

CAPÍTULO  
**5**

# Fortalecimiento de la democracia

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>229</b>
<b>Valoración general</b>	<b>231</b>
<b>Valoración del Decimoctavo Informe (2011)</b>	<b>232</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>232</b>
<b>Introducción</b>	<b>233</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>234</b>
Contexto político desfavorable para la competencia política	234
Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática	243
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>247</b>
Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio	248
Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo	253
Aporte especial: Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo	234
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>256</b>
Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos	256
Se registra el episodio de conflictividad social más largo en diecinueve años	257
<b>Administración de la justicia</b>	<b>259</b>
El 2012 fue un año atípico en los indicadores "macro" del sistema de justicia	260
Mayoría de materias judiciales muestra cambios negativos	261
Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional	264
Conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial por no reelección de magistrado	265
<b>Política exterior</b>	<b>266</b>
Relaciones político-diplomáticas	267
Relaciones externas comerciales	269

## HALLAZGOS RELEVANTES

» El proceso electoral 2013-2014 se desarrolla en el contexto político más desfavorable desde que se tienen registros. En él convergen los débiles vínculos entre la ciudadanía y los partidos políticos (desalineamiento partidario), el desinterés de amplias regiones del país en la participación electoral (desalineamiento electoral) y un agudo incremento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión del Gobierno.

» El análisis de las "ecologías territoriales del voto", con la información más desagregada disponible sobre participación electoral (juntas receptoras de votos), muestra que el "país político" es más pequeño que el país geográfico. Las ecologías de alta participación electoral se concentran en el centro del territorio y en dos cantones de Guanacaste: Hojancha y Nandayure. Las ecologías de muy baja participación están ubicadas en áreas periféricas, particularmente en las zonas costeras y limítrofes.

» Los problemas de representación política no solo son producto de las deficiencias del sistema de partidos -la interacción entre ellos- sino también de las débiles estructuras internas de las agrupaciones políticas y sus pobres vínculos con la sociedad.

» El análisis de los programas de gobierno presentados en los comicios nacionales de 2010 muestra que, en general, los partidos tienen pocas propuestas específicas para la solución de los problemas nacionales: el 53% de los objetivos formulados en esos documentos no fue acompañado por políticas concretas para su consecución.

» Dos terceras partes de las leyes aprobadas durante el año legislativo 2012-2013 concedieron o ampliaron derechos de la ciudadanía, y generaron nuevas obligaciones para el Estado. Sin embargo, un 53% de ellas carece de sustento económico para su debido cumplimiento.

» El 59% de las leyes que contienen exoneraciones fiscales fue iniciativa de los propios legisladores, y solo un 20% fue propuesta por el Poder Ejecutivo. La mayor cantidad de normas de este tipo se aprobó en las administraciones Orlich Bolmarcich (1962-1966), Trejos Fernández (1966-1970) y Figueres Ferrer (1953-1958 y 1970-1974).

» Por primera vez se realizó un inventario de los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Existen al menos 27 canales -formales e informales- para las relaciones entre ambos. Imperan los que se activan por decisión política (18) sobre los que dictan los procedimientos establecidos (9).

» El 2012 marcó el "pico" de mayor intensidad en la protesta ciudadana, con 781 acciones colectivas, y además forma parte del episodio de conflictividad social más largo de los últimos diecinueve años: veintidós meses continuos con altos niveles de protesta ciudadana (de junio de 2011 a marzo de 2013).

» Por primera vez en la historia la Asamblea Legislativa votó en contra de la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho suscitó un conflicto entre ambos poderes, que trascendió a la opinión pública y puso en el centro del debate la independencia del Poder Judicial con respecto a intereses político-partidarios.

» Los indicadores del sistema de administración de justicia revelan que la mayoría de las materias judiciales enfrenta problemas de efectividad o de congestión de casos, pese al aumento del personal y los recursos invertidos en los últimos años.

» En el campo de las relaciones político-diplomáticas, Costa Rica ratificó la "Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas", e impulsó la aprobación del Tratado sobre Comercio de Armas en la Asamblea General de la ONU.

CUADRO 5.1

**Resumen de indicadores políticos. 2000-2012**

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	10,4	9,4	10,3	9,6	10,0
Tasa de cooperativización <sup>b/</sup>	27,1	28,5		41,2	
Tasa de asociación solidarista <sup>c/</sup>	20,5	16,3	17,5	18,0	18,7
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>d/</sup>	1.661	2.754	3.210	3.331	3.394
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	46	46
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	9	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	6	8
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	25	27
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	14	25	26
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	14	15
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	195	143
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	68,7	53,4	46,4
<b>Leyes aprobadas por iniciativa<sup>e/</sup> (año legislativo)</b>					
Legislativo	53	56	66	65	63
Ejecutivo	48	12	47	28	33
<b>Tutela de derechos humanos</b>					
Resoluciones de la Sala Constitucional <sup>f/</sup>	10.056	15.391	21.038	17.878	15.904
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	2.320	3.147
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	45	91	91
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>g/</sup>					
Solicitudes de intervención <sup>h/</sup>	19.787	24.901	20.785	19.610	24.651
Investigaciones por denuncia <sup>i/</sup>		2.302	3.066	3.305	2.945
<b>Gobierno local</b>					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	38.897	88.791	219.595	238.377	282.874
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	126.313	145.395
Carga tributaria <sup>j/</sup>	0,379	0,478	0,606	0,609	0,641
Presión tributaria <sup>k/</sup>	47,9	51,4	52,7	53,0	51,4
<b>Administración de la justicia</b>					
Oficinas judiciales de primera y única instancia <sup>l/</sup>					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	104	94
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	616	480
Casos entrados netos por juez		683	677	666	577
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	14.962	12.668
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,2	5,7	
<b>Seguridad pública y privada</b>					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,51	0,50
Permisos de portación de armas de fuego	12.746	13.877	18.636	23.973	15.572

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

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA. Para el 2011 se utilizan los datos del Censo Nacional Cooperativo.

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

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

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

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional. Se incluyen todos los casos fallidos con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

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

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

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

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

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

l/ Incluye a la Sala Constitucional.

## VALORACIÓN GENERAL

Una serie de eventos acaecidos en 2012 profundizó las debilidades del sistema político costarricense. En el Poder Ejecutivo persistieron la inestabilidad del Gabinete y los problemas de conducción política, mientras la confianza ciudadana registraba su nivel más bajo de las tres últimas décadas. El Legislativo trató de redefinir su relación política con el Judicial, al pretender la no reelección de un magistrado, y con ello, hacer un llamado de atención a la Corte Suprema de Justicia. Esa situación generó un conflicto abierto, una inédita marcha de los funcionarios judiciales y fuertes manifestaciones de la opinión pública. El saldo de estos hechos, en términos de las relaciones entre ambos poderes, fue negativo, y de mantenerse puede comprometer la independencia judicial y minar la legitimidad del Congreso.

Por primera vez desde que existen registros sobre el tema, el país vive un prolongado episodio de conflictividad social que, a diferencia de otras ocasiones, no se redujo con la llegada de un año electoral. Ello dio lugar a un cambio en el perfil de la movilización ciudadana: se pasó de cortos períodos de alta intensidad en la protesta (“picos”), a un período más largo (episodio) con niveles sostenidos de conflictividad.

Aunque estos eventos no cambiaron las tendencias políticas de los últimos años, sí introdujeron nuevas dinámicas. El pulso entre los poderes Legislativo y Judicial ha puesto sobre el tapete la posibilidad real de que la conformación interna de la Corte Suprema de Justicia sea modificada por intereses político-partidarios. Y el deterioro del Poder Ejecutivo es de tal magnitud, que un nuevo intento de reformar el sistema político, mediante la “Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática”, terminó sin resultados sustantivos, pues las recomendaciones no recibieron el impulso activo del Gobierno y su fracción parlamentaria.

A pesar de este panorama, no todo se ha deteriorado en el sistema político. En la Asamblea Legislativa mejoraron los principales indicadores de desempeño, luego de que el oficialismo, a través de una coalición de partidos, retomó el control del Directorio Legislativo: la legislación aprobada fue más pertinente y se redujo la proporción de leyes que amplían derechos e imponen obligaciones al Estado, sin proveer el respectivo financiamiento. En el Poder Judicial, aunque no hubo progresos generalizados, tampoco se reportan retrocesos significativos. Siguen dándose resultados positivos en algunos ámbitos, como el alto grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, y problemas en otras áreas, como la congestión de expedientes en algunas materias judiciales.

Vistos en su conjunto, los avances aún son insuficientes para resolver los principales desafíos del sistema político: mejorar la gestión política y aumentar la confianza en el Poder Ejecutivo; conectar la representación legislativa con las demandas de la sociedad y la producción de leyes con prácticas más responsables en cuanto a alcances y obligaciones; vincular la notable inversión realizada en los últimos años en el Poder Judicial, con una administración de justicia más pronta y cumplida.

Nueva información recabada para este capítulo permite precisar el análisis sobre los componentes básicos del sistema político e identificar otros desafíos de la institucionalidad democrática. Hoy se puede afirmar con mayor certeza que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, lo que se denomina “sistema de partidos”, sino también de la debilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad. Con este nuevo conocimiento cabe preguntar: ¿qué clase de liderazgos se están gestando dentro de esas estructuras? y ¿cuál es la calidad de la representación política que pueden garantizar los partidos dadas sus reducidas bases sociales?

Nuevos estudios sobre la Asamblea Legislativa y su vinculación con la demanda de la ciudadanía acerca de las leyes que requiere el país, sugieren que, ante la población, el Congreso se desenvuelve en un escenario “pierde-pierde”: si aprueba legislación cercana al sentir de la opinión pública su esfuerzo es poco reconocido, pues se entiende que está cumpliendo con su deber y, por tanto, los logros abonan poco al fortalecimiento de su legitimidad. Y si no la aprueba, es señalado por su desconexión con las necesidades e intereses de la sociedad. Esta situación abre nuevas áreas para el análisis de la gestión legislativa y la legitimidad institucional.

Desde la perspectiva de las aspiraciones nacionales para el fortalecimiento de la democracia que este Informe evalúa, no se ven, en el balance general, mejoras sólidas, sino resultados dispares con mejoras y retrocesos en distintos ámbitos.

En la aspiración sobre el sistema electoral y de partidos políticos, los votantes deben decidir a quién respaldar en las próximas elecciones en un escenario que no parece propicio para una alta concurrencia a las urnas, en el cual un conjunto de organizaciones partidarias anémicas compiten entre sí en un contexto de menor participación electoral, desalineación partidaria y los más bajos niveles históricos de satisfacción con la democracia.

En la aspiración sobre gestión y representación política responsable, el desempeño de las instituciones y actores involucrados es pobre. Los grandes problemas políticos se administran y se procuran controlar, pero no se resuelven.

Preocupa el déficit de espacios para la deliberación abierta entre actores políticos y sociales, que ayude a restablecer la confianza en el sistema y a allanar el camino para las reformas que requiere el país en este ámbito. Además, los conflictos entre los poderes públicos deterioran la legitimidad institucional y despiertan nuevas inquietudes sobre la independencia judicial.

En la aspiración sobre convivencia ciudadana hay un hecho notable: la sociedad tiene garantizado un canal de expresión, la protesta social, que es usado cada vez con mayor intensidad, por lo general sin que medie represión gubernamental. El problema es que esa expresión es motivada por una combinación de factores que han dado lugar a los niveles históricos más altos de insatisfacción ciudadana con el sistema político.

En la aspiración de política exterior se observan resultados dispares, bajo la conducción de dos estructuras institucionales distintas. En el componente diplomático se ha seguido impulsando en los foros internacionales la tradicional agenda de defensa de los derechos humanos, la paz y los valores democráticos, pero persisten debilidades en la profesionalización y evaluación de los funcionarios del Servicio Exterior. En el componente de comercio exterior, se continuó con la ampliación de las fronteras comerciales del país, como parte de una política de Estado que trasciende los cambios de gobierno y la injerencia de intereses político-electorales.

Los acontecimientos de 2012 y parte de 2013 dibujan un escenario poco alentador para los comicios de 2014. El fuerte deterioro en los pilares de la cultura política costarricense da lugar al contexto más desfavorable para una elección desde que existen registros sobre el tema, situación que acentúa la fragilidad del mandato que salga de las urnas, y la incertidumbre sobre el rumbo del país. Y los partidos políticos, protagonistas de la contienda, dan prioridad al trabajo estrictamente electoral, abandonando así otras funciones básicas en democracia (formación ideológica y de liderazgos, por ejemplo).

En conclusión, la costarricense es una democracia madura con problemas endémicos que la están afectando severamente. El próximo Gobierno –sea cual sea– deberá prever que desde el inicio tendrá un reducido margen de acción. En el desarrollo de su proyecto político enfrentará la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos que heredan de la presente administración y a organizaciones partidarias –incluida la suya– con débiles fundamentos para ejercer su función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

## VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME (2011)

El dictamen del sistema político para el 2011 fue negativo. Los tres poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión política. En el Ejecutivo las dificultades se resumen en la inestabilidad del Gabinete y la rápida pérdida de confianza ciudadana. En el Legislativo, aunque la opositora Alianza por Costa Rica asestó un golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no logró obtener los resultados políticos anunciados y la gestión legislativa siguió mostrando las graves deficiencias de desempeño analizadas en años anteriores. En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que, al ser ven-

tiladas ante la opinión pública, generaron cuestionamientos sobre la independencia y autonomía del sistema de administración de justicia. Simultáneamente hubo un aumento significativo de la movilización social, al grado de convertir al 2011 en el tercer año con mayor cantidad de protestas sociales desde 1995.

El saldo para el sistema político en general y el Gobierno en particular es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o coalición de actores que pueda tomar la iniciativa, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. El apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo.

No obstante, la democracia costarricense no se encuentra al borde del abismo. Su régimen político y su sistema institucional tienen fortalezas que a veces son ignoradas por el clima de incertidumbre prevaleciente, áreas donde se siguen gestando buenos resultados. Al tomar distancia de los hechos particulares del año y ver el escenario en perspectiva, es claro que, bajo las condiciones actuales, el sistema político se está debilitando y transita por una senda en la que no se vislumbra una salida cierta a los graves problemas de gestión y representación política.

## ASPIRACIONES

### » SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

### » DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

### » ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

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

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

### » GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

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

### » PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

### » CONVIVENCIA CIUDADANA

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

### » POLÍTICA EXTERIOR

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

# CAPÍTULO 5

## Fortalecimiento de la democracia

### Introducción

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el 2012, el sistema democrático se acercó a las siete aspiraciones ciudadanas que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación* y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el desempeño legislativo, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2013, por cuanto la legislatura finalizó el 30 de abril de este año.

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

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones en torno al sistema electoral y de partidos políticos, y de democracia

directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática;

- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como las de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia;
- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Como se ha dicho, el capítulo toma como base el año 2012, e inicios del 2013 cuando corresponde. Está compuesto

por dos tipos de aportes. Por un lado se realiza el seguimiento y actualización anual de los indicadores que alimentan el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por el otro, se abordan nuevas áreas temáticas (cuadro 5.2) y se amplían las fronteras de información en otras, en algunos casos con primeras aproximaciones a asuntos complejos y en otros con investigaciones de fondo.

Este año el capítulo analiza en profundidad el entorno político en que tiene lugar el proceso electoral, la organización y funcionamiento de los partidos políticos y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que han sido identificadas como uno de los problemas más sensibles del sistema político en la actualidad. Este último aporte proporciona información útil para los ciudadanos y los partidos políticos en el contexto electoral de febrero de 2014, en la medida en que brinda insumos para entender mejor las formas en que se relacionan los poderes del Estado.

CUADRO 5.2

### Temas de seguimiento y temas nuevos del capítulo

#### Temas de seguimiento

Actualización de indicadores de desempeño legislativo  
Ampliación del período de estudio de acciones colectivas y comparación de “picos” de protesta  
Actualización de indicadores de administración de justicia  
Actualización de indicadores de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional  
Seguimiento a las acciones en política exterior

#### Temas nuevos

Análisis de actitudes ciudadanas y clima electoral (Lapop)  
Análisis de la organización y funcionamiento de los partidos políticos  
Propuestas temáticas de los partidos en las elecciones de 2010  
Estudio de propuestas de reforma del Estado en los últimos veintitrés años  
Inventario de mecanismos de control y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

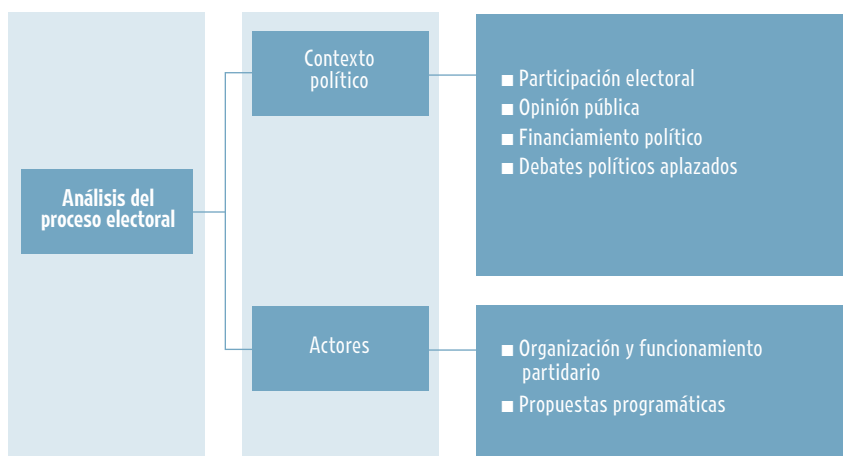
## Sistema electoral y de partidos políticos

El presente Informe sale a la luz en medio de la campaña electoral que culminará en febrero del 2014. Por tal motivo, se ha realizado un esfuerzo especial para entregar información y análisis novedosos que brinden a la ciudadanía mejores elementos de juicio para entender el escenario político en que transcurre ese proceso, de modo que pueda participar de manera informada y más activa en la escogencia de los nuevos gobernantes.

El análisis se sustenta en un esquema sencillo (diagrama 5.1). En primer lugar, se describe el contexto político en el cual se desarrolla la campaña. Los débiles vínculos partidarios, la reducida participación electoral, el fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana, los cuestionamientos por las irregularidades en el financiamiento político y el poco debate sobre los principales problemas nacionales, conforman un escenario desfavorable para la competencia política, que acentúa su carácter imprevisible. En segundo lugar, el estudio de los actores en pugna, los partidos políticos, refleja que a los comicios del 2014 concurrirán organizaciones muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y procesos de desnacionalización electoral que auguran dificultades para el ejercicio de la representación política responsable en los próximos años.

DIAGRAMA 5.1

### Esquema de análisis del proceso electoral



Fuente: Vargas-Cullell, 2013.

## Contexto político desfavorable para la competencia política

El proceso electoral que culminará en febrero de 2014 tiene lugar en un contexto particularmente desfavorable para la competencia política. Esta dificultad no surge de amenazas a la garantía de que gozan las y los ciudadanos, de participar en elecciones limpias, libres, competidas y decisivas (O'Donnell, 2010; O'Donnell et al., 2003). El sistema político costarricense ha tenido y sigue teniendo altos puntajes en todos los índices internacionales que evalúan la democracia (Freedom House, 2012).

En el país no se han dado cambios significativos en el marco normativo ni en el comportamiento de los actores políticos, que pongan en riesgo la celebración de un nuevo proceso electoral pacífico y democrático. Ciertamente hubo dos reformas a las reglas de la competencia política. Por una parte, 2014 será el primer año en que las elecciones municipales no se realizarán el mismo día de las nacionales. Ello no tiene consecuencias para la integridad del proceso, aunque sí puede afectar las estrategias partidarias<sup>1</sup>. Por otra parte, en esta ocasión se habilitará el voto en el extranjero, un hecho que más bien amplía los derechos políticos y robustece la democracia costarricense.

La dificultad surge por el deterioro que exhibe el sistema político en su capacidad de gestionar la competencia

electoral, un tema ya analizado en ediciones anteriores de este Informe. La campaña 2013-2014 inicia en momentos en que convergen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos (desalineamiento partidario), un severo desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en las elecciones, un fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno, y partidos que enfrentan cuestionamientos por irregularidades en su financiamiento. Si estos factores pudieran visualizarse como un panel de indicadores, en años recientes todos mostrarían evoluciones preocupantes desde el punto de vista del interés y la implicación ciudadana en un proceso democrático básico (cuadro 5.3). En esta sección se examina la evidencia que da pie a la caracterización del contexto actual como uno desfavorable para la competencia política.

## Persiste alto desalineamiento partidario

Ocho meses antes de las elecciones nacionales de febrero de 2014, y por segundo proceso electoral consecutivo, cerca de la mitad de las y los ciudadanos afirma no tener una simpatía partidaria. En junio de 2013 (fecha de la última medición disponible de la serie de estudios de opinión pública de Unimer-La Nación, al cierre de edición de este Informe), la proporción de electores que no se habían adherido a ningún partido llegó a 47% (gráfico 5.1). Este porcentaje es ligeramente inferior al 54% reportado cuatro años atrás, en mayo de 2009. La disminución se explica, fundamentalmente, por la activación de simpatizantes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), a raíz de la convención abierta realizada en mayo de 2013 para escoger a su candidato presidencial. En pocos meses esa agrupación pasó de una simpatía electoral que osciló entre 5% y 9% durante el período 2009-2012, al 17% del electorado en junio de 2013.

La reactivación del PUSC, sin embargo, no logra revertir el escenario político básico que existe en el país, uno que técnicamente puede denominarse como

CUADRO 5.3

**Contexto político del proceso electoral 2013-2014**

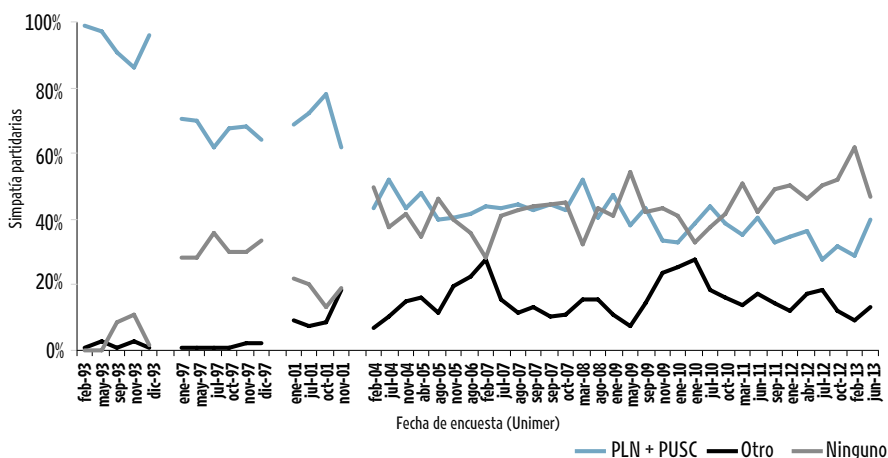
Tema	Comportamiento	Comentario
Desalineamiento político	↓	Mitad del electorado "sin partido"
Desalineamiento electoral	↓	Ecología reducida de alta participación <sup>a/</sup>
Insatisfacción ciudadana	↓	Baja el apoyo a una democracia estable Baja la percepción de eficiencia del sistema
Cuestionamientos a partidos	↓	Aumentan los ciudadanos "triplemente insatisfechos" Irregularidades en financiamiento político Investigaciones en sede judicial

a/ Se refiere a conglomerados de centros y juntas receptoras de votos que registraron altos porcentajes de participación electoral en el 2010.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013

GRAFICO 5.1

**Evolución de las simpatías partidarias en Costa Rica<sup>a/</sup>**



a/ En los meses de septiembre de 2007 y enero de 2010 se realizaron dos encuestas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer.

de “alto desalineamiento partidario”. Este corresponde a una situación en la que una persistente y amplia proporción del electorado –en este caso la mitad o más– no tiene un partido (Sánchez, 2004). En primer lugar la recuperación del PUSC es parcial, pues por ahora la simpatía es similar a los niveles que la agrupación logró en algunos momentos durante la última década, luego de los escándalos de corrupción que en 2004 afectaron a sus principales dirigentes.

