

## CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2001

##### Sistema electoral y partidos políticos

- Se realizaron convenciones abiertas en los partidos mayoritarios, para la elección de candidatos presidenciales.
- Se aprobó la Ley 8119, que rebajó el monto de la deuda política, para la campaña, del 0,19% al 0,10% del PIB del año tras anterior al de las elecciones.
- Una encuesta de la firma Unimer R.I. ubicó al emergente Partido Acción Ciudadana (PAC) en un empate técnico por el segundo lugar en la contienda electoral. Este resultado generó un fuerte debate político en el mes de diciembre.
- Un recurso de amparo electoral presentado por tres candidatos minoritarios ante el TSE, obligó a Canal 7 a incluir a los 13 aspirantes presidenciales en un debate televisado.
- En las elecciones nacionales del 3 de febrero del 2002, ninguno de los candidatos alcanzó el 40% establecido en la Constitución Política (Pacheco: 38,6%, Araya: 31,0%, Solís: 26,2%). De la segunda ronda electoral, efectuada el 7 de abril, salió electo el candidato del PUSC, con un 57,9% de los votos válidos (33,4% del total de electores inscritos en el padrón nacional), contra un 42,0% del PLN. Se registró un abstencionismo del 39,8%.

##### Administración de la justicia

- El Poder Ejecutivo externó críticas contra el Poder Judicial, por el otorgamiento de excarcelaciones y fianzas a personas aprehendidas en el marco de investigaciones de relevancia.
- Por diferentes motivos, tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia enfrentaron denuncias ante el Tribunal de Inspección Judicial. Además, este mismo Tribunal fue objeto de investigación por supuesto funcionamiento irregular.

##### Gestión y representación política responsable

- Después de casi tres meses de debate legislativo quedó electo el nuevo Defensor de los Habitantes.
- El Presidente de la República planteó a los legisladores una propuesta para reorientar el sistema político hacia un modelo "semiparlamentario".
- Se emitió una directriz para la creación de oficinas especializadas en atender las necesidades de los ciudadanos y las asociaciones de desarrollo indígena, así como en dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

##### Participación ciudadana y rendición de cuentas

- Se generó un fuerte activismo ambientalista alrededor del tema de las explotaciones petroleras en la zona Atlántica. Finalmente, la concesión no se produjo.
- El país fue demandado por falta de libertades sindicales ante organismos internacionales (el Departamento de Comercio de Estados Unidos y la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT).

- Sectores sindicales y empresariales iniciaron procesos de diálogo social sobre temas como educación, empleo, política fiscal y política económica.

### Convivencia ciudadana

- El asesinato del periodista Parmenio Medina, el 7 de julio, fue el detonante para un intenso debate sobre la libertad de expresión.
- Una resolución condenatoria de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, contra el diario *La Nación* y su periodista Mauricio Herrera, fue censurada por la Sociedad Interamericana de Prensa y produjo la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- De 8 proyectos de reforma a la legislación sobre libertad de prensa y de expresión que ingresaron a la corriente legislativa solo uno fue aprobado (derogación del desacato).

### Política exterior

- Se aprobó en la OEA la Carta Democrática Interamericana.
- La Asamblea Legislativa aprobó el Estatuto de Roma, sobre la Corte Penal Internacional.
- Como reacción ante los atentados terroristas acaecidos en los Estados Unidos el 11 de setiembre, los presidentes del istmo emitieron la declaración "Centroamérica Unida contra el Terrorismo" se elaboró el "Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas".

## ASPIRACIONES

- **Sistema electoral y partidos políticos.** El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos.
- **Administración de la justicia.** Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.
- **Gestión y representación política responsable.** 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<sup>1</sup>. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control mutuo 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.
- **Participación y rendición de cuentas.** Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable<sup>2</sup>, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.
- **Convivencia ciudadana.** La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hace uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.
- **Política exterior.** La política exterior es un factor activo y eficaz en el plano internacional, para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz.  
Introducción preferencia sexual, ideología o credo religioso.

## CAPÍTULO 5

# Fortalecimiento de la democracia

## Introducción

Por ser el *Informe Estado de la Nación* un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del país en materia del desarrollo humano sostenible, el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” evalúa el desempeño de la democracia costarricense -sus instituciones y ciudadanos- desde esa perspectiva. Más que asumir que la democracia siempre contribuye al desarrollo humano, el Informe evalúa si esta contribución puede discernirse y si, en los distintos años, ésta fue igualmente relevante. La pregunta básica que el capítulo responde es, entonces, la siguiente: ¿cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano de Costa Rica?

Se parte de una hipótesis en relación con la cual existe la expectativa de ir reuniendo evidencia a lo largo de los años: la calidad de una democracia es un factor que ayuda a explicar las diferencias en la contribución efectiva que esa democracia realiza al desarrollo humano en una sociedad. El Informe esperaría que una mayor calidad democrática genere mayor contribución al desarrollo humano. Esta es la hipótesis que subyace a las aspiraciones que guían el análisis en este capítulo.

## Organización del capítulo

Aprovechando la experiencia de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada a mediados del año 2001, en la presente edición se efectuó una remodelación del capítulo.

Esta incluyó una reformulación de las aspiraciones máximas y mínimas (o parámetros) mediante las cuales se evalúa la contribución efectiva de la democracia al desarrollo humano, un nuevo concepto sobre la democracia, la búsqueda de nuevos indicadores y fuentes de información (Vargas Cullell, 2002). A partir de este Informe, cada sección del capítulo corresponde al examen del desempeño de la democracia en los temas concernientes a una aspiración específica.

El período evaluado en el presente Informe es el año 2001. Sin embargo, el estudio se adentra en el 2002 para dar cuenta de los resultados del proceso electoral. La elaboración de este capítulo se realizó con base en las investigaciones de ocho consultores del Proyecto Estado de la Nación, cuyos principales resultados se presentan aquí únicamente a manera de síntesis. No obstante, el contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de la coordinación y el equipo técnico encargado del Informe. Los informes completos de cada consultor (sin editar), se encuentran a disposición del público en las oficinas del Proyecto o en la página *web* [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). En cierta información pueden existir diferencias debido a revisiones y consultas posteriores con las fuentes; en estos casos, se recomienda emplear las cifras del Informe.

## Un concepto amplio de democracia

La evaluación que aquí se realiza parte de un concepto amplio de la democracia<sup>3</sup>. Según éste,

la democracia es un sistema de organización y ejercicio del poder político en una sociedad cuyo funcionamiento está basado en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- las autoridades son electas por las y los ciudadanos mediante elecciones libres, limpias, institucionalizadas y decisivas;
- el *status* de ciudadano implica un conjunto de libertades y derechos constitucional y legalmente estipulados y está extendido a todas las personas adultas reconocidas como naturales de un país;
- quienes ejercen el poder están sujetos al imperio de la ley, y
- el ejercicio del poder político es respetuoso de y consistente con los derechos y la dignidad de las personas (O'Donnell, 1997, 1999 y 2001; Proyecto Estado de la Nación, 2001a; Caputo, 2001).

De conformidad con esta idea, la democracia no es sólo el conjunto de reglas que norman el acceso al poder político<sup>4</sup> (lo que usualmente se denomina “régimen político”), sino también las reglas que organizan el *ejercicio* de dicho poder durante los períodos no electorales, así como aquellas maneras de aplicarlas consistentes con la protección de, y el respeto a, los derechos ciudadanos en los procesos de deliberación y gestión de los asuntos públicos<sup>5</sup>. En síntesis, para cumplir con los cuatro requisitos antes mencionados, la democracia necesita un régimen político, un Estado de derecho que posea mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, legislación e instituciones de administración de justicia que protejan los derechos civiles y políticos y sociales de las personas, y una convivencia ciudadana que sustente las instituciones del régimen y el Estado democrático mediante el ejercicio de las libertades y derechos<sup>6</sup>.

En una democracia, las y los ciudadanos delegan cierto poder en la autoridad para que ésta los gobierne. El ejercicio de esta delegación parcial (al elegir a sus gobernantes, la ciudadanía no da un cheque en blanco a las autoridades<sup>7</sup>) implica una organización material del Estado, entre otras cosas, mediante las leyes, instituciones, personal y recursos sin los cuales resultaría imposible ejercer -y vigilar- esta delegación. Por otra parte, hay una parte del poder que los ciudadanos no delegan en sus gobernantes.

Precisamente porque las y los ciudadanos no dan un cheque en blanco a las autoridades, conservan siempre un conjunto de derechos (es decir, de poder) que pueden emplear frente a las autoridades -o frente a otros ciudadanos- en las circunstancias en que lo consideren necesario. Por ello es que una evaluación de la democracia debe auscultar a los ciudadanos y sus instituciones.

### Valoración general

En general, la contribución neta del sistema político al desarrollo humano en el 2001 fue inferior a la que podía haberse esperado, en razón de la madurez democrática del país. Es cierto que en algunas aspiraciones democráticas esta contribución fue sólida, pues mejoraron las condiciones para impulsar el desarrollo humano en materias como el sistema electoral y los partidos políticos, y la política exterior. Empero, al valorar otras aspiraciones se detectan debilidades y hasta resultados negativos. Este es el caso de los ámbitos de la gestión política responsable, la participación ciudadana en las políticas públicas y la capacidad del sistema de administración de la justicia para dispensar una justicia pronta y cumplida.

Este año, el Informe ubica el mayor problema en el ámbito de la libre convivencia ciudadana. Las dificultades en materia de seguridad ciudadana y el asesinato del periodista Parmenio Medina son hechos notables, aunque se debe reconocer los logros del país en el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, visto en su conjunto, el desempeño político de la democracia no afectó negativamente el desarrollo humano y los requerimientos mínimos de la democracia fueron nuevamente cumplidos.

