello se requiere 38 votos.
- La forma en que se integran las comisiones permanentes le permite al partido oficial controlar de una manera desproporcionada la Comisión de Asuntos Hacendarios. La subcomisión que se integra para tramitar el Presupuesto Ordinario de la República está compuesta en un 80% por diputados afines al Gobierno, y en un 20% por representantes de la oposición. Posteriormente, en la discusión del Presupuesto en el Plenario legislativo, no hay espacio para modificar ese instrumento.
- No existe seguimiento de la ejecución del Presupuesto en la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.4

Proyectos analizados por las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa según tipo de dictamen. 1998-1999

Tipo de dictamen	Comisión						Total
	Sociales	Gobierno y Administración	Jurídicos	Agropecuarios	Económicos	Hacendarios	
Dictaminados afirmativamente							
Por unanimidad	31	43	7	6	8	3	98
Por mayoría	7	4	1	4	4	8	28
Dictaminados negativamente							
Por unanimidad	10	12	2	1	1	7	33
Por mayoría	16	2	1	0	3	8	30
Trasladados a otra comisión	1	1		1			3
Aún en estudio	16	21	10	9	11	6	73
Total	81	83	21	21	27	32	265
% afirmativo unánime	38,3	51,8	33,3	28,6	29,6	9,4	37,0
% afirmativo mayoría	8,6	4,8	4,8	19,0	14,8	25,0	10,6
% negativo	32,1	16,9	14,3	4,8	14,8	46,9	23,8

Fuente: Centro de Información Estadística, Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

- Frecuentemente los informes de las comisiones especiales de investigación no se discuten en el Plenario.

Recientemente un grupo de diputados planteó una consulta facultativa ante la Sala Constitucional, con el propósito de mejorar la transparencia del texto y los procedimientos de aprobación de los presupuestos públicos (recuadro 5.5). En general la Sala no consideró que los problemas argumentados quebrantarán normas constitucionales.

Pocas instituciones públicas presentan informes de labores

Un ejemplo evidente de la debilidad del control político es la presentación de informes a la Asamblea Legislativa por parte de las instituciones públicas. En efecto, la Constitución Política establece una obligación en este sentido para el Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 11), los ministerios (artículo 144), y la Contraloría General de la República (artículo 184, inciso 3). La Ley de la Administración Pública y otras leyes de

RECUADRO 5.5

La función del Parlamento como controlador de las políticas económicas del Estado: un ejemplo concreto a la luz de una consulta constitucional

Mediante el Voto 9792-98, del 23 de diciembre 1998, la Sala Constitucional resolvió la consulta legislativa facultativa presentada por un grupo de diputados, respecto del proyecto de "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas", para el ejercicio económico de 1999. El propósito de la consulta era determinar si el proyecto en cuestión, dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios, quebrantaba la Constitución Política en tres aspectos procedimentales y siete de carácter sustantivo.

En cuanto al fondo, uno de los argumentos expuestos por los diputados fue que el proyecto no separaba ni distinguía, de manera clara, entre los presupuestos ordinario y extraordinario³, y, además, que utilizó un sistema de codificación cuya comprensión escapa al conocimiento popular, perjudicando gravemente el principio de publicidad del presupuesto. Aunque la Sala admitió que el proyecto de ley utilizó una clasificación de los gastos según el objeto de erogación, estimó que la colocación a la izquierda de las diversas partidas presupuestarias de una codificación que indica con detalle el destinatario de la partida, su fuente de financiamiento (ordinaria y extraordinaria), su objeto y la finalidad para la que será empleada, permite cumplir con la diferenciación que debe efectuarse entre presupuesto ordinario y extraordinario. La Sala no concordó con los diputados y consideró que la codificación citada, que puede descifrarse con el Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, número 26402-H, no impone ningún obstáculo para la labor de fiscalización del uso de fondos públicos que realizan la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, y es accesible para el ciudadano medio que

emplee un cierto grado de diligencia y posea un mínimo de conocimientos contables, por lo que no resulta contraria al principio de publicidad presupuestaria.

El magistrado Piza, en la redacción de su voto salvado, manifestó que, en cuanto a este aspecto, el proyecto sí resulta contrario a la Constitución Política, pues no separa clara y distintamente el presupuesto ordinario del extraordinario, aunque ambos se incluyan en un mismo documento.

Relativo al procedimiento, uno de los tres argumentos esgrimidos por los diputados cuestionaba la conformación de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y de la Subcomisión de Presupuesto. Los diputados precisaron que el PUSC, a pesar de tener solamente 27 diputados, lo que representa un 47% del total de sus miembros, obtuvo 6 de los 11 puestos de la Comisión de Asuntos Hacendarios (54,5%) y cuatro de los 5 puestos en la Subcomisión de Presupuesto (80%). En su opinión, esto lesiona los principios constitucionales de representación, participación y pluralismo político, además de hacer nugatorio el control político de los partidos no mayoritarios ante el proyecto de Ley de Presupuesto. No obstante, la Sala no se refirió a esta cuestión, por encontrarse en trámite una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 67 y 135 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en virtud de lo cual estimó pertinente abstenerse de discutirla con el fin de no adelantar su criterio en relación con el fondo de la acción mencionada.

Fuente: Elaboración propia con base en el Voto 9792-98 de la Sala Constitucional, expediente 98-007811-007-CO-V.

creación de instituciones también obligan a las entidades públicas a presentar sus informes de labores periódicamente.

En 1999, la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa recibió únicamente 24 memorias anuales de ministerios e instituciones, es decir, un 10% de las entidades públicas registradas por MIDEPLAN (www.mideplan.go.cr). Por otra parte, la Biblioteca de la Asamblea Legislativa reporta el recibo de 39 memorias anuales o informes de labores en ese año (17%). De éstos, 17 corresponden a ministerios, 3 a instituciones financieras, 7 a instituciones que prestan servicios públicos, 3 a órganos contralores, 2 de la Casa Presidencial, uno a una institución de educación superior, uno a un organismo internacional, entre otros. De las 81 municipalidades del país, únicamente, la de San José entregó a la Asamblea Legislativa su informe de labores⁴.

Reforma electoral en Costa Rica: un proceso pendiente

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha venido realizando un intenso trabajo con el fin de sentar las bases para una reforma del Código Electoral, así como de otra normativa, incluso de carácter constitucional, relacionada con el proceso electoral y político-representativo. El objetivo del Tribunal durante 1999 fue generar insumos para la elaboración de un proyecto de ley sobre reforma electoral que fuese enviado a la Asamblea Legislativa y discutido durante los años 2000 y 2001, antes de las elecciones para los tres poderes constitucionales, en el 2002.

Los dos principales esfuerzos realizados en esa dirección fueron ejecutados por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, convocada por el TSE en 1998, la cual fue integrada por un grupo de destacados especialistas en materia electoral y política, encabezados por el ex-presidente Rodrigo Carazo Odio. Este grupo presentó un Informe Final que incluye una serie de reformas de orden esencialmente constitucional. Asimismo, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como resultado de un convenio suscrito con el TSE, elaboró durante 1998 y 1999 un documento denominado *Reformas al Código Electoral de Costa Rica*, que plantea una reestructuración integral de ese cuerpo legal.

Estos dos documentos presentan diferencias importantes y, a pesar de que coinciden en algunos de los aspectos relevantes de la reforma, no

siguen el mismo patrón de solución en todos los casos. Mientras la Comisión Consultiva pone énfasis en reformas constitucionales, los ajustes propuestos por CAPEL suponen básicamente una reforma del Código Electoral, así como de algunos títulos de la Ley del TSE y, eventualmente, de algunos artículos constitucionales. Una relación comparativa de las soluciones planteadas puede verse en el cuadro 5.5. Como se desprende del análisis comparado de las dos propuestas, las reformas se refieren a dos aspectos fundamentales. En primera instancia buscan el fortalecimiento de los mecanismos para la participación popular en el proceso político; en ese sentido, algunas de las propuestas plantean rebajar los requisitos para la inscripción de nuevos partidos políticos, ampliar el financiamiento estatal para grupos emergentes y eliminar el sistema de votación cerrada por lista de partidos, entre otras medidas. En segundo término, se introducen propuestas relacionadas con los mecanismos de control ciudadano sobre el ejercicio de los cargos públicos y, en general, sobre el sistema de representación.

Las reformas propuestas han suscitado diversas reacciones, pero no han generado un amplio debate nacional. Con base en la experiencia internacional, algunos analistas han puesto en duda la conveniencia de las listas abiertas para escoger diputados, señalando que pueden debilitar en extremo a los partidos y afectar la gobernabilidad. Asimismo, se estima que la eliminación de subcocientes puede favorecer a los partidos mayoritarios en vez de estimular la representación parlamentaria de las minorías. Otras personas han señalado la importancia de medidas no consideradas en las propuestas, tales como extender el período de gobierno a seis años, introducir las elecciones legislativas de medio período, desarrollar más extensamente las figuras del plebiscito y el referéndum como parte orgánica de las reformas, así como la búsqueda de mecanismos más directos para demandar información a los distintos representantes legislativos, ejecutivos y municipales en sus circunscripciones electorales.

Uno de los aspectos críticos en este campo en este campo es el financiamiento estatal a los partidos políticos, que ha crecido aceleradamente en los últimos años (cuadro 5.6). El objeto de la discusión sobre este tema ha sido de dos tipos: por un lado, determinar la conveniencia o no de mantener una contribución estatal de la magnitud a la que refiere el artículo 96 de la Constitución Política y, por otro lado, definir el criterio técnico para hacer ese cálculo, pues se ha

CUADRO 5.5

Principales propuestas de reforma electoral presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 1999

A. Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales

Constitución del TSE en el Cuarto Poder del Estado (Poder Cívico).
 Escrutinio abierto y público de las juntas receptoras.
 Representación del Poder Cívico en cada mesa electoral.
 77 diputados: 57 por provincias y 20 por papeleta nacional.
 Libertad del elector para escoger diputados de una u otra papeleta de los distintos partidos políticos.
 No seguimiento de línea de partido por parte de los diputados.
 Propuesta para mayor incorporación de mujeres en papeletas.
 Asiento permanente a los expresidentes de la República en la Asamblea Legislativa.
 Impulso de la formación y educación ciudadanas.
 Informatización de los procesos electorales. Auditorías informáticas.
 Sanciones para delitos electorales y propaganda ilegal.
 Financiamiento a partidos políticos y grupos de la sociedad civil participantes en procesos electorales sobre base del Producto Nacional Bruto y no el Producto Interno Bruto.

B. Proyecto de ley IIDH/ CAPEL

Reforma del TSE, para asignarle funciones administrativas, jurisdiccionales y político-institucionales.
 Libertad del elector para escoger diputados de cualquier lista de partidos políticos.
 75 diputados: 47 por distrito electoral (2 por cada uno) y 27 por lista nacional.
 Carácter vinculante *erga omnes* de las resoluciones y opiniones del TSE.
 Creación de organismos electorales y reforma de la competencia de algunos órganos: Tribunal Supremo Electoral, Registro Civil, juntas electorales, Cuerpo de Delegados.
 Creación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos internos de los partidos políticos.
 Derecho a la participación política en el ámbito local (proponiendo listas de candidatos) para las asociaciones cívicas y movimientos no gubernamentales de carácter local.
 Reformas constitucionales relativas al referéndum, la iniciativa legislativa y otras serie de normativas concomitantes.
 Simplificación de los trámites para la inscripción de nuevos partidos políticos.
 Adjudicación de un 10% de la contribución estatal a los partidos políticos nuevos, o a los que no alcanzaron el mínimo de votos para la contribución ordinaria.
 50% de participación femenina en todas las listas electorales.
 Financiamiento público de los partidos políticos, con opción de financiamiento mixto.
 Cambios en la fiscalización de los fondos de los partidos políticos por la Contraloría General de la República, y auditorías de los partidos políticos.
 Creación de la figura del amparo electoral.
 Mantenimiento del período concurrente de cuatro años para los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como para los municipios.
 Aplicación del mecanismo de cocientes para el cálculo de residuos en la elección de diputados y eliminación del criterio de subcocientes.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

argumentado que el cálculo de la contribución, sobre el Producto Interno Bruto (PIB), supone una grave distorsión, por la sustantiva cantidad de recursos generados en territorio costarricense que no son capitalizados ni gravados en el país. En forma alterna, tal como lo considera la propuesta de la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, se propone hacer el cálculo de la contribución sobre el Producto Nacional Bruto (PNB), por ser este un indicador más adecuado de los recursos que se capitalizan internamente. El monto total de la deuda política en 1990-1994 fue de 1.982,6 millones de colones; el monto total en 1994-1998, de 2.931,4 millones de colones. Estas cifras corresponden al 0,12% y el 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección, según la nueva metodología de cálculo del BCCR.

El cuadro 5.6 muestra, además, que el financiamiento público ha cubierto los gastos electorales de los partidos mayoritarios en una proporción mucho más alta que en el caso de los minoritarios.

Respeto por los derechos humanos, pero problemas para proteger a los grupos vulnerables

El respeto de los derechos humanos es una condición indispensable en una democracia. Cuando la violación de esos derechos empieza a extenderse, se vuelve reiterada, y las personas no tienen acceso a medios para remediarla y para sancionar a los violadores, la calidad de la democracia se deteriora y, eventualmente, de persistir tal situación, el mismo régimen democrático puede sucumbir. En 1999, ¿se mantuvo en Costa Rica la tradición de respeto y defensa de los derechos humanos? La evidencia disponible indica que sí, a pesar de algunos problemas aislados.