En segundo lugar, un dato más sustantivo es que el PLN, la agrupación política más grande del país, ha experimentado una constante erosión de su base partidaria en los últimos años. En

la actualidad sus simpatizantes apenas constituyen el 23% del electorado, es decir, cerca de la mitad de la población que se declara sin partido. Finalmente, las agrupaciones que surgieron con la ruptura del bipartidismo, el PAC y el ML, mantienen niveles de simpatía política inferiores al 10%, insuficientes para consolidar un “núcleo duro” de apoyo que supere al PLN y el PUSC.

Es de esperar que, como ha sucedido en ocasiones anteriores, conforme se acerque la fecha de las elecciones los partidos aumenten sus simpatías. Sin embargo, es preciso recordar que solo en dos de las treinta mediciones de opinión que se han realizado desde

2004, algún partido ha logrado captar más electores que los que se declaran “sin partido”.

La situación actual contrasta fuertemente con la prevaeciente a inicios de la década de los noventa, cuando regía el bipartidismo. En aquella época más del 90% de la población simpatizaba con el PLN o el PUSC. Los votantes que no estaban adscritos a alguna de estas agrupaciones, incluso antes de que iniciara el proceso electoral, no representaban más del 10% (gráfico 5.1). En concreto, en 1993, un año antes de los comicios, las simpatías por el PLN y el PUSC de manera agregada promediaban el 94% de las personas consultadas. Un 4% no simpatizaba con ningún partido y menos del 2% de la población dijo simpatizar con un partido distinto a los dos mayoritarios.

La erosión empezó a manifestarse en el proceso de 1997-1998. Un año antes de esas elecciones presidenciales, las simpatías hacia el PLN y el PUSC bajaron de manera agregada al 67% en promedio, frente a un 31% de personas que no simpatizaban con ningún partido. Luego de un intervalo durante la campaña de 2001-2002, cuando surgió el PAC como nuevo partido, el escenario de alto desalineamiento electoral se afincó a partir de 2003.

Por último, es importante indicar que la erosión del apoyo electoral es un fenómeno que trasciende al PLN y el PUSC y se extiende al sistema de partidos en general. Las encuestas del *Barómetro de las Américas* y de Unimer confirman que los partidos políticos son las instituciones con los niveles de confianza más bajos (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby, 2005 y 2007; Alfaro, 2011 y 2013b). Y de acuerdo con las simpatías de los electores, después de 2002 ninguna otra agrupación ha logrado captar a los votantes descontentos con el bipartidismo.

**Desalineamiento electoral crea vastas ecologías de baja participación ciudadana**

Desde los comicios nacionales de 1998, la asistencia a las urnas de las y los costarricense ha oscilado entre 65% y 70%. Para un país cuya legislación no

prevé sanciones a la abstención electoral, este nivel de participación es relativamente elevado. No obstante, es una proporción muy inferior a la registrada en el último tercio del siglo XX, cuando el ejercicio efectivo del sufragio se situó alrededor del 80% (véase gráfico 5.2 en el acápite siguiente). Por los factores que se analizan en este capítulo, es poco probable que en las elecciones de 2014 mejore el umbral inferior visto en los cuatro procesos celebrados entre 1998 y 2010.

Una de las consecuencias de este fenómeno, que ha sido poco analizada, es el surgimiento de “ecologías del voto” que han creado enclaves de alta participación, rodeados por vastas zonas de baja participación. En otras palabras, los partidos se enfrentan a un “país político” mucho más pequeño que las dimensiones reales del territorio nacional. Las y los ciudadanos de ese país político (o politizado) están fuertemente implicados en la competencia electoral, mientras que en las áreas restantes las personas están “desenganchadas” de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima.

Para realizar el análisis de las ecologías territoriales del voto se recopiló la información electoral del 2010, desagregada a nivel de juntas y centros de votación –el mayor nivel de desagregación posible– y se identificaron conglomerados de alta y baja participación electoral (recuadro 5.1).

El mapa 5.1 ilustra los hallazgos del estudio. Cada punto en el mapa representa un centro de votación (escuela, colegio u otro). Con este nivel de precisión es posible identificar las cuatro ecologías de participación electoral vistas en 2010 y su localización geográfica, que dan cuenta de un sistema político que ha perdido capacidad para crear un espacio de participación electoral más o menos homogéneo. Estas ecologías configuran el mapa político del país, en el cual se observa:

- una ecología de alta participación en el centro del territorio, una versión “ampliada” del Área Metropolitana que se extiende de oeste a este desde San Ramón hasta Paraíso, y en un pequeño conglomerado de juntas

receptoras de votos en Nandayure y Hojancha, asociado a la presencia de población longeva (puntos rojos);

- ecologías de muy baja participación en las áreas periféricas, fundamentalmente en zonas costeras y limítrofes. Vale anotar que estos sitios concentran la mayor cantidad de

población en condición de pobreza y, a la vez, son los que menos participan en política (puntos verdes), y

- otros sitios en los que no se identificaron patrones claros o bien se encontraron asociaciones que no son estadísticamente significativas (puntos azules y puntos amarillos), por lo

#### RECUADRO 5.1

### Análisis de conglomerados de participación electoral en Costa Rica en el 2010

Según Waldo Tobler (1970), la primera ley de la geografía estipula que “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabría esperar que, en materia de participación electoral, los centros de votación cercanos geográficamente sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características sociodemográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es altamente probable que sus patrones de votación también lo sean.

En este Informe se explora ese supuesto con herramientas de análisis geográfico. La información base incluye la georreferenciación de cada uno de los centros de votación (unidad de análisis) en las elecciones nacionales de 2010 y la participación electoral en cada junta receptora de votos instalada en esos recintos. Se utilizó el *software* ArcGis 10.0.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar se calcula la puntuación del índice. En seguida se estima una puntuación  $z$  (*z-scores*) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). En tercer lugar se estima una probabilidad o valor de  $p$  (*p-value*), de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar

los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en el caso de los conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

Para interpretar los valores del índice se deben seguir los criterios que se mencionan a continuación. Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos con niveles similares o superiores de participación electoral, constituyendo así un conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo indica que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación, conformando así un *cluster* de valores atípicos de concurrencia a las urnas. En ambos casos la probabilidad estimada debe ser lo suficientemente pequeña para que los *clusters* de alta participación o de valores atípicos alcancen niveles de significancia estadística.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos al 0,05 de confianza: i) conglomerados de alta participación (alta-alta), ii) conglomerados de baja participación (baja-baja), iii) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y iv) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

Fuente: Alfaro, 2013c.



general entreveradas en zonas de baja participación.

**Fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia y el Gobierno**

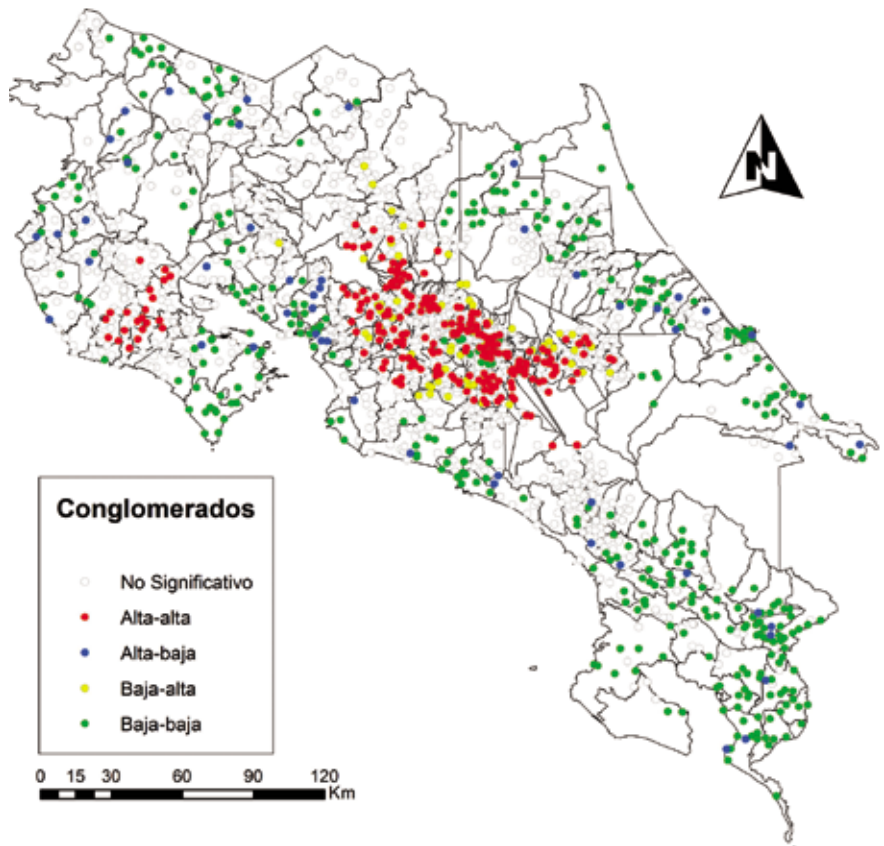
El escenario de desalineamiento electoral y partidario antes descrito se combina con un fuerte aumento de la insatisfacción con la democracia y sus instituciones. Todos los indicadores disponibles muestran los niveles más bajos desde que existen datos comparables. El análisis de este tema, ya abordado en el Decimotavo Informe, se profundiza en esta edición.

Un primer indicador mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables a la democracia: aquellos para las cuales esta forma de gobierno es legítima (apoyo al sistema) y que al mismo tiempo tienen niveles altos de tolerancia política, fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa. Cuando en una democracia la mayoría de las personas clasifica dentro de este perfil, se dice que las actitudes ciudadanas favorecen la estabilidad del sistema. Las mediciones disponibles para Costa Rica muestran que este indicador experimentó reducciones importantes en los últimos años y alcanzó su punto más bajo en 2012 (gráfico 5.2). La mayor parte de la caída puede atribuirse a la erosión de la legitimidad del sistema a los ojos de la ciudadanía, pues el componente de tolerancia ha tenido cambios de menor alcance (Alfaro, 2013a).

En términos comparativos, los costarricenses no fueron los únicos que mostraron un menor respaldo al sistema. Durante el bienio 2010-2012 en todo el continente americano hubo notables cambios en el apoyo ciudadano a la democracia estable, aunque sin una tendencia clara (gráfico 5.3). En general, ese apoyo se incrementó en la mitad de los países y disminuyó en la otra, aunque las caídas tienden a ser mayores que los aumentos. Sin embargo, no se puede obviar que Costa Rica fue una de las dos naciones con mayores pérdidas de apoyo al sistema; reportó un descenso de 15%, solo por debajo de Honduras, que perdió un 20%.

MAPA 5.1

**Conglomerados<sup>a/</sup> de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010**

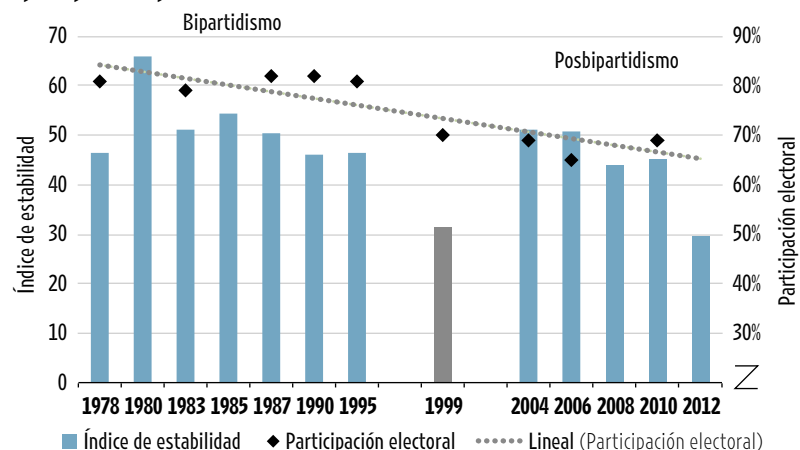


a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: Alfaro, 2013c.

GRAFICO 5.2

**Actitudes favorables a la estabilidad democrática<sup>a/</sup> en Costa Rica, por participación electoral**

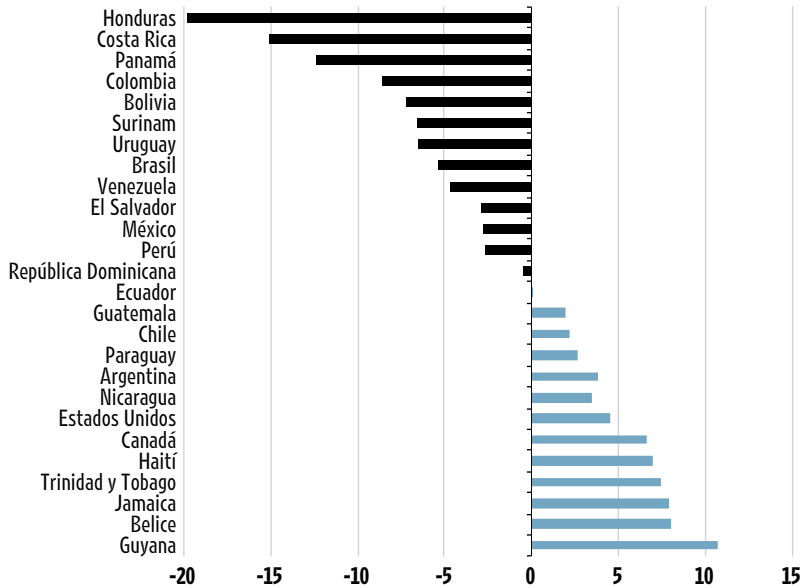


a/ Considera las variables de alto apoyo al sistema democrático y de alta tolerancia política.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

GRAFICO 5.3

**Cambios en el apoyo a la democracia estable entre 2010 y 2012**  
(puntos porcentuales)



Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

Un segundo indicador de insatisfacción ciudadana es el que mide la percepción sobre la eficacia externa del Gobierno, es decir, el grado en que las personas consideran que éste se interesa por “gente como ellos”. Cuando muchos tienen una percepción favorable en este sentido, la ciudadanía siente que los gobernantes trabajan por su bienestar. En principio, este es un indicador más volátil que el de la democracia estable, pues está directamente influido por el desempeño del Gobierno de turno.

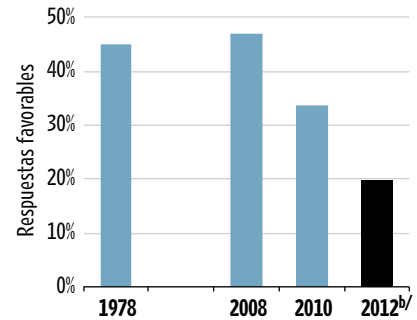
En 2012 Costa Rica obtuvo el valor más bajo de eficacia externa de todos los países de las Américas. Las y los costarricenses no solo perciben una menor eficacia externa que a finales de la década de los setenta, sino que esta opinión se ha deteriorado fuertemente en los últimos años (gráfico 5.4): hoy solo uno de cada cinco ciudadanos cree que al Gobierno le interesa la gente común, la mitad de los que así pensaban cinco años atrás.

Un tercer y último indicador de insatisfacción ciudadana es la existencia de un segmento de personas que están triplemente insatisfechas: muestran bajo apoyo a los principios democráticos y

a la institucionalidad política, y además evalúan mal el desempeño del Gobierno. El trasfondo teórico de este indicador es la noción de “vulnerabilidad de la democracia”. En un trabajo reciente, Booth y Seligson (2009) argumentan que la estabilidad democrática depende en gran medida de cómo el sistema es percibido por los ciudadanos, y plantean que es posible determinar la vulnerabilidad de las democracias examinando tres ámbitos fundamentales: cuando en una sociedad un alto porcentaje de la población muestra actitudes antidemocráticas, desconfía de las instituciones y además siente frustración por el desempeño del Gobierno, puede decirse que sus ciudadanos están “triplemente insatisfechos”. Y cuando ese segmento excede al de los “triplemente satisfechos”, se genera el riesgo de que élites poco comprometidas con las reglas del juego democrático, valoren cuánto apoyo o resistencia pública enfrentarían si violaran el orden institucional. A su vez, estas condiciones podrían actuar como catalizadores y ser la excusa perfecta para que esos grupos desencadenen acciones antidemocráticas.

GRAFICO 5.4

**Percepción ciudadana de eficacia externa<sup>a/</sup> del Gobierno de Costa Rica**



a/ La eficacia externa se mide con la siguiente pregunta: “¿A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted?”

b/ Para efectos comparativos, en el cálculo de esta variable todos los estudios de Lapop utilizan los datos de los individuos que residen en el Área Metropolitana.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

En Costa Rica los “triplemente insatisfechos” todavía son menos que los “triplemente satisfechos” (gráfico 5.5). La manera de medir esto es la razón de insatisfacción, que compara los tamaños de ambos grupos. En el período 2004-2012 esta razón fue menor a 1, lo cual indica que el segmento de los triplemente insatisfechos fue siempre más pequeño. Sin embargo, en los últimos cinco años se produjo una fuerte variación en las proporciones: en 2004 había cerca de 1 insatisfecho por cada 12 satisfechos, con una razón de insatisfacción de 0,08, y en 2012 se pasó a 1 por 1,5, con una razón de insatisfacción de 0,64. Esta última cifra, sin embargo, aún está por debajo del umbral de riesgo definido por Booth y Seligson. Según estos autores, cuando la razón de insatisfacción se aproxima o es superior a 1,0, los sistemas políticos están expuestos a dos situaciones. Por un lado, la población podría mostrar actitudes o realizar acciones que atenten contra la democracia y, por el otro, se incrementa el riesgo de que aparezcan *outsiders* o candidatos que apelen a mecanismos antidemocráticos para alcanzar sus objetivos políticos. En síntesis, cuando

la razón entre ciudadanos triplemente insatisfechos y satisfechos es superior a 1,0, se asume que los primeros superan a los segundos.

El deterioro de la satisfacción ciudadana observado en los últimos años podría explicar el aumento que se registra en la movilización social, como se verá más adelante, en el apartado sobre acciones colectivas. Pese a ello, deben tenerse en cuenta dos datos importantes: por una parte, que el grupo de los satisfechos sigue siendo mayor que el de los insatisfechos y, por otra, que ninguna de las fuentes disponibles sugiere la presencia de actores antidemocráticos organizados, tanto en las élites como entre la ciudadanía (Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, 2011 y Alfaro, 2013a).

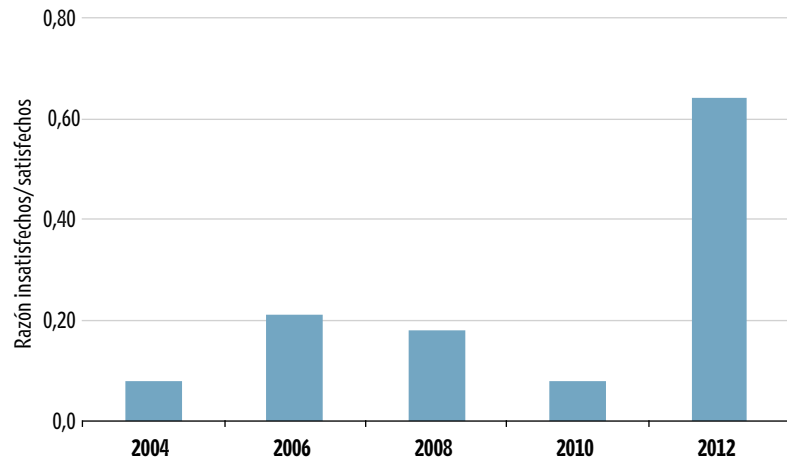
Cuando se vinculan estos datos con el análisis de ecologías del voto realizado en el acápite anterior, se observa que, en la actualidad, la ecología de alta participación electoral en el centro del país corresponde en general a la zona donde el grado de insatisfacción con el sistema es menor (cuadro 5.4). En el Valle Central (donde está la principal concentración de puntos rojos en el mapa 5.1), la proporción de triplemente insatisfechos es menor, no solo con respecto al resto del territorio, sino también en relación con los triplemente satisfechos. En efecto, mientras en el Valle hay entre dos y tres satisfechos por cada insatisfecho, fuera de él la relación es de uno a uno, o incluso menor. En otras palabras, a mayor participación electoral, más satisfacción con el sistema político. El estudio de la participación por junta electoral en los comicios del 2014 permitirá valorar si este hallazgo es circunstancial y propio del 2010, o una característica más permanente. Nótese, para finalizar, que la mayoría de las personas no se ubica en las categorías extremas de insatisfacción/satisfacción con la democracia, las instituciones y el Gobierno.

#### Partidos inician competencia electoral en medio de cuestionamientos legales

Las principales agrupaciones políticas que participarán en la campaña de

GRAFICO 5.5

#### Razón de ciudadanos insatisfechos con respecto a los satisfechos en Costa Rica<sup>a/</sup>



a/ Las personas triplemente insatisfechas manifiestan bajo apoyo al sistema democrático, poca confianza en las instituciones y mala evaluación del desempeño gubernamental. Las personas triplemente satisfechas tienen la valoración opuesta en los tres criterios anteriores. Cifras menores que 1 indican que el primer grupo es menor que el segundo.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

CUADRO 5.4

#### Perfiles de satisfacción ciudadana con la democracia, las instituciones y el Gobierno, por zona. 2012

Perfiles de satisfacción ciudadana	AMSJ <sup>b/</sup>	Urbano central	Rural central	Urbano bajura	Rural bajura	Total
Total de entrevistados (N)	408	295	214	164	293	1.374
Triplemente satisfechos (%) <sup>b/</sup>	14,0	19,0	17,0	13,0	12,0	15,0
Algún grado de insatisfacción (%)	78,0	75,0	78,0	74,0	72,0	76,0
Triplemente insatisfechos (%)	8,0	6,0	6,0	13,0	16,0	9,0
Razón insatisfechos / satisfechos	0,54	0,32	0,33	1,00	1,41	0,64

a/ AMSJ: Área Metropolitana de San José.

b/ Las personas triplemente satisfechas manifiestan alto apoyo al sistema democrático, alta confianza en las instituciones y buena evaluación del desempeño gubernamental. Las personas triplemente insatisfechas tienen la valoración opuesta en los tres criterios anteriores.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013.

2013-2014 enfrentan investigaciones, incluso en sede judicial, por el mal manejo de sus finanzas en los comicios de 2010. Estos cuestionamientos evidencian sus problemas para cumplir con la legislación electoral y refuerzan su mala imagen ante la ciudadanía: en 2012 obtuvieron un promedio de 31,5 puntos, en una escala de 0 a

100, de confianza ciudadana (Alfaro, 2013a). Pero además introducen un elemento de incertidumbre, pues algunos de los líderes en competencia pueden ser enjuiciados y eventualmente condenados, o un partido puede ver dañada su reputación a raíz de nuevas revelaciones o la apertura de nuevos procesos.

Como se ha comentado en anteriores ediciones de este Informe, el Código Electoral de 2009 (Ley 8765) fortaleció las competencias fiscalizadoras del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en materia de financiamiento político. La nueva legislación se aplicó en el proceso de 2009-2010. De acuerdo con los resultados de los comicios, ocho partidos nacionales y uno provincial tuvieron derecho a optar por el reconocimiento de gastos electorales, que según sus reportes al TSE ascendieron a 19.476,51 millones de colones.

Sin embargo, el incumplimiento de requisitos formales, como el aporte de comprobantes de gastos, llevó al TSE a no reconocer 4.588 millones de colones del financiamiento con cargo a la deuda política (cuadro 5.5). Un análisis global de los montos objetados muestra los serios problemas que tienen los partidos para el adecuado manejo financiero de las campañas electorales.

Aunque las nuevas regulaciones del TSE permitieron avances en el esfuerzo por evitar la impunidad y la opacidad en materia de financiamiento político, el camino recién inicia y estas pautas de control demandan un trabajo “proactivo” y coordinado que permita garantizar a la ciudadanía el respeto a los principios de publicidad y transparencia, bases del compromiso democrático que se extienden al ámbito financiero-electoral de los partidos.

En términos de la proporción de los montos rechazados, los partidos con los mayores problemas son pequeños: Renovación Costarricense (PRC), al que se le objetó el 96% de sus gastos, y Unión Agrícola Cartaginés (PUAC), cuya liquidación fue rechazada en su totalidad. En términos de montos absolutos, los cuestionamientos más relevantes se concentraron en los partidos Liberación Nacional (PLN), Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (ML) y PRC. La suma total objetada a estas cuatro agrupaciones ascendió a 3.942,51 millones de colones.