En materia electoral, el sistema político costarricense fue capaz de garantizar, nuevamente, la elección de gobernantes en un ambiente de libertad, tranquilidad y respeto por el voto y de los demás derechos y libertades de las personas. Esta renovada estabilidad política, condición necesaria para el desarrollo humano, resalta dentro de un contexto latinoamericano de fuertes tensiones e inestabilidad política en varios países. Al mismo tiempo, como lo documenta el presente capítulo, Costa Rica experimentó un cambio importante en el sistema de partidos políticos que, pese a las dificultades que puede generar a corto plazo, abre la posibilidad de su renovación. De nuevo, ello contrasta con lo ocurrido en otras naciones de la región, donde el descontento ciudadano ha barrido a los partidos políticos. Sin

embargo, el Informe identifica tres áreas problemáticas que requieren atención y estudios especiales: primero, la persistencia del abstencionismo en el nuevo -y más elevado- umbral establecido en la elección de 1998 (cerca de 1 de cada 3 electores se abstuvo de votar); segundo, la continua falta de transparencia y controles sobre el financiamiento político, en particular el proveniente de fuentes privadas y, finalmente, la negativa de los partidos a debatir y, si fuera del caso, modificar, las reformas electorales propuestas hace ya dos años por el Tribunal Supremo de Elecciones.

En la aspiración sobre la política exterior costarricense, entendida como un factor activo y positivo para la promoción de los derechos humanos y la paz en el terreno internacional, el balance es claramente favorable. Bajo el liderazgo de Costa Rica, la OEA adoptó la Carta Democrática, un instrumento que puede ayudar a la estabilidad de las democracias del continente. Asimismo, frente a intentos de otros gobiernos por debilitar al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Costa Rica lideró un proceso de reforma que culminó a inicios del 2002 con un acuerdo para su fortalecimiento institucional y financiero. El detallado recuento de sus acciones internacionales en materia de derechos civiles, políticos,

económicos y culturales indica que el país desarrolló una activa presencia en los diversos foros, impulsando resoluciones que promovieron el reconocimiento o el fortalecimiento de la tutela sobre los derechos de las personas. En el ámbito centroamericano, pese a la falta de éxito en la resolución del conflicto limítrofe con Nicaragua, la política exterior costarricense hacia la región cobró un nuevo dinamismo, luego de un relativo bajo perfil en los años inmediatamente anteriores.

En la aspiración de gestión y representación política responsable, el Informe se centra en el desempeño del Poder Legislativo y de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas dentro del Estado, ámbitos en los que entrega una valoración poco favorable. En el caso del Legislativo, el capítulo aporta, por el lado positivo, evidencia que refuta la difundida creencia de que los diputados no trabajan y destaca la importancia sustantiva de parte de la legislación aprobada desde el punto de vista del desarrollo humano: el fortalecimiento del régimen municipal, el ejercicio de la paternidad responsable y los tratados internacionales aprobados, entre ellos la ratificación de la Corte Penal Internacional. Empero, las investigaciones permitieron localizar un fuerte déficit en lo que podría denominarse la “agenda pendiente del desarrollo humano”. En efecto, no se logró aprobar legislación relevante sobre

CUADRO 5.1

### Resumen de temas tratados y comportamiento por aspiración, 2001

Aspiración	Principales temas tratados	Valoración 2001
Sistema electoral y partidos políticos	Resultados elecciones 2002 Elecciones municipales	↑
Administración de la justicia	Indicadores de justicia pronta y cumplida Seguridad ciudadana	↔
Resultados de gestión y representación política	Gestión legislativa Mecanismos de control	↓
Participación ciudadana y rendición de cuentas	Participación local Participación en mecanismos de control	↔
Convivencia ciudadana	Opinión pública Movimientos sociales Organizaciones comunales	↓

temas de fondo, como la reforma del Estado (salvo en lo concerniente a municipalidades) y del sistema electoral, los cambios en el sistema financiero para mejorar su regulación y transparencia, el ejercicio de la libertad de prensa y la regulación de casinos y apuestas electrónicas. Adicionalmente, se pudo medir un serio problema: la debilidad en el ejercicio del control político por parte del Parlamento. Para ilustrar esto último, cabe mencionar que aproximadamente el 70% de las sesiones que debían ser dedicadas al ejercicio del control político por los diputados no fueron celebradas o fueron empleadas en otros menesteres. En materia de control horizontal, el Informe reconoce la importancia de las acciones realizadas por la Contraloría General de la República (CGR), la Defensoría de los Habitantes (Defensoría), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y las contralorías de servicios. No obstante, destaca la falta de trabajo conjunto entre ellas (a veces sobre un mismo caso) y la falta de recursos técnicos, administrativos y financieros para ejercer una supervisión más eficaz sobre la gestión de los asuntos públicos.

En la aspiración sobre la administración de justicia se reafirma el juicio emitido en anteriores Informes y en la Auditoría ciudadana, sólo que esta vez el capítulo aporta indicadores más precisos y confiables. Al igual que en ediciones anteriores, gracias a la apertura y colaboración del Poder Judicial se tuvo acceso tanto a los datos que el Departamento de Planificación sistematiza anualmente, como a otro tipo de información no sistematizada, proveniente de los informes de labores de los tribunales. Ello permitió un mejor conocimiento de las fortalezas y debilidades de las estadísticas judiciales. En Costa Rica, la independencia constitucional del Poder Judicial está presupuestaria y legalmente garantizada, y se practica. En el año 2001 se mantuvo la tendencia hacia una mayor transparencia de las actuaciones de, y discusiones en, dicho poder ante la opinión pública, tanto en los medios de comunicación colectiva como por otros mecanismos, como la Contraloría de Servicios y el quehacer de la Inspección Judicial. Sin embargo, debido al acceso a una mejor información, el capítulo puede documentar con más precisión los problemas que este Poder experimenta para dispensar una justicia pronta y cumplida. Se logró determinar la fuerte carga de trabajo que arrastran jueces, fiscales y defensores públicos. En un área de especial interés para este Informe, los delitos contra la acción pública, hay evidencia de las dificultades para detectar y sancionar los delitos

contra la función pública. Por último, el capítulo consigna los avances y tensiones surgidas dentro del proceso de modernización del Poder Judicial.

La participación ciudadana en la formulación y rendición de cuentas de las políticas públicas sigue siendo una debilidad de la democracia costarricense, tal como ya se había reportado en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). Este año se cuenta con nueva información sobre la escasa participación de la ciudadanía en los procesos de formación de leyes en el Poder Legislativo y, en el ámbito municipal, sobre la debilidad e informalidad de las comisiones ordinarias, las instancias más importantes para la incorporación ciudadana en el seguimiento de la gestión municipal. Por cierto que en materia municipal destaca una fuerte inestabilidad: en 26 de las 81 municipalidades (32,1%) hubo cambios de alcaldes; los cantones de Montes de Oca y Santa Bárbara de Heredia fueron los más inestables, con 5 y 4 movimientos en un solo año, respectivamente. Por último, se reconoce la importancia de la participación ciudadana en las instituciones que ejercen el control horizontal, actuando por ejemplo como denunciante. Así, más de la mitad de los informes de fiscalización de la CGR tienen su origen en una denuncia. Empero, la información reunida sugiere la existencia de limitaciones importantes en la eficacia de la participación ciudadana en el ejercicio del control horizontal que realizan las diversas instituciones.

Finalmente, la valoración del Informe acerca de la aspiración sobre una ciudadanía respetuosa de los derechos y la dignidad de las personas distingue entre el acumulado histórico, positivo, y ciertos acontecimientos que, en el 2001, atentaron contra el logro de esta aspiración. Históricamente, la sociedad costarricense ha logrado desarrollar valores e instituciones que promueven y protegen los derechos humanos. Los informes de entidades internacionales que dan seguimiento a los derechos humanos coinciden en valorar favorablemente la situación del país. Sin embargo, se presentaron nuevas denuncias por violaciones a la libertad sindical que, aunadas a los casos del 2000, dieron paso a la visita de una misión y, posteriormente, a un informe de recomendaciones de la OIT para el país. Por otro lado, la censura y posterior asesinato del periodista Parmenio Medina es un hecho grave que, aunque aislado, impide por su importancia y significación dar una evaluación positiva en esta materia. Otras señales preocupantes en esta aspiración fueron la persistencia de la inseguridad ciudadana,

CUADRO 5.2

## Resumen de indicadores políticos

	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Administración de la justicia<sup>1/</sup></b>					
Oficinas judiciales de primera instancia *					
Casos entrados	664.311	629.376	726.757	798.198	940.055
Tasa de crecimiento	5,2	-5,3	15,5	9,8	17,8
Casos entrados menos casos en tránsito	315.156	329.396	362.783	378.653	399.815
Tasa de crecimiento	9,6	4,5	10,1	4,4	5,6
Violencia doméstica					
Casos entrados	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929
Casos terminados	7.339	19.514	25.023	30.852	42.258
Mantiene la medida provisional	1.433	4.150	5.958	8.982	13.554
No comparecencia de la víctima	2.106	6.446	8.553	9.334	11.650
Detenidos por delitos según la Ley de Psicotrópicos					
	770	921	881	1.188	1.114
<i>Salas del Poder Judicial</i>					
Tasa de crecimiento del total de casos entrados a las salas del Poder Judicial	15,7	1,3	14,4	6,3	16,6
Tasa de crecimiento de los casos en trámite	3,7	-8,9	33,5	-7,1	28,0
Sala Constitucional					
Recursos de hábeas corpus presentados	1.328	1.108	1.443	1.547	1.442
Recursos de amparo presentados	7.022	7.188	7.666	8.651	10.740
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	399	350	369	329	338
Duración promedio de los hábeas corpus	19 días	21 días	17 días	17 días	17 días
Duración promedio de los amparos	3 meses	3 meses	2 meses	2 meses	2 meses
	1 semana			3 semanas	3 semanas
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	26 meses	19 meses	17 meses	25 meses	20 meses
		3 semanas		1 semana	1 semana
<i>Población carcelaria</i>					
Personas de privadas de libertad	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079
Privados de libertad sin condena	784	800	902	1.289	1.295
<i>Respeto de derechos humanos</i>					
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical <sup>al</sup>	26	31	17	68	53
Denuncias con lugar ante el MTSS por persecución sindical <sup>bl</sup>	3	0	0		
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>2/</sup>					
Consultas	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612
Expedientes abiertos	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario	38	41	33	17	15
Audiencias públicas en la ARESEP <sup>3/</sup>					
	70	79	74	61	75
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.710	1.875	2.024	1.300	1.504
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	78	52	62	59	84
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor <sup>4/</sup>	2.515	2.230	2.150	1.650	938
Contralorías de Servicios Públicos <sup>5/</sup>	62	81	78	150	149
<b>Resultados de gestión y representación política responsable</b>					
Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	262	395	419	405	376
Leyes aprobadas	128	72	127	101	141
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular <sup>d/</sup>			66	46	71