Una larga tradición de defensa de los derechos humanos

Costa Rica posee una amplia tradición de defensa de los derechos humanos. A partir de la instauración del sistema universal de derechos humanos, con la Declaración Universal de 1949,

CUADRO 5.6

Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998

(en porcentajes)

Partido	Aporte para cada partido con respecto al total del financiamiento estatal		Gastos presentados con respecto al total del aporte		Gastos aprobados con respecto al total de gastos presentados	
	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}	1990-1994 ^{a/}	1994-1998 ^{b/}
Unidad Social Cristiana	48,0	51,5	71,2	61,2	59,8	62,0
Liberación Nacional	49,9	45,6	28,7	30,9	78,0	76,4
Fuerza Democrática	0,8	2,3	179,3	276,3	35,8	26,6
Agrario Nacional	0,6	0,4	116,4	232,7	46,2	36,4
Unión Agrícola Cartaginés	0,4	0,2	22,7	61,5	81,5	61,9
Auténtico Limonense	0,4		72,3		60,8	
TOTAL			50,9	53,0	67,2	65,4

a/ Corresponde a la elección de 1994.

b/ Corresponde a la elección de 1998.

c/ Renunció a su aporte estatal.

Fuente: Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República.

el país empezó una historia sistemática de promoción y desarrollo en este campo, que culminó con la Conferencia Especializada en Derechos Humanos celebrada en Costa Rica en 1969, la cual daría lugar a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, máximo instrumento regional en la materia, así como a la instalación en San José de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1980, la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), también en 1980, la instalación de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ), en 1981, y otra serie de organismos internacionales y entidades regionales dedicadas a la protección de los derechos fundamentales. La abolición del ejército, los principios de tolerancia

ideológica y religiosa, así como la práctica histórica del derecho al asilo político, han caracterizado al país como una nación de alto rendimiento ético en esta materia.

La evolución reciente es satisfactoria

En 1997 y 1998, Costa Rica fue incluida en el Informe Anual de Amnistía Internacional como país que no cumplía a plenitud con la protección de los derechos humanos, debido a denuncias de abusos de autoridad, así como al uso de fuerza excesiva contra campesinos por parte de las autoridades públicas y privadas. Fueron denunciadas, además, las prácticas autoritarias ejercidas contra las manifestaciones populares en contra de la privatización, específicamente la de

RECUADRO 5.6

Cambios en la legislación nacional a favor de las mujeres luego de la Conferencia Mundial Beijing +5

- Se ratificó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Ley 7499, junio de 1995) y el Protocolo adicional a la Convención Americana "Protocolo de San Salvador" (Ley 7907, de mayo de 1999).
- Se realizó la reforma de los artículos 20 y 33 de la Constitución Política, para cambiar el término "hombre" por "persona" (Ley 7880, de mayo de 1999).
- Se reformó los artículos 84, 85 y 89 del Código de Familia, sobre los hijos e hijas habidas fuera del matrimonio (Ley 7538, del 22 agosto de 1995).
- Reforma al artículo 95 del Código de Trabajo, Ley 7491, del 19 de abril de 1996, Ley 7621, del 27 de setiembre del 1996.
- Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo, 7446, de febrero de 1996.
- Ley para el fomento de la lactancia materna, 7430, del 21 de octubre de 1995.
- Regulación de la unión de hecho, Ley 7532, de agosto de 1995
- Reformas relativas al ejercicio de la paternidad y la maternidad y protección de hijos e hijas en la familia. Ley 7538, de agosto de 1995.
- Ley contra la violencia doméstica, 7586, de abril de 1996.
- Ley de pensiones para las personas con discapacidad, 7636, de diciembre de 1996.
- Reformas a varios artículos del Código Electoral, que incluyen el 40% de mujeres como mínimo en los cargos de elección popular, Ley 7653, de diciembre de 1996.
- Reforma integral a la Ley de pensiones alimenticias, 7653, de diciembre de 1996.
- Reformas al Código de Familia en materia de garantías procesales flexibles e inclusión del ADN como prueba científica en procesos de investigación de paternidad y maternidad, Ley 7689, de agosto de 1997.
- Ley de protección a las madres adolescentes, 7735, de diciembre de 1997.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739, de enero de 1998.
- Ley General sobre el VIH-SIDA, 7801, de abril de 1998.
- Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, 7769, de mayo de 1998.
- Reforma integral al Código Municipal, en el cual se establece la creación de comisiones permanentes de la condición de la mujer en los gobiernos locales, Ley 7794, de abril de 1998.
- Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad, 7899, de agosto de 1999.
- Creación de la Comisión de la Mujer, en la Asamblea Legislativa, noviembre de 1999.

Fuente: Arroyo et al, 1999.

los servicios portuarios en la provincia de Limón. En 1999, sin embargo, Costa Rica no figuró dentro del Informe Anual de la citada organización.

En los informes emitidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se acogió con satisfacción el alto rango jerárquico que poseen los tratados internacionales dentro de la legislación nacional. Se destaca la figura del Defensor de los Habitantes como instrumento clave en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, se elogia el Código Procesal Penal por su carácter acusatorio, y se avala el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de la Mujer, así como el papel de la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en la lucha contra la violencia doméstica y la desigualdad de género.

La difícil tarea de defender a los grupos vulnerables

No obstante, informes recientes de distintos organismos internacionales evidencian problemas no resueltos de violencia doméstica, explotación sexual de menores, falta de mecanismos efectivos para la erradicación de la discriminación racial contra las minorías étnicas (particularmente indígenas, negros e inmigrantes), así como esporádicos fenómenos de abuso de autoridad por parte de policías públicos y privados (recuadros 5.7 y 5.8)⁵. Desde 1991, se han presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aproximadamente once denuncias contra Costa Rica, ocho de ellas

impugnando el inciso 2 del artículo 472 del antiguo Código de Procedimientos Penales, que prohibía la apelación de las sentencias que establecían prisión por un período menor a los seis meses. Las otras denuncias, alusivas a la extradición, la discriminación por género y el derecho a recibir pensión, fueron declaradas inadmisibles por la CIDH.

Problemas en el cumplimiento de los derechos laborales

Durante más de una década, Costa Rica ha sido objeto de diversas demandas y quejas de organizaciones laborales y sindicales ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra, por incumplimiento, entre otros, de los Convenios 87 y 98 de la organización, los cuales han sido ratificados por el país y, en consecuencia, forman parte integral de su ordenamiento jurídico. El Convenio 87 establece el derecho a la sindicación de trabajadores y empleadores, así como el derecho a la autonomía sindical. En particular, aquí es relevante el campo de aplicación del derecho tutelado, el cual incluye todas las ramas de la actividad económica, incluida la privada. Por su parte, el Convenio 98 trata sobre la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva. La libertad sindical trata sobre la protección de los trabajadores contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical por medio presión o afectaciones a sus empleos. A esto se suman algunas resoluciones recientes de la Sala

RECUADRO 5.7

El enorme reto de eliminar la violencia doméstica

Según el Informe 1999-2000 de la Defensoría de los Habitantes, en 1999 fueron asesinadas veinticinco mujeres, a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales. La mayoría de estas mujeres había sido objeto de múltiples maltratos, tanto psicológicos como corporales, antes de encontrar la muerte. Entre los principales agresores se encuentran: los esposos (48%), seguidos por los compañeros de hecho (22,5%) y, finalmente, los ex-esposos (2,8%), (INAMU, 2000).

En 1999, la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) atendió 5.188 casos, motivados en aproximadamente el 95% por situaciones

de violencia doméstica. Es evidente un aumento en el número de denuncias interpuestas por las mujeres agredidas, lo que refleja mayor voluntad y un sentimiento de confianza por parte de las víctimas, que deciden acudir a las instituciones públicas y privadas como medio para encontrar una solución efectiva a sus problemas. La Defensoría de la Mujer abrió 164 expedientes durante 1999. En el Poder Judicial, se registraron 19.915 denuncias por violencia doméstica entre enero y setiembre de ese año, de los cuales 49 fueron reincidencias.

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.

RECUADRO 5.8

Derechos de la niñez y la adolescencia

Al igual que en el caso de los derechos de las mujeres, Costa Rica ha promulgado diversas leyes para proteger los derechos de la niñez y la adolescencia. La regulación legal vigente en materia de niñez y adolescencia incluye los siguientes instrumentos: Convención de La Haya sobre protección de la infancia y cooperación en materia de adopción internacional, de 1993; Convención de La Haya sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, de 1980; Convención Internacional de los Derechos del Niño, de 1989; Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, de 1994; Código de la Niñez y la Adolescencia, de 1998; Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, de 1996; Ley de Justicia Penal Juvenil, de 1996; Ley de Pensiones Alimentarias, de 1996; Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 1996 y Ley de protección de las madres adolescentes, de 1997.

No obstante, en el país gran cantidad de niñas, niños y adolescentes están en situación de riesgo social. Los índices de trabajo infantil son un factor preocupante, producto, en gran medida, de las persistentes desigualdades socioeconómicas y regionales. En 1999, la Defensoría de los Habitantes abrió 135 expedientes relacionados con la niñez y la adolescencia y, por otro lado, cerró 122. Un estudio realizado por el Patronato Nacional de la Infancia estima que en junio de 1998 un total de 147.087 niños, niñas y adolescentes, es decir, un 15% del total de la población en este grupo, trabajaban, y aproximadamente el 62% de ellos dedicaba a sus labores un promedio de 53 horas semanales, superando el máximo señalado por la ley.

Otra fuente de riesgo para las niñas, niños y adolescentes es la explotación sexual. Prácticamente el 100% de las víctimas de explotación sexual en el país proviene de hogares en los que hay violencia familiar; el 80% de ellas ha sido víctima de algún tipo de abuso sexual antes de los 12 años. Aproximadamente un 85% de los niños y adolescentes que se encuentran en esta situación son mujeres. En cuanto a sus edades, el 50% se inicia en este ámbito entre los 8 y los 12 años, mientras que la otra mitad lo hace más tardíamente, entre los 14 y los 16 años. Muchos de ellos (72%) son, además, víctimas de situaciones de dependencia como el consumo de alcohol y drogas (Defensoría de los Habitantes, 2000, con base en datos del PANI). Cabe destacar el aporte normativo de la Ley 7899, "Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad", aprobada en julio de 1999, la cual viene a reformar gran parte de los artículos incluidos en el título sobre delitos sexuales del Código Penal, que anteriormente mostraba una preponderancia de la óptica masculina. Se pretende proteger la sexualidad de todo ser humano y proporcionar mecanismos sancionatorios efectivos contra los agresores sexuales.

La afluencia de turistas en busca de menores para fines sexuales en Costa Rica plantea un duro reto para la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. También lo es el desarrollo de políticas, programas y proyectos que efectivamente den seguimiento a los tratados y códigos firmados por el país en esta materia.

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.

Constitucional con respecto a las convenciones colectivas.

En relación con otros instrumentos colectivos, en la Asamblea Legislativa se encuentran, aún pendientes de aprobación, el Convenio 154, o Convenio sobre la negociación colectiva, así como el Convenio 151, o Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

Las distintas gestiones de sectores laborales y sindicales, así como la influencia de la OIT en diversas regiones del mundo, ha supuesto un incremento en la normativa de protección de los derechos inherentes al fuero sindical. En el caso de Costa Rica, la reforma más importante durante la década de los noventa fue el capítulo III, artículos 363 y siguientes del Código de Trabajo, adicionados por la Ley 7360, del 4 de noviembre

de 1993. Se creó, de esta manera, un rango de protección a los derechos sindicales.

Durante 1999 se reportó una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes por privación de derechos laborales a los miembros de un sindicato de una plantación bananera. Desde su creación, la Sala Constitucional ha resuelto tres denuncias por violaciones a la libertad sindical, todas contra empresas privadas y dos de ellas declaradas con lugar (Sala Constitucional, votos 5000-93 y 3421-94). En los últimos diez años, 174 denuncias se han interpuesto ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por persecución sindical; de ellas un 18% ha sido declarado con lugar.

En total, la Sala Constitucional ha resuelto seis recursos de amparo y dos acciones de

CUADRO 5.7

Denuncias por persecución sindical interpuestas ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1990-1999

Año	Archívese ^{a/}	Rechazar de plano	Sin lugar	Con lugar	Arreglos por convención colectiva	Tribunales	Otros ^{b/}	Total general
1990							1	1
1991	1		2	2	1			6
1992	3		4	2			1	10
1993	1		3	1			1	6
1994	6	1	11	7		1	4	30
1995	14	1	5	5			6	31
1996	21	2	4	11		1	4	43
1997	11		1	3		6	7	28
1998	3		3			9	2	17
1999	1						1	2
Total general	61	4	33	31	1	17	27	174

a/ Una denuncia se archiva cuando las partes interesadas no quieren continuar con el caso.

b/ Otros: se trata de casos en los que no se tiene información de la resolución final.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Inspecciones, MTSS.

inconstitucionalidad presentadas por violaciones a la libertad de asociación; de este total, como ya se mencionó, tres corresponden a persecución sindical por parte del patrono y el resto son contra el Acuerdo de Corte Plena del 21 de enero de 1985, que imposibilita a los funcionarios judiciales a emitir su voto en las convenciones internas de partidos políticos, así como a otorgar o firmar la adhesión a un partido político. Esta determinación es considerada por los recurrentes violatoria de su libertad de asociación y participación.

Aumenta el trabajo de los organismos controladores de la administración pública

El control ciudadano sobre sus representantes políticos y las instituciones públicas es un presupuesto de la democracia, puesto que en ella la soberanía del poder reside en la ciudadanía y los funcionarios son servidores públicos. Este control puede ser vertical, aquel ejercido por los ciudadanos, sus organizaciones y los medios de comunicación, u horizontal, que es el ejercido entre las instituciones del Estado (O'Donnell, 1997). Además, pueden ser controles de tipo político, legal o administrativo (Beetham, 1994). En todo caso, las democracias pueden distinguirse por el grado en que, efectivamente, los ciudadanos logran ejercer un control sobre el gobierno y

sus instituciones. Aquellas con menor calidad son precisamente los sistemas políticos con menores controles ciudadanos.

Desde hace varios años, el presente capítulo ha dado seguimiento al grado en que, en la vida real, se cumple con la aspiración democrática de un robusto control ciudadano que facilite la transparencia y la rendición de cuenta de las instituciones públicas.