En el caso del PLN, la principal objeción para el pago de 683,25 millones de colones fue la presentación extemporánea de gastos que fueron liquidados con

certificados de la contribución estatal. Al ML se le rechazaron 499,29 millones de colones, por incumplimiento de requisitos en algunos documentos de respaldo correspondientes a publicidad, lo que impidió la debida comprobación del gasto; además se le cuestionó una serie de pagos por actividades de capacitación.

En el PAC el problema de mayor peso se dio en el rubro de servicios especiales, por cuanto la naturaleza de las labores descritas en los documentos de respaldo requería conocimiento técnico o profesional y, en tal sentido, los comprobantes presentados resultaron insuficientes para justificar gastos por 600,51 millones de colones. Finalmente, el principal monto rechazado al PRC, también en la cuenta de servicios especiales, ascendió a 385,85 millones de colones y se debió a la no utilización de facturas como comprobante de los gastos, así como a deficiencias en la información presentada como respaldo.

#### Debates políticos postergados

En los últimos veinte años, el tema de la reforma del Estado ha motivado la formulación de numerosas propuestas tendientes a ampliar la capacidad del sistema político e institucional, para impulsar el desarrollo del país y el bienestar de la población. Se trata de recomendaciones estratégicas, planteadas

por comisiones de expertos o notables, usualmente creadas por el Poder Ejecutivo, pero también por grupos de especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

Una primera revisión revela que entre 1990 y 2013 se elaboraron al menos veintisiete documentos (recuadro 5.2). La instancia que inauguró este esfuerzo fue la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (Corec 1), que en su primer informe, de 1990, presentó un diagnóstico general y un conjunto de recomendaciones para la reorganización del aparato estatal (diagrama 5.2). Es evidente entonces que ya en esa época, en la cúspide del dominio del bipartidismo en la política nacional, existía preocupación por las deficiencias de la institucionalidad pública. La serie temporal, sin embargo, muestra que la mayoría de las propuestas corresponde al presente siglo (22 de los 27 documentos), al período en que cayó el sistema bipartidista y empezó a crecer la insatisfacción ciudadana. Es posible que nuevas investigaciones logren descubrir iniciativas de los años noventa que aún no han sido registradas, pero es poco probable que varíe la conclusión principal, acerca de la profusión de propuestas de reforma a medida que se ha hecho patente el debilitamiento del sistema político.

CUADRO 5.5

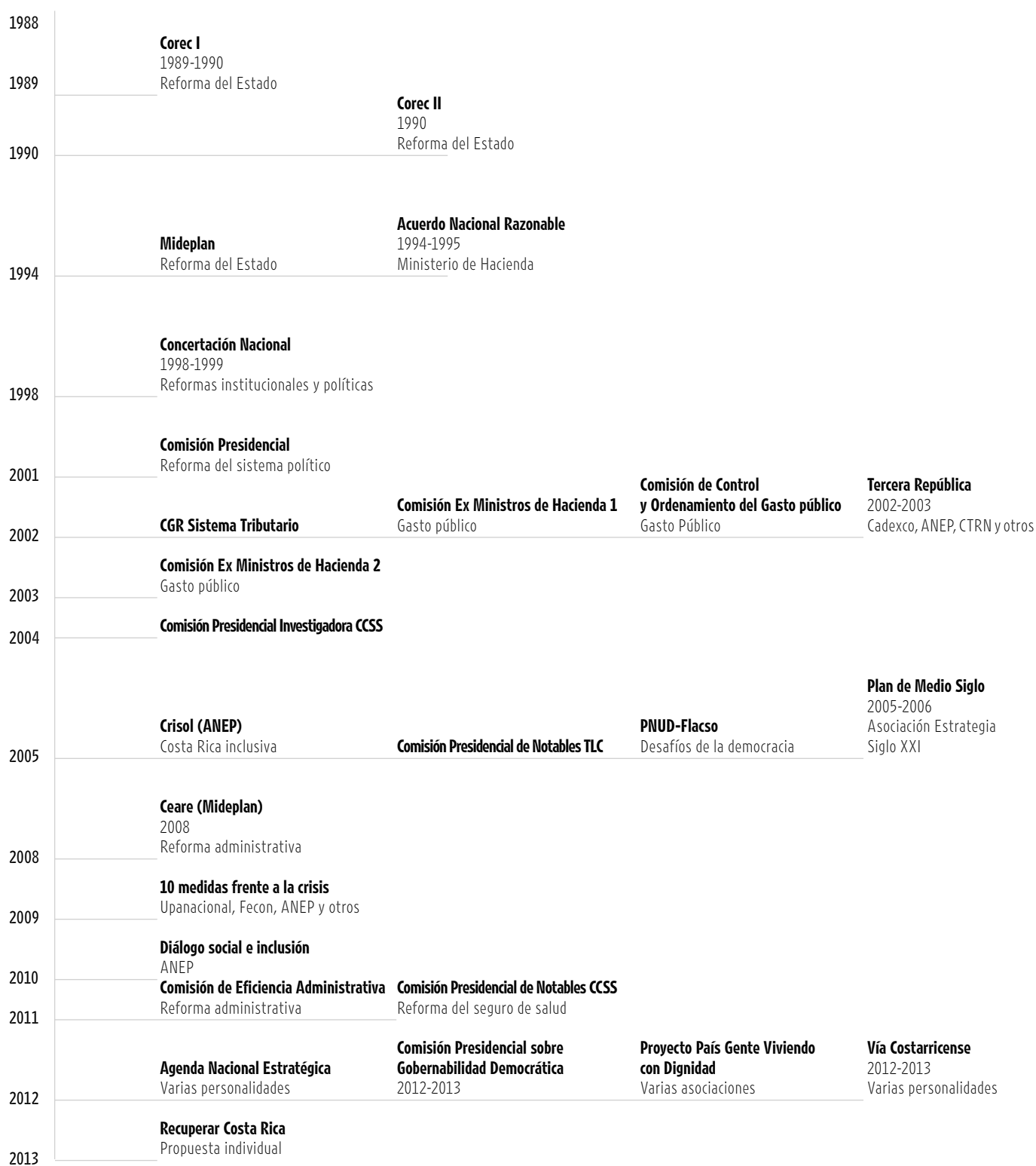
#### Principales objeciones para el reconocimiento del gasto político en las elecciones nacionales de 2010 (millones de colones)

Objeción	Monto
Incumplimiento de requisitos formales en los documentos utilizados como medio de pago (cheques), comprobantes (facturas), entre otros	2.588,6
Presentación extemporánea de la información de respaldo	683,3
La documentación que respaldaba los gastos no satisfacía la comprobación del gasto	680,6
Incongruencias entre los medios de pago y los comprobantes, o entre esos documentos de respaldo y su respectivo registro contable	218,3
Los gastos comprobados superaron el monto que podía reconocerse al partido	69,0
El monto de los gastos liquidados excedía los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad	58,4
Otros	260,2
<b>Total</b>	<b>4.558,4</b>

Fuente: Chacón, 2013, con información del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

DIAGRAMA 5.2

**Instancias que han formulado propuestas de reforma del Estado y el sistema político<sup>a/</sup>**



a/ La propuesta denominada Movimiento Civil de Costa Rica no se muestra pues se desconoce su fecha de presentación.

## RECUADRO 5.2

**Estudio de las propuestas de reforma del Estado planteadas por comisiones de expertos, instituciones y la sociedad civil entre 1990 y 2013**

Para este Decimonoveno Informe se llevó a cabo un análisis de las propuestas de reforma del Estado presentadas en el país desde 1990. El esfuerzo inició con una revisión pormenorizada de los sitios *web* de las instituciones públicas y la localización de documentos a través de contactos personales con investigadores, dirigentes sociales y políticos, funcionarios y ex funcionarios públicos.

El resultado de ese trabajo fue un inventario de informes institucionales y propuestas originadas en la sociedad civil, tanto de visión general como temáticos o parciales. Cabe señalar que el listado no necesariamente contiene todos los planteamientos sobre reforma del Estado producidos en el país y, de hecho, en una segunda fase de esta iniciativa se espera construir un registro aún más exhaustivo. Inicialmente se logró localizar veintisiete documentos.

Con el propósito de efectuar un primer análisis de contenidos, se escogieron cuatro informes y se construyó una base de datos con todas sus propuestas. Los informes son:

■ *Reforma del Estado en Costa Rica*. Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (Corec I), 1990.

■ *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), 1994.

■ *Propuestas de acciones de reforma del Estado*. Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (Ceare), 2008.

■ *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense*. Informe final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013.

La base de datos permite examinar las convergencias y divergencias entre los cuatro documentos, en cada uno de los temas que se abordan.

Fuente: Adaptación de Alpízar y Chacón, 2013.

Se seleccionaron cuatro informes (publicados en 1990, 1994, 2008 y 2013) para un primer estudio en profundidad acerca del alcance y contenido de las propuestas de reforma del Estado. En conjunto, esos documentos plantean 197 recomendaciones, referidas sobre todo a la organización y funcionamiento del aparato institucional. La eficiencia en la gestión de los asuntos públicos es el principal tema identificado. El 54% de las propuestas alude a la necesidad de mejoras en los siguientes ámbitos: planificación, finanzas estatales, empresas, instituciones y servicios públicos; eficiencia en la gestión pública, y función pública y empleo. Hay también iniciativas que sugieren reformular las competencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo y solo una recomendación para reformar integralmente la Constitución Política (cuadro 5.6).

Aunque está pendiente un examen detallado de los otros veintitrés informes, es posible afirmar que pocas de estas iniciativas han sido consideradas por los partidos, sea en el Ejecutivo o en el Parlamento, para la formulación de reformas constitucionales, leyes o políticas públicas. Esta presunción se basa en el hecho de que en las dos últimas décadas han sido mínimos los cambios en la arquitectura del Estado y el sistema político. Pareciera entonces que, al ser presentadas, las propuestas generan impactos más o menos efímeros en el debate público, pero no han logrado dar sustento a transformaciones políticas e institucionales.

En consecuencia, es de esperar que en el proceso electoral de 2013-2014 vuelvan a abordarse los temas ya conocidos en materia de reforma estatal, pero que se siga aplazando un debate claro y abierto, que informe a la ciudadanía acerca de la posición de los partidos con respecto a los cambios que se necesitan.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO**, véase Alpízar y Chacón, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## CUADRO 5.6

**Principales ejes temáticos de las propuestas de reforma del Estado. 1990-2013**

Ejes temáticos	Cantidad de propuestas	
	Absolutos	Porcentajes
Reforma integral de la Constitución	1	0,5
Finanzas públicas	7	3,6
Reformas a la Contraloría General de la República	8	4,1
Participación	11	5,6
Reformas al Poder Judicial	12	6,1
Reformas al Poder Ejecutivo	16	8,1
Reforma al Poder Legislativo	17	8,6
Planificación	20	10,2
Empresas, instituciones y servicios públicos	20	10,2
Función pública y empleo	22	11,2
Organización territorial	25	12,7
Eficiencia en la gestión pública	38	19,3
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Alpízar y Chacón, 2013.

### Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática

En la literatura especializada abundan las definiciones de “partidos políticos”. Algunas enfatizan en sus funciones, otras en sus fines y también están las que se interesan en su organización, los miembros que los componen y sus objetivos. Los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein y Giovanni Sartori, entre otros, han tenido un profundo impacto en la conceptualización de estas agrupaciones. Duverger (1963) se centra en la estructura partidaria y en la naturaleza de su organización. Sartori (1976) concibe a los partidos como “cualquier grupo que se presenta a las elecciones y postula candidatos a cargos públicos”. Downs (1957) introdujo el componente estratégico, al definirlos como “un grupo de partidarios que buscan controlar los aparatos de gobierno mediante el triunfo en elecciones competitivas”. Y para Epstein (1967) se trata simplemente de “un grupo de partidarios que compiten por votos bajo una misma bandera y denominación”.

Lo cierto es que, implícita o explícitamente, en la literatura predomina el supuesto de que los partidos son actores cruciales en los regímenes democráticos. De hecho, tal como afirmó Schattschneider (1942), “las democracias modernas son impensables sin partidos políticos”. Bryce (1921) incluso fue más allá, al manifestar que los “partidos son instituciones inevitables, dado que nadie ha mostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin partidos políticos”. Otros estudios sobre partidos políticos profundizaron en las causas de su aparición (Lipset y Rokkan, 1967) y las características de su organización interna (Duverger, 1963).

Paulatinamente, el interés por los “sistemas de partidos” y sus efectos en la estabilidad política desplazó a las investigaciones de carácter más individual. Ello significó el abandono del análisis de los partidos “desde adentro”, es decir, desde la perspectiva de su organización interna. En este capítulo se reivindica la importancia de estudiar a los partidos como lo que son: organizaciones e instituciones políticas.

#### RECUADRO 5.3

### Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica

En 2012 el Programa Estado de la Nación inició un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Este es un estudio sobre los nueve partidos inscritos a nivel nacional, que parte de un enfoque sincrónico y se basa en el análisis de tres funciones centrales de los partidos políticos:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Uno de los requisitos fundamentales para que la democracia opere con eficiencia es que los partidos cumplan razonablemente con estas tres funciones, cuyo desarrollo requiere a su vez una plataforma organizativa y recursos económicos, físicos y simbólicos que procuren la sostenibilidad de esa estructura.

El proyecto del Estado de la Nación y el IFED es una primera aproximación a las estructuras de los partidos políticos inscritos a nivel nacional y su funcionamiento interno. El análisis se dividió en dos fases: una revisión a profundidad de los estatutos de cada partido, para conocer las características de su organización formal y su organigrama, y una ronda de entrevistas a líderes en diferentes niveles de las estructuras partidarias. En total se entrevistó a setenta personas de siete agrupaciones políticas. En dos casos (partidos Alianza Patriótica e Integración Nacional) no se obtuvo respuesta.

En todos los partidos se entrevistó a diez líderes: el Presidente, el Secretario General y ocho dirigentes cantonales. La selección de estos últimos siguió dos criterios: desempeño electoral del partido en el cantón y ubicación, dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se buscó una combinación de cuatro líderes en cantones de bajo desempeño electoral y otros cuatro en cantones de buen desempeño electoral, así como proporciones similares de cantones dentro y fuera de la GAM.

Esta metodología fue aplicada a los nueve partidos inscritos a nivel nacional para las elecciones de febrero de 2010, a saber: Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Alianza Patriótica (AP), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC).

Con base en este enfoque, el principal hallazgo es que en el proceso electoral de 2013-2014 participan organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y antecedentes programáticos de alcance reducido. A ello hay que sumar procesos de desnacionalización electoral, que pueden dificultar la representación política responsable de los próximos gobiernos.

Considerando que la democracia costarricense se basa en la representación política a través de los partidos, en esta sección se examina la organización y el funcionamiento de esas agrupaciones, así como sus antecedentes programáticos (recuadro 5.3). Conocer a los partidos por dentro y establecer perfiles organizativos específicos permite analizar con mayor precisión su desempeño,

y prever posibles amenazas sobre el sistema político. Como ha indicado el politólogo Steven Levitsky (2003), cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de *outsiders* o candidatos antisistema. La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

**Partidos con poca capacidad organizativa para la acción coordinada**

Al analizar la estructura organizativa definida en los estatutos de los partidos,

se observa que la gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. En general, las agrupaciones inscritas a nivel nacional exhiben una pobre organización, más allá de la estructura mínima que exige el Código Electoral (diagrama 5.3).

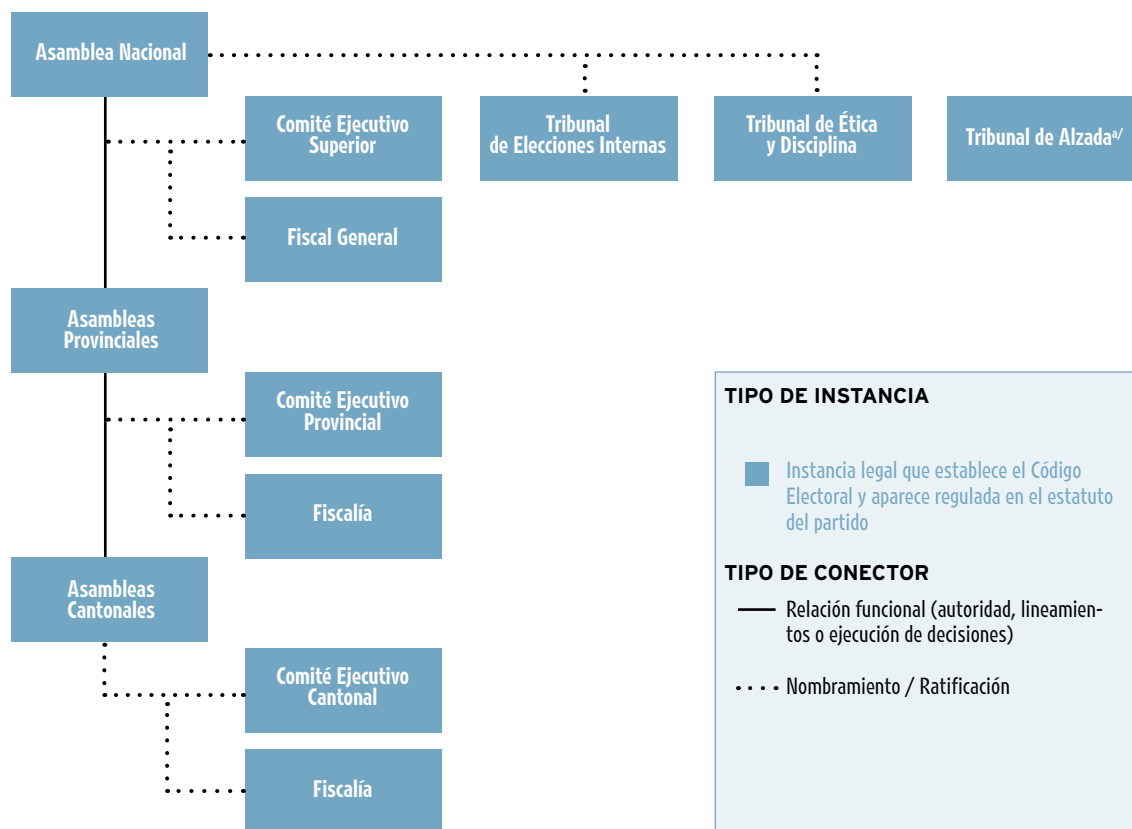
Según su tamaño, los partidos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de dirección partidaria y renovación de órganos internos, como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales (elecciones, ética y de alzada), y otra de acción política, que articula una red sec-

torial y territorial para la coordinación de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos (cuadro 5.7).

El PLN y el PUSC –los partidos con mayor tradición histórica– son los únicos que tienen una asamblea nacional ampliada, con funciones de dirección política y articulada a comités de acción territorial. En el PUSC ese órgano es la Asamblea General, y en el

DIAGRAMA 5.3

**Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral**



a/ El Código Electoral no establece con claridad la interacción del Tribunal de Alzada con el resto de la estructura partidaria. De ahí que la figura no muestre una línea o conector entre esa y las demás instancias.



CUADRO 5.7

**Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia. 2013**

Tipo de instancia	Estructura partidaria								
	Más amplia			Intermedia			Mínima		
	PLN	PUSC	FA	PAC	ML	PAP	PIN	PASE	PRC
Dirección partidaria									
Asamblea Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalías	Sí	Parcial <sup>a/</sup>	Sí	Sí	Sí <sup>b/</sup>	No	Parcial <sup>c/</sup>	Sí	Sí
Tribunal de Elecciones Internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Ética y Disciplina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Alzada	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí <sup>d/</sup>	No	Sí	Sí
<b>Acción política</b>									
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	Sí	Sí	Sí <sup>e/</sup>	Sí <sup>f/</sup>	No	Sí	No	No	Sí
Comités de acción política territoriales (nacional, provincial, cantonal, distrital)	Sí	Sí	No	No	No	Parcial <sup>g/</sup>	Parcial <sup>h/</sup>	No	No
Directorio Político	Sí	Sí	Sí <sup>i/</sup>	Sí <sup>j/</sup>	No	Sí	Sí	No	No
Representación de la fracción legislativa	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Congreso partidario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Comisiones / secretarías de acción política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No <sup>k/</sup>	Sí	Sí	Sí <sup>l/</sup>
Organizaciones sectoriales / movimientos	Sí	No	Parcial <sup>m/</sup>	Parcial <sup>n/</sup>	No	Sí	No	No	No

a/ El estatuto del PUSC solo menciona la figura de fiscal general; no se identificó la existencia de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal.

b/ El estatuto del ML solo menciona la figura del fiscal general, quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

c/ El estatuto del PIN solo menciona la figura de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal, no se identificó la figura del fiscal en el comité ejecutivo nacional.

d/ En el PAP la función del tribunal de alzada la cumple la asamblea nacional.

e/ El estatuto del FA establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con representantes de los diferentes frentes nacionales de sectores sociales.

f/ El estatuto del PAC establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con diez representantes de la comisión nacional de juventud.

g/ El estatuto del PAP establece comités políticos a nivel nacional y cantonal, mas no a nivel provincial.

h/ El estatuto del PIN solo menciona la existencia de comité políticos a nivel cantonal y provincial.

i/ En el estatuto del FA se identificó únicamente la comisión política.

j/ En el estatuto del PAC se identificó la comisión política.

k/ De acuerdo con el estatuto del PAP se establece la posibilidad de que el comité político nacional pueda crear secretarías de acción política, sin embargo, no se identifica de manera expresa la existencia de alguna.

l/ El estatuto del PRC establece la posibilidad de que el comité ejecutivo nacional pueda crear diversas secretarías, sin embargo, de manera expresa solo se identifica la secretaría de género.

m/ De acuerdo con el estatuto del FA las únicas organizaciones de carácter sectorial o movimientos son la juventud y los comités de acción política de base.

n/ De acuerdo con el estatuto del PAC, la única organización sectorial o movimiento es el de la juventud.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

PLN es la Asamblea Plenaria u Órgano Consultivo Nacional. Esta figura denota una característica central de estas agrupaciones, y es el hecho de que presentan dos columnas vertebrales: una de dirección partidaria desagregada territorialmente, según lo dispone el Código Electoral, y otra de acción política, que de manera muy similar a la primera está conformada por instancias de nivel territorial y sectorial. Si bien ambas operan bajo una misma estructura general, y por ende se relacionan, los estatutos las conciben como secciones diferenciadas de la organización.

En cambio, en los otros siete partidos analizados las instancias de acción política están integradas de manera más clara con la de dirección partidaria, debido a la ausencia de una asamblea nacional ampliada, que esté vinculada a un órgano de acción política independiente y comités de acción territorial.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque tienen la estructura básica establecida en el Código Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nom-

brarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

El tercer grupo lo constituyen los partidos que tienen una organización mínima. Sus estatutos son casi un fiel reflejo de la estructura básica de dirección partidaria estipulada en el Código Electoral. Las instancias de acción política creadas por estatuto son mínimas y no tienen una relación clara con el resto de la organización. Son los casos de

los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

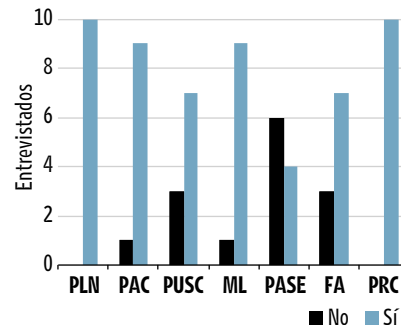
### Organizaciones partidarias nacionales de alcance reducido

Las agrupaciones políticas inscritas para competir en el plano nacional tienen, en la práctica, un alcance reducido. Al analizar su quehacer en tres de las funciones centrales de los partidos en democracia –con base en las entrevistas a líderes– se constató que, pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva. Se limitan a mantener la sede central –cuando existe–, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas que por lo general se realizan en el Valle Central. La única excepción es el PASE, debido, probablemente, a que en gran medida su plataforma de acción gira en torno a su fracción parlamentaria y, dado que actualmente ese partido tiene la mayor representación legislativa desde su fundación (cuatro curules), puede suponerse que pasadas las elecciones la estructura partidaria no ha disminuido (Gómez-Campos et al., 2013; gráfico 5.6).