CUADRO 5.2 (continuación)

	1997	1998	1999	2000	2001
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	19	25	29	28	26
<b>Gobierno local</b>					
Ingreso total (millones de colones corrientes) <sup>6/</sup>	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6	58.708,0
Carga tributaria <sup>d/</sup>	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Presión tributaria <sup>e/</sup>	41,2	40,6	36,3	37,5	37,5
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Sindicatos activos <sup>7/</sup>	283	279	212	205	253
Número de afiliados a sindicatos <sup>7/</sup>	152.778	134.998	141.880	132.855	147.064
Tasa de sindicalización <sup>f/</sup>	12	10	11	9	9
Cooperativas activas <sup>8/</sup>	517	526	556	551	501
Número de afiliados a cooperativas <sup>8/</sup>	379.732	412.368	376.821	416.273	458.024
Asociaciones solidaristas activas <sup>7/</sup>	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067
Número de afiliados a asociaciones solidaristas <sup>7/</sup>	178.819	188.239	175.381	185.342	185.014
Sociedades anónimas laborales <sup>7/</sup>	168	215	218	221	225
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>9/</sup>	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP <sup>10/</sup>	45	47	46	48	46
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999
<i>Seguridad ciudadana*</i>					
Delitos contra la vida		14.605	14.349	14.394	14.108
Delitos contra la propiedad		50.335	51.495	48.724	52.839
Delitos Sexuales		3.154	3.439	3.695	4.432

\* Cifras preliminares para el año 2001.

a/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio sobre persecución sindical, 1993-2000, elaborado por la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión. Datos del 2000 y 2001 tomados del "Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Area de Inspección de Trabajo."

b/ Corresponde a un estudio realizado por la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia.

c/ Empezó a funcionar en 1999.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995 entre el producto interno bruto real.

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

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

Fuente: 1/Sección de Estadísticas Poder Judicial; 2/Defensoría de los Habitantes; 3/ARESEP; 4/Comisión Nacional de Consumidor, MEIC; 5/ MIDEPLAN y 6/ Memoria anual, CGR; 7/Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS; 8/Departamento de Supervisión, INFOCOOP; 9/DINADECO; 10/UCCAEP.

medida por las tasas de criminalidad; la falta de acuerdo sobre reformas sustantivas a la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa y los derechos de y a la información, y los problemas en el ejercicio de la libertad sindical en el sector privado, ya detectados por la Auditoría ciudadana. Sin embargo, el informe resalta los avances en el diálogo social entre empresarios y trabajadores.

### Sistema electoral y partidos políticos

En el 2001, el sistema político costarricense fue capaz de garantizar, nuevamente, la elección de gobernantes en un ambiente de libertad, tranquilidad y respeto por el voto y de los demás derechos y libertades de las personas. Al mismo tiempo, Costa Rica experimentó un cambio



importante en el sistema de partidos políticos, que abre la posibilidad de su renovación, pese a las dificultades que a corto plazo pueden generarse<sup>8</sup>. Un punto positivo fue la propuesta del Poder Ejecutivo para la reforma del régimen político costarricense, que puso sobre la agenda pública el debate en los cambios deseables y necesarios en ese sistema.

Los desafíos identificados en materia electoral son: la persistencia del nuevo -y más elevado- umbral de abstencionismo establecido en la elección de 1998 (cerca de 1 de cada 3 electores se abstuvo a votar); la poca transparencia y controles sobre el financiamiento político, en particular el relacionado con fuentes privadas, y la negativa de los partidos en el Congreso a debatir y, si fuera del caso, modificar, las reformas electorales propuestas hace ya dos años por el Tribunal Supremo de Elecciones.

### Se reafirma la tendencia a una menor participación electoral

Las elecciones presidenciales y legislativas de febrero del 2002 mostraron que el aumento en el nivel de abstencionismo registrado en las elecciones de 1998 no fue un hecho aislado. En efecto, se pasó de un 30,0% a un 31,2%. En términos absolutos, ello significó la presencia de 100.000 nuevos ciudadanos abstencionistas, aproximadamente el 40% del incremento en el padrón electoral (cuadro 5.3). Como cabía esperar de acuerdo con la experiencia internacional, el nivel de abstencionismo en la segunda ronda electoral fue mayor, aunque no tan alto como se temía (39,8%). El abstencionismo fue acompañado por la presencia de un segmento importante del electorado que, a pocos días de las elecciones, se declaraba indeciso (Rodríguez et al, 2002).

#### RECUADRO 5.1

### Presidente de la República propone reforma política hacia un sistema semipresidencial o semiparlamentario

En su mensaje a la Asamblea Legislativa del 1° de mayo del 2001, el Presidente de la República propuso el cambio del sistema presidencialista costarricense por un sistema semipresidencial o semiparlamentario, como una fórmula que puede ser "eficaz para alcanzar mayor gobernabilidad democrática, lograr que las decisiones puedan adoptarse en un tiempo razonable y hacer responsable políticamente al Parlamento ante la sociedad; y al Ejecutivo frente al Parlamento". En ese mismo mes se integró una Comisión Especial encargada de analizar la propuesta presidencial de reforma política y redactar el respectivo proyecto de reforma constitucional. La elaboración de esta propuesta fue motivo de un proceso de consulta a sectores académicos, políticos, medios de comunicación y otros. Los medios de consulta incluyeron la distribución de un cuestionario, la realización de foros de discusión y audiencias.

En el informe final de la Comisión, presentado en setiembre, sus integrantes concluyeron en forma unánime que en el país, efectivamente, hay una situación de ingobernabilidad, y que su solución es indispensable para que funcionen la democracia y los derechos fundamentales. Sin embargo, no en todos los casos hubo acuerdo sobre las propuestas de reforma política. La Comisión reconoció, además, que la viabilidad política del cambio es precaria, precisamente por la dificultad del sistema vigente para tomar decisiones importantes.

Algunas de las medidas incluidas en el proyecto que preparó la Comisión son:

- Reforma de la Asamblea Legislativa, para agregar 18 diputados que serían electos por lista nacional, y llegar así a un Plenario de 75 integrantes; asimismo, permitir la reelección sucesiva de los legisladores.
- Plazo para aprobación de proyectos de ley: se propone un plazo de tres meses, y excepcionalmente de dos meses, para la aprobación de proyectos esenciales.
- Censura particular de Ministros del Poder Ejecutivo aprobado por dos tercios de los diputados. (Existió discrepancia sobre una censura general vinculante del Gobierno, a iniciativa del Legislativo por mayoría absoluta o calificada).
- Elecciones anticipadas en caso de censura general de ministros.
- Comparecencia periódica del gobierno ante la Asamblea Legislativa.
- Elección de magistrados, contralores y defensores por dos tercios de los diputados.

La Comisión señaló que la reforma política propuesta no puede actuar aislada del contexto político y no sustituye las reformas necesarias planteadas en campos otros campos (electoral, descentralización, presupuestaria y administrativa).

Fuente: Piza, 2002.

CUADRO 5.3

### Abstencionismo en las elecciones presidenciales. 1998, febrero 2002 y abril 2002

	1998	Febrero 2002	Abril 2002
Padrón electoral	2.045.970	2.279.851	2.279.851
Electores abstencionistas	614.057	710.433	906.908
Incremento absoluto en la cantidad de abstencionistas <sup>a/</sup>	258.333	96.376	196.475
Incremento de abstencionistas/ aumento padrón electoral (%)	156,9	41,2	

a/ Esta cantidad resulta de la resta entre el total de electores abstencionistas en dos elecciones sucesivas.

Fuente: Elaboración propia con base en TSE ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)) e International Idea ([www.idea.int/vt/country\\_view.cfm](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm)).

El abstencionismo no es un fenómeno que se extiende de manera uniforme en el territorio nacional. Es sensiblemente superior fuera del Valle Central, en especial en los cantones de la zona Atlántica y la zona sur del país, donde los porcentajes de abstencionistas ascienden a más del 40%. El abstencionismo electoral estuvo asociado con dos variables. Primero, mientras más urbana sea la población de un cantón (medido como el porcentaje de población urbana en un municipio, de acuerdo con el Censo de Población del 2000), menor tiende a ser el nivel de abstencionismo; y segundo, mientras mayor sea el peso de las personas con educación universitaria y parauniversitaria dentro de la población de un cantón, menor es el abstencionismo (Alfaro, 2002). No se encontró una relación estadísticamente significativa entre el abstencionismo en el 2002 y el índice de desarrollo social de los cantones, actualizado a 1999 por MIDEPLAN.

#### El ejercicio del voto libre provoca un cambio político

Una vez más las elecciones presidenciales, legislativas y municipales fueron libres, limpias y competidas. Existió una solicitud de recuento de votos en la votación para diputados por la provincia de Puntarenas, pues el PLN alegó irregularidades electorales en 54 mesas. Dado el estrecho margen favorable al candidato del Movimiento Libertario (ML) por sobre uno propio, el PLN argumentó que las irregularidades podían variar el resultado final. En una decisión dividida, el TSE rechazó esta petición (resolución 394-E-2002,

del 13 de marzo del 2002). Cabe indicar que 54 mesas representan menos del 1% de las mesas electorales habilitadas para el proceso electoral del año en estudio. Por otra parte, ningún candidato presentó denuncias por amenazas a su dignidad o a su integridad física y patrimonial.