¿Cuál es el desempeño de la democracia costarricense en esta materia? En el *Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación* se señaló que, en los últimos veinte años el país ha desarrollado múltiples sistemas de control vertical y horizontal; además, que existe cierta dispersión y duplicidad de funciones y que algunos de estos mecanismos se encuentran poco desarrollados. Dos años más tarde esta valoración sigue siendo cierta, pese al incremento en el volumen y complejidad de las actividades desarrolladas por las entidades controladoras en Costa Rica. Esta sección se centra en los medios de control horizontal.

La Contraloría General de la República en proceso de reorganización

Para la Contraloría General de la República, 1999 fue un año de reestructuración institucional, orientada a la modernización y agilización

de la labor de control y fiscalización de los fondos públicos que le compete. Con tal propósito, el 13 de mayo de 1999 se emitió un nuevo Reglamento Orgánico (Contraloría General de la República, 2000). Sin embargo, este proceso de modernización parece haber sido complicado, toda vez que la Contraloría ha tenido que adaptarse a una serie de ampliaciones de sus competencias y funciones, a raíz de nuevas leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, así como por distintas resoluciones de la Sala Constitucional. En este sentido, la Sala Constitucional ha dispuesto que la Contraloría debe refrendar todos

los contratos del Estado (entendiéndose con ello toda la Administración Pública central, entidades públicas descentralizadas y municipalidades). En el año en estudio se sometió a refrendo de esta institución 810 contratos, de los cuales 549 fueron aprobados, lo que indica un rechazo de un tercio. Además, durante 1999 cuatro nuevas leyes aumentaron las labores de fiscalización de la Contraloría; éstas son:

- Ley 7914, Ley Nacional de Emergencias. Corresponde a la Contraloría fiscalizar el Fondo Nacional de Emergencias, así como resolver los recursos administrativos ordinarios contra

CUADRO 5.8

Contraloría General de la República: casos tramitados según principales funciones realizadas. 1997-1999

Función	1997	1998	1999 ^{a/}	Variación porcentual
Auditorías				
Informes de auditoría ^{b/}	88	116	158	79,6
Relaciones de hecho		54	52	-3,7
Control presupuestario				
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	3,4
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1,6
Documentos de ejecución presupuestaria	98.442	107.207	104.000	-2,7
Control de obras				
Fiscalización técnica	32	52	31	-40,4
Atención de denuncias	9	13	8	-38,5
Estudios especiales	9	7	42	500,0
Asesorías técnicas	37	46		
Asuntos jurídicos				
Refrendo de contratos, reglamentos y convenios	812	1.276	824	-35,4
Atención de procesos judiciales	75	18	29	61,1
Estudios sobre decretos y proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa		75	57	-24,0
Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública	35	97	35	-63,9
Substanciación de procedimientos administrativos	96	91		
Contratación administrativa				
Recursos de apelación tramitados	133	194	317	63,4
Recursos de objeción a carteles tramitados	153	369	392	6,2
Solicitud de autorizaciones a contratación directa	760	1.185	880	-25,7
Estudios económicos				
Certificaciones de efectividad fiscal de los ingresos del Gobierno Central	6	5	3	-40,0
Aprobación de modificaciones de los cánones que cobra ARESEP	1	1	1	0,0
Rectoría del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública				
Actividades dirigidas al fortalecimiento de la auditoría interna	116	294		

a/ Para 1999 la información fue suministrada por la División de Estrategia Institucional de la CGR.

b/ En 1999, 70 informes de auditoría corresponden a evaluaciones relacionadas con el problema informático del año 2000 (Y2K).

Fuente: Contraloría General de la República. Memorias anuales 1997 y 1998.

CUADRO 5.9

**Procuraduría General de la República:
casos tramitados según principales funciones. 1998-1999**

Función	1998	1999	Variación porcentual
Dictámenes resueltos en materia consultiva	286	314	9,8
Opinones jurídicas	111	155	39,6
Consultas sobre acciones de inconstitucionalidad	97	108	11,3
Consultas judiciales de constitucionalidad	18	26	44,4
Actuaciones en materia notarial ^{a/}	337	518	53,7

a/El aumento se debe a que se incorporaron nuevas funciones en materia notarial.

Fuente: Procuraduría General de la República, 1999.

actos contemplados en la Ley de Administración Financiera.

- Ley 7941, de creación del Colegio Universitario de Limón.
- Ley 7955, que establece un subsidio y finiquito para los trabajadores de la estiba y desestiba de los muelles de Limón
- Ley 7972, que crea cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

El balance comparativo de la gestión de la Contraloría en 1999, en relación con los años previos, arroja un significativo aumento en sus actividades (cuadro 5.8). La prevención de posibles fallas en los sistemas de cómputo ante el problema informático del año 2000 (Y2K) cobró importancia durante 1999, razón por la cual se autorizaron distintas compras específicas destinadas a proteger los sistemas informáticos de algunas instituciones públicas.

Incremento en la actividad de la Procuraduría General de la República

Pese a ser un órgano del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Justicia en el carácter de

abogado del Estado y representante de sus actos jurídicos y contratos, la Procuraduría General de la República desarrolla una extensa actividad consultiva de la Administración Pública y, de este modo, ejerce una importante función contralora de legalidad, al garantizar el apego al principio de legalidad mediante sus dictámenes, opiniones y jurisprudencia administrativa vinculante. La Procuraduría realiza un permanente proceso de asesoría directa a las diversas instancias públicas, de influencia jurídica en las diversas esferas públicas de decisión, así como de asesoría a la Sala Constitucional en diversos aspectos de su jurisdicción, a la vez que evacua consultas de distintos órganos judiciales sobre materias de orden administrativo. Adicionalmente a esas funciones genéricas, la Procuraduría ha empezado a desarrollar en los últimos años una importante función en materia de protección del medio ambiente.

En 1999, los indicadores de gestión de la Procuraduría mostraron un incremento en todas las áreas de actividad: procesos judiciales, casos consultivos evacuados, diligencias notariales, diligencias judiciales y otras, desarrollo e implementación de algunos procesos y servicios de apoyo que la institución brinda a otros órganos del Estado y al público en general (Procuraduría General de la República, 1999).

La Procuraduría inició en 1999 el Proyecto de Modernización y Transformación Institucional (1999-2003), el cual incluye el rediseño de la estructura organizacional y ocupacional, el fortalecimiento de su desempeño organizacional, el desarrollo de programas de capacitación y el planeamiento y diseño de un programa tecnológico y de informática. En diciembre del mismo año

logró implementar la propuesta tecnológica del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), con recursos del BID; este proyecto busca, a partir del vigente programa del Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), establecer un único sistema de información jurídica para todo el país.

La Defensoría de los Habitantes abrió expedientes contra varias entidades

La Defensoría de los Habitantes de la República cumplió en 1999 siete años de funciones. Desde su fundación, su objetivo ha sido fiscalizar y defender los derechos de las y los habitantes ante los distintos actos y resoluciones de la Administración Pública, ya sea de las entidades del Gobierno Central, o de otras instituciones descentralizadas que realicen funciones o brinden servicios públicos específicos de interés ciudadano. Dentro del mismo marco de las leyes del *Ombudsman* escandinavo o, bien, de las leyes del Defensor del Pueblo promulgadas en España y otros países de América Latina, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica constituye un delegado parlamentario para la protección de los derechos humanos.

En términos globales, su gestión durante el año 1999 siguió ejerciendo una importante influencia en la institucionalidad del país. Mantuvo, además, un alto rendimiento de quejas re-

sueltas en relación con el porcentaje de expedientes abiertos. Como se indica en el cuadro 5.10, un total de 1.678 expedientes fueron abiertos en el período comprendido entre el 1 de mayo de 1999 y el 30 de abril del año 2000, y se verificó un alto porcentaje de cierre expedientes. En el período 1999-2000 se cerró un total de 1.959 expedientes, que equivalen a un incremento del 35% sobre los 1.448 del período anterior 1998-1999.

En la labor realizada durante 1999 merecen especial atención los expedientes abiertos contra diversas instituciones públicas, como la ARESEP, en virtud de irregularidades en el nombramiento de su Junta Directiva, así como por políticas tarifarias. Asimismo, abrió expediente contra el Ministerio de Hacienda por incorrecta asignación de recursos, con impacto negativo para instituciones del sector social; contra el Ministerio de Economía, por aumento injustificado del precio de la leche, y contra a la CCSS por haberse rehusado a entregar la lista actualizada de patronos morosos, por lo que la Defensoría denunció un posible desacato. Asimismo, abrió expedientes por diversas violaciones legales o no satisfacción de derechos ciudadanos contra Archivos Nacionales, por manejo inapropiado de documentos públicos.

En materia de fijación de precios, la Defensoría de los Habitantes de la República ha criticado a la ARESEP por la aplicación del nuevo sistema

CUADRO 5.10

La Defensoría de los Habitantes: número de expedientes abiertos y cerrados por área de atención. 1 de mayo de 1999 al 30 de abril del 2000

Area	Expedientes abiertos	Expedientes cerrados
Control de gestión administrativa	480	834
Calidad de vida	337	435
Admisibilidad y atención inmediata	297	198
Protección especial	260	262
Defensoría de la mujer	164	108
Niñez y adolescencia	135	122
Asuntos económicos ^{a/}	5	
TOTAL	1.678	1.959

a/ La Dirección de Asuntos Económicos tiene su principal volumen de operación en oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario a servicios públicos.

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.

de fijación automática, por considerar que éste podría convertirse en un portillo para escapar al control de calidad del servicio. Este órgano teme especialmente un alza generalizada en las tarifas de buses, pues podría convertirse en un mecanismo que permita a las empresas incumplir los requisitos de ley. En efecto, según se desprende del Informe Anual de la Defensoría, el marco regulatorio de las tarifas del transporte remunerado de personas es disperso, obsoleto e incompleto y, además, no permite a la Autoridad Reguladora sancionar con bajas tarifas a una ruta con deficiencia en la calidad del servicio y no define qué debe entenderse por “calidad”, ni cómo medirla.

La crítica función reguladora de los servicios públicos que desarrolla la ARESEP

La ley de creación de la ARESEP, de 1996, procuró fortalecer la fiscalización sobre la calidad y el precio de los servicios públicos como instrumento de protección ciudadana⁶. La labor de la ARESEP abarca servicios públicos estratégicos para el país (recuadro 5.9).

Durante 1999, en lo que concierne a los hidrocarburos, la ARESEP elaboró una propuesta de reglamento general del sector y los reglamentos específicos, que modificarían el sistema tarifario en procura de una mayor competencia. Estos reglamentos, aún no vigentes, establecerían un nuevo marco regulatorio y procedimental para la fijación de precios de los combustibles en toda la cadena de comercialización.

En lo que concierne a la regulación técnica y económica de los servicios de telecomunicaciones que presta el ICE, en octubre de 1999 la ARESEP remitió al Poder Ejecutivo el Reglamento General de Servicios de Telecomunicaciones, que aún se encuentra en estudio. Entre los análisis tarifarios más importantes efectuados por la institución se encuentra el rebalanceo tarifario de los sistemas nacional, internacional y celular, las líneas dedicadas y la telefonía pública. Asimismo, de oficio se llevó a cabo un estudio para la creación del modelo tarifario para telecomunicaciones, basado en parámetros de *benchmarking* (regulación por comparación) y *price cap* (precios tope).

CUADRO 5.11

Resoluciones de la ARESEP ante solicitudes de aumento tarifario en dos sectores, según tipo de dictamen. 1999

(en porcentajes)

Tipo de dictamen	Agua y saneamiento ambiental	Transporte público
Mantenimiento de tarifa	25	36
Aumento menor	58	40
Aumento mayor	0	5
Aumento igual	17	19
Número total de solicitudes	19	100

Fuente: ARESEP, 2000.

RECUADRO 5.9

Servicios públicos sometidos a la regulación de la ARESEP

Según lo dispone el artículo 5 de la Ley 7593, los servicios públicos sometidos a la regulación de la Autoridad Reguladora son los siguientes:

- Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
- Servicios de telecomunicaciones, cuya regulación esté autorizada por ley.
- Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales.
- Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, entre los que se incluye los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución, y los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final.
- Riego y avenamiento.
- Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.
- Servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.
- Transporte de carga por ferrocarril.
- Servicio postal.

Avances y reformas en la regulación del mercado de valores

La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) ha adquirido una relevancia sustantiva en el campo de la regulación del mercado de valores y la actividad bursátil. La nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores, que entró en vigencia en marzo de 1998, transformó la Comisión Nacional de Valores en la SUGEVAL y le otorgó amplias facultades en materia de regulación, supervisión y sanción. La principal función de la SUGEVAL es proteger los intereses de los inversionistas que operan en el mercado de valores de Costa Rica, para lo cual debe velar por la transparencia del mercado, la adecuada formación de precios y la difusión de información necesaria para el cumplimiento de esos objetivos.

En ese contexto, durante 1998 y 1999 la Superintendencia, en coordinación con el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, impulsó un programa de reformas en el mercado de valores que pretende dar profundidad al mercado secundario, promover nuevas alternativas de inversión para los inversionistas y dar una mayor seguridad al conjunto del mercado. El conjunto de reformas está teniendo profundos efectos sobre la operación del mercado y sus participantes, y a mediano plazo se espera que dote de mayor competitividad a los operadores bursátiles.

No obstante, existen problemas importantes. Uno de estos escollos es el capítulo de sanciones de la citada Ley Reguladora, que contempla sanciones muy fuertes, que no se gradúan en razón de la gravedad de la falta. El incumplimiento de la normativa prudencial, por ejemplo, se castiga con el retiro de la licencia para operar, independientemente de la magnitud de dicho incumplimiento, de sus consecuencias o del dolo con que haya sido realizado. En este sentido, debería promoverse un nuevo capítulo de sanciones más flexible y acorde con las legislaciones modernas.

Falta de instrumentos eficaces en la Comisión para Promover la Competencia

Durante 1999 esta Comisión atendió 72 casos, de los cuales 54 se resolvieron. Entre los principales casos cabe mencionar la realización de estudios sobre el comportamiento de los mercados en productos como frijol, leche, pollo, cebolla y arroz.