Al analizar la función de socialización política se observa una débil institucionalidad y una reducida operación partidaria. En general, las agrupaciones no se sostienen económicamente por su militancia, ya que ninguna de ellas tiene registros formales de sus miembros de base<sup>2</sup> y, por ende, no es posible diseñar esquemas de financiamiento basados en la membresía. Para estos efectos se usan modalidades informales y selectivas, que se apoyan en directivos, miembros de las estructuras internas y los representantes elegidos por el partido (sobre todo en diputaciones y alcaldías). La falta de un registro de militancia de base limita, además, la interacción y comunicación con quienes, en principio, conforman la agrupación. Acá es preciso distinguir entre el registro de militancia, y los registros que los partidos tienen sobre autoridades y miembros de sus estructuras internas: el primero es sistemático e incluye a la militancia del partido desde la base; el segundo es limitado

GRAFICO 5.6

### Reducción del partido político después de elecciones, según líderes entrevistados



Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

debido a que solo incluye a quienes desempeñan un puesto dentro de la organización partidaria (cuadro 5.8).

De igual modo, los esfuerzos para allegar nuevos miembros a la organización partidaria son informales y no orgánicos. El reclutamiento sucede primordialmente a través de miembros activos, invitaciones a actividades abiertas y publicidad. En los casos específicos del PASE y el PUSC los estatutos no definen con claridad los mecanismos que sirven a este propósito.

La evidencia también sugiere que los partidos dedican pocos recursos a la educación política de sus militantes. Solo en el Frente Amplio y Renovación Costarricense existen programas regulares de capacitación y formación ideológica, consistentes en su mayoría en talleres para miembros de estructuras internas y otros representantes. En el PRC, por ejemplo, se aprovechan las reuniones de los comités ejecutivos para desarrollar este tipo de actividades. En las demás agrupaciones el impulso a la instrucción política de la militancia es débil y se basa en actividades que se organizan de manera intermitente y descentralizada. En ningún caso se conoció una iniciativa vigente y sistemática en este campo. Ciertamente en el pasado existieron algunas en el PLN, el PUSC y el ML, con ayuda de la cooperación extranjera, pero esos esfuerzos fueron descontinuados.

La otra función de los partidos es la agregación de intereses, a través

de la vinculación con diversas organizaciones sociales. En esta materia es posible afirmar que no hay un solo partido de alcance nacional que cuente con una base social amplia y multi-sectorial. Todos los líderes consultados mencionaron la existencia de lazos entre sus agrupaciones y entidades de ámbitos muy específicos. En el PLN y el ML hay una relación predominante con organizaciones empresariales como cooperativas, cámaras y grupos que representan intereses particulares, como los porteadores en el caso del ML. En el FA la base principal la conforman los gremios de trabajadores y otros sectores de activismo social. El PASE tiene vínculos con organismos que trabajan por los derechos humanos y de las personas con discapacidad. En dos partidos, el PAC y el PUSC, solo se reportaron nexos aislados con organizaciones que no es posible caracterizar con la información recopilada. La situación del PRC es particular: es la única agrupación que tiene un nexo orgánico bien definido con grupos de la sociedad civil, específicamente con comunidades religiosas de orientación evangélica, que constituyen su base social e incluso definen su ideología.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral, las estructuras partidarias y la participación de sus miembros se activan cuando se trata de las tareas típicas de la competencia electoral. En ese período todas las agrupaciones, con excepción del PASE, realizan cambios en sus jerarquías y las decisiones pasan a ser tomadas por el comando de campaña o por un ente híbrido entre éste y el comité ejecutivo superior. Solo en el PASE el mando se mantiene en el Comité Ejecutivo. Y en cuanto a los componentes del gasto electoral, la publicidad destaca como el rubro principal en todos los partidos, salvo el PLN, donde ese lugar es ocupado por el transporte.

### Programas de gobierno: propuestas con pocas acciones concretas

Los programas de gobierno que los partidos políticos ofrecen a los votantes carecen, en la mayoría de los casos, de políticas concretas para resolver

CUADRO 5.8

## Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales. 2012-2013

Función	Variable	Indicador	Partido político							
			PLN	PAC	PUSC	ML	PASE	FA	PRC	
Socialización política	Registro de militancia <sup>a/</sup>	Registro formal de militantes								
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria								
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Reclutamiento de militancia	A través de militancia activa	✓	✓		✓				✓
		Actividades abiertas y publicidad	✓						✓	
		Casos aislados o no hay del todo			✓		✓			
	Mecanismos de formación ideológica	Continuos y centralizados								✓
		Intermitentes y descentralizados	✓	✓	✓	✓			✓	
		No hay					✓			
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Trabajadores							✓	
		Empresariales	✓			✓				
		Religiosas							✓	
		Sectoriales					✓	✓		
		Casos aislados		✓	✓					
	Actividades frecuentes del partido	Académicas y políticas	✓	✓	✓					
		Culturales							✓	
		Casos aislados o no hay del todo				✓	✓		✓	
Electoral	Instancia de mando partidario en elecciones	Comando de campaña	✓					✓	✓	
		Híbrido: Comité Ejecutivo y Comando Campaña		✓	✓	✓				
		Comité Ejecutivo mantiene el mando					✓			
	Principal rubro de gasto electoral	Publicidad		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		Transporte	✓							

a/ Incluye a toda la militancia del partido desde la base, y no solo a quienes ocupan un puesto dentro de la organización partidaria.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

los problemas identificados por ellos mismos. Esta deficiencia en la función electoral coincide con otra debilidad ya apuntada: se asignan pocos recursos al pensamiento y la formación político-partidaria.

Con el fin de analizar los antecedentes programáticos de las principales agrupaciones que participan en la actual campaña, se revisaron los planes de gobierno presentados para los comicios de 2010. En ellos se observa un predominio de objetivos políticos, pero sin el complemento de metas cuantitativas y acciones concretas.

En 2010, los nueve partidos inscritos a nivel nacional plantearon 282 propuestas programáticas en 21 áreas temáticas. Éstas contenían 2.406 objetivos políticos, pero en el 53% de ellos no se precisó la ruta de acción específica para su cumplimiento.

Hubo diferencias significativas entre partidos. El PASE y el PAC lograron mayor concreción en sus propuestas, con menos de un 25% de objetivos que no fueron acompañados por políticas. En las demás agrupaciones el balance fue negativo, con niveles particularmente altos en el PLN, el FA y el PRC, en los que la falta de políticas superó las tres cuartas partes de los objetivos. El PAP se quedó en el nivel más general, pues no propuso ni una sola política para alcanzar sus objetivos (cuadro 5.9).

También hubo contrastes en la cantidad de objetivos planteados. En un extremo está el PAC, que presentó el programa de gobierno con el mayor número de objetivos, 745, y en el otro se encuentra el PRC, cuyo proyecto contenía tan solo 33 objetivos.

La revisión de contenidos muestra que la política social fue el tema prioritario

en la campaña de 2010. Productividad y empleo, desigualdad y combate a la pobreza representaron el 20% y el 16% de los enunciados de los partidos, respectivamente. Otros asuntos y reformas urgentes fueron menos mencionados. Así por ejemplo, la infraestructura y la sostenibilidad de la seguridad social aparecieron en menos del 3% de las propuestas programáticas (gráfico 5.7).

### Gestión y representación política responsables

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance muestra que en 2012 el desempeño de la Asamblea Legislativa mejoró con respecto al año anterior. Sin embargo, con una visión de más largo plazo, el Congreso siguió registrando valores promedio en la mayoría de los indicadores analizados;

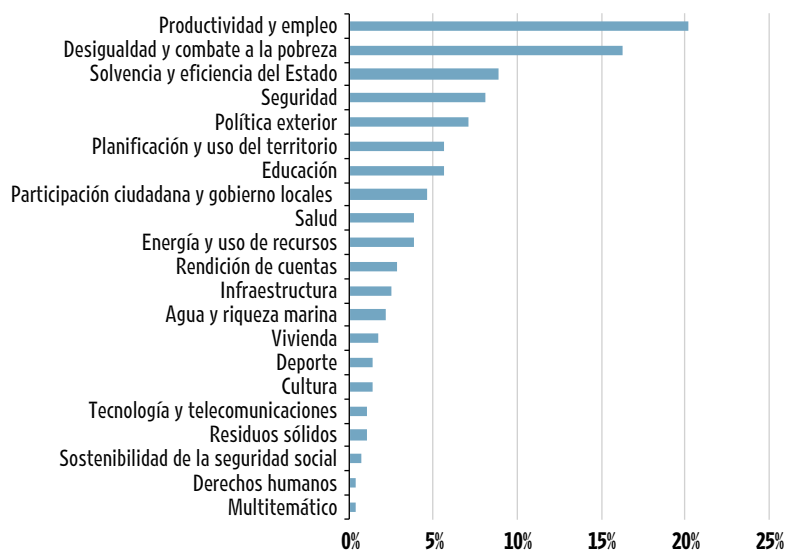
CUADRO 5.9

**Alcance de las propuestas programáticas de los partidos. 2010**

Partido	Objetivos	Metas	Políticas	Objetivos sin políticas (porcentaje)
PASE	169	9	20	11,2
PAC	745	22	90	23,2
PUSC	321	4	14	62,6
ML	547	5	42	70,0
PIN	126	1	10	73,8
PLN	270	25	7	78,1
FA	129	5	2	82,9
PRC	33	1	1	87,9
PAP	66	0	0	100,0
Total	2.406	72	186	53,3

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2013.

GRAFICO 5.7

**Propuestas programáticas de los partidos, según tema. 2010**

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2013.

El segundo aporte es el primer inventario que se realiza en el país de los mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, insu- mo que resulta especialmente útil en momentos en que buena parte del debate sobre la gestión del Estado se centra en las relaciones entre estos dos poderes. Los resultados muestran que existen al menos veintisiete mecanismos que norman esa vinculación, y que en su gran mayoría se activan por iniciativa política de las partes involucradas, de modo que la calidad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo parecen depender más de la habilidad y responsabilidad de los representantes elegidos, y menos de los procedimientos creados para ese fin.

### Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio

En términos de desempeño, la legislatura 2012-2013 ha sido la mejor en los tres años transcurridos desde que inició funciones el Congreso en su conformación actual. Vale anotar que también fue el año que el oficialismo, a través de una coalición de partidos, retomó el control del Directorio Legislativo.

En efecto, durante ese período no solo se promulgó una gran cantidad de legislación sobre desarrollo humano, sino que se redujo el número de leyes en las que hay “promesa democrática sin sustento económico” y se observó mayor relación entre la normativa aprobada y los temas señalados como prioritarios por diversos sectores de la opinión pública. Estos resultados pusieron al Congreso, otra vez, cerca de los valores promedio en los indicadores que se utilizan para evaluar su quehacer. No obstante, también hay que apuntar que no hubo cambios sustantivos con respecto a la tendencia de los últimos veinte años. El desempeño legislativo en la legislatura 2012-2013 fue mejor que el de los dos años anteriores, pero no muy diferente de los valores promedio.

El análisis que se realiza en esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del número y el tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el

además persistió su desconexión con las demandas de la sociedad y se mantuvo la práctica de aprobar leyes garantistas, que reconocen derechos ciudadanos sin proveer las fuentes de recursos para el cumplimiento de los nuevos mandatos. Mientras esta práctica no se erradique, será difícil que la legislación promulgada tenga los efectos que se pretende sobre el bienestar general y el desarrollo humano.

En esta entrega se presentan dos nuevos aportes relacionados con el que-

hacer legislativo. El primero analiza el aumento que han registrado en los últimos años las exoneraciones fiscales impulsadas principalmente desde el Congreso, lo cual sugiere que tales beneficios no responderían, al menos de manera explícita, a objetivos políticos definidos por el Poder Ejecutivo. El origen partidario además muestra que en la mayoría de los casos la iniciativa se ha gestado en la fracción del PLN, sobre todo en cuatro de los gobiernos libera- cionistas que han existido desde 1953.

más importante— indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio. Esta información se complementa con el cálculo de los tiempos promedio de aprobación de las leyes, para estimar el nivel de complejidad del proceso legislativo.

Un segundo criterio es lo que en este Informe se denomina análisis de la oferta y demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de leyes que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Además se mide la “potencia” de esa demanda.

El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza cada una de las leyes aprobadas para determinar si generan obligaciones al Estado o amplían derechos ciudadanos y si proveen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

### Congreso actual es uno de los más productivos en legislación sustantiva

El cuerpo de legisladores y legisladoras que inició funciones en 2010 es

el que ha aprobado la mayor cantidad de leyes de las últimas tres administraciones. Esto se constata al comparar la productividad en las primeras tres legislaturas de cada gobierno: en la administración Chinchilla se promulgaron 303 leyes, frente a 211 en la administración Arias y 166 en la Pacheco de la Espriella.

Lo mismo sucede al analizar el tipo y alcance de la legislación, ya que en la presente administración se ha aprobado la mayor cantidad de leyes sustantivas, entendidas como aquellas que tienen relación directa con el desarrollo humano sostenible (cuadro 5.10). El período 2012-2013, en particular, fue el más productivo en este sentido: de las 97 leyes promulgadas en esta tercera legislatura, 47 (49%) fueron de tipo sustantivo. Entre ellas se distinguen la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial (n° 9078), comentada en anteriores entregas de este Informe por el amplio debate nacional que suscitó y los errores cometidos en la aprobación de versiones previas; la Ley de Regulación del Derecho de Petición (n° 9097) dirigida al mejoramiento de la transparencia en la administración pública, y la Ley 9127, que autorizó al Poder Ejecutivo la suscripción de un contrato de préstamo para financiar la modernización del puerto de Moín.

La duración promedio es uno de los indicadores que ayudan a entender la complejidad de los procesos de discusión, negociación y, finalmente, promulgación de las leyes. El procedimiento para obtener ese dato es sencillo: consiste en calcular el tiempo promedio que estuvo en la corriente parlamentaria la legislación aprobada en un año determinado. Tiempos promedio más altos serían indicativos de una normativa y un trámite más complejos, con respecto a otras leyes y procesos más expeditos.

En el *Decimotercero Informe Estado de la Nación* (2012) se compararon las segundas legislaturas de los últimos seis gobiernos y se concluyó que la administración Chinchilla Miranda fue la más lenta, pues en el período 2011-2012 el tiempo requerido para la aprobación de las leyes fue de 28,2 meses. En la legislatura 2012-2013 ese plazo se redujo a 23,9 meses, pero siguió siendo alto —el segundo más alto, solo superado por la tercera legislatura de la administración Arias— en relación con las terceras legislaturas de las últimas seis administraciones (gráfico 5.8).

### Legislación es más pertinente para el desarrollo humano

En este apartado se examina la relevancia de las leyes que se aprueban todos los años, medida a través de su

CUADRO 5.10

#### Leyes aprobadas en las primeras tres legislaturas, por administración, según tipo de legislación. 2003-2013 (porcentajes)

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella			Arias Sánchez			Chinchilla Miranda		
	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Legislación sustantiva <sup>a/</sup>	36,5	21,0	46,7	22,7	24,5	43,7	28,3	35,5	48,5
Convenios y tratados internacionales	18,9	9,7	10,0	13,3	14,3	23,0	34,5	22,6	13,4
Presupuestos	2,7	8,1	10,0	2,7	6,1	4,6	2,7	1,1	3,1
Legislación secundaria <sup>b/</sup>	41,9	61,3	33,3	61,3	55,1	28,7	34,5	40,9	35,1
Total absoluto de leyes	74	62	30	75	49	87	113	93	97

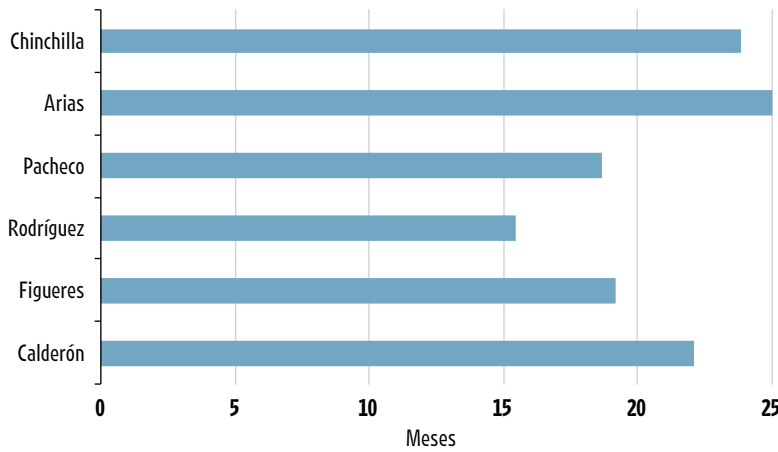
a/ Legislación que tiene impacto directo sobre el desarrollo humano y acuerdos internacionales que, por su alcance, influyen sobre la política doméstica en asuntos también relacionados con el desarrollo humano, tales como derechos humanos, legislación fiscal, tratados comerciales o conservación ambiental,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

b/ La legislación secundaria incluye: autorizaciones locales, legislación circunstancial, declaraciones y benemeritazgos, exenciones, amnistías, condonaciones y derogaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.8

**Duración promedio de la legislación aprobada en terceras legislaturas, según administración**



Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

CUADRO 5.11

**Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2012-2013**

	Legislación aprobada	Legislación no aprobada	Total	Agenda no aprobada 78%
Demandada	23	80	103	
No demandada	32			
Total	55			
<b>Implementación fuera de agenda</b>	<b>58%</b>			

Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

relación con la agenda de legislación demandada por sectores expertos y los principales formadores de opinión pública del país. Además se determina la pertinencia de esa normativa desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Esta metodología se utilizó por primera vez en 2008 y fue propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) al Programa Estado de la Nación.

El análisis comienza por determinar la oferta legislativa, esto es, los proyectos aprobados por el Congreso, considerando solo la legislación sustantiva y los tratados internacionales que tienen impacto sobre el desarrollo humano. La segunda variable es la demanda legislativa, o “agenda potencial de implementación”, entendida como el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de

ser promulgadas en el período de estudio (Feoli, 2009) y que, a juicio de la opinión pública, eran prioritarias para el país.

La agenda potencial se construye a partir de dos fuentes de información. La primera es una recopilación de los temas legislativos más abordados en las páginas editoriales de tres de los principales medios de comunicación escrita del país: *La Nación*, *el Diario Extra* y *La República*. Sin pretender reducir la opinión pública a estos tres medios, la selección permite obtener una lectura general de los asuntos más relevantes que se discuten a nivel nacional, desde la perspectiva de tres periódicos que tienen enfoques muy distintos en sus líneas editoriales.

La segunda fuente de información es una consulta por vía electrónica, que

en esta ocasión fue respondida por 33 expertos de reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva (Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013). La selección de personas no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes. Como sostiene Feoli (2011), los datos que se presentan en esta sección deben verse como una base –limitada– de inferencia y comparación, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas por el Congreso.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, es oportuno recordar que los medios de comunicación masiva, en su función forjadora de opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran más relevantes y sobre los que creen que el país necesita legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la agenda resultante procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. Sin embargo, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de prensa (Feoli, 2009).

Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas, independientemente de las posiciones, a favor o en contra, que hayan asumido las partes involucradas en su discusión.

En la legislatura 2012-2013, de 103 iniciativas incluidas en la “agenda potencial”, 23 se convirtieron en leyes, lo que representa apenas un 22% de coincidencia entre la oferta y la demanda legislativas. En otras palabras, 80 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por el Congreso. Esto dio lugar a una brecha de 78% entre ambos indicadores (cuadro 5.11). No obstante, este resultado fue mejor que el de la legislatura 2011-2012, en la que el 86% de las demandas no tuvo eco en la Asamblea Legislativa.

Un indicador adicional de esta relación se obtiene al restringir el análisis a las leyes sustantivas y los tratados

internacionales que sí fueron aprobados, y cotejar cuántos de ellos también fueron señalados como prioritarios por la opinión pública. Esto mide la pertinencia de la legislación desde la perspectiva del desarrollo humano.

Aunque la Asamblea Legislativa no está obligada a seguir estrictamente el mandato de la opinión pública, si esta última considera necesaria una alta proporción de lo que se aprueba, podría entenderse que la legislación es prioritaria para el país y pertinente en términos de desarrollo humano.

Hay años en los que, en efecto, se registró un alto porcentaje de coincidencia entre ambos indicadores. Por ejemplo, en el período 2007-2008 el 60% de las leyes aprobadas fue pertinente para el desarrollo humano de acuerdo con el criterio aquí utilizado (cuadro 5.12), en contraste con el exiguo 21% que se registró en los años legislativos 2009-2010, último de la administración Arias, y 2011-2012, segundo de la administración Chinchilla.

La legislatura 2012-2013 logró un 42% de pertinencia, un valor intermedio, pero superior a los de los dos años previos. De hecho, la actual conformación del Congreso es la única que supera el promedio de la serie histórica 2007-2013, que es de 37%. Vale recordar que esta fue la legislatura en que el oficialismo recuperó el control del Directorio Legislativo, luego de que en el período 2011-2012 éste fuera comandado por la “Alianza por Costa Rica” de los partidos de oposición. Como se reportó en el Decimotavo Informe, el dato de pertinencia de ese año fue uno de los más bajos registrados.

#### Temas demandados con mayor potencia fueron atendidos por el Congreso

Otro componente de la evaluación sobre la coincidencia en las prioridades del Congreso y de la sociedad es la potencia de la demanda, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o rechazo de una ley (recuadro 5.4).

Con base en este indicador se puede afirmar que, en términos globales, la legislatura 2012-2013 fue congruente

CUADRO 5.12

#### Comparación entre la legislación demandada y no demandada por la opinión pública. 2007-2013

Legislatura	Legislación aprobada			Porcentaje de pertinencia
	Demandada	No demandada	Total	
2007-2008	12	8	20	60,0
2008-2009	14	17	31	45,2
2009-2010	11	42	53	20,8
2010-2011	14	29	43	32,6
2011-2012	10	37	47	21,3
2012-2013	23	32	55	41,8
Promedio				36,9

Fuente: Gómez-Campos, 2013 y Murillo-Chinchilla, 2013 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

RECUADRO 5.4

#### Potencia de la demanda legislativa

En el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se agregó al análisis de la brecha entre la oferta y la demanda legislativas el indicador de “potencia de la demanda”, que tiene tres componentes:

- **Visibilidad:** corresponde a la cantidad de veces que un tema es abordado en los editoriales de *La Nación*, *La República* y el *Diario Extra*, durante todo el año en estudio.
- **Direccionalidad:** revela el grado de acuerdo -o desacuerdo- que cada iniciativa suscitó en la opinión pública.
- **Certeza:** es la suma de las posiciones a favor y en contra, dividida entre la visibilidad, lo que genera una proporción de la direccionalidad con respecto a la visibilidad. Por ejemplo, cuando la direccionalidad para la aprobación de una iniciativa es toda a favor, la certeza es igual a 1, es decir, hay completa certeza que la opinión pública apoya su aprobación.

La ponderación entre los tres componentes permite obtener un número indicativo de la potencia de la demanda, es decir, cuán fuerte es el interés público en determinado tema y, por ende, el grado de acuerdo en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios. Este procedimiento brinda información para estimar el costo político que representaría

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

Así por ejemplo, en 2011 el proyecto de ley con mayor visibilidad fue el de Solidaridad Tributaria, conocido como “Plan Fiscal”. Este tema fue mencionado por la prensa en 54 ocasiones: 17 fueron a favor, 31 en contra y 6 reflejaron una posición neutra. La direccionalidad tuvo un valor de -14, es decir, el mayor acuerdo se dio en torno al rechazo. Luego se comprobó que la certeza acerca de ese criterio ascendía a 0,89. Por lo tanto, la potencia de la demanda fue de -756 (negativo), indicador de una fuerte oposición al proyecto, tal como se pudo comprobar durante ese año.

En el 2012 el proyecto con mayor visibilidad fue el de la Ley de Tránsito por Vías Terrestres, con 17 menciones. De ellas, 16 fueron a favor y una reflejó una posición neutra; no hubo ninguna manifestación en contra. La direccionalidad ascendió a 16 (positivo) y la certeza fue de 0,94 (casi igual a 1). En este caso la potencia de la demanda fue de 272, o sea, la opinión pública pidió con fuerza la aprobación de la ley, aunque no con tanta intensidad como en el rechazo al “Plan Fiscal”.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2012 y 2013.

con la potencia de la demanda, pues aprobó tres de las cinco leyes más reclamadas por la opinión pública, a saber, la Ley de Tránsito, la reforma a varios artículos del Código Penal para revertir los efectos de la llamada “Ley Mordaza” –aprobada al inicio de esta misma legislatura– y la “Ley de interpretación auténtica de la ley de incentivos para los profesionales en Ciencias Médicas”. En cambio, no fue atendida la demanda por la reforma al Reglamento Legislativo, que se mantiene como una de las solicitudes más reiteradas, y una reforma al Código Electoral en aspectos relacionados con el financiamiento político.