En las elecciones del 2002, el ejercicio del voto libre por la ciudadanía costarricense originó el cambio más importante en el sistema de partidos políticos en los últimos años. Tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, el sistema bipartidista fue reemplazado por uno multipartidista. De manera combinada, el PUSC y el PLN mermaron su caudal electoral en poco más de 200.000 votos, siendo el PLN el más afectado (cuadro 5.4). Surgió una tercera fuerza electoral, el Partido Acción Ciudadana (PAC), que incrementó casi diez veces el caudal obtenido por el tercer partido en 1998.

Estos resultados impactaron la distribución del peso político de los partidos, medida por el índice de partidos efectivos (recuadro 5.4). En las tres elecciones nacionales realizadas en el período 1990-1998, el índice de partidos efectivos fue como máximo 2,4. En las elecciones del 2002, en cambio, el sistema de partidos políticos evolucionó hacia un sistema multipartidista moderado (aquel que muestra un coeficiente que varía entre 3 y 4 partidos efectivos), con un índice de 3,2 para las elecciones presidenciales y 3,7 para las legislativas. Esto acerca a Costa Rica al esquema que ha venido operando en Uruguay en la última década. No obstante, el cambio en el sistema de partidos es probablemente más profundo que el que sugiere el índice de partidos

CUADRO 5.4

### Votación para Presidente de la República recibida por los principales partidos políticos. 1998, 2002

Partido	1998	Febrero 2002		Abril 2002	
	Votos	Votos	Variación porcentual con respecto a 1998	Votos	Variación porcentual con respecto a 1998
PLN	618.834	475.030	-23,2	563.202	-9,0
PUSC	652.160	590.277	-9,5	776.278	19,0
Tercer partido <sup>a/</sup>	41.172	400.681	873,2		

a/ En 1998 el tercer partido fue Fuerza Democrática; en el 2002, el Partido Acción Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

efectivos, pues debe recordarse que aunque el PUSC ganó las elecciones, el candidato (hoy Presidente de la República) fue producto de una exitosa rebelión interna en contra del liderazgo tradicional de esa agrupación.

Vistas de una manera agregada, las decisiones de los electores costarricenses produjeron una combinación de resultados, que crearon un nuevo, y potencialmente inestable, equilibrio político. Rompieron el sistema bipartidista y golpearon a los partidos tradicionales, aunque ninguno de ellos desapareció del mapa electoral y se creó, a corto plazo, un vacío difícil de llenar. Por otra parte, abrieron espacio a partidos emergentes -notablemente el PAC y, en menor medida, el ML- pero no tanto como para entregarle a alguno de ellos la llave de la Presidencia y el dominio de la Asamblea Legislativa.

La superación del formato bipartidista fue acompañada por el surgimiento nuevas formas de hacer política y nuevos temas en la discusión pública, especialmente en los partidos emergentes. El PAC introdujo el tema de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas dentro del Estado, así como el apoyo a los productores agrícolas; a la vez, desarrolló métodos de comunicación directa con las y los electores. Por su parte, el ML renunció a la deuda pública. Dado el rápido crecimiento de su fuerza electoral, los partidos tradicionales tuvieron que reaccionar ante este desafío.

### El cambio político es más profundo en las elecciones municipales

En el período 1994-2002, los resultados electorales de regidores muestran un cambio político más profundo que el ocurrido en las elecciones presidenciales y legislativas y, además, ya en 1998 anticiparon lo que acaeció en las elecciones presidenciales y legislativas del 2002. A nivel municipal el cambio es, pues, más progresivo y de mayor magnitud (Alfaro, 2002), aunque no logra del todo sustituir la supremacía de los partidos tradicionales en la mayoría de los concejos municipales.

Para medir el cambio político se diseñaron diversos indicadores. El primero se denominó "control electoral" y examina la proporción de votos que, en un municipio, los partidos tradicionales (PLN y PUSC) captan en cada elección. El resultado fue el siguiente: en 1994, 56 cantones (69,1%) mostraban un fuerte predominio del control bipartidista, lo cual significa que más del 85% de los votos para la elección de las autoridades locales era para los dos partidos mayoritarios; en el 2002 los cantones que mantuvieron esta condición son únicamente 7, es decir, el 8,6% del total de cantones. Aunque el mapa de resultados electorales de 1994 sea muy distinto al del 2002, este cambio se ha dado de manera gradual, y es la elección de 1998 el pivote de esta modificación. El cambio no es brusco ni radical, porque si bien muchos cantones han

modificado su comportamiento electoral, de un fuerte predominio bipartidista hacia un control bipartidista más moderado, siempre han quedado, aunque ahora mucho más precariamente, en manos de los partidos tradicionales (cuadro 5.5).

La pérdida, gradual pero firme, del control electoral del bipartidismo en los municipios ha ido dando paso a sistemas de partidos locales más competitivos y volátiles. Esto se examinó por medio de dos indicadores: el índice del número de partidos efectivos y el índice de volatilidad electoral (recuadros 5.3 y 5.4). En la elección municipal de 1998, los sistemas locales de partidos eran mayoritaria y fuertemente bipartidistas (índice de número efectivo de partidos = 1,5 y 2,5). Esta condición la ostentaban 49 de los 81 cantones (60,5%). En la elección municipal del 2002, la mayor parte de los cantones (47 de 81) pasaron a tener sistemas bipartidistas más atemperados, con una presencia de una tercera opción en desarrollo (índice de número efectivo de partidos = 2,5-3,0) (mapas 5.1 y 5.2). En términos de la representación dentro de los concejos municipales, el partido más afectado por el debilitamiento del bipartidismo es el PLN.

No todos los partidos emergentes que entran a disputar el control electoral al PLN y el PUSC son cantonales. En el 2002, 35 partidos participaron en las elecciones municipales; de ellos 18 eran cantonales (el 51,4% del total de partidos que participan). Aún así, el número de partidos

políticos cantonales que participan en las elecciones municipales ha aumentado notablemente, no así los que alcanzan escaños. En 1994 solamente el Partido Alajuelita Nueva (el partido cantonal de más larga trayectoria en el país, pues participa desde 1982) tomó parte en una contienda electoral municipal y obtuvo un escaño. En 1998 participaron 8 partidos políticos cantonales y 6 alcanzaron escaños. Para el 2002, de un total de 18 agrupaciones cantonales, 8 obtuvieron escaños. La presencia de partidos cantonales en los concejos municipales ha crecido muy lentamente. En manos de partidos cantonales, algunos de los cuales permanecen en el tiempo y otros son completamente nuevos, han quedado 1 escaño (0,1%) en 1994, 11 (1,9%) en 1998 y 13 (2,6%) en el 2002. En ninguna de las tres elecciones estudiadas, un partido cantonal que permanece y participa de los comicios aumentó la cantidad de escaños que obtuvo en la elección anterior.

Por otra parte, en las elecciones municipales los electores tienen menos lealtad con los partidos que en las elecciones nacionales. Los resultados del índice de volatilidad para las elecciones municipales 1998-2002 ponen en evidencia que aproximadamente el 90% de los cantones se ubica en las categorías de sistemas de partidos inestables y extremadamente inestables (volatilidad mayor que 31%); juntas ambas categorías suman 73 cantones. Solamente 8 cantones (un 9,8% del

CUADRO 5.5

### Porcentaje de cantones clasificados según categorías de predominio del control electoral en las votaciones municipales. 1994, 1998 y 2002

Categorías de predominio del control electoral	1994	1998	2002
Cantones con fuerte predominio del control electoral bipartidista (FPCB) <sup>a/</sup>	69,1	23,5	8,6
Cantones con predominio del control electoral bipartidista (PCB) <sup>b/</sup>	29,6	59,3	21,0
Cantones con control electoral en disputa (CED) <sup>c/</sup>	1,2	16,0	61,8
Cantones con control electoral de partidos emergentes (CPE) <sup>d/</sup>	0,0	1,2	8,6
Total absoluto	81	81	81

a/ FPCB: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN es mayor al 85% del total de votos.

b/ PCB: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN está entre el 70% y el 85% del total de votos.

c/ CED: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN está entre el 50% y el 70% del total de votos.

d/ CPE: suma de los porcentajes de votos de los partidos políticos emergentes es mayor al 50% del total de votos.

Fuente: Alfaro, 2002.

## RECUADRO 5.2

### El cambio en el comportamiento electoral en el 2002 visto a través de los patrones de volatilidad históricos, 1958-2002<sup>10</sup>

Los resultados de las elecciones de febrero del 2002 implicaron un cambio en las tendencias electorales prevaletentes desde que, en 1983, se constituyó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) como partido permanente de oposición al Partido Liberación Nacional (PLN). Una de las diferencias más importantes fue el descenso del apoyo electoral hacia estos dos partidos políticos. Este fenómeno puede ser estudiado examinando la cantidad de electores que cambiaron su voto de un partido hacia otro, cambio que se conoce en términos técnicos como la volatilidad electoral (recuadro 5.3)

En la contienda del 2002 hubo un importante aumento en la volatilidad electoral. Visto en perspectiva histórica, no es la primera vez que en Costa Rica ocurren situaciones de alta volatilidad. El registro obtenido en el 2002 (29%), aunque alto, es inferior a los de 1958 y 1978. La diferencia es que, como se dijo anteriormente, en esas épocas no existía el bipartidismo: el sistema de partidos era inestable, nuevos partidos nacían, otros desaparecían o se coaligaban. Lo novedoso del 2002 es que la alta volatilidad fue causada, en gran medida, por la incapacidad de los partidos tradicionales para retener a sus adeptos. Las lealtades de estos hacia el PLN y el PUSC parecieran estarse erosionando.