Por otra parte, la Comisión emitió criterios técnicos sobre proyectos de ley relacionados con medicinas, publicidad del tabaco, energía y tele-

comunicaciones y seguros. También detectó condiciones discriminatorias en la aplicación de aranceles a la importación de automóviles, recomendó la eliminación de barreras de entrada y salida de precio origen reglamentario en las tarifas de aerolíneas estadounidenses y dejó sin efecto la facultad del Consejo de FANAL para regular los precios de sus productos y los de sus concesionarios.

Sin embargo, esta institución presenta dos dificultades que reducen su margen de influencia. Por un lado, su adscripción al MEIC puede afectar la necesaria independencia política y el margen de acción requerido para actuar, eventualmente, sobre las prácticas monopólicas. Por otra parte, sus instrumentos técnicos y el reducido monto de sus sanciones no tienen, por el momento, un alto significado e impacto en la promoción económica y la generación de espacios de transparencia para la producción y el intercambio económico.

La defensa de los consumidores está en sus primeras etapas

La evolución del concepto de los derechos del consumidor ha permitido el reconocimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos, puesto que no se limita a la capacidad de consumo, sino que incluye también el aprovisionamiento público de servicios sociales, el trabajo no remunerado y los recursos naturales (PNUD, 1998). En general, dentro del marco del desarrollo humano sostenible, los derechos del consumidor están orientados al bienestar del consumidor como beneficiario final del desarrollo social y económico del país (Ansorena, 2000).

La Comisión Nacional del Consumidor (CNC) es el órgano encargado de velar por los derechos del consumidor y analizar las demandas presentadas por las personas, o bien de actuar de oficio, y resolver en caso de que se compruebe alguna irregularidad. Desde su creación en 1995, se habían venido incrementando los casos anuales atendidos por esta entidad. No obstante, entre 1997 y 1999 su número disminuyó levemente, aunque se mantiene en una cifra superior a los dos mil casos por año. Aproximadamente el 56% de los casos se resuelve por conciliación, lo cual implica una suma negociada, una reparación o una disculpa por escrito. En este sentido, los consumidores obtuvieron un beneficio directo de 46,2 millones de colones. La política seguida por la CNC ha sido no fomentar las multas, sino conciliar las diferencias, lo cual

ahorra el trámite judicial y burocrático correspondiente. Por otra parte, 807 denuncias (38%) fueron resueltas mediante el procedimiento administrativo ordinario; bajo este procedimiento se impusieron sanciones por un monto cercano a los cuarenta millones de colones, (CNC, Memoria 1999). A través de las consultas personales, y telefónicas, y de las denuncias presentadas, se ha podido observar que las principales causas son incumplimiento de garantías, de contratos, de normas y de reglamentos de carácter obligatorio. Otros temas de importancia son: información no veraz o insuficiente, publicidad engañosa y venta de planes no autorizados (CNC, Memoria 1999). La CNC adolece de limitaciones similares a las apuntadas para la Comisión para Promover la Competencia.

Otro hecho importante en el año en estudio fue la creación de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO), la cual surge con el objetivo de consolidar y legitimar una agrupación civil que pueda ser consultada e intervenir en aquellos casos en que se vean afectados los intereses de los consumidores y usuarios. Además se conformaron 34 organizaciones de consumidores, que contrastan con las 8 que existían hasta 1998.

Las contralorías de servicios tienen una presencia y un funcionamiento limitados

En 1999 el número de contralorías de servicios no aumentó, más bien disminuyó levemente. De 229 instituciones públicas registradas por MIDEPLAN, únicamente 78 (34%) cuentan con contralorías de servicios; la mayoría de ellas ha funcionado por dos o más años y se encuentra en proceso de construcción y legitimación⁷. Por otra parte, la mayoría de estas contralorías cuenta con dos funcionarios para atender y dar seguimiento a las quejas de los ciudadanos⁸.

En síntesis, muchas instituciones carecen de contralorías de servicios y, cuando éstas existen, no son suficientemente visibles. Su presencia tampoco coincide necesariamente con las áreas problemáticas que se reflejan en las demandas presentadas por el sector institucional ante la Defensoría de los Habitantes, como lo muestra el cuadro 5.12, en particular para el caso de las municipalidades. Además, como fue consignado en informes anteriores, el marco legal de estas entidades es muy endeble, pues fueron creadas al amparo de un decreto ejecutivo.

CUADRO 5.12

Contralorías de servicios según sector. 1997-1999

Instituciones por sector	1997	1998	1999
Total	62	81	78
Instituciones intersectoriales	6	8	7
Sectores económicos	29	30	28
Sector agropecuario	6	4	4
Sector rural	2	1	1
Sector economía y comercio	2	3	3
Sector finanzas y crédito	8	9	8
Sector recursos naturales, energía y minas	7	9	8
Sector transportes y obras públicas	4	4	4
Sectores sociales	27	43	43
Sector cultura	1	1	1
Sector educación	4	6	6
Sector salud	16	25	23
Sector trabajo y seguridad social	4	5	5
Sector vivienda y asentamientos humanos	2	2	3
Municipalidades		4	5

Fuente: MIDEPLAN, 2000.

Tribunal Ambiental Administrativo alerta sobre la duplicidad de funciones

De mayo de 1998 a mayo de 1999, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) resolvió en promedio 26 casos al mes y realizó un promedio de 10 inspecciones oculares y 5 comparencias. En el periodo siguiente, de mayo de 1999 a abril del 2000, el promedio de resoluciones mensuales aumentó a 43 al mes, 12 inspecciones oculares y 6 comparencias. Ejerciendo su potestad de oficio, el TAA ha trabajado de manera especial con los problemas ambientales causados por los rellenos sanitarios, en coordinación con el Ministerio de Salud y la SETENA. De los casos sometidos al TAA por violaciones a las leyes tutelares del ambiente durante este último periodo, un 46% afectaba el recurso hídrico, un 24% el suelo, un 16% la flora y la fauna y un 14% el aire (TAA, 1999).

En 1999 el TAA llamó la atención sobre la duplicidad de funciones entre las distintas entidades públicas encargadas del control ambiental y, para remediar esta situación, propuso un procedimiento de concertación institucional. Muchas denuncias son llevadas a diferentes instancias y cada una realiza sus investigaciones sin conocer el trabajo de otras entidades en el mismo lugar. Por ejemplo, varias instituciones efectúan las mismas pruebas de contaminación de aguas para un mismo caso, a pesar de que éstas tienen un alto costo y generan un desperdicio de recursos en las instituciones encargadas. El TAA también ha señalado la poca efectividad que tienen las sanciones que imponen algunos órganos judiciales para resarcir el daño ambiental o implementar medidas estabilizadoras del medio ambiente dañado. Si la sanción establece una multa, ésta se deposita en la Caja Unica del Estado, y es imposible recuperarla para que sea asignada a reparar el daño ambiental causado. Si se trata de una medida estabilizadora, en el mejor de los casos resulta no ser proporcional a los daños, o no está fundamentada en criterios técnicos; en el peor de los casos no tiene relación alguna con el daño causado. Como alternativa, el TAA ha utilizado los Acuerdos de Conciliación Ambiental, que consisten en que las partes involucradas coordinen un cronograma de ejecución de medidas correctivas reales que disminuyan el daño ambiental, bajo la fiscalización de la comunidad y del mismo Tribunal. Hasta abril del 2000 se habían firmado diez Acuerdos de Conciliación, con un cumplimiento efectivo en el 90% de ellos.

El debate sobre la libertad de prensa y el derecho de respuesta

En una democracia, los medios de comunicación colectiva son una poderosa herramienta para la formación e información de la opinión pública y para el escrutinio sobre los asuntos de interés público. Una prensa responsable y libre, sin interferencias gubernamentales, es una aspiración del desarrollo humano, pues brinda a las personas información para actuar y un foro para expresar su pensamiento. En 1999 el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica fue un tema relevante en la vida política nacional. En ese año se produjo una serie de acontecimientos que evidencian una pugna sobre el alcance y los límites de la libertad de prensa.

Los eventos de 1999 evidencian una pugna sobre la libertad de prensa

Intentos por modificar el marco legal

- En octubre de 1998, la mesa sobre corrupción del Proceso de Concertación Nacional acordó por unanimidad recomendar modificaciones a la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica. Estas modificaciones son, en síntesis, las siguientes: a) suprimir la responsabilidad objetiva de los directores de medios de comunicación en los delitos de difamación, injurias y calumnias cometidos por terceros en sus medios (artículo 7 de la Ley de Imprenta), b) reformar el artículo 149 del Código Penal para que se lea de la siguiente manera: “El autor de injuria, difamación o calumnia no es punible si la imputación consiste en una afirmación verdadera, o en caso de inexactitudes, el autor haya procedido con la diligencia debida, sin tener conocimiento de la falsedad, y la afirmación no haya sido hecha por un puro deseo de ofender o espíritu de maledicencia”⁹.
- El 30 de noviembre de 1998, el Poder Ejecutivo y el diputado Ovidio Pacheco, a la sazón jefe de la fracción parlamentaria del PUSC, presentaron ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa un proyecto denominado “Ley de protección de la libertad de prensa” en seguimiento a los acuerdos de la Concertación Nacional antes citados. El 15 de febrero del 2000 ese proyecto fue dictaminado negativamente por mayoría de la Comisión y, en consecuencia, fue archivado.

Aplicación del marco legal

- El 19 de octubre de 1999, el Tribunal Superior Penal amplió una sentencia emitida en marzo de 1998, que condenaba a tres periodistas del diario *La Nación*, incluido su director, por injurias en contra del exministro de Seguridad, Juan Diego Castro, y los absolvía de la acusación de calumnia, que fue el cargo originalmente planteado por el señor Castro. Mediante esta ampliación, el Tribunal ordenó a *La Nación* publicar la sentencia completa (114 folios), lo cual se realizó el 26 de octubre. Ese día los medios de comunicación escrita publicaron un editorial común en el que se calificaba la obligación de publicar la totalidad de la sentencia como una amenaza a la libertad de prensa. La querrela se originó por la publicación de una denuncia de la ANEP, sobre el supuesto uso de un vehículo gubernamental y armas oficiales en beneficio del exministro. Cabe señalar que el 25 de junio de 1999 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia había rechazado el recurso de casación interpuesto por los periodistas. Además, la sentencia original estipulaba el pago de días multa por parte de los periodistas y una indemnización de diez millones de colones para el exministro.
- El 20 de julio de 1999, el Tribunal Penal condena a Teletica Canal 7 por daño moral en contra del exministro de Obras Públicas y Transportes Bernardo Arce, por omisión parcial del derecho de respuesta. Este fallo dio seguimiento a la sentencia emitida en 1997 por la Sala Constitucional, que había resuelto en favor del demandante y obligaba a la empresa a pagar daños y perjuicios. El exministro demandó a Teletica por considerar que ésta no transmitió íntegra y proporcionalmente su respuesta a una información relacionada con las irregularidades descubiertas en la Dirección General de Aviación Civil. El monto de la indemnización fue de cinco millones de colones.
- El 12 de noviembre de 1999, el Tribunal de Juicio del Primer Circuito, mediante la resolución 1320-99, condenó a un periodista y al diario *La Nación* por difamación del señor Félix Przedborski, exembajador honorario de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica. La querrela se originó por la publicación en este diario de informes aparecidos en la prensa europea, sobre supuestas actuaciones irregulares del exembajador. La condena estableció una indemnización de sesenta millones de colones y ordenó a *La Nación*

retirar de su página en Internet el enlace existente entre el apellido Przedborski y los artículos querellados. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal de Casación y, a julio de 2000, esta instancia no ha emitido su fallo. El señor Przedborski anunció su decisión de donar el dinero de la indemnización a instituciones benéficas (www.nacion.co.cr y comunicación personal, Guier, 2000).

Denuncias de presiones sobre medios de comunicación y periodistas

- El 8 de junio de 1999, el periódico *Al Día* denunció la existencia de presiones por parte de un funcionario del ICE para variar su línea informativa. De acuerdo con esta denuncia, se amenazó al gerente administrativo del periódico con el corte de la publicidad de la citada institución. Los directivos de esa entidad negaron haber ordenado esta acción. *Al Día* renunció a recibir publicidad del ICE por el resto del año¹⁰.
- El 30 de diciembre de 1998, el periodista José Rodolfo Ibarra fue despedido de TV Cuatro, pocos días después de haber formulado una crítica pública al aumento salarial del Presidente de la República. El 7 de enero de 1999, el periódico *Al Día* informó sobre el caso y el Colegio de Periodistas emitió un comunicado de prensa manifestando su repudio. El señor Ibarra alegó que presiones presidenciales mediaron en su despido. En enero de 1999 presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, la que en los meses siguientes solicitó documentos adicionales a las partes. Dieciocho meses después (julio del 2000), el caso no había sido fallado¹¹.

Cambios en la propiedad de medios de comunicación

- Un inversionista mexicano inició negociaciones para la compra de Canal 4, propiedad de TV Azteca, y además subarrendó por veinticinco años la concesión de Canal 6. Las negociaciones culminaron en marzo del 2000. En Costa Rica este inversionista controla los canales 6, 4 y 11, y posee estaciones de televisión y radio en diversos países latinoamericanos, como Guatemala, Ecuador y Paraguay. Este hecho ha generado reacciones diversas sobre la concentración de la propiedad en los medios de comunicación.

Visiones contrapuestas sobre el ejercicio de la libertad de prensa

Hoy en día existen visiones políticas y jurídicas discrepantes sobre el marco legal que regula la libertad de prensa y, en general, sobre la función y responsabilidades de los medios de comunicación en la sociedad costarricense. Este debate, que arreció en 1999, está inconcluso y hasta ahora no ha provocado modificaciones en el marco legal.