Finalmente cabe señalar que, de las ocho leyes más importantes aprobadas durante el año en estudio, solo en dos la Asamblea Legislativa se apartó del clamor social que promovía su rechazo: la “Ley de regulaciones especiales sobre la aplicación de la ley de impuesto sobre bienes inmuebles, para terrenos de uso agropecuario” y la modificación del Código Penal que dio origen a la “Ley Mordaza”. En otros siete proyectos en los que la potencia de la demanda es alta, el Congreso tiene una deuda pendiente con la opinión pública (gráfico 5.9); además de la reforma al reglamento legislativo y la normativa sobre financiamiento de las campañas

políticas –antes mencionadas– esperan trámite dos iniciativas en materia de derechos humanos y tres relacionadas con la producción de energía. Queda por ver si se dará alguna respuesta en la siguiente legislatura.

Disminuye la “promesa democrática sin sustento económico”

Como se explicó anteriormente, este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico” a la práctica de aprobar legislación que amplía las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato institucional, sin proveer los recursos necesarios para cumplir con esos mandatos. Esto genera presiones sobre la institucionalidad democrática, pues la falta de recursos se traduce en incapacidad para cumplir con lo dispuesto en las nuevas leyes y, por ende, con las expectativas de la ciudadanía. La situación se agrava en el actual escenario de contención del gasto público, como resultado del déficit fiscal. Por ello es importante que cualquier ampliación de las competencias del Estado identifique claramente la base económica que permitirá la correcta aplicación de la norma. Otros países latinoamericanos han tomado

medidas que buscan corregir esta práctica, entre ellos Chile, Perú y Venezuela (Arias, 2012).

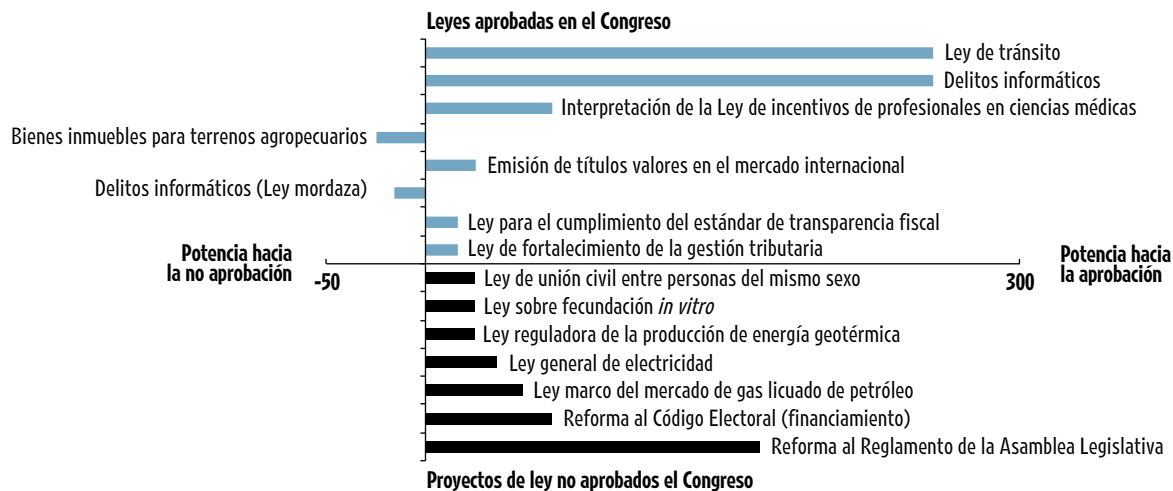
Todos los años, este capítulo hace una revisión de las leyes promulgadas en el período bajo análisis, para determinar cuántas de ellas caen en la categoría de “promesa democrática”. Para ello se utilizó información del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que construyó una base de datos con información de las segundas y terceras legislaturas desde la administración Calderón Fournier (1990-1994). A la fecha hay registros para doce años legislativos, que permiten evaluar con amplitud histórica la regularidad en el uso de la práctica aquí comentada.

Para la legislatura 2012-2013, los datos indican que un 53% de las leyes aprobadas correspondió a “promesa democrática sin sustento económico”. Ese valor es muy similar al promedio general, pero representa un descenso significativo con respecto al año anterior, cuando se registró la cifra más alta de la serie histórica (68%; cuadro 5.13).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO, véase Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRAFICO 5.9

Potencia de la demanda legislativa<sup>a/</sup>, según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2012-2013



a/ La potencia de la demanda refiere a la intensidad con que la opinión pública pide la aprobación o el rechazo de cada proyecto. Valores negativos en el eje X indican que el criterio predominante entre la ciudadanía es el rechazo. Consecuentemente, valores positivos en el mismo eje indican un apoyo mayoritario a la aprobación de la ley.



CUADRO 5.13

**Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos. Segundas y terceras legislaturas, últimas seis administraciones**

Año <sup>a/</sup>	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones <sup>b/</sup> (absoluto)	No requiere recursos (porcentaje)	Asigna o reasigna recursos (porcentaje)	No asigna recursos (porcentaje)
1991-1992	30	30,0	16,7	53,3
1992-1993	24	0,0	50,0	50,0
1995-1996	58	13,8	22,4	63,8
1996-1997	52	25,0	36,5	38,5
1999-2000	75	12,0	28,0	60,0
2000-2001	56	19,6	30,4	50,0
2003-2004	20	35,0	25,0	40,0
2004-2005	17	35,3	29,4	35,3
2007-2008	26	23,1	26,9	50,0
2008-2009	57	10,5	38,6	50,9
2011-2012	50	8,0	24,0	68,0
2012-2013	58	20,7	25,9	53,4
Promedio				51,1

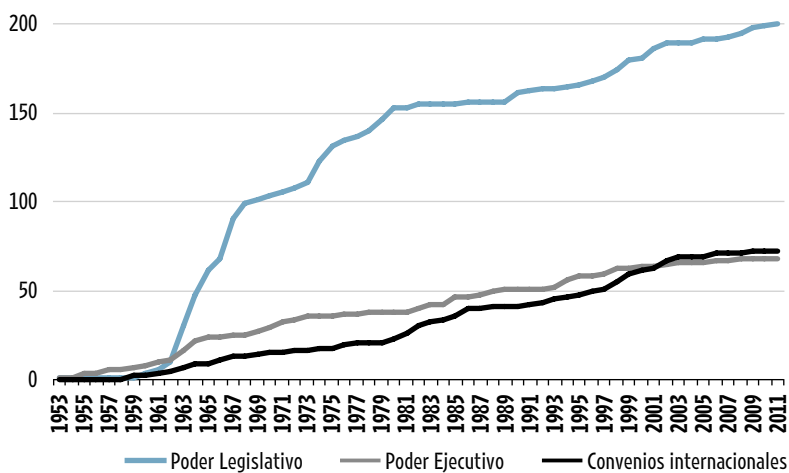
a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).

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

Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

GRAFICO 5.10

**Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según origen de la iniciativa**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

**Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo**

Las exoneraciones fiscales<sup>3</sup> son instrumentos de política pública que dispensan –total o parcialmente– del pago de impuestos a ciertas actividades que, de otro modo, serían objeto de obligaciones tributarias. En el capítulo 3 de este Informe se presenta un análisis sobre este tema, con información reunida por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, en una base de datos que abarca el período 1950-2013 y 340 leyes vigentes relacionadas con las exoneraciones<sup>4</sup>. En este apartado se complementa ese análisis con una exploración sobre los actores que impulsaron esa legislación, a fin de determinar si es posible identificar responsabilidades políticas en el régimen de exenciones que tiene el país.

El artículo 123 de la Constitución Política señala que la iniciativa para formar las leyes compete a los miembros electos de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de Gobierno<sup>5</sup>. Sin embargo, para efectos de esta investigación se adicionó una categoría denominada “convenios internacionales”, debido a que los tratados o convenios que contienen exoneraciones son compromisos de orden internacional, cuya variación o derogación implica un acuerdo entre los países adscritos a ellos. En esta clase de proyectos la iniciativa recae sobre el Poder Ejecutivo, que promueve, negocia y firma los convenios (Vega, 2013).

La evidencia recopilada muestra que la mayor cantidad de leyes identificadas<sup>6</sup> fue iniciativa del Poder Legislativo: el 59% (200 proyectos). El Poder Ejecutivo presentó el 20% (68) y el restante 21% (72) corresponde a convenios internacionales (gráfico 5.10). Estos datos sugieren que la mayoría de las exoneraciones fiscales aprobadas no ha respondido en forma explícita a metas de política pública definidas por el Poder Ejecutivo, sino a una dinámica impulsada desde el Legislativo (Vega, 2013).

Al analizar el origen partidario de las leyes de iniciativa legislativa, se constata que el 56% (111) corresponde

a propuestas del PLN. Un 22% (45) fue impulsado por las bancadas de Unión Nacional y del PUSC, un 21% (42) por diputados de varias agrupaciones y el restante 1% (2) por Fuerza Democrática, o bien por fracciones unipersonales<sup>7</sup> (gráfico 5.11). Los partidos políticos que surgieron a partir de la ruptura del bipartidismo (ML, PAC y PASE) no han presentado proyectos que contengan exoneraciones. Se requiere mayor estudio para precisar los motivos de esta situación.

Cabe resaltar que las administraciones de Orlich Bolmarcich, Trejos Fernández y Figueres Ferrer (segunda y tercera) registran la mayor concentración de iniciativas provenientes del PLN, que en tres ocasiones coincidieron con gobiernos de ese partido. En el período 1982-1990 (administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez) no se aprobó ninguna ley con exenciones fiscales propuesta por la fracción liberalista.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES EN COSTA RICA, véase Vega, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Aporte especial: Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo han estado en el centro del debate sobre los problemas de gestión política del país, sobre todo a partir de 2002, con el incremento del número de partidos representados en la Asamblea Legislativa, que puso fin a una conformación predominantemente bipartidista.

En la presente administración el tema ha cobrado mayor relevancia. Hacia el final de 2012 e inicios de 2013 el Ejecutivo presentó al Congreso varias propuestas de reforma al sistema político, como parte de un debate de mayor alcance sobre la efectividad de ese sistema para hacer la “entrega efectiva” de política pública, con altos niveles de legitimidad y buenas relaciones entre los tres poderes de la República.

Las propuestas fueron fruto del trabajo realizado por la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática –conocida como Comisión de Notables– convocada en 2012 por la presidenta Chinchilla. Entre ellas destaca la recomendación de adoptar un régimen semiparlamentario, lo que implicaría, entre otras cosas: crear la carrera parlamentaria, aumentar el número de diputados, establecer la

disolución anticipada del Congreso por parte del Ejecutivo y la censura con destitución de ministros por parte del Congreso. Obviamente, todo esto supondría cambiar los actuales mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Sin embargo, es poca –o nula– la literatura producida recientemente en el país sobre las formas de vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Más aun, no existe siquiera un listado de los mecanismos que regulan las relaciones entre ellos y que son la base institucional del principio de frenos y contrapesos entre poderes. Esta sección busca, precisamente, hacer una aproximación al tema y presentar por primera vez un inventario de esos mecanismos. Esto permite no solo mostrar la variedad y naturaleza de esos instrumentos, sino también producir más evidencia empírica para entender el problema de gobernanza –o ingobernabilidad– que aqueja al país.

Para realizar el inventario se utilizaron dos fuentes de información que contienen las reglas esenciales en esta materia: la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Los mecanismos formales que allí se establecen son complementados por los canales informales que se usan en la cotidianidad de la relación Ejecutivo-Legislativo<sup>8</sup> (Alfaro y Zúñiga, 2013). Así pues, los mecanismos identificados pueden clasificarse de acuerdo con su naturaleza (formal o informal), su forma de activación (por procedimiento o por acción política), o bien por el efecto que generan entre los poderes (control o colaboración).

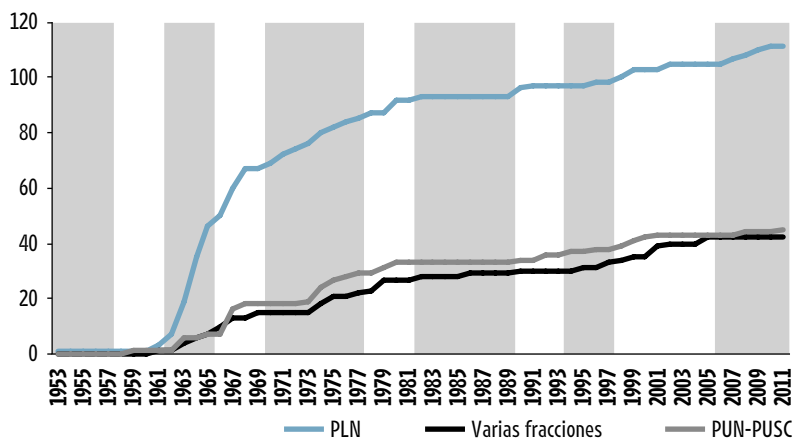
Con respecto a la naturaleza, los mecanismos son formales cuando están regulados expresamente en alguna de las fuentes consultadas. Los informales no están escritos, pero son parte de las prácticas cotidianas, o bien de las relaciones que es posible establecer sin transgredir la normativa sobre el tema.

En cuanto a la forma de activación, existen dos vías:

- **Activación por procedimiento:** son los mecanismos que se activan de manera predeterminada, de acuerdo

GRAFICO 5.11

#### Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según fracción legislativa proponente<sup>a/</sup>



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

con el procedimiento legislativo. Son de uso regular e independiente de la voluntad de los miembros del Legislativo y el Ejecutivo, de modo que su aplicación no requiere negociación. Un ejemplo es el Informe Presidencial que se presenta el 1º de mayo de cada año.

- **Activación por decisión política:** son los mecanismos que se activan por iniciativa de alguno de los dos poderes. Por lo general se usan para generar espacios de negociación, o bien como reacción a decisiones u omisiones. Interpelar a un ministro y dar vía rápida a proyectos de ley, como resultado de negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, son dos ejemplos de este tipo de instrumentos.

Cabe anotar que los mecanismos del segundo grupo son más dinámicos, por cuanto promueven espacios para la negociación y el diálogo entre poderes. Su uso depende más de la habilidad política y el tipo de relaciones que

existen de previo entre los actores, y no tanto del procedimiento. Es decir, la forma y los resultados de su empleo están vinculados a la responsabilidad política y la prudencia de los representantes del Ejecutivo y el Legislativo.

Una primera revisión del inventario indica que existen al menos veinticuatro mecanismos de vinculación formal y tres vías informales. De los primeros, nueve se ponen en marcha de manera predeterminada por el procedimiento legislativo y los restantes quince se activan por decisión política, ya sea para la negociación o la reacción, cuando alguno de los miembros del Ejecutivo o el Legislativo así lo determina. Los tres mecanismos informales operan como resultado de una decisión política (cuadro 5.14).

Un examen más detallado muestra el predominio de los mecanismos activados por decisión política. En tal sentido, las buenas o malas relaciones entre ambos poderes están directamente asociadas a la voluntad política y la forma de utilizar los mecanismos, y no solo a la calidad de estos últimos.

En suma, esta primera aproximación da cuenta de que la vinculación entre el Legislativo y el Ejecutivo ocurre más por iniciativa de los actores involucrados y menos por vías procedimentales. La primera puede darse o no, las segundas se dan con regularidad. En consecuencia, la responsabilidad y la prudencia en el uso de los mecanismos existentes condiciona, en buena medida, el resultado de las relaciones entre ambos poderes. Merece un estudio más pormenorizado valorar si, para mejorarlas, se requiere establecer más canales de tipo procedimental, que aseguren una comunicación más periódica y menos dependiente de la voluntad de las partes.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **MECANISMOS DE CONTROL Y COLABORACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO**, véase Alfaro y Zúñiga, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.14

### Mecanismos formales e informales de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, según forma de activación

Tipo	Forma de activación	
	Por procedimiento	Por decisión política: negociación y reacción
<b>Formales</b>	Comunicación de apertura de sesiones Iniciativa legislativa Sanción y publicación de leyes Rendir cuentas de acciones durante suspensión de garantías individuales Informes anuales de Presidente y Ministros Informe de salida del país al Presidente Debate sobre el informe de la Presidencia del 1 de mayo Control político diario en el Plenario Órgano de alzada por recursos de insistencia ante rechazo de presupuestos de Supremos Poderes, Municipios e Instituciones autónomas	Mociones de orden Mantenimiento del Quórum Presencia e intervención del Ministro en el Plenario y en Comisiones Plenas Presencia e intervención de Ministros y funcionarios en Comisiones Legislativas Mociones de fondo y reiteración Vía rápida a proyectos de ley Levantamiento de fueros y suspensión del ejercicio del cargo Designación de diputados como ministro de gobierno Veto y resello Informe del Presidente sobre reforma constitucional parcial Informes del Ejecutivo a solicitud de la Asamblea Interpelación de ministros y moción de censura Investigación en Comisiones Legislativas Informes de investigación de comisiones al Plenario Voto en contra del presupuesto (no implica rechazo)
<b>Informales</b>		Intercambio de apoyos / Captación Reuniones de Diputados con el Ejecutivo Uso de medios de comunicación al alcance del Diputado

Fuente: Elaboración propia a partir de Alfaro y Zúñiga, 2013.

## Convivencia ciudadana

El balance del 2012 con respecto a la convivencia ciudadana es positivo desde el punto de vista social, pero negativo para la legitimidad del sistema político. Positivo porque hubo una alta movilización de diversos sectores y grupos de la sociedad, los cuales se manifestaron sobre distintos temas y de modo constante. La ciudadanía costarricense muestra vitalidad y dinamismo político-social. Eso es bueno, incluso a pesar de que se expresa de manera poco coordinada y con serias fallas de las mismas organizaciones civiles para canalizar eficientemente sus demandas. Pero es negativo para la legitimidad del sistema político –y del gobierno de turno– porque la alta movilización da cuenta de un descontento ciudadano que la institucionalidad democrática no ha logrado atender. Ese descontento, además, ha pasado de la demostración pasiva –mediante el abstencionismo y el bajo apoyo al sistema político– a la acción colectiva expresada en peticiones, huelgas, protestas y bloqueos callejeros, entre otros.

Adicionalmente, la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación da cuenta de que el país pasa por el episodio de conflictividad más largo de los últimos diecinueve años, el cual, a marzo de 2013, parecía no haber culminado (recuadro 5.5). El efecto de esta tensión entre ciudadanía y Gobierno es nocivo, pues da lugar a un escenario de conflictividad sostenida por varios meses, un gobierno con niveles de apoyo y legitimidad cada vez más bajos y una democracia que ve erosionada sus fortalezas históricas, al ser incapaz de atender con agilidad el clamor ciudadano.

La información disponible abre la posibilidad de ulteriores análisis sobre al menos dos temas relevantes asociados a ese escenario: los factores que determinan la conflictividad social y la relación entre la ciudadanía y la institucionalidad democrática, debido a que la primera cada vez más parece optar por la acción colectiva para hacerse escuchar, en lugar de emplear los mecanismos institucionales creados para ese fin.

### RECUADRO 5.5

#### Episodios de conflictividad registrados en la base de acciones colectivas actualizada al 2013

Al igual que en ediciones anteriores, para este Decimonoveno Informe se realizaron varias modificaciones a la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación. Se incluyeron los registros del año en estudio (2012) y se amplió la información un año hacia atrás (1994) y tres meses hacia adelante (marzo de 2013). De esta forma, la base cuenta con datos de diecinueve años y tres meses, lo cual permite realizar, además del seguimiento usual, análisis de períodos de gobierno completos, abarcando las últimas cinco administraciones.

A partir de estas modificaciones, este año se efectuó una lectura más amplia de las acciones colectivas, con el propósito de entender mejor los actores y motivos de la coyuntura de amplia protesta ciudadana que vive el país. Para ello se identificaron los principales episodios de conflictividad de los últimos diecinueve

años, considerando el promedio mensual de movilizaciones, para los 231 meses sobre los que existen registros.

Un episodio de conflictividad es entendido como la unión de un “pico” de protesta y una alta conflictividad en los meses adyacentes. A su vez, el “pico” de protesta se define como el mes en que el número de acciones colectivas supera en más dos desviaciones estándar el promedio, que según los registros de la base de datos asciende a 88. Esta es una forma sencilla y efectiva de determinar cuándo un mes tuvo niveles particularmente altos con respecto a todos los datos recopilados. También se identifican los meses de alta conflictividad, que son aquellos en los que el nivel de protesta fue superior al promedio general de 35 acciones colectivas por mes, y que fueron contiguos a un “pico” de protesta.

#### Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos

La actualización de la base de datos de acciones colectivas arrojó un nuevo hallazgo: el 2012 marcó el punto de mayor intensidad de la protesta social de toda la serie histórica, con 781 movilizaciones, muy por encima de las cifras reportadas en 1995 (756) y 2004 (651). Al igual que en 2011, no hubo un hecho específico que motivara las protestas, ni tampoco una única expresión de descontento. Todo lo contrario, las manifestaciones se dieron a lo largo de todo el año y de manera intensa. De hecho, desde que existen registros solo en 2012 la movilización social de cada uno de los doce meses del año fue superior al promedio mensual (gráfico 5.12).

En el período 1994-2012 se contabilizaron en promedio 35 acciones colectivas por mes. Por lo general, el primero y el último trimestre del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad. Pero en 2012 ese patrón se

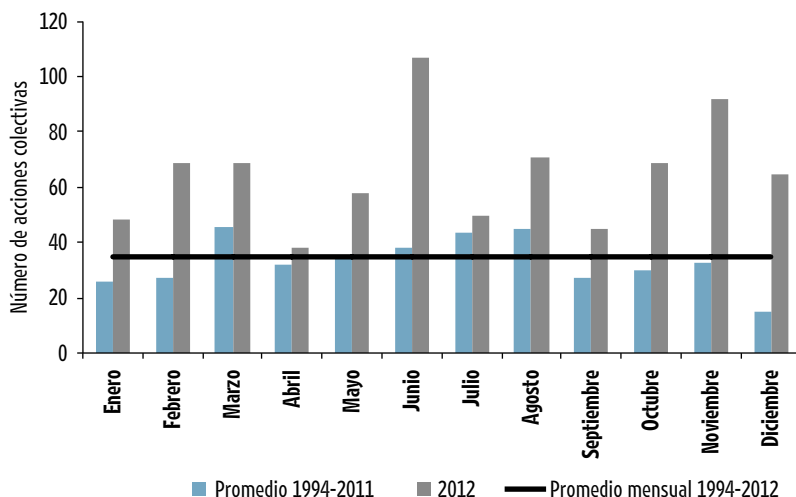
modificó por completo: la movilización se dio de manera constante todos los meses, incluso con intensidades superiores al promedio registrado desde 1994, y fue particularmente alta en junio y noviembre.

La ciudadanía se movilizó por temas recurrentes que tuvieron sus primeras expresiones en 2011: el llamado “Plan Fiscal”, la crisis financiera de la CCSS, la seguridad social en general, y la demanda por mejores servicios de salud e infraestructura en diversos lugares del país. Las protestas más significativas tuvieron lugar en San Ramón, Grecia y otros cantones de la región de Occidente, y luego generaron movilizaciones más amplias en contra de la concesión de la carretera a San Ramón, que se prolongaron hasta inicios del 2013.

En junio protestaron los trabajadores de los muelles de Limón y del hospital Tony Facio, por la concesión de los puertos y otros problemas comunales de la zona atlántica. Además se

GRAFICO 5.12

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



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

manifestaron el gremio de los portea-  
dores, los sindicatos del ICE por el pro-  
yecto de Ley de Contingencia Eléctrica,  
y los productores agropecuarios por el  
proyecto de ley que modifica el pago del  
impuesto a los bienes inmuebles, entre  
otros (Ramírez, 2013).