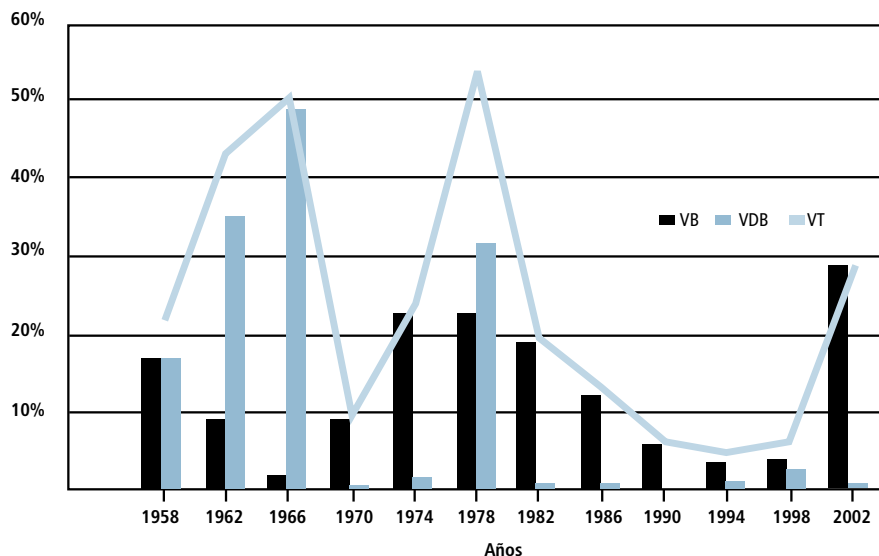
Existe otra diferencia importante en el 2002: la naturaleza de la volatilidad del electorado, es decir, hacia dónde se mueven las personas que cambian de partido. Siguiendo la historia política de Costa Rica a partir de 1948, los partidos pueden dividirse, según su afinidad ideológica o histórica, en cuatro grandes familias o bloques: el PLN, la Alianza Conservadora<sup>11</sup>

(AC, PUSC desde 1983), la Izquierda, y la categoría de "Otros", donde se incluyen todos los demás partidos que no pertenecen a ninguno de los bloques anteriores<sup>12</sup>. Una vez hecho este ejercicio, se pueden distinguir dos tipos de volatilidad: 1) la acaecida a lo interno o *dentro* de los bloques, que ocurre cuando los electores cambian de un partido hacia otro que se encuentra dentro de la misma familia, y 2) la volatilidad *entre* bloques, que se da cuando el elector migra hacia un partido de otra familia o bloque<sup>13</sup>.

En el volátil período 1958-1978 (esta última elección puede considerarse de transición), los cambios prevaletentes entre los electores eran básicamente *dentro* de los bloques. No obstante, la volatilidad característica desde 1982, y sobre todo en el 2002, es producto de migraciones *entre* bloques distintos (gráfico 5.1). En otras palabras, en las últimas elecciones muchos votantes decidieron apoyar a un partido que no forma parte de la misma familia a la que pertenece la agrupación que históricamente acostumbraban respaldar. El factor explicativo más importante lo constituye el sobresaliente desempeño del PAC. La magnitud del aumento de la volatilidad *entre* bloques en las elecciones del 2002 muestra la erosión de las lealtades históricas hacia los principales partidos políticos, lo que los estudiosos de la política conocen como un proceso de "desalineamiento de partidos" (*partisan dealignment*). Este fenómeno suele explicar la pérdida de apoyo electoral de los principales partidos de un país, en democracias con cierto grado de madurez institucional.

GRAFICO 5.1

#### Costa Rica, volatilidades en elecciones presidenciales. 1958-2002



Nota: VB: volatilidad entre bloques, VDB: volatilidad dentro de bloques, VT: volatilidad total.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE, 2002.

## RECUADRO 5.3

**Nota técnica: el índice de volatilidad**

El índice de volatilidad mide la cantidad de electores que cambian su voto de un partido hacia otro en dos elecciones sucesivas. La volatilidad puede calcularse para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Más precisamente, el índice expresa el porcentaje neto de la suma de ganancias y pérdidas de votos experimentadas por todos los partidos políticos de una elección a la siguiente<sup>9</sup>.

La fórmula de este índice es:

$V = (\sum | \% V_{t1} - \% V_{t0} |) / 2$ ; donde (%  $V_{t1}$ ) es el porcentaje de escaños obtenidos por un partido en la elección  $t1$  (2002), y (%  $V_{t0}$ ) es el porcentaje de escaños en la elección  $t0$  (1998).

A mayor valor del índice, mayor es la volatilidad electoral. Este índice puede alcanzar valores de 0 a 100%; 100% significaría que todos los electores cambiaron de partido de una elección a otra (el sistema es muy volátil) y 0 significaría que ningún elector cambió de partido (el sistema no es volátil, básicamente todo queda igual).

Fuente: *Elaboración propia con base en Mainwaring y Scully, 1996.*

En este Informe, el índice de volatilidad se utiliza de dos maneras:

- Para las elecciones nacionales y legislativas se habla de volatilidad total, que incluye el cambio de los electores hacia otros partidos políticos para las elecciones para presidente y diputados, se hace la distinción entre la volatilidad que se da dentro de un bloque de partidos ideológicamente similares, o la volatilidad hacia partidos distintos de distintos bloques (recuadro 5.2).
- Para las elecciones municipales se utilizó una escala que contempla cuatro niveles o rangos, en los cuales se ubican los cantones según su valor de volatilidad: completamente estable (de 0 a 10 unidades), moderadamente estable (de 11 a 20 unidades), completamente inestable (de 21 a 30 unidades) y extremadamente inestable (más de 31 unidades) (Mainwaring y Scully, 1996).

## RECUADRO 5.4

**Nota técnica: el índice de número de partidos efectivos**

El índice del número de partidos efectivos mide el peso electoral de los partidos, medido por el número de votos obtenidos, o bien por el número de escaños logrados en órganos representativos como el Congreso o, en el ámbito municipal, el Concejo. Si este índice es cercano a 2 señala que, aunque haya participado una gran cantidad de partidos, dos de ellos fueron los que concentraron casi toda la votación (sistema bipartidista). Cuando el índice está alrededor de tres refleja la existencia de 3 partidos principales (sistema multipartidista moderado). Cuando el índice alcanza cifras de 4 o más, indica una fragmentación del sistema de partidos.

Para el cálculo de este índice se emplea la fórmula elaborada por Laakso y Taagepera:  $NPE = 1/S \%Si^2$ , donde %Si es, en el caso de las elecciones presidenciales, la proporción de votos recibida por el partido "i" y, en las legislativas y municipales, la proporción de escaños obtenida por el partido "i" (Taagepera, 1989).

En el presente capítulo, el índice de partidos efectivos se utiliza para medir el cambio electoral que se dio en las elecciones municipales del 2002. Para ello se empleó una categorización de cantones presentada en el cuadro 5.6.

## CUADRO 5.6

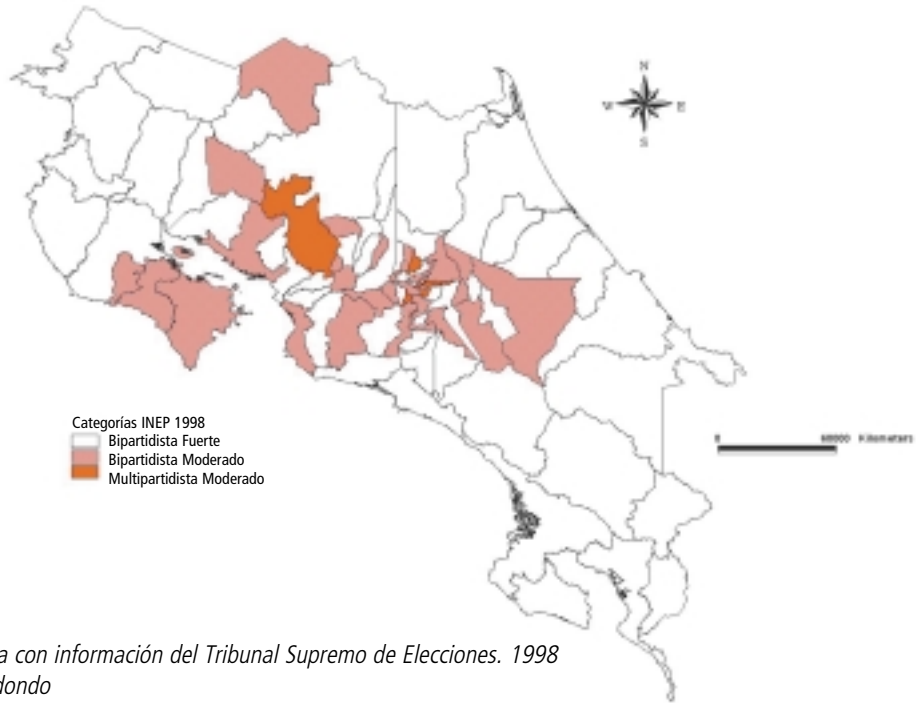
**Categorías del cálculo índice de número efectivo de partidos en los 81 cantones del país**

Categoría (sigla)	Valor del índice
1. Bipartidista fuerte (BF)	En el rango 1,5 – 2,5
2. Bipartidista moderado (BM)	En el rango 2,51 – 3,00
3. Multipartidista moderado (MM)	En el rango 3,01 – 4,00
4. Multipartidista fuerte (MF)	Mayor a 4,01