Una primera visión argumenta que las leyes costarricenses son obsoletas, especialmente cuando se las compara con las de otros países, como Estados Unidos o Alemania, y que en la práctica restringen el ejercicio de la libertad de prensa. Los periodistas se autocensuran para evitar problemas legales y, por esa vía, se obstaculiza el escrutinio de los asuntos públicos. Además, se señala que en el país no existe una legislación específica que regule el acceso a información de carácter público, en consonancia con la norma

constitucional respectiva, por lo que en muchos casos los funcionarios públicos retardan su entrega o, en primera instancia, la niegan. Finalmente, se apunta que los fallos judiciales evidencian una interpretación abusiva del derecho de respuesta.

La visión contraria aduce que el marco legal vigente establece protecciones elementales al honor de las personas, sin las cuales las y los ciudadanos quedarían a merced de lo que los medios de comunicación digan de ellos. Se agrega que estas protecciones no obstaculizan el ejercicio de la libertad de prensa, sino que establecen límites razonables a este derecho. El derecho de respuesta es visto, en ese sentido, como un logro ciudadano. Por último, se señala que estas medidas son convenientes para proteger a la ciudadanía frente a medios de comunicación poderosos, sobre los cuales no existen mecanismos de rendición de cuentas, como sí ocurre con las instituciones públicas.

RECUADRO 5.10

Tendencia internacional: la inversión de la carga de la prueba y la primacía de la libertad de información sobre asuntos públicos

Frente al criterio utilizado por los tribunales costarricenses durante 1999, la tendencia internacional en materia de información periodística sobre funcionarios públicos es sustancialmente distinta. Varias legislaciones de otros países han empezado a considerar que, en virtud de las características y actividades de esos funcionarios, y del interés público general de la información, ninguna comunicación periodística será punible en lo penal, y en lo civil únicamente en aquellos casos en que se demuestre la real malicia acerca de la misma, consistente en el conocimiento probado por parte del comunicador acerca de la falsedad de los hechos o, bien, su temerario y comprobado desinterés por la verdad.

Esta tendencia se inspira en una conocida sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica (*The New York Times vs. Sullivan* [376 U.S. 254]), que establece la teoría de la "real malicia", la cual supone la aplicación de la carga de la prueba al promotor de la acción penal y la aplicación genérica del principio de inocencia hacia el informador. Adicionalmente, la Corte estadounidense estimó que no es posible, en casos de información comprobadamente no veraz, injuriosa y calumniosa, proceder a sanciones penales, por considerar que aquellos sujetos que en forma voluntaria deciden asumir la administración de

asuntos públicos, están necesariamente expuestos a ser objeto de información y a un escrutinio mucho más cuidadoso y profundo que el ciudadano común. Dicha sentencia establece la posibilidad de sanciones civiles únicamente en los casos en que se comprobare de manera fehaciente la mala fe o la llamada real malicia. No procede en esos casos la llamada responsabilidad civil objetiva.

En concordancia con esta tendencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que "las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagradas en el artículo 13 y con el propósito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida" (CIDH, 1995).

El lineamiento fijado por la Comisión Interamericana, de despenalizar en cualquier circunstancia el ejercicio periodístico, como garantía para el escrutinio de los asuntos públicos en el ámbito del libre juego democrático de ideas, está dando lugar a una reforma integral del Código Civil y del Código Penal argentinos, cuyo fin es proteger el ejercicio del periodismo ante las amenazas y sanciones en la información sobre asuntos de interés general (Yoma y Genoud, 1998).

Participación ciudadana en la gestión pública en 1999: ¿una sociedad apática?

Los canales de participación ciudadana que abren las instituciones son oportunidades para el ejercicio de la democracia. Mediante estos canales la ciudadanía comunica sus aspiraciones y preferencias, e influye en la definición de prioridades y la adopción de instrumentos de política pública. Que estos canales sean, efectivamente, puntos de encuentro entre la ciudadanía y el Estado depende no sólo del número de instancias de participación, sino también de la naturaleza de tales instancias (¿son consultivas o decisorias?), de su ubicación (¿funcionan sólo en ciertos programas o están presentes en la mayoría de las políticas públicas?) y de la participación real de la gente (¿se expanden las oportunidades de participación ciudadana en Costa Rica?).

En 1999 es posible documentar avances en este sentido, particularmente el segundo año de ejecución del Triángulo de Solidaridad y la apertura de la CCSS y el MOPT a la participación ciudadana. Sin embargo, también se observan importantes debilidades. Por un lado, la ciudadanía no participa, teniendo la oportunidad de hacerlo. Por otro lado, no existen instancias de participación en áreas clave para el desarrollo nacional, como la formulación de políticas económicas.

El Triángulo de Solidaridad en 1999: avances e incertidumbre

Desde el punto de vista político, el Triángulo de Solidaridad constituye una intervención pública con múltiples objetivos democráticos¹². En primer lugar, procura la descentralización del poder mediante la generación de procesos de concertación local, basados en la participación ciudadana en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo local. En segundo lugar, se propone fortalecer las municipalidades. En tercer lugar, busca generar en y para la ciudadanía una cultura e instrumentos de rendición de cuentas para dar seguimiento y evaluar la ejecución de proyectos comunales. Utiliza básicamente los siguientes mecanismos de participación: Asambleas de Distrito, Fiscalías Ciudadanas, Talleres de Planificación, Mesas de Negociación y Asambleas de Vecinos. Las autoridades gubernamentales conciben el Triángulo como un vehículo para la identificación, movilización e inversión de recursos públicos en las prioridades establecidas por la población.

Al finalizar 1999, la Dirección del Triángulo de Solidaridad reportó actividad en 116 distritos localizados en 30 cantones (capítulo 2). En las Asambleas de Vecinos reportó la participación de 21.532 personas, de las cuales 11.320 eran hombres y 10.212 mujeres, un 53% y un 47% del total, respectivamente (Dirección del Triángulo de Solidaridad, 1999).

Los sectores involucrados en el Triángulo de Solidaridad tienen, en general, percepciones diferentes respecto de su naturaleza. Para algunos debe ser un instrumento para combatir la pobreza, mientras que otros lo asumen como un medio para promocionar e implementar la descentralización en el proceso de toma de decisiones (Alfaro y De León, 1999). Sin embargo, debe considerarse que la lógica misma de constituir una concertación nacional supone que deberán ser los miembros de la comunidad quienes definen sus prioridades y necesidades, toda vez que éstas no son las mismas en todos los cantones y distritos del país¹³.

Concretar obras de desarrollo comunal implica contar con recursos y este es, precisamente, uno de los mayores problemas y retos del Triángulo de Solidaridad. Los cantones seleccionados son justamente los más afectados por el desempleo y la pobreza, y requieren fuertes inversiones para solucionar sus problemas; pero son también los cantones que poseen las municipalidades con menores recursos. Ciertamente el Triángulo no es un fondo de inversión, sino un mecanismo para movilizar recursos, pero es en su capacidad para allegar estos recursos que reside la clave de su permanencia. En el año 2000 resultará crucial la articulación del Triángulo con el funcionamiento de instituciones públicas en las que la elaboración y ejecución de presupuestos se realiza en períodos y rutinas no necesariamente relacionados con los procesos de concertación local. A pesar de esta situación, se ha logrado atender necesidades mínimas en los cantones y distritos seleccionados. (Alfaro y De León 1999). Empero, las iniciativas presentadas por las y los ciudadanos, en términos generales, no desarrollan propuestas de largo plazo de autogestión en rubros como generación de empleo, participación activa en la solución de problemas de salud, de educación, etc. En una amplia proporción las iniciativas parecen referirse a la solución de necesidades puntuales de infraestructura¹⁴.

El trabajo del Triángulo de Solidaridad en 1999 muestra avances, vacíos e incertidumbres. La participación efectiva de las municipalidades en la ejecución de los proyectos muestra

debilidades, porque aquéllas deberían generar recursos para la implementación de las iniciativas, pero carecen de fondos suficientes para ello. Los gobiernos locales son tomados en cuenta en la asignación de competencias, pero no pueden participar como actores significativos en el Plan de Desarrollo Local, que es definido por las y los vecinos. La Dirección del Triángulo de Solidaridad ha demostrado que las metodologías empleadas pueden ser altamente efectivas para devolverle a la ciudadanía el protagonismo en la toma de decisiones sobre temas de mayor relevancia para su comunidad. No obstante, en el futuro cercano deberán concretarse estrategias que permitan que esas iniciativas se articulen con propuestas para solucionar problemas estructurales en las comunidades, lo que requiere políticas estables en el largo plazo. Esto parece imperativo para que el Triángulo de Solidaridad se instale como una institución permanente, una vez cumplido el ciclo de la Administración Rodríguez Echeverría.

Un estudio reciente evaluó la experiencia del Triángulo en el cantón de Guácimo (Araya et al, 1999). Concluye que la descentralización no se dio de manera acabada, porque la municipalidad actuó subordinada a las prioridades que definieron los ciudadanos, y por la dependencia que tienen las instituciones del Gobierno Central, en materia de asignación de recursos, de las directrices emanadas de una jerarquía superior, con frecuencia no participante en la concertación local. Estos problemas también fueron detectados por otro estudio realizado en los cantones de Alajuela, Alajuelita y Paraíso (Ansorena, 1999).

La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa

En su sesión 48-99, del 6 de abril de 1999, el Directorio Legislativo acordó crear la Oficina de Iniciativa Popular, con el propósito de establecer canales de comunicación entre la Asamblea Legislativa y los ciudadanos, “con el fin de ampliar la participación popular en el ejercicio de la democracia” y también para brindar al ciudadano mejores espacios de información respecto de las instituciones del Estado, el funcionamiento de la Asamblea legislativa y el trabajo de los diputados. La Oficina de Iniciativa Popular recibe anteproyectos de ley, sugerencias y aportes de grupos o ciudadanos, y los remite a los diputados, de quienes depende que pasen a la corriente legislativa. Al 11 de mayo del 2000, esta oficina había recibido un total de 84 iniciativas, procedentes

mayoritariamente de las provincias de San José y Alajuela. De ese total, 5 (5,9%) figuran como proyectos de ley; se trata de dos iniciativas presentadas por la Defensoría de los Habitantes, una de la ANEP, una del Sindicato de Empleados del Ministerio de Hacienda y una iniciativa ciudadana de la provincia de Alajuela (Comunicación personal, Urbina, S 2000).

Participación ciudadana en la adopción de políticas de la ARESEP

La ley que creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) estableció un mecanismo de consulta ciudadana obligatoria. En efecto, antes de adoptar una decisión tarifaria, la ARESEP debe convocar a una audiencia pública, en la cual las personas pueden externar sus criterios. Durante 1999 se realizaron 73 audiencias públicas, 55 en el auditorio de la ARESEP y 18 fuera de la institución, en las cuales participaron sólo 2.025 ciudadanos (27 personas, en promedio, por audiencia). Se trata, pues, de una oportunidad de participación muy poco aprovechada por la ciudadanía, pese a la importancia de los asuntos discutidos en las audiencias. En efecto, una de las principales preocupaciones ciudadanas es el costo de la vida y, dentro de éste, las tarifas de los servicios públicos. Sin embargo, más allá de la queja, las y los ciudadanos parecen estar poco dispuestos a participar. Cabe agregar que, en el año en estudio, la ARESEP únicamente recibió 288 quejas de los usuarios de los servicios públicos.

CUADRO 5.13

Audiencias públicas y quejas registradas en la ARESEP, según sector. 1999

Rubro	Quejas	Audiencias
Electricidad	74	7
Combustibles	37	4
Telecomunicaciones	112	4
Acueductos	42	12
Transporte	23	46
Total	288	73

Fuente: ARESEP, 2000b.

Mayor participación ciudadana en la CCSS y el MOPT

La Ley 7852, “Desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”, aprobada el 24 de diciembre de 1998, establece la creación de las Juntas de Salud con los propósitos de generar un espacio efectivo de participación ciudadana, individual o colectiva, dentro de los hospitales, clínicas y áreas de salud, y mejorar la prestación de servicios de la CCSS y el desempeño administrativo y financiero de los establecimientos de salud. Estas Juntas están integradas por siete miembros provenientes de la zona de atracción del centro de salud (tres asegurados que no sean empleados del centro, dos representantes de los patronos y dos representantes propuestos por asociaciones u organizaciones sociales sin fines de lucro), quienes ejercen sus cargos *ad honorem* durante dos años, y pueden ser reelectos en forma consecutiva por otro período. Pasados dos años pueden optar por una nueva participación.

El proceso de elección de las Juntas se desarrolló en noviembre de 1999, mediante

convocatorias públicas. En febrero del 2000 fueron puestas en operación. Al 2 de junio del 2000, habían sido establecidas 105 Juntas de Salud en igual número de entidades. Con el propósito de dar seguimiento a su trabajo se creó la Oficina de Juntas de Salud, dentro de la CCSS. Por ahora no hay información disponible sobre su funcionamiento.

El MOPT, por su parte, impulsa en la actualidad dos proyectos que involucran a los ciudadanos en la solución de problemas viales y de transporte. Uno es la convocatoria a foros para la solución de los problemas de transporte, que realiza el Área de Transportes del MOPT y que se inició en junio de 1999. En estas actividades participan representantes municipales, dirigentes comunales, transportistas, usuarios y funcionarios del MOPT. Los foros se convocan con el fin de canalizar solicitudes e inquietudes de la comunidad en materia de ingeniería de tránsito (demarcación horizontal y vertical de vías, estudios de vialidad, semáforos), policía de tránsito (presencia de oficiales en puntos considerados críticos), taxis, reubicación de paradas, fijación de tarifas, estado de unidades de transporte y

CUADRO 5.14

Proyecto de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal: resumen de avance ^{a/}

Cantón	Inversión en Convenio (en miles de colones)	Km según Convenio	UTV	SPEM	Personas capacitadas	Km rehabilitados
Abangares	56.079	35	Sí	Sí	460	34,8
Alvarado	Por firmar		No	No	66	0
Belén	Por firmar		No	No	25	0
Corredores	174.645	45	No	No	267	15
Coto Brus	122.075	30	No	No	512	30
Desamparados	56.079	31	Sí	Sí	436	26,2
Escazú	Por firmar		Sí	Sí	135	0
Grecia	128.336	30	Sí	Sí	107	9,5
Naranjo	115.816	28	Sí	No	102	1
Nicoya	28.342	26	No	Sí	150	26,4
San Pablo	83.123	11	No	No	34	9
San Ramón	62.450	31	Sí	Sí	153	0,5
Turrialba	1.551	204	Sí	Sí	5.500	250
Pérez Zeledón	1.100	340	Sí	Sí	13.439	240

a/ Enero 1999 a marzo 2000

Fuente: División de Obras Públicas/Gestión Municipal, MOPT.

todo lo que concierne al transporte público. En la primera etapa de esta consulta popular se cubrió 81 comunidades en todo el país. Uno de sus resultados es la desconcentración de los servicios de la División de Transporte Público, con la apertura de sedes regionales en Liberia, Jacó, Pérez Zeledón, Siquirres, San Carlos y San Ramón¹⁵. La segunda etapa consiste en verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y se encuentra en preparación.