En la segunda parte del año se hizo  
sentir la voz de los movimientos de  
diversidad sexual solicitando el reco-  
nocimiento de sus derechos, en mani-  
festaciones que se intensificaron en  
reacción a declaraciones del diputado  
del Partido Renovación Costarricense.  
Éste, ocupando la presidencia de la  
Comisión de Derechos Humanos de la  
Asamblea Legislativa, externó fuertes  
opiniones contra la población homo-  
sexual.

Otras movilizaciones fueron promo-  
vidas por sectores sindicales ante la  
propuesta del Ejecutivo, de una ley  
de salario único para modificar la  
estructura salarial del sector públi-  
co. Finalmente, otras dos motivaciones  
fueron parte de las principales protes-  
tas del año: conflictos por la tenencia de  
la tierra en zonas rurales e indígenas, y  
el rechazo a la pretensión de empresas  
privadas de sembrar y experimentar  
con maíz transgénico en la provincia de  
Guanacaste (Ramírez, 2013).

Para esta entrega del capítulo, ade-  
más del año en estudio se actualizó

la información de acciones colectivas  
hasta el primer trimestre del 2013. Esto  
permitió observar que la intensidad  
de la movilización no se redujo en ese  
período: en enero se registraron 88  
protestas, en febrero hubo un “pico”  
de 109 y en marzo la cifra llegó a 63.  
Esto indica que el país se encuentra  
en un episodio de conflictividad social  
que se ha mantenido por más de un  
año, tal como se detalla en el siguiente  
apartado.

**Se registra el episodio de  
conflictividad social más largo en  
diecinueve años**

Como ya se mencionó, históricamente  
en Costa Rica se produce un promedio,  
de 35 acciones colectivas por mes. Sin  
embargo, en los últimos tres años se  
han registrado cambios considerables.  
De los 231 meses analizados (de enero  
de 1994 a marzo de 2013), solo en el  
17% se dieron episodios de conflictivi-  
dad con niveles superiores al prome-  
dio general (cuadro 5.15). No obstante,  
más de la mitad de esos períodos de  
conflictividad ha ocurrido a partir del  
2011. Esta es una clara señal de que la  
protesta ciudadana se ha intensificado  
en años recientes.

Desde 1994 han ocurrido cinco episo-  
dios de conflictividad (según la defini-  
ción ya presentada en el recuadro 5.5),

CUADRO 5.15

**Comparación de acciones  
colectivas registradas por mes,  
según nivel de conflictividad.  
1994-2013**

(promedio mensual)

Nivel de conflictividad	Meses	Porcentaje
Normal <sup>a/</sup>	147	63,6
Moderado <sup>b/</sup>	44	19,0
Episodios de conflictividad	40	17,3
“Pico” <sup>c/</sup>	9	3,9
Alta <sup>d/</sup>	31	13,4
Total	231	100,0

a/ Nivel de conflictividad por debajo del promedio para la serie completa (enero 1994-marzo 2013).

b/ Nivel de conflictividad por encima del promedio, cuando el mes no forma parte de un episodio de conflictividad.

c/ En el cuadro se contabiliza el “pico” de acciones colectivas que se dio en octubre de 2007, en el contexto del referéndum sobre el TLC con Estados Unidos. Sin embargo, cabe anotar que ese hecho no está registrado como “pico” en la base de datos que nutre este análisis, debido a que en aquella oportunidad la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral.

d/ Nivel de conflictividad por encima del promedio, cuando el mes es adyacente a un “pico” de protesta y forma parte de un episodio de conflictividad.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

con intensidades muy distintas. Todos se dieron hacia la mitad del período de los respectivos gobiernos y, a excepción del último, fueron motivados por un tema específico.

El primer episodio se dio en 1995, durante el segundo año de la administración Figueres Olsen. Duró ocho meses y tuvo dos meses “pico”: julio y agosto, con 174 y 125 acciones colectivas, respectivamente. El tema central fue la huelga de los educadores por las reformas a su sistema de pensiones.

El segundo período de conflictividad ocurrió en el año 2000, iniciando el tercer año de la administración Rodríguez Echeverría. Fue bastante más corto que el anterior, pues duró solo dos meses, marzo y abril. Sin embargo, ha sido la expresión de protesta ciudadana más intensa de toda la serie histórica. Marzo, el “mes pico”, registró 211 acciones colectivas, seis veces más que el promedio. El motivo de las protestas

fue el denominado “Combo del ICE”, y dos meses fueron suficientes para que el Gobierno echara marcha atrás en sus planes de eliminar el monopolio estatal de las telecomunicaciones.

En 2004, cuando transcurría el tercer año de la administración Pacheco de la Espriella, se produjo el tercer episodio. Duró siete meses, de mayo a noviembre, y tuvo su “pico” en agosto, con 188 acciones colectivas. En esta ocasión se manifestó la oposición a la entrega del monopolio de la revisión técnica vehicular a una empresa privada (Riteve).

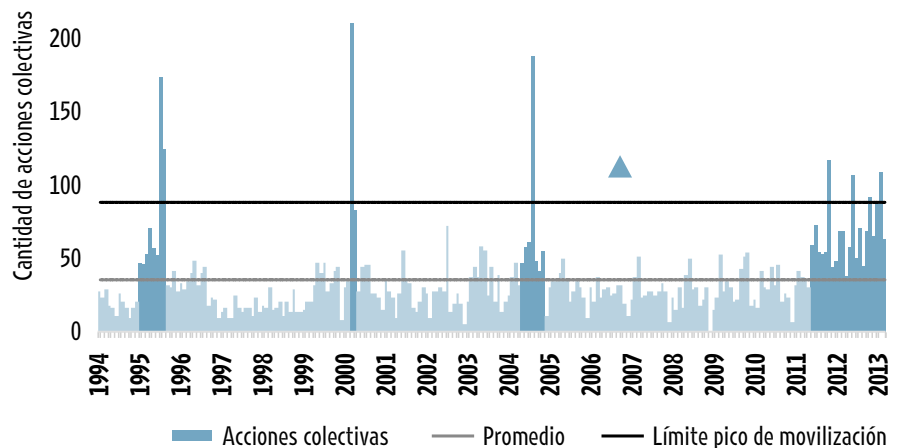
El cuarto episodio de conflictividad fue bastante singular. Se dio en 2007, durante el segundo año de la administración Arias Sánchez, y fue motivado por el referéndum sobre el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Como se ha indicado en anteriores entregas de este capítulo, dado que se realizó una consulta popular, la base de datos no registró esa coyuntura como un “pico”, pues la protesta ciudadana tuvo una expresión electoral, no de protesta. Sin embargo, es claro que en octubre de 2007 y los meses anteriores hubo fuertes movilizaciones sociales en torno a la discusión del TLC.

Finalmente, el quinto episodio de conflictividad es el más largo, complejo y difuso. Inició en junio de 2011, durante el segundo año de la administración Chinchilla Miranda, y a marzo de 2013 no había terminado. Es decir, se ha extendido de manera continua por al menos veintidós meses. Ha tenido cuatro “picos”: noviembre de 2011 (117 acciones colectivas), junio y noviembre de 2012 (107 y 92, respectivamente) y febrero de 2013 (109). En este período no ha existido un único asunto que movilice a la ciudadanía, pero sí acciones recurrentes sobre los temas ya mencionados en el apartado anterior.

Dos características más. Este quinto episodio registra la mayor cantidad de protestas, pero también las de menor intensidad. Es decir, de los ocho “picos” que han ocurrido en toda la serie de datos, cuatro se dieron a partir de 2011, pero han sido expresiones más moderadas que las de otros períodos (gráfico 5.13). Este es un rasgo notable. Aunque las manifestaciones de descontento han

GRAFICO 5.13

### Acciones colectivas registradas, por mes. Enero de 1994 a marzo de 2013 (promedio mensual)



▲ : En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

sido frecuentes a lo largo de todos estos meses, no se han presentado movilizaciones masivas que hayan paralizado el país por completo, como sí sucedió en anteriores episodios de conflictividad.

#### Nuevos grupos y temas emergen en el escenario de la protesta social

En los últimos años han emergido nuevos grupos y temas en la escena de la protesta social. Algunos, anteriormente inhibidos o sin fuerza para plantear sus demandas, tienen hoy un rol más beligerante: defensores de la diversidad sexual, “motorizados”, porteadores y ambientalistas son algunos ejemplos. La variedad temática da cuenta de la complejidad social actual, que a su vez se ha traducido en una protesta poco coordinada entre sectores. Estos factores podrían explicar, en el más reciente episodio de conflictividad, la ausencia de una coyuntura específica y particularmente fuerte de explosión social, como las que han existido en el pasado.

Con la llegada de nuevos actores también ha ido cambiando el tipo de demandas ciudadanas. Poco más del 25% de

las acciones colectivas de los últimos diecinueve años fueron manifestaciones a favor o en contra de alguna ley, reglamento o decreto. Esta proporción tendió a aumentar hasta alrededor del 40% en los primeros episodios de conflictividad, y de manera particular en el 2000, cuando el 84% de las movilizaciones tuvo que ver con la oposición al “Combo del ICE” y se dirigió en mayor medida contra la Asamblea Legislativa.

A partir de 2011 estas características variaron. Prácticamente se han duplicado las movilizaciones que demandan una mayor participación en la toma de decisiones, la protección del ambiente, la cancelación o asignación de presupuestos y la defensa o ampliación de derechos (recuadro 5.6). Todas estas iniciativas tienen una estrecha relación con los nuevos actores de la protesta social, antes mencionados.

El perfil de la entidad contra la que se protesta también ha cambiado. A diferencia de otros “picos”, en los que la queja de la ciudadanía se dirigía casi de manera exclusiva hacia el Gobierno en general, entre junio de 2011 y marzo de 2013, las demandas de

RECUADRO 5.6

**Conflictos por el agua en Costa Rica**

Un análisis temático de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, permitió identificar 134 conflictos relacionados con el recurso hídrico ocurridos en el país entre 2000 y 2010 (mapa 5.2). Se buscó entonces determinar cuándo, cómo, dónde y por qué se dieron estos hechos y quiénes fueron sus protagonistas, con base en la metodología propuesta por Tilly (2002).

También se documentaron las modalidades más frecuentes de acción colectiva, que resultaron ser la declaración pública, el bloqueo y la denuncia ante autoridades. Los actores principales de los conflictos por el agua son los grupos ambientalistas y los vecinos, que en total son responsables del 83% de las protestas. En la mayoría de los casos las luchas se encauzan contra empresas privadas, instituciones descentralizadas y ministerios, y se refieren sobre todo a problemas relacionados con la protección del recurso y el agua potable, no así al tema del saneamiento.

Este esfuerzo de investigación incluyó además la construcción y aplicación del indicador de representatividad de las demandas, para identificar a los eventuales beneficiarios de las reivindicaciones y acciones de los grupos en disputa. De acuerdo con su representatividad, las demandas se clasificaron en tres grupos: i) internas, que solo favorecen a los activistas (0,7% de los conflictos estudiados), ii) externas, en las que el beneficio es general y tiene alcance regional o nacional (11,2%) y iii) mixtas, en las que se logra un avance general pero de impacto local (88,1%). El análisis llevó a dos conclusiones básicas:

- Una parte importante de los conflictos se debe a las tensiones derivadas del modelo de producción intensivo en recursos naturales y a la competencia por el uso del agua (uso productivo versus consumo humano).

- Otra parte corresponde a demandas por servicios e infraestructura pública relacionada con el agua potable.

En ambos casos, las luchas por el agua son consustanciales a la construcción de ciudadanía y la movilización social. Los vecinos prefieren eludir el conflicto y acudir a los canales institucionales para intentar resolver los problemas, pero también aprovechan las estructuras organizativas y de liderazgo para aglutinar fuerzas en caso de que sea necesaria una acción colectiva. Cuando las comunidades se ven afectadas por el tema del agua, todas las personas se sienten agraviadas.

Sin demeritar la diversidad de los demás conflictos sociales, la contienda más importante en el pasado reciente es la lucha por la reforma del marco normativo del agua, aún pendiente.

Fuente: Alpízar, 2013a.

este tipo han tenido una distribución porcentual muy similar al promedio. Es decir, en este episodio de conflictividad no se han dado protestas particularmente altas contra las entidades analizadas: Gobierno, ministerios, instituciones descentralizadas, Asamblea Legislativa y Presidencia, entre las más importantes. La única variación significativa se dio en las manifestaciones contra empresas privadas, que pasaron de representar un 4% de las acciones colectivas en meses normales, a casi un 10% durante el episodio de conflictividad que inició en 2011. En este sentido destacan las protestas contra empresas privadas por temas ambientales y proyectos de concesión de obra pública.

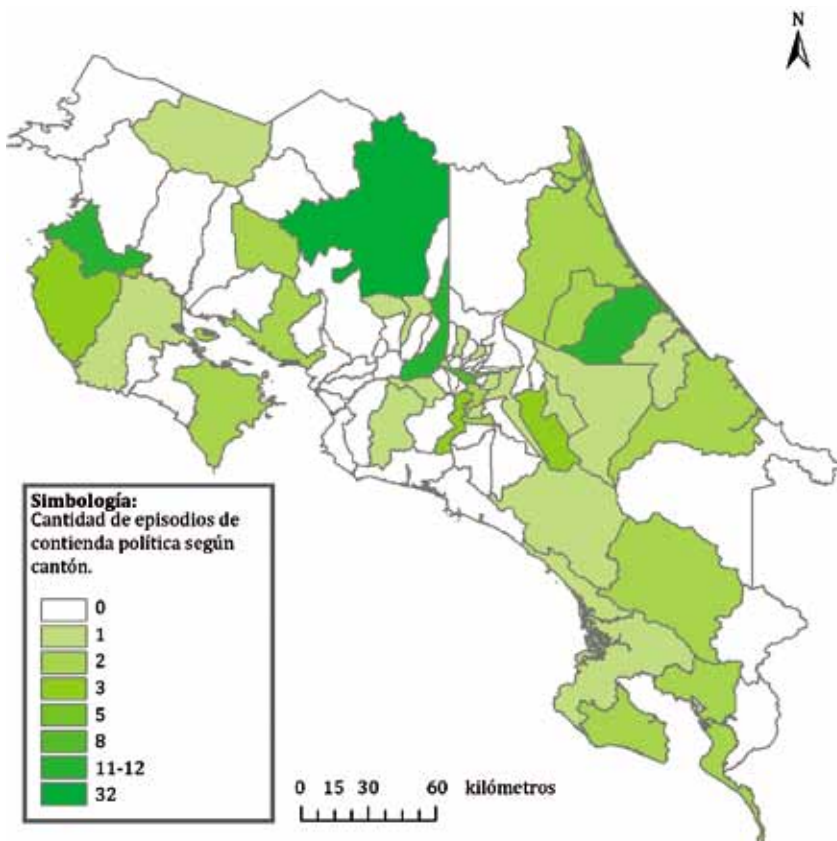
**Administración de la justicia**

En el 2012 volvió a ponerse de manifiesto la necesidad de mejorar el desempeño del Poder Judicial en su conjunto, y en algunos de los despachos y oficinas judiciales en particular. Los indicadores agregados, en la mayoría de los casos, fueron negativos, a pesar de que la demanda por servicios judiciales bajó considerablemente durante ese año.

En el Poder Judicial coexisten fortalezas institucionales y áreas rezagadas.

MAPA 5.2

**Cantidad de conflictos por el agua, según cantón. 2000-2010**



Fuente: Alpízar, 2013b, con información de la base de datos sobre conflictos relacionados con el recurso hídrico en Costa Rica, 2000-2010.

Un ejemplo son las sentencias de la Sala Constitucional; en este ámbito la justicia se cumple, puesto que desde 2009 se registra el acatamiento del 80% de sus resoluciones, pero no ha sido posible garantizar que ello suceda con prontitud, esto es, dentro del plazo indicado en las mismas sentencias.

A pesar de ello, se mantienen el respeto por el Estado de Derecho y la independencia judicial. El 2012 también dio un ejemplo en este sentido, luego del conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial, por la decisión del primero de rechazar la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La decisión fue revertida por la Sala Constitucional, debido a errores en el procedimiento seguido, y el fallo fue acatado sin resistencias por el Congreso.

No son claras las causas específicas del comportamiento que muestran los indicadores judiciales. La información disponible no permite hacer una evaluación exhaustiva y, por ello, se requieren más estudios sobre el tema. En respuesta a esa necesidad, el Programa Estado de la Nación, en coordinación con el Poder Judicial, está preparando el *Primer Informe Estado de la Justicia* (recuadro 5.7), que se espera publicar a finales de 2014 y en el cual se analizarán en profundidad la situación y los desafíos del sistema de administración de justicia. Por ello, en esta edición el capítulo se concentra en el seguimiento de indicadores y la presentación de aportes que pueden servir de insumo para ese informe.

### El 2012 fue un año atípico en los indicadores “macro” del sistema de justicia

La demanda por servicios judiciales disminuyó sensiblemente en 2012, luego de registrar sus mayores niveles históricos entre 2009 y 2011. Durante ese trienio, la entrada promedio anual neta de nuevos casos al Poder Judicial ascendió a 653.975, cifra que se redujo a 589.355, un 9,9% menos, en el año aquí analizado. En consecuencia, un indicador asociado, la litigiosidad por habitante, que compara la entrada neta con el total de la población, también tuvo un significativo descenso

#### RECUADRO 5.7

##### **Primer Informe Estado de la Justicia**

El *Informe Estado de la Justicia* es una publicación independiente, auspiciada por la Corte Suprema de Justicia, cuya responsabilidad editorial recae plenamente en el Programa Estado de la Nación. Es una herramienta que analiza, desde una perspectiva política y sociológica, los desafíos que enfrenta el Poder Judicial para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

El Informe desarrollará estudios inéditos, con una sólida base empírica, para lograr conclusiones que alimenten la deliberación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Es un Informe para la sociedad.

Los temas de investigación, que fueron seleccionados mediante un proceso de deliberación con el Consejo Académico Asesor del Informe, son los siguientes:

- Fortalecimiento del Poder Judicial en el siglo XX.
- Poder Judicial y política: la judicialización de la política y la politización de la justicia.
- Poder Judicial y su desempeño: situación de la reforma judicial y tutela efectiva de derechos.
- Poder Judicial y su demanda social: perfil de usuarios de jurisdicciones sensibles y trato al ciudadano.

La etapa de investigación se está realizando en el segundo semestre del 2013, y para principios del 2014 se espera llevar a cabo las actividades de consulta y la edición final del Informe, con miras a su publicación al final de ese año.

(cuadro 5.16). No se ha logrado identificar los factores que explican este comportamiento. En los próximos años habrá que valorar si esta disminución fue circunstancial, o si el 2012 marcó un cambio en la tendencia histórica de creciente uso de los servicios judiciales.

En sus diversas ediciones, este Informe ha empleado tres indicadores agregados como punto de partida para el análisis del desempeño “macro” del Poder Judicial. El primero de ellos es la entrada neta de casos por juez, una aproximación a la carga de trabajo que tuvieron los operadores judiciales en el año bajo análisis. En Costa Rica esta carga ha sido históricamente alta, superior a 650 casos por año, lo cual significa que, sin descontar feriados y vacaciones, a un juez le ingresan casi dos casos nuevos por día (1,78). El punto máximo se dio en 2006, cuando el ingreso diario promedio se situó en 1,93 nuevos casos. La combinación de un menor ingreso de casos y la expansión que tuvo la planilla en los últimos años, llevó en 2012 a una fuerte reducción en la entrada neta por juez, que fue de 577 casos nuevos (1,58 diarios).

El segundo indicador son los casos terminados por juez (también llamado productividad) que registró una fuerte caída. Pasó de un promedio de 602 casos terminados por año en el trienio 2009-2011, a 480 en 2012, una disminución de más de veinte puntos porcentuales (cuadro 5.16). Este comportamiento obedece a una importante reducción en el número de expedientes finalizados: de 608.205 en 2011, a 490.663 en 2012. En resumen, la población demandó menos servicios judiciales y los jueces resolvieron, en promedio, menos casos.

Estos resultados no son, en sí mismos, buenos ni malos. En teoría, una menor carga de trabajo permite, por ejemplo, más dedicación a cada caso y, por ende, resoluciones de mejor calidad. Pero también se debe tener en cuenta que, pese a la reducción en los dos indicadores, a cada juez le ingresa en promedio casi 1,6 casos por día y resuelve 1,31. Ambos son niveles relativamente altos.

Sin embargo, una señal preocupante surge cuando se analiza el tercer indicador del desempeño general del sistema



CUADRO 5.16

## Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2012

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uso del sistema</b>						
Litigiosidad por mil habitantes <sup>a/</sup>	121	130	146	144	143	127
Entrada neta anual por juez de primera instancia	740	649	678	677	662	577
<b>Desempeño judicial</b>						
Productividad por juez <sup>b/</sup>	682	574	589	600	611	480
Casos activos por juez	676	589	630	709	741	788
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0
<b>Recurso humano disponible</b>						
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983
Total de abogados por 100.000 habitantes	411	431	433	450	465	452
<b>Presupuesto</b>						
Gasto real en justicia por habitante (dólares) <sup>c/</sup>	54,8	63,8	74,2	93,2	108,0	116,5
Costo medio por caso terminado (dólares) <sup>d/</sup>	424,4	529,2	556,0	705,5	796,9	
<b>Procesos abreviados</b>						
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia.

c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el total del costo de la justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año. No disponible para el 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2013.

de justicia: los casos activos por juez al final del año. Lo ideal es que este indicador sea menor cada año, pues muchos casos activos, o pendientes, podrían generar problemas de mora judicial. En la última década las cifras en este campo han ido creciendo y la del 2012 marcó el punto más alto en la serie de tiempo disponible. Ya en 2011 la cantidad de casos activos había llegado a un "pico" (734) y en 2012 ascendió a 788 casos activos por juez.

Los datos anteriores deben verse con cierta cautela, ya que, a juicio de algunos jerarcas del Poder Judicial y expertos en la materia, pueden esconder una importante sobreestimación por problemas de actualización en el registro de los expedientes. Hay despachos que, al finalizar el trámite de un asunto, no ponen al día el expediente respectivo, por lo que el caso sigue figurando como pendiente en el sistema. Esta situación impide precisar cuánto de la variación interanual en la mora judicial se debe a la desactualización de los expedientes,

y cuánto corresponde efectivamente a un aumento de los casos pendientes.

Este Informe hace un llamado a las autoridades del Poder Judicial para que se mejore el procedimiento de actualización de expedientes, pues los indicadores derivados de ellos son los que año a año se utilizan para la planificación y la asignación presupuestaria del sistema. El llamado también es para que se fortalezcan los mecanismos de control sobre los jueces y la rendición de cuentas acerca de su trabajo al final de cada período. Queda por evaluar con más detalle algunas iniciativas implementadas para hacer más eficiente la gestión de los despachos judiciales (recuadro 5.8).

Por último, es importante señalar que en 2012 disminuyó el ritmo de expansión del gasto judicial registrado a lo largo del presente siglo. Ese año el gasto en justicia por habitante se situó en 116 dólares por persona, no muy distinto al dato de 2011. Evidentemente fue afectado por las políticas de contención impuestas por el Gobierno y que, como

en otros ámbitos del quehacer público, revirtieron el fuerte crecimiento del gasto público reportado entre 2007 y 2011. En ese período el gasto judicial por habitante se duplicó, al pasar de 54,8 a 108 dólares por persona. Sin embargo, cabe anotar que parte de esa expansión es un artificio creado por la reciente apreciación de la moneda nacional frente a la estadounidense. En cualquier caso, dada la difícil situación fiscal que enfrenta el país, es poco probable que el Poder Judicial vuelva a obtener los incrementos presupuestarios que logró durante la primera década del presente siglo.

#### Mayoría de materias judiciales muestra cambios negativos

En 2012 la demanda por servicios judiciales disminuyó en seis materias jurisdiccionales, independientemente de la carga de trabajo registrada en cada caso (cuadro 5.17). Tanto las materias de poca demanda (agraria y notarial), que atienden menos de

## RECUADRO 5.8

**Implementación del Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)**

El modelo de GICA-Justicia es una iniciativa que busca la mejora continua del sistema de administración de justicia, mediante el desarrollo y seguimiento de indicadores de gestión y con base en las particularidades de cada despacho u oficina judicial.