Fuente: *Alfaro, 2002.*

MAPA 5.1a

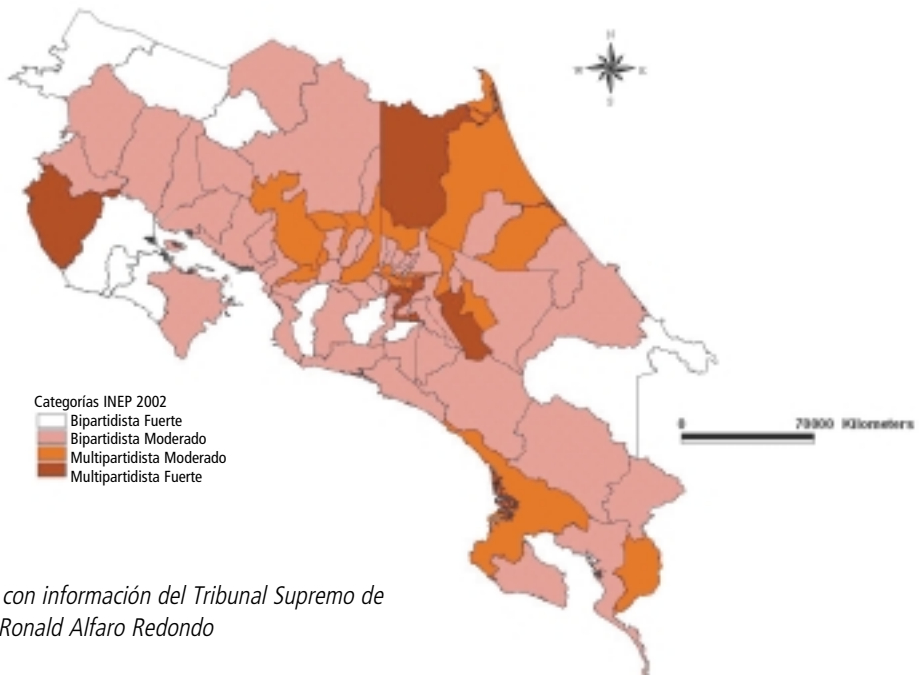
**COSTA RICA**  
**Indice de número efectivo de partidos políticos (INEP)**  
**Elecciones municipales 1998**



Fuente: *Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 1998*  
 Diseño: *Ronald Alfaro Redondo*

MAPA 5.1b

**COSTA RICA**  
**Indice de número efectivo de partidos políticos (INEP)**  
**Elecciones municipales 2002**

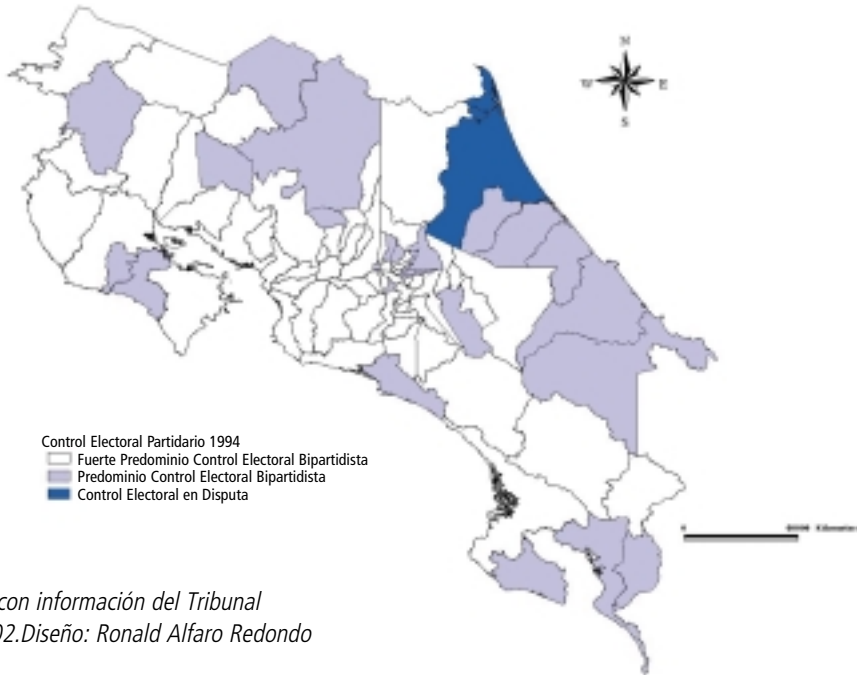


Fuente: *Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 2002.* Diseño: *Ronald Alfaro Redondo*



MAPA 5.2a

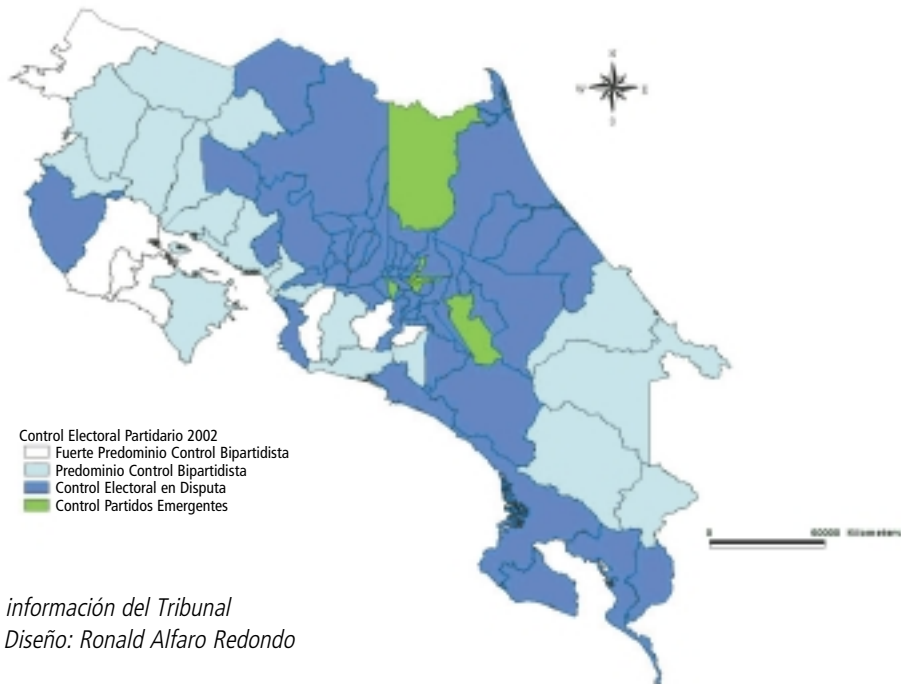
**COSTA RICA**  
**Control electoral partidario**  
**Elecciones municipales 1994**



Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 2002. Diseño: Ronald Alfaro Redondo

MAPA 5.2b

**COSTA RICA**  
**Control electoral partidario**  
**Elecciones municipales 2002**



Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 2002. Diseño: Ronald Alfaro Redondo

total) muestran un comportamiento moderadamente estable o estable (volatilidad menos de 20%). El cantón con mayor volatilidad es Paríso (49%) y el menor es Turrubares (un 5%).

El cambio político registrado mediante los anteriores indicadores no significa que los partidos emergentes (nacionales o locales) hayan logrado arrebatar el control municipal al PLN y al PUSC. En las elecciones de 2002, ambos partidos ganaron la mayoría de los puestos en disputa. Lo que significa, según puede apreciarse en el cuadro 5.7, es que los partidos tradicionales ganan una proporción decreciente de cantones y, en estos, ganan por márgenes cada vez más estrechos.

El PUSC mantuvo en las dos elecciones estudiadas una importante cantidad de cantones baluarte (35 cantones, 43%), en los que ganó en 1998 y 2002. Situación contraria le sucede al PLN, agrupación que en el 2002 poseía únicamente 9 cantones baluarte (11%). Nueve cantones se ubican en la categoría de cantones en transición, pues pasaron de estar en manos de un partido tradicional en 1998, a manos de un partido emergente en el 2002. Por último, el cantón de Escazú es el único cantón baluarte para un partido político cantonal: la Yunta Progresista Escazuceña.

### Aumenta la representación política de las mujeres

La reforma al Código Electoral de 1996 estableció para las mujeres una cuota del 40% de los puestos elegibles en las papeletas de los partidos políticos. Al evaluar la aplicación de esta disposición en el proceso electoral de 1998, el *Informe Estado de la Nación*, en sus ediciones quinta y sexta, así como la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, señalaron la existencia de

un importante incumplimiento. En el 2002 la situación mejoró sustancialmente. En las elecciones legislativas, todos los partidos -no sin importantes tensiones internas- cumplieron con esta cuota, con la única excepción del Movimiento Libertario. Esto permitió elevar la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa, donde se pasó de 11 (19,3%) en 1998, a 20 diputadas (33,3%) en el 2002. Esto ha convertido al Parlamento costarricense en el órgano legislativo con mayor presencia de mujeres en Latinoamérica.

En el ámbito municipal el avance es mucho mayor. En las elecciones de 1994, los hombres dominaban, es decir, tenían más del 60% de los escaños en los concejos municipales, en 75 de los 81 cantones del país (92,6%); hoy en día lo hacen en 7 (8,6%). En cambio, en ese mismo lapso los cantones en donde las mujeres regidoras eran más del 55% del total del Consejo, aumentó de 1 a 25 (30,9%) (cuadro 5.8).

### La emergencia del multipartidismo plantea dificultades a las reglas electorales

Uno de los problemas centrales que todo sistema electoral debe resolver es el de la traducción de los votos en cuotas de representación política. En una democracia se supone que “una persona, un voto y todo voto cuenta por uno”, pero, en la práctica, ningún sistema electoral logra que las cuotas de representación de los distintos partidos reflejen exactamente el caudal que ellos obtuvieron (Lijphart, 1994). La distorsión entre votos y cuotas de representación política puede cuantificarse por medio del índice de proporcionalidad de Rose<sup>14</sup> (recuadro 5.5).