El segundo proyecto de participación ciudadana que impulsa el MOPT es el "Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal", que involucra no sólo a esta institución, sino también a comunidades, municipalidades, el IFAM, el diputado o diputada de la zona y la asesoría técnica de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Las comunidades están representadas por los comités de caminos, las asociaciones de desarrollo comunal y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad. El objetivo que se busca es la rehabilitación y mantenimiento de 814 kilómetros de caminos en los cantones involucrados. El proyecto rige para el período 1999-2000 e involucra a catorce cantones (cuadro 5.14).

La sociedad civil costarricense: evidencias de un déficit ciudadano

La participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil es un componente básico de la vida democrática. Una sociedad civil vigorosa, pluralista y robusta influye en la opinión pública, en la gestión de los asuntos públicos y ayuda a ejercer el control ciudadano sobre las instituciones públicas. Es, en síntesis, una manera de ejercer los derechos y deberes ciudadanos.

¿Cumple la sociedad civil costarricense con estas funciones? ¿Cómo lo hace? Pese a la importancia del tema, en el país existe poca información acerca de la sociedad civil organizada y su funcionamiento cotidiano.

En Costa Rica existe una sociedad civil diversificada

A principios del año 2000, 16.907 organizaciones de la sociedad civil estaban inscritas en los diferentes registros públicos (cuadro 5.15). De estas, el 70% corresponde a asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional (12.085), y el restante 30% se distribuye entre sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y

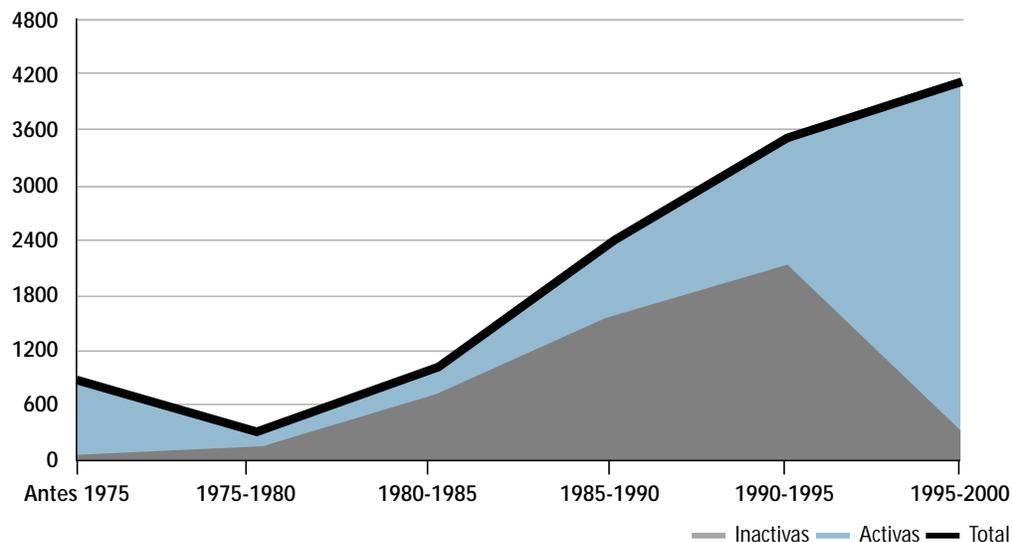
asociaciones de desarrollo comunal. De las 16.259 organizaciones sobre las cuales se cuenta con información, el 39% son organizaciones comunales (asociaciones de desarrollo comunal, juntas de vecinos, organizaciones deportivas, etc.), el 22% son organizaciones con representación social (organizaciones de productores, empresariales, étnicas), el 12% corresponde a asociaciones religiosas (iglesias no católicas) y un 8% a entidades creadas con fines sociales (promoción de valores, investigación y capacitación, promoción de cultura, enfermedades, defensa y promoción de derechos de extranjeros, organismos extranjeros, derechos humanos, usuarios, amigos de entidades). Existe además una cantidad indeterminada de grupos que funcionan en la práctica, sin estar registrados en las instituciones encargadas. (Proyecto Estado de la Nación, 2000b)

El número de organizaciones de la sociedad civil ha aumentado en la última década. Las cooperativas se duplicaron en el período 1994-1999 (casi 7.500 nuevas). Sin embargo, otras organizaciones mostraron un declive, especialmente las laborales (sindicatos y asociaciones solidaristas) o un relativo estancamiento (asociaciones de desarrollo comunal). El 70% de las 16.907 organizaciones se encuentran activas¹⁶. No obstante, más del 40% de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional no tiene actualizada su personería. En general, las asociaciones más antiguas tienden a estar inactivas.

Un indicador para medir los esfuerzos de organización social de los costarricenses es el de la densidad organizativa, el número de organizaciones por cada diez mil habitantes. Esto da una idea de cuán extendida es la red de organizaciones. Considerando el total de organizaciones de la sociedad civil inscritas, en Costa Rica hay en promedio 43,8 organizaciones por cada diez mil habitantes. Si se toma en cuenta únicamente las organizaciones activas, la densidad organizativa disminuye a 25,5. Ahora bien, la densidad organizativa varía notablemente según el tipo de organización y el lugar. La provincia de San José es, en términos generales, la de mayor densidad de organizaciones por habitante, pero si se analiza cada forma organizativa no siempre tiene esta posición de privilegio. Las provincias de Alajuela y Guanacaste tienen una densidad de organizaciones comunales mayor que el resto y más del doble que San José. Las cooperativas son organizaciones particularmente utilizadas en Puntarenas.

GRAFICO 5.3

Costa Rica: asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional según período de creación



Nota: Se clasificaron como inactivas las asociaciones que no han actualizado sus registros durante los últimos tres años. Datos a febrero del 2000.

Fuente: Base de datos asociaciones inscritas en el Registro Nacional, Proyecto Estado de la Nación, 2000.

CUADRO 5.15

Densidad organizativa de la sociedad civil según provincia (organizaciones por cada 10.000 habitantes)

Provincia	Densidad organizativa						Densidad total
	Asociaciones civiles	Sindicatos	Cooperativas comunales	Asociaciones solidaristas	Asociaciones	Total por provincia	
Alajuela	22,0	1,3	1,9	6,9	2,9	2.392	35,0
Cartago	21,6	1,0	1,9	4,1	3,4	1.364	32,0
Guanacaste	28,0	1,6	2,9	6,8	1,7	1.139	41,0
Heredia	21,4	0,7	1,4	3,4	5,7	1.125	32,4
Limón	21,8	2,0	2,3	4,1	7,2	1.319	37,3
Puntarenas	32,6	2,6	4,5	4,4	2,2	1.697	46,2
San José	38,7	2,7	2,8	3,0	8,9	7.871	56,1
TOTAL	29,4	1,9	2,5	4,4	5,6	16.907	43,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Estado de la Nación, 2000b; MTSS, Departamento de Organizaciones Sociales.

Evidencias de un bajo nivel de participación ciudadana

En Costa Rica no es posible saber el número de personas que participan directamente como afiliadas a organizaciones de la sociedad civil. Muchas asociaciones no cuentan con registros de afiliados y, cuando los tienen, no se puede detectar las personas con afiliaciones múltiples. Sólo existe información indirecta y puntual. Según una encuesta nacional realizada en 1999, únicamente el 15,7% de las personas participa en una junta de vecinos (cualquier tipo de organización comunal). Quienes participan en estos grupos tienden a ser las personas de mayor edad, menor escolaridad y las que habitan en las zonas rurales, particularmente en la zona pacífica (38,2%), la zona sur (37,5%) y zona la norte (34,9%) (Unimer, 1999). Pese a que, en promedio, sólo una de cada seis personas participa en una junta de vecinos, aproximadamente una de cada dos (55,5%) vive en barrios donde existen juntas. Nuevamente, las zonas rurales son las más organizadas (57,8% de las personas viven en barrios organizados, frente a 42,2% en zonas urbanas), y en particular la zona norte (78,7%). Es decir, la mayoría de las personas que conocen acerca de la organización de su barrio no forman parte de ella. Pese a este bajo nivel, la participación es un derecho altamente estimado por la población. En el *Latinobarómetro* de 1996, el 68% de las personas entrevistadas dijo que “aunque surjan muchas peticiones difíciles de satisfacer, lo mejor es aumentar la participación de los ciudadanos”, frente a un 23% que respondió que “para evitar que se hagan tantas peticiones a los gobiernos, lo mejor es limitar un poco la participación ciudadana en la política” (PNUD, 1997).

Un panel de líderes de la sociedad civil, consultados mediante la técnica del juicio grupal ponderado, señaló que los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil son casi siempre los mismos, hay deficiencias en la participación real de los afiliados en el momento de nombrarlos y las “líneas” que debe seguir la organización, por lo general, no son consultadas a las bases¹⁷.

Indicios de problemas de funcionamiento democrático en la sociedad civil

En 1999, el Proyecto Estado de la Nación realizó un estudio sobre el funcionamiento interno de doce organizaciones de la sociedad civil de diverso tipo. Se indagó, entre otras cosas, acerca de los métodos de elección de los dirigentes.

Entre los hallazgos obtenidos cabe citar que los requerimientos formales en las elecciones internas de estas organizaciones parecen cumplirse (Arguedas, 2000). No es frecuente la práctica del fraude, ni la manipulación de la votación. De las doce organizaciones estudiadas, solamente en un caso se reportó una irregularidad en las elecciones. Los obstáculos para la participación real y para la democratización de las elecciones surgen durante el proceso de campaña y no tanto el día de las elecciones, según un panel de dirigentes sociales consultados (Proyecto Estado de la Nación, 2000c). De acuerdo con ellos, las elecciones se convierten en ocasiones en un mero trámite, no motivan la participación de los afiliados y privilegian prácticas “clientelistas”. Por ejemplo, se citó la realización de actividades sociales después de las votaciones o, en el caso de las organizaciones nacionales, el hecho de que los afiliados de provincias tienen la posibilidad de viajar a San José con todos los gastos pagados, para asistir a la elección.

Un reclamo constante que hace la sociedad civil a las instituciones estatales es la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Sin embargo, no todas las organizaciones sociales parecen cumplir con este principio. El estudio antes citado mostró que, en general, los dirigentes están en disposición de atender consultas; el problema se encuentra en el nivel de sistematización de la información, pues la mayoría de las organizaciones estudiadas no posee archivos históricos o registros ordenados de sus actividades.

Percepción social sobre la gestión pública en 1999: una campanada de alerta

Desde el punto de vista de la adhesión social al sistema político, el año 1999 es deficitario, y ello supone una importante campanada de alerta. Independientemente de los logros o errores generados en las instituciones del Estado, la información acerca de la opinión social en 1999 señala un deterioro de los índices de credibilidad de la clase política. Por distintas circunstancias, la percepción de la ciudadanía con respecto a la gestión pública fue negativa para los tres poderes de la República. Este hecho no parece ser coyuntural, ni referido específicamente a la Administración Rodríguez o a los otros poderes, sino más bien un rasgo relativamente estructural, verificable en las encuestas de opinión realizadas en el país.

Evidencias de una pérdida de apoyo ciudadano al sistema político

Estudios recientes han encontrado evidencias de un creciente desencanto o desafección de la ciudadanía hacia la clase política en su conjunto y no únicamente con el gobierno de turno (recuadro 5.11; véase también Garita y Poltronieri, 1998). Ello puede ser parte una tendencia de largo plazo hacia el debilitamiento de la adhesión al sistema institucional, además de los grupos políticos específicos. Hay síntomas de que esta desafección ha empezado a trasladarse paulatinamente hacia una débil pero creciente desaprobación de las instituciones públicas, registrándose en los últimos años un descenso del prestigio de órganos que otrora poseían una alta credibilidad, como es el caso del Poder Judicial¹⁸. La agudización de este hecho puede implicar un fenómeno de debilitamiento de la llamada adhesión difusa, término utilizado por Seligson para designar la afección o desafección por el sistema institucional en su conjunto. Los hallazgos de este autor son consistentes con los resultados de una encuesta realizada por la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, según la cual el 78,3% de las personas de una muestra nacional de 1.600 costarricenses cree que “los gobernantes no están realmente preocupados por lo que le suceda a la gente” (Universidad de Costa Rica, 1999).

Predominaron las percepciones negativas sobre el Poder Ejecutivo y la gestión presidencial

Según las encuestas de Unimer, durante 1999 la percepción de la labor del Presidente de la República fue en general negativa. La imagen del

Mandatario mostró una leve recuperación durante el segundo semestre de 1999, en especial para el período diciembre 1999-enero 2000. Sin embargo, como lo demostraron mediciones posteriores, esa recuperación fue temporal.

La caída de las percepciones positivas entre setiembre de 1998 y enero 1999 se debió, según la agencia encuestadora, al descontento que provocó en la población el aumento de salario del Presidente y su gabinete. Ese aumento fue mencionado por un 25% de las personas que consideraban que el Gobierno había cometido importantes errores (más del 50% de los entrevistados). Comparando la gestión del Dr. Miguel Angel Rodríguez con el gobierno anterior, en mayo de 1999 un 42,9% de la población consideró que estaba peor, mientras que un 11,4 opinó que estaba mejor.