Los antecedentes de este esfuerzo se remontan a octubre de 2005, cuando la Corte Plena aprobó una propuesta tendiente a diseñar un sistema para la gestión de la calidad en el Poder Judicial. En un inicio, el proyecto se abocó a conocer las prácticas innovadoras en esta materia a nivel internacional, con el fin de valorar su posible aplicación en Costa Rica. En particular se estudiaron las experiencias de Francia, Colombia y Argentina.

Fue así como se llegó a la formulación de un proyecto piloto para establecer el Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia), que fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia en 2008 y financiado a través del programa EUROsociAL-Justicia, de la Cooperación Europea, a partir de 2009. La implementación del plan piloto se llevó a cabo en la Sala Segunda y el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia, por ser despachos que atienden a poblaciones vulnerables. Este proceso desemboca en la acreditación de los despachos conforme a la gestión

de calidad que se realiza la atención de los usuarios.

Posteriormente se inició la implementación del modelo en otros despachos y oficinas judiciales. Ese proceso, que está a cargo del Centro de Gestión de Calidad (Cegeca)<sup>9</sup> consta de tres fases. En la primera se realiza un diagnóstico del despacho, se formulan planes de mejora y se da seguimiento a diversos indicadores de desempeño. En la segunda se planifica y verifica el cumplimiento de requisitos establecidos en la norma de calidad que se esté implementando<sup>10</sup>, mediante el desarrollo de una auditoría interna y, posteriormente, una verificación externa realizada por el Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Sinca-Justicia)<sup>11</sup>, que es la instancia que otorga la acreditación.

En la tercera fase se busca impulsar la madurez del sistema de gestión implementado, así como recopilar buenas prácticas que se hayan identificado, con el objetivo de establecer niveles estándar del proceso de acreditación y compartir las experiencias con los despachos en los que se inicie la aplicación del modelo.

En la actualidad se cuenta con cinco despachos acreditados, tres de los cuales ya han logrado su reacreditación. Siete más están en proceso de acreditación, y están

pendientes de atender veintinueve solicitudes de despachos judiciales y cinco de oficinas administrativas. Además se están ejecutando tres planes piloto en oficinas administrativas. La información de los despachos acreditados da cuenta de una mejora en los principales indicadores de gestión, entre ellos el circulante en los despachos, la duración de los casos y la satisfacción de los usuarios.

A nivel nacional se han generado alianzas estratégicas, para compartir esta experiencia en el sector justicia, que podría ser replicada en otras instituciones. En este sentido destacan la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Justicia, el Colegio de Médicos y Cirujanos y el Colegio de Abogados. Por el lado de la participación ciudadana, el modelo cuenta con una red integrada por 1.190 personas que reciben información sobre la iniciativa y remiten comentarios al Centro de Gestión de Calidad del Poder Judicial.

Dado que la implementación del modelo inició en 2010, se requiere un período más amplio para evaluar sus resultados y las diferencias en el desempeño de los despachos acreditados y no acreditados.

Fuente: Centro de Gestión de Calidad, Poder Judicial.

## CUADRO 5.17

**Evolución de la demanda de los servicios judiciales, por materia. 2009 y 2012**

Nivel de demanda <sup>a/</sup>	Cambios en demanda <sup>b/</sup> 2009 y 2012		
	Aumenta	Disminuye	Se mantiene
Menos de 10.000	Contenciosa y civil de Hacienda	Agraria y notarial	
10.000 a 49.999	Pensiones alimentarias	Civil y penal juvenil	Familia, trabajo, contravenciones, violencia doméstica y constitucional
50.000 a 99.999		Tránsito	
Más de 100.000	Cobros <sup>c/</sup>	Penal	

a/ Aumenta demanda: el número de casos nuevos en 2012 fue superior en un 10% o más a los registrados en 2009. Disminuye demanda: el número de casos nuevos en 2012 fue inferior en un 10% o más a los registrados en 2009. Permanece estable: el cambio fue menor de un 10% con respecto al 2009.

b/ Es igual a la entrada neta del 2012, que corresponde a los casos nuevos entrados menos las incompetencias y las infracciones sin oposición o diligencias en tránsito.

c/ Para la materia de cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es del 2011-2012.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

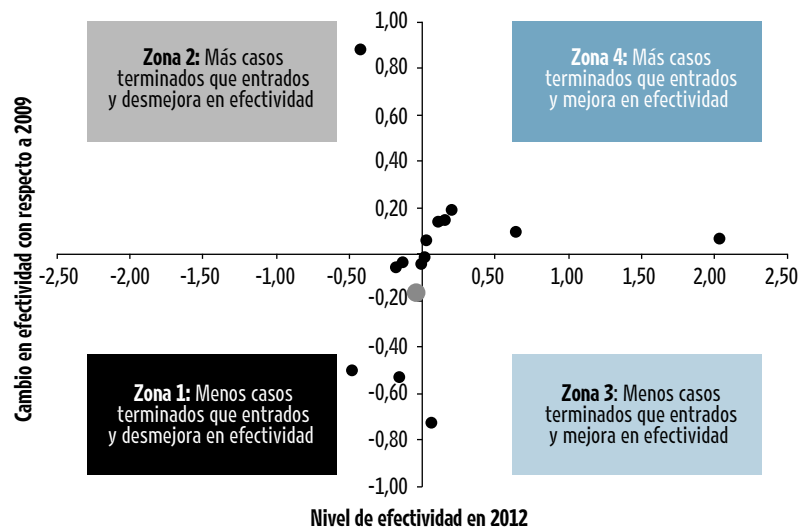
10.000 casos anuales, como las de alta demanda (penal), que tramitan más de 100.000, experimentaron reducciones superiores al 20%.

Una merma en la demanda puede ser una ocasión propicia para que los operadores judiciales “saquen” trabajo acumulado. Con solo que mantuvieran el nivel de productividad anterior, vista en términos del número de casos que logran concluir, habría una mejora en la efectividad agregada del sistema. Desde esta perspectiva, lo óptimo habría sido que en 2012 la mayoría de las materias judiciales hubiesen mostrado mejoras. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió.

El gráfico 5.14 combina dos indicadores. El primero compara si al final del año el volumen de casos terminados fue mayor o menor al volumen de casos ingresados (nivel de efectividad). Dado que en 2012 se redujo la demanda, se

GRAFICO 5.14

### Niveles<sup>a/</sup> y cambios<sup>b/</sup> en la efectividad en los servicios judiciales<sup>c/</sup>, por materia. 2012

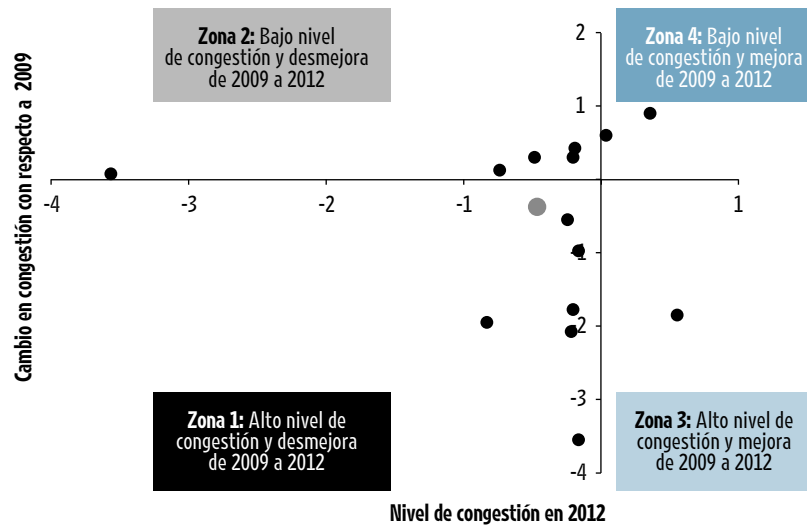


a/ Nivel de efectividad: se obtiene al dividir los casos terminados entre los casos ingresados en 2012. Valores mayores a 0 indican alta efectividad (se terminan más casos de los que entran); valores menores a 0, bajos niveles.  
 b/ Cambios de efectividad: representa la mejora o desmejora en la efectividad del 2012 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la efectividad; valores menores a 0, una desmejora.  
 c/ El punto gris representa el comportamiento promedio del total de las materias.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

GRAFICO 5.15

### Niveles<sup>a/</sup> y cambios<sup>b/</sup> en la congestión de los servicios judiciales<sup>c/</sup>, por materia. 2012



a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos del 2012 entre la cantidad de casos ingresados en 2012. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran); valores menores a 0, bajos niveles.  
 b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2012 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión; valores menores a 0, una desmejora.  
 c/ El punto gris representa el comportamiento promedio del total de las materias.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

esperaría que, de haberse mantenido la productividad de años anteriores, los casos terminados superaran a los ingresados. El segundo indicador es de tendencia: determina si, independientemente del volumen absoluto de la demanda atendida, la efectividad (esto es, la relación entre casos terminados y casos ingresados) mejoró o desmejoró en los últimos años (cambios de efectividad).

La combinación entre ambos indicadores permite establecer cuatro “zonas de efectividad”. La óptima es la de alta efectividad y tendencia a la mejora, y la menos favorable es la de baja efectividad y tendencia al deterioro. Las otras dos zonas son la que muestran resultados alternativos: alta efectividad y desmejora, o a la inversa. Cada uno de los puntos del gráfico 5.14 representa una materia e ilustra, a primera vista, una dispersión de situaciones. En la zona óptima (alta efectividad y tendencia a la mejora) se ubicaron solo seis de las catorce materias judiciales: penal, penal juvenil, civil, agraria, contravenciones y trabajo. Cinco materias se situaron en la zona más desfavorable, pues registraron niveles bajos de eficacia y además experimentaron un deterioro en relación con los datos de 2009. Se trata de las materias de familia, violencia doméstica, pensiones alimentarias, tránsito y notarial.

Con la congestión judicial, es decir, los casos activos al final del año, puede hacerse un ejercicio similar: combinar una medición del nivel de congestión observado en 2012 (alto o bajo, según la comparación entre casos nuevos y casos activos al finalizar el período) con el análisis de la tendencia de 2009-2012 (cambios en la congestión), para determinar si hubo mejoras en la relación entre casos activos y nuevos. Este es el ejercicio que ilustra el gráfico 5.15. Al igual que en el caso anterior, la situación ideal es que los operadores judiciales hubiesen aprovechado la reducción de la demanda para resolver asuntos pendientes y disminuir la congestión. Esto tampoco ocurrió en 2012. Solo las jurisdicciones constitucional y de tránsito (los dos únicos puntos en el cuadrante superior derecho) avanzaron

en ese sentido. La situación predominante en el sistema fue un alto nivel de congestión y deterioro con respecto al 2009. Tales fueron los casos de las materias civil, agraria, cobros, trabajo, notarial y pensiones alimentarias. Las jurisdicciones de alto volumen de trabajo se situaron en la zona intermedia de baja congestión, pero con tendencia al deterioro (gráfico 5.15).

Cuando se examinan en conjunto los indicadores de demanda, efectividad y congestión, no hay ninguno que de manera consistente exhiba resultados óptimos. La materia penal, que en un contexto de fuerte demanda muestra altos y crecientes niveles de efectividad (zona o cuadrante 4), enfrenta problemas de congestión (cuadrante 2). Un perfil similar tienen la jurisdicción penal juvenil y, aún más contrastante, las materias civil, de trabajo, contravencional y agraria, aunque atienden niveles de demanda sensiblemente inferiores a la penal. Las instancias con peor desempeño son la de pensiones alimentarias y la notarial, que muestran resultados desfavorables tanto en la dimensión de efectividad como en la de congestión (zona 1 en los gráficos 5.16 y 5.17; cuadro 5.18).

En resumen, los indicadores agregados sugieren que las diversas jurisdicciones enfrentan problemas de efectividad, de congestión, o ambas, pese al notable aumento de recursos presupuestarios y de personal que tuvo el Poder Judicial en los últimos años. Como se mencionó, este tema será abordado en mayor profundidad en el *Primer Informe Estado de la Justicia* que está preparando el Programa Estado de la Nación.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.18

### Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2009 y 2012

Materia	Nivel de demanda	Zona de efectividad <sup>a/</sup>	Zona de congestión <sup>b/</sup>
Penal	Más de 100.000 casos	4	2
Cobros	Más de 100.000 casos	3	1
Tránsito	Entre 50.000 y 99.999	1	4
Civil	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Penal juvenil	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Trabajo	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Contravenciones	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Constitucional	Entre 10.000 y 49.999	3	4
Familia	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Pensiones alimentarias	Entre 10.000 y 49.999	1	1
Violencia doméstica	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Agraria	Menos de 10.000 casos	4	1
Contenciosa y civil de Hacienda	Menos de 10.000 casos	2	3
Notarial	Menos de 10.000 casos	1	1

Zona: 

a/ La zona de efectividad se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.14.

b/ La zona de congestión se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.15.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

### Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional

En el año 2009, el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación desarrollaron y pusieron en operación un sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional. Este esfuerzo incluyó la construcción de una base de datos que hasta el 1º de mayo de 2013 había recopilado información de 11.020 fallos. El análisis de esos datos indica que, en promedio para el período octubre de 2009-mayo de 2013, el 88% de las sentencias había sido acatado (cuadro 5.19). Por años individuales las cifras también son altas. Las resoluciones emitidas durante el 2012 se habían cumplido en un 87%, prácticamente la misma proporción que en 2010 y 2011. Los años 2009 y 2013 –en ambos casos con datos para solo unos meses del año<sup>12</sup>– registran niveles de cumplimiento superiores al 90%.

Los datos por institución y de acuerdo con el plazo fijado por la Sala para la ejecución de la sentencia dan cuenta de un panorama distinto. Con base en una muestra del 40% del total de fallos

CUADRO 5.19

### Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de emisión. 1 de octubre de 2009 al 1 de mayo de 2013

Año de la sentencia	Total de sentencias	Porcentaje de cumplimiento
2009	578	98,3
2010	4.245	85,7
2011	2.715	87,2
2012	3.026	87,4
2013	456	93,0
Total	11.020	87,5

Fuente: Segura, 2013.

acatados –para los que se tiene el detalle de las fechas de cumplimiento– se determinó que solo un 14% cumplió a tiempo. Ninguna de las instituciones más recurridas logró superar el 25% de acatamiento en el lapso establecido. La mejor respuesta correspondió a las municipalidades, que cumplieron a tiempo solo una de cada cuatro sentencias (cuadro 5.20).

CUADRO 5.20

**Cumplimiento en tiempo de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida**  
(por total de sentencias)

Institución	Total de sentencias	Porcentaje de cumplimiento a tiempo
MEP	960	14,7
CCSS	789	20,5
Servicio Civil	913	1,0
Municipalidades	333	25,2
Ministerios	357	19,9
Resto de sector público	341	16,4
Otros recurridos	114	12,3
<b>Total</b>	<b>3.807</b>	<b>14,1</b>

Fuente: Segura, 2013.

En conclusión, los datos disponibles indican que en la jurisdicción constitucional existe garantía de una justicia cumplida, pero no de una justicia pronta. Aunque la gran mayoría de las sentencias de la Sala Constitucional se cumple, solo una pequeña proporción es acatada dentro de los plazos señalados.

El sistema de seguimiento también indaga acerca del grado de satisfacción que manifiestan los recurrentes con respecto a la Sala, una vez finalizado el proceso. Como la base de datos incluye diversas variables de análisis, es posible determinar si la calificación sobre el desempeño del tribunal constitucional varía según la institución recurrida o el tema de la sentencia. La valoración se realiza con base en una escala de 1 a 10, en la que 10 corresponde al grado máximo de satisfacción.

En términos generales el grado de satisfacción ha venido aumentando: de 8,6 en 2009 a 9,2 en 2012. Los datos preliminares para el 2013 muestran un puntaje casi invariable (9,1 puntos). Según el tema de las sentencias, la Sala obtiene mejor calificación cuando las sentencias refieren a asuntos relacionados con salud y tránsito (ambos con 9,4), y menor calificación cuando los temas están asociados a la gestión municipal y el ambiente (8,1 y 8,2 respectivamente).

Por institución, la satisfacción con el tribunal constitucional es menor entre las personas que interpusieron recursos que implicaban al Servicio Civil (7,6 puntos), pero bastante mejor cuando se

trató de recurrentes por asuntos de la CCSS (9,4 puntos; gráfico 5.16).

Por último, y como es de esperar, indistintamente del tema las resoluciones que fueron acatadas en un plazo no mayor de una semana generan altos grados de satisfacción con la Sala Constitucional, expresados en valores promedio superiores a los nueve puntos. Es lógico suponer que en estos casos los recurrentes sienten que no solo su derecho fue cumplido, sino además que ello ocurrió con prontitud.

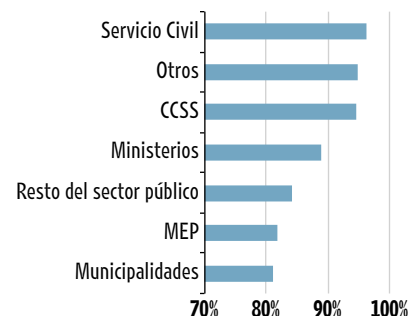
### Conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial por no reelección de magistrado

El 15 de noviembre de 2012 la Asamblea Legislativa tomó una decisión histórica: por primera vez una mayoría calificada (38 votos) rechazó la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El Congreso actuó en apego a las facultades que le otorga el artículo 158 de la Constitución Política, en el cual se indica que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son reelegidos de manera automática, salvo que la Asamblea Legislativa decida lo contrario con votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. En esta ocasión, los 38 votos a favor de no reelegir al magistrado fueron de la fracción oficialista del PLN, junto con los del ML, PRN, PRC y parte de la bancada del PUSC. Otros doce votos se opusieron a la decisión.

GRAFICO 5.16

**Nivel de satisfacción promedio de los recurrentes con la Sala Constitucional, según institución recurrida**



Fuente: Segura, 2013.

Este hecho detonó un conflicto que trascendió a la opinión pública y generó una fuerte discusión sobre la validez de los argumentos planteados para la no reelección y sus efectos sobre la independencia del Poder Judicial y el principio de frenos y contrapesos en un Estado de Derecho. Además provocó manifestaciones que exigían revertir la decisión.

Seis meses después la Sala Constitucional anuló lo actuado por las y los legisladores, al resolver un recurso de amparo presentado por un diputado de oposición, que demostró errores procedimentales del Congreso al tomar la decisión.

El análisis de lo sucedido debe considerar al menos dos variables: los actores y los motivos de unos y otros para apoyar o no la reelección del magistrado. Con respecto al primer punto, múltiples actores se manifestaron en contra de la decisión legislativa. Hubo fuertes reacciones del Poder Judicial, la sociedad civil, la opinión pública, organizaciones internacionales e incluso miembros del Congreso, que se materializaron en declaraciones en la prensa, una actividad de protesta con participación de artistas nacionales y una marcha liderada por autoridades de la Corte Suprema de Justicia, bajo la consigna de la independencia judicial.

Del grupo que promovió la no reelección, el jefe de la fracción oficialista fue el más beligerante. Pocas otras voces, fundamentalmente líderes del PLN y

el ML, apoyaron la medida, pero sin entrar en la discusión. Ningún otro actor defendió abiertamente la decisión, ni siquiera los demás diputados y diputadas que la votaron a favor.

Con respecto a los motivos para no reelegir al magistrado, la información disponible solo permite dar cuenta de las razones dadas a la prensa nacional por los actores involucrados en el conflicto. De un lado, el vocero del oficialismo externó una posición que puede resumirse en tres grandes argumentos: un llamado de atención al Poder Judicial por no dar justicia pronta y cumplida y extralimitarse en sus fallos, la necesidad de reivindicar el Congreso como el primer poder de la República, y la búsqueda de gobernabilidad.

Por el contrario, quienes se opusieron al voto legislativo adujeron que no existían razones de peso que justificaran la no reelección del magistrado, dadas su calidad profesional, trayectoria e independencia. Para ellos la decisión de la Asamblea Legislativa tuvo dos motivos: por un lado, fue una acción en contra del magistrado por sus fallos contrarios a los intereses políticos de distintos gobiernos, en particular su oposición al TLC con Estados Unidos y al proyecto de minería a cielo abierto en Crucitas de San Carlos, y por otro lado, hubo presiones de poderes políticos fácticos para cambiar la conformación de la Sala Constitucional, en momentos en que aún estaba pendiente de resolución un recurso sobre el mismo proyecto minero.

Las razones expuestas de uno y otro lado de este conflicto revelan grandes diferencias entre altas autoridades de dos poderes de la República, con respecto a sus respectivos espacios de acción. Pese a ello, el balance muestra que prevaleció el respeto al Estado de Derecho y la institucionalidad democrática. El fallo de la Sala Constitucional fue acatado y el magistrado fue restituido en su puesto por ocho años más. No obstante, este episodio trajo al debate público un tema poco analizado en el país: la judicialización de la política. Esta alude a la disconformidad de otros poderes del Estado, de partidos políticos y otras organizaciones, por presuntas

#### RECUADRO 5.9

##### Participación de otros actores complementa la conducción de la política exterior

Este Informe ha señalado que la política exterior costarricense tiene una conducción bicéfala, ya que la labor en el campo diplomático está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería–, en tanto que los esfuerzos en materia comercial recaen en el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con entidades como Procomer y Cinde.

Esta conceptualización no pretende obviar la participación de otras instituciones en la conducción de la política exterior. Por el contrario, tiene como fin visibilizar los aportes de otros actores en el manejo de las relaciones diplomáticas y comerciales del país. Una de esas instituciones es la Asamblea Legislativa, órgano al que le compete, constitucionalmente (artículo 121.4), la aprobación o rechazo de los convenios y tratados internacionales negociados y suscritos por el Poder Ejecutivo. Asimismo, en ocasiones particulares el presidente de la Comisión Legislativa de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior sirve como interlocutor en las conversaciones con otras entidades internacionales, manteniendo su actuación dentro de los lineamientos generales de la política exterior definida por la Cancillería.

Por su parte, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) es la instancia rectora del manejo de la cooperación internacional no reembolsable, de

acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Planificación (nº 5525, del 2 de mayo de 1974). Por tanto, le corresponde formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. También es competencia de Mideplan transmitir solicitudes de asistencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, luego de verificar su congruencia con la política exterior, se encarga de presentarlas a los gobiernos y organismos internacionales que correspondan.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Energía es el gestor de la política exterior en lo que respecta a la coordinación con organismos internacionales especializados en temas ambientales.

En suma, si bien la formulación y el manejo de la política exterior recaen fundamentalmente sobre la Cancillería y Comex, hay un amplio conjunto de otros actores que participan en su desarrollo. De ahí la importancia de establecer mecanismos de coordinación entre todas las instancias implicadas, no solo para el logro de los objetivos y lineamientos de la agenda internacional del país, sino también para asegurar el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política y legislación vigente.

extralimitaciones e intromisiones del Poder Judicial en materias de carácter político, acciones que por lo general se originan en la práctica de dirimir asuntos de gobierno en instancias judiciales. Este tema será estudiado en detalle en la primera entrega del *Informe Estado de la Justicia*.

#### Política exterior

Esta sección evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, tanto en foros internacionales como en las relaciones con los demás países. Como se indicó en el Decimotavo Informe (2012), el análisis

se realiza teniendo en cuenta que la conducción de la política exterior costarricense es bicéfala. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también llamado la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras (recuadro 5.9).

Con base en tal división de funciones, la evaluación sobre los componentes

de la política exterior durante el 2012 arroja resultados disímiles en el ámbito diplomático y político, y mayoritariamente positivos en el comercial. En el primer caso destacan los aciertos en la tradicional agenda diplomática del país, especialmente en los temas de derechos humanos, desarme y seguridad. Pero a lo interno de la Cancillería persisten problemas de gestión política que incluso han sido señalados por la Contraloría General de la República. En materia comercial sigue avanzando la estrategia de inserción global, que en años recientes se ha enfocado en el acercamiento al bloque Asia-Pacífico, América del Sur y los países árabes. No obstante, algunos de estos intereses comerciales, en particular los relacionados con China, podrían estar afectando el activismo diplomático de Costa Rica en torno a la democracia y los derechos humanos.