El análisis de la proporcionalidad del sistema electoral costarricense, si se compara las elecciones municipales de 1998 y 2002, muestra que ésta ha

CUADRO 5.7

#### Distribución porcentual del número de escaños del PUSC, el PLN y otras agrupaciones políticas en las elecciones municipales. 1986, 1990, 1998, 2002

	1986	1990	1994	1998	2002
Total escaños en disputa	505	525	545	571	501
Escaños obtenidos por PLN y PUSC	97,5	96,6	91,8	87,4	71,0
Escaños obtenidos por otras agrupaciones	2,5	3,4	8,2	12,6	29

Fuente: Alfaro, 2002.

disminuido. Mediante la aplicación del índice de proporcionalidad de Rose a las elecciones municipales, pudo determinarse una disminución considerable de cantones en donde las reglas electorales lograron traducir la distribución de votos en cuotas de representación política en proporciones muy similares. En efecto, los cantones con alta proporcionalidad electoral (rango de 90-100 en el índice de Rose) cayeron de 21 en 1998 a 7 en el 2002; simultáneamente aumentaron los cantones con una baja proporcionalidad (menos de 80 en el índice de Rose), al pasar de 13 en 1998 a 18 en el 2002. Estos resultados indican que, ante la evolución hacia sistemas locales multipartidistas, las reglas electorales vigentes están perdiendo efectividad para transformar los votos de las y los electores en escaños de regidores municipales.

#### Pese a esfuerzos cívicos, persiste la falta de transparencia en materia de financiamiento político

En el proceso electoral del 2001-2002 rigieron las mismas normas que regularon el financiamiento político a los partidos políticos en 1998, con excepción del monto de la contribución pública (o deuda política), que la Asamblea Legislativa rebajó de 0,19% del PIB a 0,11%. En la práctica, ello significó la persistencia de escasos controles sobre el financiamiento privado: la única obligación de los partidos es reportar trimestralmente dichas contribuciones ante el TSE, durante la campaña, pero ni este último organismo ni la CGR tienen competencia para determinar la veracidad de tales informes. Además, el marco legal es omiso en relación con el financiamiento de tres actividades electorales: las elecciones internas de los partidos, las campañas para la

elección de alcaldes y síndicos (por realizarse en diciembre de 2002) y la segunda ronda electoral.

Sí puede anotarse una evolución positiva en los controles operativos ejercidos por la CGR en materia del financiamiento público; esta entidad detectó importantes deficiencias en los reportes

#### RECUADRO 5.5

##### Nota técnica: el índice de proporcionalidad de Rose

La proporcionalidad se define como “el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados” (IIDH-CAPEL, 2000). Este indicador expresa la capacidad de las reglas electorales para traducir los votos en representación política.

La fórmula del índice es  $N = 100 - \sum |V_i - S_i|$ , donde ( $V_i$ ) es el porcentaje de votos obtenido por los partidos, y ( $S_i$ ) es el porcentaje de escaños alcanzados por estos partidos en las elecciones municipales. Cuanto más se acerque el valor del índice a 100 ( $N=100$ ), más proporcional es el sistema y, por tanto, más democráticas son las reglas electorales.

Este índice se aplicó a las elecciones municipales realizadas en Costa Rica en 1998 y 2002, y se ubicaron los cantones en una categoría según el valor del índice de proporcionalidad.

- Proporcionalidad alta: 90,1 - 100
- Proporcionalidad media: 80,1 - 90
- Proporcionalidad baja: Menos de 80

Fuente: Alfaro, 2002.

#### CUADRO 5.8

##### Distribución porcentual del número de escaños de regidores municipales, por año de elección, según rango de predominio de las mujeres. 1994, 1998 y 2002

Rangos de predominio de las mujeres	1994	1998	2002
Más del 55% de escaños de mujeres	1,2	7,4	30,9
Entre 40% y 55% de escaños de mujeres	6,2	34,6	60,5
Menos del 40% de escaños de mujeres	92,6	58,0	8,6
Total absoluto	81	81	81

Fuente: Alfaro, 2002.

de los partidos políticos y rechazó más de 632 millones de colones de los gastos presentados por ellos (Gómez, 2002).

En estas elecciones, el Movimiento Libertario renunció a la contribución estatal. El cuadro 5.9 muestra que, con excepción del PAC, los demás partidos presentaron gastos superiores al monto de la deuda pública; en el caso del PUSC, el exceso alcanzó un 46,7%, en el PLN un 79,9% y en el PRC, un 201,7%. La situación del PLN era particularmente delicada, pues la disminución de su caudal electoral creó una amplia brecha entre el financiamiento público y el monto gastado

En términos de los esfuerzos por generar una mayor transparencia del financiamiento político destaca el “Acuerdo de Transparencia”, suscrito el 24 de agosto de 2001 por todos los partidos políticos, con excepción del PLN, e impulsado por la organización Transparencia Internacional. Mediante este acuerdo, siete candidatos presidenciales se comprometieron a un límite de gasto (0,1% del PIB) y a presentar informes mensuales detallados sobre los ingresos y gastos electorales (Salazar y Carazo, 2002). En un informe posterior, esta organización señaló que “llama la

atención la renuencia de los partidos tradicionales a proporcionar información sobre los gastos de sus campañas, de una manera oportuna y veraz (...) Hemos podido evidenciar la dificultad que existe para el público de obtener información oportuna de parte de las autoridades públicas” (Salazar y Carazo, 2002). Al papel desempeñado por Transparencia cabe agregar el seguimiento que los medios de información dieron a este tema, lo que permitió hacer del conocimiento público problemas en los registros de contribuyentes reportados por los partidos políticos. En síntesis, en el proceso electoral de 2001-2002 hubo un mayor escrutinio público y un mayor ejercicio del derecho a la petición de cuentas en materia de financiamiento político que en procesos anteriores.

Con base en una revisión de los informes presentados por los partidos políticos ante el TSE a partir del 2000, se puede comprobar que las contribuciones privadas reportadas equivalen al 3,2% del financiamiento público en el caso del PUSC, y al 31,7% en el caso del PLN. (cuadro 5.10). En conjunto, ambos partidos lograron recaudar en dos años, por concepto de contribuciones privadas, más de 533 millones de colones.

CUADRO 5.9

### Financiamiento político público y gastos electorales reportados por los partidos en el proceso electoral. 2001-2002

(millones de colones corrientes) a/

	PUSC <sup>b/</sup>	PLN	PAC <sup>c/</sup>	PRC	Otros <sup>d/</sup>	Total
Deuda política (A)	1.765,6	1.501,6	1.243,4	120,3	0	4.630,9
Gastos a revisión (B)	2.590,8	2.702,1	445,5	363	83,2	6.184,6
Diferencia A-B (C)	-825,2	-1.200,5	797,9	-242,7	-83,2	-1.553,7
Porcentaje excedido de la deuda política C/A	46,7	79,9	0	201,7		33,6

a/ Informe al 28 de junio de 2002.

b/ No se incluye cerca de 300 millones de colones correspondientes a los gastos de diciembre de 2001, presentados extemporáneamente ante el TSE.

c/ No se incluye una liquidación por 146 millones de colones, correspondientes a los gastos de enero del 2002, que fue presentada extemporáneamente ante el TSE.

d/ “Otros partidos” incluye a las agrupaciones sin derecho al pago de la deuda política que presentaron liquidaciones ante la CGR: Fuerza Agraria de los Cartagineses, Fuerza Democrática, Integración Nacional, Unión Agrícola Cartaginesa.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGR.

CUADRO 5.10

### Contribuciones privadas reportadas por los dos principales partidos políticos al TSE. Febrero 2000-noviembre 2001

(colones corrientes)

	PUSC <sup>a/</sup>	PLN <sup>b/</sup>	Total
2000	11.765.200	105.909.213	117.674.413
2001	45.514.800	370.428.478	415.943.278
Total contribuciones privadas	57.280.000	476.337.691	533.617.691
Total deuda política <sup>c/</sup>	1.765.600.000	1.501.600.000	3.267.200.000
Porcentaje del financiamiento privado sobre la deuda política	3,2	31,7	16,3

a/ Para el PUSC no se cuenta con el informe correspondiente al tercer trimestre del 2000, ni al primer trimestre del 2001, es decir, tiene seis meses menos que el PLN.

b/ Para el PLN se excluyen los importes correspondientes al Fideicomiso del Banco de Costa Rica por la cesión de derechos de bonos.

c/ Monto de la deuda política a la que tienen derecho los partidos según el número de votos obtenidos.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes entregados por los partidos al TSE y la CGR.

#### Las encuestas electorales como tema de campaña y el derecho a una información veraz y oportuna

Las encuestas fueron un tema de amplio debate político en el proceso electoral del 2002. La discusión estuvo centrada básicamente en tres asuntos: a) si las encuestas eran objetivas y si sus resultados podían manipularse; b) si los procedimientos técnicos y metodológicos eran correctos o no, y c) si las encuestas influyen en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Estos temas tenían un antecedente en el proceso de 1998, cuando dos firmas encuestadoras proyectaron que el candidato liberacionista perdería las elecciones hasta por 15 puntos de diferencia y el mismo día de las elecciones, antes del cierre de las urnas, un canal de televisión dio a conocer los resultados de una encuesta de salida de urnas, según la cual Miguel Ángel Rodríguez, del PUSC, sería el presidente electo por más de 10 puntos de diferencia. Aunque efectivamente el candidato del PUSC resultó electo, la diferencia fue sólo de 2,0%. Este hecho provocó la reacción de los líderes liberacionistas, que denunciaron un “fraude por encuesta” y calificaron estos instrumentos como “poderosas armas de manipulación y de campaña política contra el candidato del PLN” (Berrocal, 2001.) La principal explicación de este fallo en las proyecciones,

según las empresas encuestadoras, radica en que había un porcentaje importante de electores indecisos, que optaron por ir a votar por el candidato liberacionista el mismo día de las elecciones, en la tarde, después del anuncio de la encuesta de salida de urnas.