Percepciones sobre la Asamblea Legislativa y la labor de los diputados

Al igual que en el caso del Gobierno Central, la percepción ciudadana sobre la Asamblea Legislativa tiende a ser negativa, aunque mejoró levemente durante el segundo semestre de 1999. Llama la atención, sin embargo, que estas valoraciones parecen nacer de prejuicios o estigmas, relacionados con una pérdida de credibilidad más difusa y no específica. Según la encuesta realizada por Unimer en mayo del 2000, se nota un alto porcentaje de desconocimiento sobre el trabajo legislativo; un 47% de los entrevistados no supo qué contestar cuando se le preguntó por el principal logro de la Asamblea Legislativa, mientras que un 33% dijo que no había ningún logro y un 39,6% tampoco pudo señalar el principal error.

CUADRO 5.16

Percepción de la gestión del Presidente Rodríguez

Opiniones	Setiembre 1998	Enero 1999	Mayo 1999	Setiembre 1999	Enero 2000
Buena, muy buena	37,3	21,1	29,6	26,6	30,8
Regular	38,0	40,5	33,8	42,0	40,6
Mala, muy mala	20,4	34,7	34,6	29,4	27,3
Diferencial	16,9	-13,6	-5,0	-8,3	3,5

Diferencial: Opiniones buena, muy buena menos opiniones mala, muy mala.

Fuente: Unimer-La Nación. Enero del 2000.

RECUADRO 5.11

Pérdida progresiva del apoyo al sistema político costarricense. 1978-1999

Desde 1978, el politólogo norteamericano Mitchell Seligson ha venido realizando en Costa Rica encuestas de opinión sobre la cultura política y el nivel de apoyo que tiene el sistema político. A la fecha se han realizado ocho encuestas, con exactamente las mismas preguntas.

La metodología utilizada para medir el nivel de apoyo se basa en la aplicación de una entrevista, en la que el entrevistado debe ubicar su respuesta para cada pregunta en una escala de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación (mucho) y 1 es la peor calificación (nada). Las preguntas son:

- ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir en Costa Rica?

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

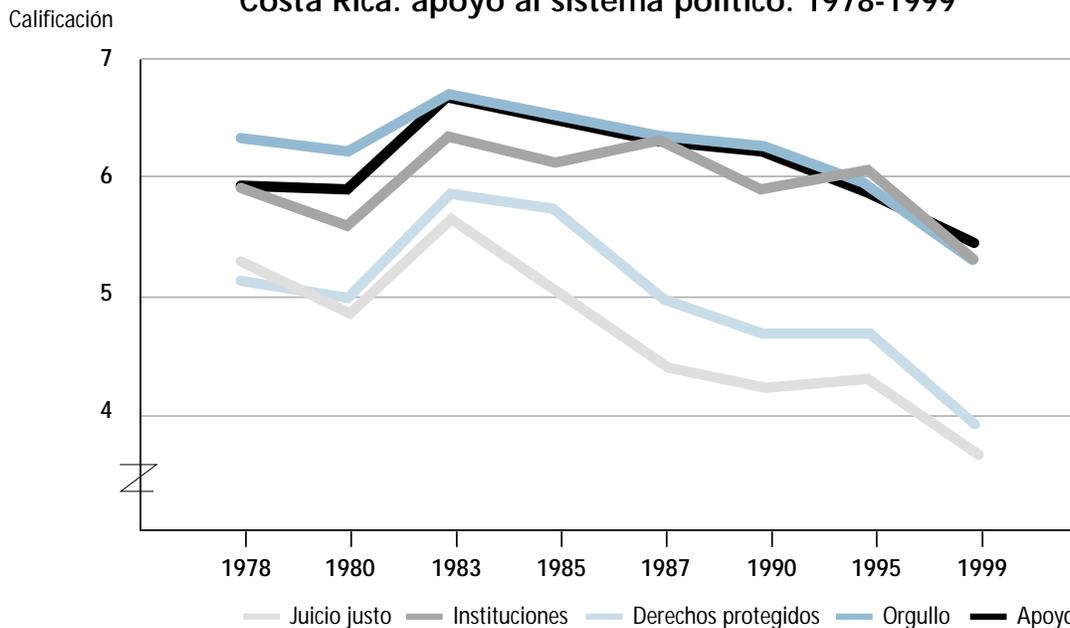
Las principales conclusiones de Seligson advierten que durante el período 1978-1999 ha disminuido el apoyo de la ciudadanía al sistema político costarricense. Esta disminución no es nueva, empezó a evidenciarse desde 1985, aunque para el último quinquenio la tendencia decreciente se acelera (gráfico

5.4). Esta pérdida de apoyo al sistema es una actitud generalizada en la población; el estudio mostró que no existen diferencias importantes entre grupos de diferentes edades.

De los cinco criterios de medición, la posibilidad de tener un juicio justo y la protección de los derechos ciudadanos, son los valores peor calificados a lo largo del período, y también son los que se erosionan más aceleradamente. Seligson plantea que hasta 1998 esta disminución del apoyo al sistema no se reflejó en una merma en la participación electoral, pero que en ese año probablemente el umbral de apoyo mínimo aceptable se redujo de tal forma, que tuvo efectos directos en el aumento del abstencionismo en las elecciones nacionales.

GRAFICO 5.4

Costa Rica: apoyo al sistema político. 1978-1999



Nota: Evolución del nivel de apoyo ciudadano al sistema político en cinco áreas específicas. El rango de calificación es de 1 a 7, donde 7 es la máxima calificación.

Fuente: Seligson, 2000.

Según Seligson, los resultados de este estudio, contextualizados en la realidad latinoamericana, no serían considerados críticos. Comparativamente, los niveles de apoyo al

sistema en Costa Rica aún son superiores al resto de países de América Latina y se ubican por encima de la calificación media. A pesar de esta posición privilegiada, también es cier-

to que, en este momento, estos niveles de apoyo se acercan más que nunca a los datos de las otras naciones.

CUADRO 5.17

Percepción de la labor de la Asamblea Legislativa

Opiniones	Setiembre	Enero
	1999	2000
Muy buena o buena	25,0	25,7
Regular	29,9	34,6
Mala o muy mala	34,0	31,1
Diferencial	-9	-5,4

Fuente: Unimer-La Nación.

Percepciones sobre el Poder Judicial

La percepción de la ciudadanía con respecto al Poder Judicial y la administración de justicia presenta las mismas características y tendencias negativas que las valoraciones generales que se hacen de los demás poderes de la República. Mediciones del IDESPO muestran una caída en la confianza en el Poder Judicial entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana (IDESPO, 1999). Según una encuesta realizada por la empresa Unimer para el Proyecto Estado de la Nación, en agosto de 1999, un 76% de la población considera que la justicia no es igual para todos y un 68,4% considera que los procesos judiciales son muy complicados. Empero, los costarricenses mantienen un apego a los medios legales para dirimir los conflictos: el 91,4% de la población manifiesta que recurriría a los tribunales de justicia si tuviera un problema legal (Proyecto Estado de la Nación, 1999a).

Fortalecimiento municipal: sin avances importantes

En las democracias más avanzadas, las municipalidades gobiernan democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Esto significa, al menos, dos cosas. Por una parte, que los municipios promueven la participación de los vecinos en la gestión de los asuntos locales, están abiertas al escrutinio público, rinden cuentas de sus labores y las autoridades son electas mediante elecciones libres, limpias y competidas (Gutiérrez y Vargas, 1998). Por otra parte, significa que las municipalidades tienen las competencias institucionales y los recursos financieros necesarios para efectuar una gestión eficaz de los asuntos

públicos, es decir, que tienen con qué gobernar. Ello, a su vez, implica una descentralización del poder y las competencias del Estado.

¿Cuál es el balance de 1999 en materia de gobierno democrático municipal? La información disponible sugiere que ni en el plano de la descentralización, ni en el de la gestión democrática hubo avances importantes. Costa Rica continúa siendo uno de los países más centralizados del hemisferio y la democracia local, pese a los cambios al Código Municipal efectuados en 1998, sigue siendo incipiente.

Casi dos décadas de discusiones sobre descentralización, con magros resultados

En 1999, Costa Rica acumuló más de tres lustros de discusión formal sobre procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales, con varios proyectos sobre estos temas presentados ante las comisiones legislativas. Un balance de ese proceso lleva a la conclusión de que, si bien se han experimentado algunos avances en la dirección buscada, se trata de un proceso claramente inacabado, parcial, que necesita reformas mucho más profundas que las que el Gobierno Central y sus actores políticos han efectuado hasta ahora.

Un repaso de los distintos esfuerzos tendientes a la descentralización parece evidenciar la ausencia de una transferencia ordenada y sistemática de competencias del Gobierno Central a las municipalidades. Un proceso de esta índole implicaría el traslado de funciones en cuatro áreas:

- Competencias tributarias y fiscales.
- Competencias administrativas.
- Competencias financieras.
- Reestructuración de competencias electorales.

El recuadro 5.12 identifica los principales avances en materia de descentralización en los últimos cinco años. Como puede verse, existen cambios en materia de ingresos municipales (los municipios administran el impuesto sobre bienes inmuebles y tienen mayor control sobre las partidas específicas), en materia de la estructura del gobierno local (creación de la figura del alcalde y de los concejos de distrito), en materia electoral (a partir del 2002 los alcaldes serán electos por la ciudadanía en elecciones no concurrentes) y de la administración municipal (carrera municipal, eficacia de planes reguladores y nuevos mecanismos de concesión). Sin embargo, la evidencia subraya que estos cambios no forman una normativa consistente y comprensiva en las cuatro áreas del proceso de descentralización antes

mencionadas. En aspectos tributarios y fiscales son, como se verá, cambios que no han alterado el escaso peso de las municipalidades dentro del gasto público. Las competencias municipales tampoco han variado significativamente por los avances en la administración municipal, aunque destaca el acuerdo del INVU para traspasar a los municipios la certificación del uso del suelo, los permisos de construcción y el visado de planos. Quizá es en materia electoral donde los cambios han sido más profundos, pero en 1999 todavía no habían tenido efectos prácticos.

El balance de la descentralización es, pese a los avances consignados, magro. Por una parte, no han existido avances importantes en asuntos clave para la descentralización: en Costa Rica, buena parte de las tasas por servicios públicos que prestan los municipios siguen siendo

aprobadas por la Asamblea Legislativa (aunque en 1999 la Procuraduría General de la República aprobó la libertad de los municipios para fijar la tarifa por recolección de basura) y los presupuestos municipales son aprobados por la Contraloría General de la República. Por otra parte, cuando sí se han registrado traslados de competencias, como, el acuerdo del INVU por ejemplo, ello no ha ido aparejado a un fortalecimiento de las finanzas municipales, como se verá más adelante, o de las capacidades técnicas e institucionales de los municipios.

Persiste la debilidad en las finanzas municipales

El comportamiento de las finanzas municipales en la década de los noventa mostró que los

RECUADRO 5.12

Principales reformas jurídicas e institucionales experimentadas por el régimen municipal costarricense en el período 1995-1999

1. Ley sobre el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y sus reformas, según las cuales las municipalidades se convierten en administraciones tributarias de dicho impuesto.

2. Ley de control de partidas específicas, 1998. Esta ley reforma el manejo de las partidas específicas, otrora bajo el control de los diputados del partido con representación mayoritaria en la Asamblea Legislativa. En adelante, los municipios presentarán proyectos de inversión y desarrollo local a los entes competentes para obtener los recursos.

3. Código Municipal, 1998. Incluye, entre otros aspectos novedosos, la figura del alcalde, que será elegido popularmente a partir de las elecciones municipales de diciembre del 2002. Asimismo, establece y consolida los Concejos Municipales de Distrito, como instrumentos locales de gestión y participación ciudadana.

4. Promoción y conformación de los Concejos de Distrito. Esta son instancias de cogestión y priorización de proyectos en el ámbito local, articuladas con la municipalidad respectiva.

5. Mecanismos novedosos de gestión de los

servicios públicos municipales, a través de empresas que pueden ser mixtas o públicas; asimismo, posibilidades de realizar concesiones y contrataciones directas, entre otros mecanismos previstos en el nuevo Código Municipal.

6. Establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal, sustentada en el título V del Código Municipal, destinada a la formación de recursos humanos municipales. Está prevista la instalación del Sistema Nacional de Capacitación Municipal con recursos permanentes asignados por ley.

7. Reformas al Código Municipal, Ley 7881, 1999. Promueve una clarificación de la situación de los regidores suplentes y sus licencias.

8. Reformas al Código Municipal, Ley 7898, 1999. Afecta la gestión administrativa territorial en lo que respecta al carácter de aplicación de los Planes Reguladores Municipales.

9. Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, 1999. Influye de manera general y colateral en esta materia a las municipalidades, en tanto son administraciones tributarias locales, principalmente con el IBI.

10. Anulación de siete Concejos Municipales de Distrito, los cuales fueron establecidos bajo el anterior Código Municipal y creados por sus respectivos cantones con cierta autonomía financiera y administrativa, gestionados bajo la figura de un intendente municipal de distrito, julio de 1999.

11. Libertad de fijación de tarifas municipales por recolección de basura, según resolución de la Procuraduría General de la República del 26 de mayo de 1999.

12. Acuerdo de la Junta Directiva del INVU, para que las municipalidades asuman la certificación del uso del suelo, los permisos de construcción y el visado de planos, a partir de la aplicación del Plan Regulador respectivo. (Decreto de Desregulación, MEIC, 1 de julio de 1999 y Acuerdo de Junta Directiva, INVU, 4 de junio de 1999).