#### Relaciones político-diplomáticas

En términos generales, durante el 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores siguió mostrando algunas debilidades de gestión política ya señaladas en anteriores ediciones de este Informe. Por el lado positivo, se registran notables avances en la agenda de desarme, seguridad y derechos humanos. No obstante, por el lado negativo, el desempeño de la Cancillería se ve entorpecido por al menos tres problemas: i) fuertes cuestionamientos sobre los nombramientos en el Servicio Exterior, ii) ausencia de mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas en el Servicio Exterior, y iii) restricciones presupuestarias.

#### Resultados positivos en la agenda tradicional: derechos humanos, desarme y seguridad

El 2012 fue un año de resultados positivos para la agenda tradicional de la política exterior costarricense, en particular en los temas de derechos humanos, desarme y seguridad. Los principales esfuerzos estuvieron orientados a la adhesión a convenios internacionales, la promoción de candidaturas, la participación en debates estratégicos, la adopción de resolucio-

nes y la presentación de algunas iniciativas. En este sentido destaca la firma de la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, acto que convirtió a Costa Rica en el primer país del continente americano que ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derecho internacional humanitario, 26 en total.

Además, en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU el país copatrocinó aproximadamente dieciocho resoluciones que abogan por la protección de los derechos de la niñez, la defensa de los derechos humanos en la República Islámica de Irán y en la República Democrática de Corea, además de otros temas relativos al medio ambiente, la cultura y el terrorismo (Chacón y Corrales, 2013).

Siempre en el seno de la ONU, Costa Rica impulsó una propuesta para revisar el mecanismo de contratación de asesoría legal de la Corte Penal Internacional, colaboró con otras naciones en la promoción de una reforma al Consejo de Seguridad y apoyó la aspiración de Palestina, de convertirse en Estado Observador no Miembro de la organización.

Pese a este dinamismo, el país tiene al menos dos deudas pendientes en materia de derechos humanos. La primera es que aún no ha ratificado la “Convención internacional sobre protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares”, y la segunda está relacionada con el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordena a Costa Rica la aprobación de normativa que garantice el acceso a tratamientos de infertilidad, entre ellos la fecundación *in vitro* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b).

En cuanto a la participación en organismos multilaterales, entre 2011 y 2012 se promovió más de una decena de candidaturas. Aquí sobresalen la designación del primer costarricense que ocupa la Presidencia de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, que recayó en un ex Canciller de la República, y el nombramiento de la Presidenta Ejecutiva del Inamu

como Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, entre otras.

Los temas de desarme y seguridad, ejes tradicionales de la política exterior costarricense, han recibido una atención aún más prioritaria en las dos últimas administraciones. En tal sentido destacan los esfuerzos realizados a favor del Tratado sobre Comercio de Armas, el cual, tras varios años de gestiones, fue aprobado por la Asamblea General de la ONU con solo tres votos en contra: Irán, Corea del Norte y Siria. Costa Rica también tuvo una activa participación en los procesos que culminaron con la ratificación de la “Convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal” y del “Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear” (Chacón y Corrales, 2013).

#### Lenta e insuficiente profesionalización del Servicio Exterior

En lo que concierne a la profesionalización del Servicio Exterior el balance es negativo: en 2012, cerca de un 70% de los embajadores, jefes de misión y encargados de negocios no eran diplomáticos de carrera, sino funcionarios nombrados como personal en comisión<sup>13</sup>, una figura que ha motivado constantes cuestionamientos a lo interno de la Cancillería (Chacón y Corrales, 2013).

Vale recordar que en 2011 la Procuraduría General de la Ética emitió un informe en el que solicitó investigar presuntas irregularidades en este tipo de nombramientos. El Informe fue el resultado de denuncias presentadas por la Asociación de Diplomáticos Costarricenses y en él la Procuraduría recomienda examinar, en forma detallada, el procedimiento que se está siguiendo en este ámbito y tomar las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de la normativa en la materia, pero sobre todo mayor transparencia, objetividad y rigurosidad en la selección de personal en comisión (PGR, 2011).

Luego de casi dos años de emitido el Informe de la Procuraduría, y pese a las instrucciones de la Presidencia de

la República para dejar sin efecto los nombramientos políticos en el Servicio Exterior, las acciones realizadas en 2012 y principios de 2013 fueron insuficientes. Aunque en 2012 el Canciller giró una orden para separar a diez de las personas que fungían como diplomáticos en comisión, meses después esta decisión fue revocada por el mismo funcionario y el Ministerio procedió a fundamentar la permanencia e idoneidad de ese personal en las respectivas misiones y representaciones.

Pese a las fuertes críticas por la designación de personal en las misiones diplomáticas, en particular a partir de 2010, se debe reconocer que la Cancillería ha realizado esfuerzos a favor de la profesionalización. Por ejemplo, se registra un aumento en el número de concursos internos para nombramientos en el exterior y se están invirtiendo recursos para capacitar a los diplomáticos –sean de carrera o de comisión– en áreas como Derecho del mar, análisis y elaboración de políticas públicas, diplomacia multilateral en el siglo XXI, entre otras (Chacón y Corrales, 2013). Asimismo, en 2012 ingresaron doce nuevos diplomáticos de carrera como resultado del concurso de oposición efectuado en 2011.

Destaca también el nombramiento de un diplomático de carrera como nuevo embajador en Nicaragua. Cabe recordar que ningún embajador costarricense tomó posesión efectiva del puesto durante veintisiete meses, luego del cambio de Gobierno en mayo de 2010. Ese fue, precisamente uno de los períodos más tensos de los últimos años en las relaciones con Nicaragua, debido al conflicto limítrofe y la posterior construcción de la llamada “trocha fronteriza”, que también generó diferencias entre ambos países (Boeglin, 2013).

Estos esfuerzos, sin embargo, siguen siendo insuficientes. Un Servicio Exterior profesional implica mucho más que acciones intermitentes en algunos gobiernos. Se requiere una estrategia clara y continuada, mayor asignación de recursos y la decisión política de privilegiar el profesionalismo del cuerpo diplomático, por encima del uso discrecional de puestos con interés político-partidario (recuadro 5.10).

#### RECUADRO 5.10

### Profesionalización del Servicio Exterior costarricense

En un sentido erróneo, en Costa Rica la profesionalización del Servicio Exterior se ha ligado únicamente al ingreso a la función pública, cuando esa es apenas una parte del intrincado proceso de construcción de un Servicio Exterior eficiente y de alta calidad. Las últimas administraciones incluso han definido sus logros en este campo bajo esa perspectiva.

En términos generales, contemporáneamente la profesionalización de los servidores públicos se entiende como:

*... [el] proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Implica dos cuestiones fundamentales: a) garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional; ello debe reflejarse en un cuerpo normativo especial; b) aplicar criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo, en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (Oszlak, 2003).*

En América Latina este proceso ha sido tardío. No es sino hasta los últimos años que se han gestado reformas en este ámbito, en el marco de las transformaciones macroeconómicas de la década de 1980, que han tenido mayor o menor éxito dependiendo del país y el área de la Administración Pública de que se trate. En el caso de los servicios exteriores, la profesionalización tiene al menos tres componentes: un riguroso proceso de selección de funcionarios (mediante concurso público), un proceso de formación (a cargo de las academias diplomáticas) y el estable-

cimiento de un escalafón, con requisitos preestablecidos para el ascenso y que vinculan al diplomático con las funciones que le corresponden (los funcionarios de más alto nivel ocupan los cargos de mayor importancia).

En Costa Rica el proceso inició a mediados de la década de 1940, en un contexto de fuertes críticas por los nombramientos de funcionarios en distintos cargos públicos, entre ellos los del Servicio Exterior. El personal diplomático fue incluido en el Estatuto del Servicio Civil, pero fue excluido en 1955 y no fue sino hasta mediados de los años sesenta que se estableció un sistema legal dirigido a la profesionalización de este sector, mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (1962) y el Estatuto del Servicio Exterior (1965).

Sin embargo, el sistema nunca fue implementado. Pasaron treinta años antes de que, en la década de 1990, una serie de fallos judiciales obligaran al Ministerio de Relaciones Exteriores a reducir los nombramientos de personal en comisión (aquellos en los que no media concurso público). Esos fallos ordenaron la aplicación del Estatuto del Servicio Exterior, motivo por el cual, presupuestaria y administrativamente, se crearon plazas sujetas a esa normativa, y para ocuparlas, en cumplimiento de un artículo transitorio incluido en el Estatuto, se designó a aquellas personas que habían laborado en funciones diplomáticas durante al menos seis años, ya fuera en sede central o en las misiones en el exterior. Muchos de esos funcionarios habían trabajado para el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo el régimen de Servicio Civil, otros habían estado nombrados con criterios políticos durante un considerable número de años. Más adelante, en la primera década del presente siglo, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, al definir la estructura salarial y otros derechos laborales, confirmó el régimen diferenciado que tienen estos funcionarios en el servicio público costarricense.

Fuente: Cascante, 2013.



### Débiles mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en el Servicio Exterior

Otro de los obstáculos en la gestión de la política exterior son los débiles mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, que limitan la evaluación de su desempeño. Los procedimientos internos que existen en la Cancillería no permiten valorar en profundidad los resultados de las acciones que se llevan a cabo en las cerca de 47 representaciones diplomáticas de Costa Rica en países y organismos internacionales. Tampoco es posible dar cuenta de procesos de retroalimentación que busquen mejorar la calidad del trabajo que realizan esas delegaciones y sus funcionarios.

En 2012 la Contraloría General de la República (CGR) efectuó una auditoría sobre la rendición de cuentas del Servicio Exterior e identificó una serie de debilidades en esa materia a lo interno de la Cancillería. Encontró que, para estos efectos, el único mecanismo que se aplica es la presentación obligatoria, por parte de las embajadas, de un Plan Anual de Trabajo (PAT) y dos informes de gestión durante el año, para dar cuenta del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el PAT. No obstante, el Ministerio no analiza los informes ni retroalimenta a las delegaciones diplomáticas sobre logros obtenidos y las tareas pendientes. En otras palabras, los funcionarios del Servicio Exterior no reciben lineamientos claros en cuanto a la rendición de cuentas, en tanto el mecanismo de evaluación de la gestión de las embajadas no está cumpliendo sus objetivos.

Las disposiciones del Informe de la Contraloría, de carácter obligatorio, solicitan: i) por parte del Ministro, el establecimiento de un mecanismo formal de evaluación para todas las embajadas, ii) por parte del Viceministro Administrativo, la creación de un procedimiento que defina las acciones a tomar cuando los funcionarios del Servicio Exterior incumplan alguna instrucción o normativa, y iii) de parte del Director del Servicio Exterior, el diseño y puesta en operación de un sistema para el archivo de la documen-

tación física y digitalizada que generen las evaluaciones a las embajadas.

Las limitaciones comentadas hacen prácticamente imposible determinar cuál es la agenda de política exterior que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas. La respuesta de la Cancillería a múltiples consultas ha sido que se trata de información sensible para los intereses nacionales y, por tanto, confidencial. Ciertamente, en naciones de larga tradición diplomática se acepta que en las relaciones entre países se genera información que no debe ser pública. Pero, a la vez, es inconveniente usar este argumento para no rendir cuentas sobre las acciones que realizan las embajadas de Costa Rica alrededor del mundo. En este punto es donde la Cancillería, y en particular el Servicio Exterior, aún muestran reticencia a la evaluación y el control de la administración pública.

### Contención del gasto público afecta al Ministerio de Relaciones Exteriores

Luego de cuatro años de registrar aumentos en su dotación de recursos, en 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores sufrió una reducción de 1.125 millones de colones con respecto al año anterior, debido al recorte efectuado por la Asamblea Legislativa al Presupuesto Nacional (CGR, 2012).

Como es lógico suponer, las restricciones económicas limitan la acción del país en algunos ámbitos de la política internacional. Esto es especialmente cierto en el caso del Servicio Exterior, por el fuerte gasto que implica la manutención de sedes diplomáticas en naciones donde el costo de vida es muy alto. De hecho, el Servicio Exterior absorbe casi el 60% del presupuesto asignado a la Cancillería; aun así, los recursos son insuficientes para la ejecución de las múltiples y variadas actividades que se llevan a cabo desde el Ministerio y por parte de las representaciones en el exterior.

Un ejemplo de estas limitaciones tiene que ver con las condiciones de seguridad y permanencia de las sedes diplomáticas: hasta el año 2012, solo tres de los edificios –de más de cua-

renta– donde se ubican esas oficinas son propiedad del Gobierno de Costa Rica. A esto se suman los problemas que enfrentan algunas delegaciones en cuanto al número de funcionarios con que cuentan para el cumplimiento de sus labores.

La asignación de recursos a los ministerios depende de las prioridades de cada gobierno y, como se indicó en el Decimoséptimo Informe (2011), en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 la política exterior no constituye un eje fundamental de la actual administración.

### Relaciones externas comerciales

En materia de comercio exterior, el país sigue por la senda de la incorporación a los principales mercados y foros comerciales del mundo. Esta es una estrategia que se ha mantenido a lo largo de varios gobiernos, con resultados positivos en términos generales. No obstante, en los últimos años la vinculación con China ha llevado a atenuar el discurso en favor de la democracia y los derechos humanos que tradicionalmente ha caracterizado a Costa Rica.

### Relaciones con el bloque Asia-Pacífico y América del Sur destacan en la agenda comercial

En 2012 las acciones de política exterior comercial fueron consistentes con la estrategia que el país ha seguido en los últimos años: la incursión en nuevos mercados y el fortalecimiento de los lazos comerciales ya existentes. Ese proceso, liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) le ha dado al país una clara línea de trabajo, que se ha traducido en el crecimiento y diversificación de la oferta exportable, la que a su vez ha dado un fuerte impulso a la economía doméstica en términos agregados.

En ese marco general, durante el 2012 se reforzaron las acciones para promover el ingreso de Costa Rica al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), así como a importantes foros y organismos multilaterales. En materia de acuerdos y tratados, Comex se enfocó en la negociación, revisión y aprobación

de convenios comerciales con Singapur, la Unión Europea, Canadá, México y Corea del Sur, entre otros.

El acercamiento a América del Sur y Medio Oriente también destaca en la agenda comercial externa. En la región suramericana sobresale la firma de un tratado de libre comercio con Colombia (mayo de 2013), que facilitó el beneplácito para la afiliación de Costa Rica a la Alianza del Pacífico (integrada por Chile, Perú, Colombia y México) y que entrará en vigencia una vez ratificado por la Asamblea Legislativa. En Medio Oriente el objetivo es explorar nuevas fuentes de inversión extranjera; los primeros esfuerzos se han enfocado en Kuwait y Qatar (Chacón y Corrales, 2013).

A lo anterior se suman las acciones para consolidar vínculos comerciales y de cooperación con Japón, el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas con el reino de Bután y la acreditación, por primera vez, de un embajador concurrente en Australia, país que tiene una activa participación en organismos y foros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el APEC.

#### Agenda con China privilegia comercio y opaca discurso sobre valores democráticos

En 2007, el presidente Arias Sánchez decidió romper los vínculos diplomáticos entre Costa Rica y Taiwán e iniciar relaciones con la República Popular China, un país que se ha destacado en la escena internacional por el impre-

sionante crecimiento económico alcanzado en la última década. Costa Rica encontró en China un importante destino comercial, un aliado político a nivel multilateral (específicamente en la ONU) y una robusta fuente de cooperación, en momentos en que los flujos de ese tipo de recursos se redujeron significativamente para los países de renta media. En la actualidad Costa Rica es la única nación centroamericana que tiene relaciones diplomáticas con China.

En seis años de relaciones diplomáticas, el país ha recibido en cooperación económica y técnica más de 180 millones de dólares, de los cuales alrededor del 80% corresponde a cooperación técnica y financiera no reembolsable (Mideplan, 2012). En los primeros tres años, los recursos de cooperación china más que duplicaron los otorgados por Alemania, la nación europea de la que provenían las mayores contribuciones. Además se firmó un tratado de libre comercio entre ambos países y se han realizado importantes inversiones. En 2012 la ayuda de China se siguió enfocando en las áreas de comercio, cultura, educación, seguridad y energía (Chacón y Corrales, 2013).

A cambio, Costa Rica le ofrece a China convertirse en su plataforma en el istmo centroamericano, aprovechando su privilegiada ubicación geográfica, el conjunto de acuerdos comerciales que ha suscrito –y que le dan acceso preferencial a los principales mercados del mundo– y su recurso humano de calidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013a). Pero ade-

más, en algunos momentos, esta relación ha implicado para el país la moderación de su discurso sobre la defensa de los derechos humanos y la democracia –dos pilares tradicionales de su política exterior– cuando se trata de casos relacionados con China. Uno de los casos más sobresalientes ocurrió en 2010, cuando el ciudadano chino Liu Xiaobo fue galardonado con el premio Nobel de la Paz. Costa Rica se abstuvo de solicitar a China –como sí lo hicieron Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea– la liberación de Xiaobo y el otorgamiento de un permiso a sus familiares para asistir a la entrega del premio.

En general, es claro que la vinculación con China le ha generado al país ventajas en materia de cooperación, comercio e inversiones. No obstante, también han dejado entrever la prioridad de los asuntos económicos y comerciales sobre la defensa de los derechos humanos y la democracia. Esta es una situación que debiera analizarse con cuidado, pues se trata de los temas que, a lo largo de la historia, han diferenciado a Costa Rica en el plano internacional.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL 2012,

véase Chacón y Corrales, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

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

**Se elaboraron los siguientes insumos:** “Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop)” y “Elecciones nacionales en condiciones políticas extraordinarias”, de Ronald Alfaro; “Mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo: los frenos y contrapesos del diseño institucional costarricense”, de Sergio Alfaro y Ana Gabriel Zúñiga; “Análisis comparado de las propuestas de reforma del Estado costarricense 1990-2013”, de Felipe Alpízar y Daniela Chacón; “Accionar de la política exterior costarricense en 2012”, de Karen Chacón y Fraya Corrales; “Desempeño legislativo en la tercera legislatura de la administración Chinchilla Miranda”, de Steffan Gómez-Campos y Juan Guillermo Murillo-Chinchilla; “Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, de Steffan Gómez-Campos, Juan Guillermo Murillo-Chinchilla, Alonso Ramírez, Fernanda Avendaño y Juan Pablo Sáenz; “Acciones colectivas en Costa Rica. Una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013”, de Pablo Ramírez; “Análisis de la cara observable de los partidos políticos”, de Juan Pablo Sáenz y “Administración de la justicia en Costa Rica durante el 2012”, de Emilio Solana; “Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas?”, Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa).

**Se realizaron las siguientes contribuciones especiales:** “Conflictos por el agua en Costa Rica”, de Felipe Alpízar; “Profesionalización del Servicio Exterior costarricense”, de Carlos Cascante; “Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)”, del Centro de Gestión de Calidad de la Corte Suprema de Justicia; “Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento

de los partidos políticos”, del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones; “Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional”, de Rafael Segura; “Perspectivas y balance del sistema electoral y partidos políticos y de la administración de justicia en Costa Rica”, de Jorge Vargas-Cullell.

**Se agradecen los comentarios y el aporte de información de:** Juan Carlos Amador (Dirección General de Adaptación Social), Marta Asch y Franklin González (Poder Judicial), Harys Ricardo Agüero y Sandra Herrera (Asamblea Legislativa) y Ronald Chacón (Tribunal Supremo de Elecciones). Se agradecen especialmente las contribuciones de Carlos Cascante, Sergio Alfaro, Constantino Urcuyo, Carlos Sojo, Manuel Rojas y Ronald Alfaro-Redondo.

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

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

**Los talleres de consulta se realizaron** los días 31 de mayo, 10 de junio, 12 de junio, 13 de junio, 18 de junio y 5 de agosto de 2013, con la participación de Pedro León, Anabelle Sancho, Margarita Bolaños, Pablo Ramírez, Laura Fernández, Constantino Urcuyo, Luis Chavarría, Gilberto López, Alberto Cortés, Daniela Chacón, Felipe Alpízar, Miguel Gutiérrez, Isabel Román, Eugenia Zamora, Luis Antonio Sobrado, Sergio Alfaro, Joyce Zürcher, Rafael Carrillo, Pedro Muñoz, Hugo Picado, Héctor Fernández, Ileana Aguilar, Jennifer Gutiérrez, Mariela Castro, Max Esquivel, María Fernanda Avendaño, Juan Pablo Sáenz, Erick Jara, Carlos Sojo, Manuel Rojas, Nancy Hernández, Adriana Orocu, Carlos Cascante, Luisiana Porras, Roberto Salom, Jeannette Ruiz, María Cascante, César Zúñiga, Francisco Antonio Pacheco, Mario Redondo, Miguel Ángel Alfaro, Alberto Trejos, Ronald Morales, Melissa Varela, Ana Lorena Vargas, Ana Gabriel Zúñiga, Luis Antonio Barrantes, Emilio Arce, Bernal Arias.

## NOTAS

**1** Por un lado, es de esperar que las maquinarias electorales locales de los partidos no tengan incentivos para movilizar a sus bases y que las estructuras nacionales experimenten dificultades a nivel local. En sentido contrario, las dirigencias locales podrían utilizar la elección nacional para sondear estratégicamente la viabilidad de candidaturas en futuras elecciones municipales. De igual manera, los aspirantes a candidatos que fracasasen en sus pretensiones por una curul legislativa, podrían optar por reconstruir sus bases aprovechando la coyuntura de la elección nacional con miras a los comicios de 2016, año a partir del cual todos los cargos municipales serán electos dos años después de los comicios nacionales.

**2** Algunos partidos sí poseen registros detallados de sus autoridades y miembros de las estructuras internas, no obstante, carecen de un registro con información detallada sobre la militancia de base. Esta sección evalúa, precisamente, la ausencia de ese aspecto. Vale aclarar que la militancia de un partido incluye a las personas que participan en las actividades y la organización del partido político, aunque no formen parte de sus estructuras internas formales.

**3** Para efectos del análisis aquí presentado, el nombre "exoneraciones" es equivalente a los términos exenciones, detracciones, reducciones o regímenes especiales de favor. En todos los casos se trata de un beneficio tributario asegurado mediante una ley (Vega, 2013).

**4** En total se encontraron 379 leyes, pero 39 de ellas no están vigentes. Para conocer el listado completo de las leyes identificadas en esta investigación consúltese Vega, 2013.

**5** También otorga esa potestad a los ciudadanos en un porcentaje no inferior al 5% de las personas inscritas en el padrón electoral.

**6** Se trata de leyes originales, es decir, no se contabilizan las reformas o modificaciones posteriores.

**7** En este grupo están los representantes de los partidos Unificación Nacional, Republicano, Demócrata Cristiano, Frente Amplio, Unión Agrícola Cartaginés, Renovación Costarricense y Fuerza Democrática.

**8** Para identificar los mecanismos informales se realizó un taller con diputados y ex diputados, asesores parlamentarios y especialistas en la materia.

**9** Esta instancia fue creada en el 2011 y es la encargada de poner en práctica sistema de gestión de calidad en las oficinas o instancias que soliciten ser parte de este.

**10** La familia de normas GICA-Justicia está compuesta por siete normas, diferenciadas según el tipo de instancia en la que se pretende implementarlas. Las normas son generadas a partir de un proceso de consulta a lo interno del Poder Judicial, y aprobadas por la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Calidad y Acreditación y la Corte Plena. Las normas son: organización del despacho judicial, órgano de gobierno judicial, organización del Ministerio Público, organización de la oficina administrativa, organización de la policía judicial, organización de la defensa pública, organización de despachos privados.

**11** Este es un órgano externo al Poder Judicial, encabezado por una Comisión Nacional que conforman los jefes de siete instituciones, que a su vez representan a distintos sectores: el propio Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (sector institucional), la Defensoría de los Habitantes y el Colegio de Abogados (sector de usuarios y ciudadanía), el Consejo Nacional de Rectores y el Incae, que fungió como contraparte técnica en el desarrollo del proyecto piloto (sector académico) y el Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Superior (Sinaes).

**12** La información de la base de datos utilizada para esta edición abarca el período de octubre de 2009 a mayo de 2013. Por consiguiente, los valores reportados para los años 2009 y 2013 son parciales.

**13** De acuerdo con el artículo 48 del Estatuto del Servicio Exterior, "serán funcionarios en comisión aquellos que, por especiales razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia, sean llamados a desempeñar aquellos cargos del Servicio Exterior reservados, según esta ley, a las personas incorporadas a éste".