13. Voto 5445-99 de la Sala Constitucional, sobre la autonomía y competencias municipales, según la cual se especifican los tipos de autonomía reconocidos a las municipalidades, sus límites y competencias.

gobiernos locales han mantenido su debilidad en materia de ingresos e inversión. Estos son asuntos clave para el gobierno democrático, pues “sin chocolate no hay cacao”. Es cierto que en 1999 los ingresos reales fueron el doble de los de 1992. Nunca antes en la historia reciente los municipios captaron tantos recursos como en 1999. No obstante, dos indicadores básicos, la carga tributaria y la presión tributaria, señalan la conveniencia de relativizar esta afirmación. En Costa Rica los ingresos municipales representan menos del 1% del PIB (indicador de carga tributaria) y menos del 2% del gasto público total (indicador de presión tributaria). El cuadro 5.18 señala que 1999 se mantuvo dentro de la tendencia del período, pese a que, en ese año, la expansión de las transferencias y, en segundo plano, la recaudación de impuestos, los ingresos de capital y el ajuste de las tasas a los servicios públicos permitieron más que compensar la disminución registrada entre 1997 y 1998. Puede verse ahí que la inversión municipal, aunque creció fuertemente en 1999, sigue siendo baja. En ese año, el mejor de la década, todas los municipios juntos invirtieron una cantidad similar al presupuesto de gasto anual de un departamento del Ministerio de Educación Pública (MEP) o de la Dirección General de Aviación

Civil. En efecto, la Oficina de Cooperación Internacional de la Educación del MEP gastó 7.254 millones de colones, Aviación Civil 6.839 millones y las municipalidades invirtieron 7.484 millones de colones (Contraloría General de la República, 1999).

Dada esta situación, ¿cuán atrasado está el país en comparación con otros países de América Latina? Mucho. Argentina y Brasil destinan el 49,3% y el 45,6% de su gasto público, respectivamente, a sus gobiernos locales y regionales. Estas dos naciones suramericanas son sistemas federales, con un amplio desarrollo estatal de autonomía fiscal, tributaria, financiera y administrativa. En el resto de Latinoamérica, por ejemplo, la participación de los gobiernos locales, regionales y provinciales en el gasto público total aumentó del 15,6% en 1985, al 20% en 1995, según un informe del BID (BID, 1997).

Pocas novedades en la democracia local

La Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, del Proyecto Estado de la Nación, con una muestra del 14,8% (12 de las 81 municipalidades del país), indagó sobre el número de cabildos y referéndum convocados en el período 1994-1999. Los cabildos y referéndum son

CUADRO 5.18

Ingresos y egresos municipales: carga y presión tributaria. 1992-1999 (en porcentajes)

Años	Ingresos tributarios reales (1999=100)	Impuestos	Salarios	Inversión	Carga tributaria ^{a/}	Presión tributaria ^{b/}
1992	16.630,2	44,6	36,5	12,7	0,4	2,7
1993	19.424,1	44,7	33,2	15,4	0,5	3,1
1994	18.900,8	40,1	36,6	13,7	0,5	2,8
1995	19.211,0	39,9	37,6	12,8	0,6	2,4
1996	24.431,3	45,5	32,0	12,7	1,0	3,4
1997	26.084,4	41,2	29,4	18,6	1,1	3,4
1998	26.308,1	40,6	32,8	14,6	1,1	3,0
1999	27.819,0	36,3	32,6	13,8	1,1	2,7

a/ Carga tributaria: impuestos municipales entre el PIB.

b/ Presión tributaria: impuestos municipales entre impuestos totales. Para la estimación de este indicador y el de carga tributaria se utilizó las cifras en valores constantes.

Fuente: Informes Anuales de la Contraloría General de la República y Banco Central de Costa Rica, 1992-1999.

mecanismos de democracia directa, y puede decirse que en Costa Rica son empleados ocasionalmente. Un indicador de transparencia es la difusión de las sesiones de los Concejos Municipales, que facilita el acceso ciudadano a la información sobre los acuerdos de su gobierno local. Por disposición del Código Municipal estas sesiones son públicas (cualquier persona puede asistir), pero de los doce municipios consultados, sólo en uno las sesiones son transmitidas por una emisora de radio local. Estos resultados sugieren la existencia de una democracia local incipiente.

La contraparte de esta situación es el escaso interés de las personas en las actividades

promovidas por su municipalidad. De acuerdo con una encuesta de Unimer para la Auditoría ciudadana, el 79,5% de las personas de una muestra nacional no participa, y el 69,7% tampoco propone a su municipio soluciones para los problemas comunales (Proyecto Estado de la Nación, 1999a).

Por último, cabe anotar dos hechos relevantes. En 1999, 37 alcaldes renunciaron o fueron removidos de sus cargos (15 renunciaron, 19 fueron destituidos y 3 fueron suspendidos temporalmente). Esta situación es un acontecimiento inédito en la historia del país, que refleja una fuerte inestabilidad en el poder ejecutivo

CUADRO 5.19

Mecanismos democráticos en quince municipalidades del país

Municipio	Cabildos	Referéndum	Otros	Sesiones del Concejo
Alajuelita	No	No	1999: consulta a una comunidad para definir el uso de un terreno	Públicas
Aserrí	No	No		Públicas
Desamparados	1998: cabildo sobre el Plan Regulador	No		Públicas
Escazú	No	No	1995: audiencia pública. Asunto: zona industrial a zona mixta; no asistió nadie de la comunidad	1999: cinco sesiones públicas en distintos sitios
La Unión	No	No		Públicas
Cartago	No	No	Audiencias públicas en sesiones de los lunes	Públicas
Guarco	No	No		Públicas
Oreamuno	No	No	1999: audiencia pública sobre el Plan Regulador	Públicas
Tarrazú	No	No		Públicas
Turrialba	No	No		Públicas y se transmiten por radio
Perez Zeledón	No	No	1999: dos audiencias, sobre aumento de tarifas y reglamento a la Ley de Patentes, siguiendo una recomendación general de la Defensoría	Públicas
Hojancha	No	No		Públicas
Puntarenas		1999: plebiscito sobre la pertenencia de varios distritos al cantón		

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, con base en entrevistas a funcionarios de las municipalidades, con excepción de Puntarenas, en cuyo caso la fuente fue el periódico *La Nación*.

municipal. Sus implicaciones para la democracia local no pueden precisarse con claridad. Por otra parte, la representación de las mujeres en los cargos de representación política municipal no sufrió variaciones importantes. La alta rotación de alcaldes incrementó levemente el número de mujeres en esa función, de 5 (6,2%) a 8 (9,9%).

En 1999 no hubo modificaciones importantes en la representación de las mujeres en los Concejos Municipales. Ellas ocupan 20 de las 81 presidencias municipales (24,7%), porcentaje muy superior al registrado en los puestos directivos de instituciones públicas y privadas (Vargas Cullell, 1999). Alajuela es la provincia más equitativa (5 de 10 presidencias en gobiernos locales), mientras que en Limón la participación de las mujeres en este ámbito es nula. Sólo en la provincia de San José las mujeres alcanzan una proporción del 40% en la composición de los Concejos Municipales (40,4%); Puntarenas es la provincia con menor representación femenina (28,8%). Los nueve cantones del país donde las mujeres poseen mayoría en los puestos de regidores son: Goicoechea, Alajuelita, Tibás, Dota, Orotina, Jiménez, San Isidro, Belén y Sarapiquí.

Eventos relevantes en la gestión de asuntos locales

En 1999 acontecieron hechos relevantes en la gestión de asuntos locales. Sobresale entre ellos el tema de la recolección y tratamiento de los desechos sólidos, en el cual los municipios han concentrado importantes esfuerzos. Como fue documentado en el capítulo 4, la disposición de los desechos sólidos se ha convertido en un serio problema ambiental. Algunas iniciativas puestas en marcha por los gobiernos locales son:

- Conformación de bloques regionales: el Bloque del Norte de San José está conformado por los cantones de Coronado, Moravia, Guadalupe y Tibás. Otra alianza de municipalidades es la constituida por los cantones de Mora, Santa Ana, Belén y Escazú, que formaron, a finales de 1999, la Liga de Municipalidades del Oeste (LIMO), con el propósito de estudiar y definir las mejores alternativas que garanticen un manejo integral de los desechos sólidos.

- Inauguración, el 30 de octubre de 1999, del Centro de Acopio del Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos del Caribe Sur (Recicaribe). El Centro es el producto de dos años de organización por parte de las comunidades de Cahuita, Bordón, Puerto Viejo, Cocles, Playa Chiquita, Manzanillo y Bribri.
- Municipalización en la administración de Río Azul. El 20 de abril de 1999, el Poder Ejecutivo publicó en el diario oficial *La Gaceta*, un decreto que autoriza el cese de la administración del relleno sanitario de Río Azul por parte de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Ministerio de Salud. Río Azul pasa, entonces, a ser administrado por las municipalidades de La Unión y Curridabat.
- La Municipalidad de San José, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública, escogió el sitio para la ubicación del relleno sanitario donde se depositarán los desechos sólidos del Cantón Central. Otros eventos afectaron o afectarán la prestación de servicios por parte de las municipalidades en los próximos años.
- Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, en el que objeta la existencia de la Policía Municipal, así como su fórmula de financiamiento mediante tarifa especial.
- Firma del convenio para la utilización de las bases de datos del Registro de la Propiedad Inmueble por parte de las municipalidades, entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Presidencia, UNGL e IFAM.

Por último, el acontecimiento más polémico del año fue la firma, por parte de cuatro municipalidades (Alajuela, Heredia, Cartago y Moravia), de un convenio con una fundación europea, mediante el cual ésta se comprometió a donar \$160 millones para obras de inversión local. Los medios de comunicación colectiva informaron que esta fundación no estaba acreditada ante la Unión Europea y la negociación fue investigada por las entidades contraloras y fiscalizadoras costarricenses. Tanto los alcaldes de estos municipios como los representantes de la fundación negaron la existencia de algún hecho irregular.

Notas

- 1 En ese sentido véase Bobbio, 1984; Dahl, 1999 y Przeworski, 1996.
- 2 Ver Maier, 1999. En el mismo sentido se han manifestado Alberto Binder y Eugenio Zafaroni.
- 3 La Sala Constitucional, mediante sentencia 6859 del 17 de diciembre de 1996, ha considerado que resulta contrario a la Constitución Política: a) el financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios, b) la inclusión de partidas presupuestarias que no especifiquen el destino en el que serán empleados los fondos públicos transferidos, y c) la autorización para emitir bonos de la deuda interna sin especificar parámetros objetivos relativos al plazo y la tasa de interés.
- 4 Las fuentes consultadas fueron el Centro de Documentación y la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa.
- 5 Información recopilada de las siguientes fuentes: a) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, con relación al segundo informe periódico de Costa Rica (CRC/C/65/Add.7), aprobadas el 14 de enero del 2000. b) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos con relación al cuarto informe de Costa Rica (CCPR/C/103/Add.6), aprobadas el 8 de abril de 1999. c) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial con relación al informe periódico de Costa Rica (CERD/C/338/Add.4), aprobadas el 18 de marzo. d) Informe 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- 6 La Ley 7593, de 6 de octubre de 1996, en su artículo 53, transformó el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). El Consejo de Gobierno nombró a los directivos que completaban la integración de la Junta Directiva el 28 de octubre de 1996 y los propuso para ratificación de la Asamblea Legislativa, lo cual ocurrió en la sesión del 25 de noviembre de ese mismo año.
- 7 Esta generalización se realiza con base en un estudio de una muestra de contralorías de servicios, seleccionadas por sector. Proyecto Estado de la Nación, ACCC. 2000.
- 8 De la muestra de contralorías analizadas, las más grandes en términos de personal y recursos designados fueron la de la CCSS, que tiene cinco funcionarios en las oficinas centrales y veinticuatro más distribuidos en diferentes hospitales y clínicas, y la del MOPT, que cuenta con siete empleados en las oficinas centrales.
- 9 Informe final de la mesa sobre corrupción del Proceso de Concertación Nacional, 22 de setiembre de 1998, acuerdos 14 y 15.
- 10 "ICE: presiones con publicidad", periódico *Al Día*, 8 de junio de 1999, página 4.
- 11 "Ibarra despedido de NC4", periódico *Al Día*, 7 de enero de 1999, página 16. "En defensa de la libertad de expresión", comunicado de prensa del Colegio de Periodistas de Costa Rica, 7 de enero de 1999. Consulta en el sistema de información de la Sala Constitucional sobre el expediente 99-000412-007-00.
- 12 Una descripción más detallada del Triángulo de Solidaridad fue realizada en el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Consultese el capítulo 2 del presente Informe para un análisis de la cobertura y resultados del Triángulo.
- 13 El índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación cruza variables de educación, salud, seguridad social y vivienda, para determinar las características sociales y económicas de cada uno de las regiones del país.
- 14 El detalle de los proyectos ejecutados no fue suministrado por la Dirección del Triángulo de Solidaridad.
- 15 Entre los servicios que brindan permanentemente las sedes regionales de transporte público están: revisión técnica de vehículos (en Limón, Jacó, San Ramón y Siquirres), trámite y resolución de solicitudes para uso de señales luminosas color amarillo y equipo de perifoneo; conocimiento, trámite y entrega de permisos especiales ocasionales de excursión hasta por un mes; emisión de permisos especiales para transporte de trabajadores agropecuarios por seis meses; asignación de códigos de conductor para transporte público terrestre en las distintas modalidades; asignación de códigos de autobús para el transporte remunerado de personas; recepción y trámite de denuncias por irregularidades en el transporte público; recepción y trámite de solicitudes de autorización de paradas terminales; trámite de solicitudes para instalación de casetas protectoras ("escampaderos") y solicitudes para salida del país de unidades de transporte público (autobuses y taxis).
- 16 Por "activas" se entiende que han comunicado los cambios realizados en sus juntas directivas o en sus reglamentos, según lo estipula la normativa correspondiente.
- 17 En una escala de 1 a 100, los participantes del juicio grupal ponderado calificaron con un 45 el conjunto de elementos que caracterizan la vida democrática interna de la organización de la sociedad civil.
- 18 Ver, en particular, la página 4 del documento de Seligson, 1994. El coeficiente disminuye de 0,77 a 0,73; asimismo, establece correlaciones entre el debilitamiento del apoyo al sistema y la disminución en los procesos de votación presidenciales.