En 1997 el TSE elaboró un *Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral*, en el que se establecieron ciertos requisitos que permiten verificar la objetividad y calidad de las encuestas que se realizan durante el período electoral. Las empresas deben comprometerse a garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que intervienen en el proceso. En la campaña de 2002, las principales empresas presentaron informes correspondientes a cada sondeo.

El debate sobre la objetividad de las encuestas y su influencia en las preferencias electorales no ha sido exclusivo de Costa Rica. En las elecciones presidenciales de Estados Unidos, en septiembre del 2000, la cadena mundial de noticias CNN proclamó como ganador al candidato demócrata Al Gore, con base en estudios de opinión. Después del escrutinio definitivo, resultó electo el actual presidente Bush y la empresa declaró que no volvería a utilizar esos instrumentos de opinión como sustitutos o adelantos de los resultados electorales definitivos. En la Unión

Europea el tema también ha sido motivo de debate. En setiembre de 1985 el Consejo de Europa aprobó las conclusiones de un dictamen del Comité de Relaciones Públicas y Parlamentarias, que establecía la obligación de cumplir con el código de la European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR), para todas las organizaciones de investigación de opinión (Paniagua, 2002).

En Costa Rica, el hecho que revivió el debate en torno a las encuestas se produjo en diciembre del 2001, cuando la empresa UNIMER Research International publicó los resultados de una sondeo de intención de voto en el que se reflejaban acontecimientos novedosos en el panorama político (*La Nación*, 9 de diciembre del 2001). Esta encuesta daba cuenta de la emergencia de una tercera fuerza política, el PAC, con posibilidades reales de ganar la elección presidencial.

Los dirigentes de los partidos mayoritarios minimizaron los resultados. El PLN retomó el tema de “fraude por encuesta” y presentó un recurso ante el TSE, alegando que la empresa no había presentado toda la documentación exigida por ese Tribunal en el Reglamento para las empresas encuestadoras. El TSE consideró que, efectivamente, no se había cumplido por completo con los requisitos y solicitó información adicional a la empresa. Esta presentó un recurso de revocatoria, por considerar que se había violentado el debido proceso y que ya había cumplido con todos los requisitos. El PLN, además, publicó en la prensa un comunicado en el que rechazaba enfáticamente los resultados de la encuesta (Morales, 2001).

En retrospectiva se puede señalar que el resultado de la encuesta publicada en diciembre del 2001 por UNIMER fue posteriormente confirmado por los de otras firmas (CID Gallup-La República-Repretel, el 8 de enero 2002 y Encuesta de Demoscopia publicada en *Al Día*, 16 de enero de 2002). Es decir, la encuesta logró razonablemente reflejar el pulso político de un fenómeno novedoso en el país: la emergencia de una tercera fuerza electoral. En cuanto al argumento de que las encuestas “crearon” esta nueva situación, no hay evidencias que lo sustenten. Por el contrario, desde 1995 existe una serie de signos de descontento con los partidos mayoritarios, cuyos primeros indicios de cambio se hicieron evidentes en los resultados de las elecciones de 1998. Asimismo, el *Cuarto Informe Estado de la Nación*, con base en el estudio *Latinobarómetro* para Costa Rica, señalaba en 1997 que el 51% de los encuestados manifestaba no tener ninguna confianza en los partidos políticos. En noviem-

bre del 2000, otra encuesta mostró que el 53,1% de los costarricenses estaba de acuerdo con la necesidad de crear un nuevo partido político para las próximas elecciones (UNIMER R.I., 2000).

### Administración de la justicia

En el 2001, el sistema de administración de la justicia enfrentó un difícil año. Desde el punto de vista presupuestario, aunque el Poder Judicial obtuvo recursos mayores a los previstos por ley, estos parecen ser insuficientes en virtud de las funciones e instituciones que, en las últimas décadas le han sido adscritas a este Poder. Por otra parte, fueron de dominio público las tensiones dentro de la Corte Suprema de Justicia, por la discusión sobre la modernización institucional y legal del Poder Judicial, por asuntos disciplinarios y por los cambios en la integración de la Corte. Como parte de los procesos de modernización, en este año se mantuvo la tendencia hacia una mayor transparencia de las actuaciones de este Poder ante la opinión pública.

Con los indicadores disponibles, no puede discernirse un efecto negativo de estos factores sobre la capacidad del sistema para dispensar una justicia pronta y cumplida, una aspiración democrática fundamental. Al igual que en ediciones anteriores, gracias a la apertura y colaboración del Poder Judicial, el presente Informe avanza en la medición de la magnitud de algunos de los problemas que enfrenta el sistema de administración de justicia y puede documentar con más precisión los desafíos que experimenta el Poder Judicial. Entre ellos, se logró determinar la fuerte carga de trabajo que arrastran jueces, fiscales y defensores públicos. En los delitos contra la función pública, se presenta información que permite ahondar en la comprensión de la capacidad del sistema de administración de justicia para sancionarlos.

### El Poder Judicial enfrenta un complejo panorama interno

El año 2001 y los primeros meses del 2002 estuvieron marcados por una compleja problemática para el Poder Judicial. Entre los temas más relevantes a este respecto se encuentran los siguientes:

- La transición en la Corte Suprema de Justicia, debido al nombramiento de nuevos magistrados, la jubilación o el fallecimiento de otros. Durante el 2001 se nombraron tres nuevos

magistrados y se reeligieron dos; paralelamente, se reavivó el debate sobre el mecanismo de nombramiento.

- Las sanciones y conflictos internos en la Corte Suprema de Justicia, que además trascendieron a la opinión pública. Entre el 2001 y el 2002 tres magistrados han enfrentado denuncias por diferentes motivos; dos de ellos fueron sancionados y uno se encuentra actualmente en investigación (cuadro 5.11).
- La aplicación del régimen disciplinario de los jueces, que continuó generando tensiones entre estos y la Corte Suprema de Justicia.
- La polémica sobre el nombramiento de los fiscales en propiedad en el Ministerio Público, que enfrentó públicamente al Fiscal General con un grupo de fiscales.

El mismo Tribunal de Inspección, órgano encargado del régimen disciplinario, se encuentra bajo investigación, en virtud de una denuncia presentada por una de sus miembros acerca del supuesto funcionamiento irregular de ese órgano (Solano, 2002). La Corte Plena designó un magistrado para investigar lo que ahí sucede. Como parte de los resultados preliminares de la investigación, se determinó que el ambiente laboral en la Inspección Judicial es calificado como poco favorable e inadecuado, debido a conflictos perso-

nales entre sus propios miembros. Paralelamente, el Presidente de este órgano investigador se acogió a la jubilación a partir del 1° de julio del 2002<sup>15</sup>.

Aunque en el 2001 se registró un sobrecumplimiento de la ley que otorga un 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central al Poder Judicial<sup>16</sup>, las autoridades judiciales señalaron en varias oportunidades las restricciones presupuestarias que tienen para hacer frente a las crecientes competencias que se les han asignado. La Defensa Pública, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y Sala Constitucional, todos entes creados con posterioridad a la ley que asegura la independencia presupuestaria del Poder Judicial, consumen más del 40% de los recursos de este Poder.

Finalmente, el Poder Judicial ha mostrado mayor apertura al escrutinio público, especialmente el que realiza la prensa. Una muestra de ello es la página *web* [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr), en la que el ciudadano puede encontrar servicios en línea: consulta de expedientes y accesos en línea a ocho oficinas (incluyendo las cuatro salas), acceso directo a páginas especializadas en jurisprudencia y legislación, y lista de correos electrónicos y teléfonos de los principales departamentos de la Corte. En términos de la rendición de cuentas, la página tiene una sección denominada “Programa Transparencia”, donde se encuentra información sobre la gestión del Poder Judicial (planes presupuestarios, informes técnicos, etc.).

CUADRO 5.11

**Distribución porcentual de las personas denunciadas ante el Tribunal de Inspección Judicial, por año, según ámbito y cargo. 1998-2001**

	1998	1999	2000	2001
Total	1.354	1.353	1.546	1.563
Ambito judicial	84,7	89,3	88,2	86,6
Jueces <sup>a/</sup>	69,4	75,0	70,2	68,4
Defensores públicos, fiscales y agentes fiscales	4,9	4,4	7,1	6,7
Otro personal en el ámbito judicial <sup>b/</sup>	10,3	9,8	10,9	11,5
Otro ámbito <sup>c/</sup>	15,3	10,7	11,8	13,4

a/ Incluye juez de tribunal penal, de mayor cuantía, de menor cuantía y de tránsito.

b/ Incluye notificador, auxiliar judicial, conserje y otro.

c/ Incluye ámbito administrativo, de investigación e información ignorada.

Fuente: Poder Judicial, 2000.



Sin embargo, esta última página no cuenta con contador de visitas, por lo tanto es difícil conocer su eficacia para mejorar la comunicación con la ciudadanía.

### Aumenta el volumen de trabajo del Poder Judicial y se mantienen altas cargas de trabajo por juez

La entrada bruta de casos al sistema judicial aumentó un 17,8%, en el 2001, y sobrepasó los 900.000 casos. Ahora bien, no todos los casos que ingresan al sistema implican la misma carga de trabajo. Por ello este año se incluye un nuevo indicador, la “entrada neta de casos”, orientado a distinguir del total de casos entrados, aquellos que son de mayor complejidad. Pese a ser todavía una medida gruesa, este es un indicador más depurado del volumen de trabajo que ingresa anualmente el Poder Judicial. En él se descartan las infracciones simples sin oposición de la materia de tránsito, dado que su tramitación se realiza casi exclusivamente mediante la aplicación de un programa informático diseñado para tales efectos; también se restan las incompetencias o las remisiones a otras jurisdicciones, con el fin de eliminar el efecto de la “doble contabilidad”. La entrada neta de casos se situó en el orden de los 400.000 casos anuales (la mitad de la entrada bruta), con un crecimiento del 10,5%, menor al de la tasa bruta (cuadro 5.12).

Pese a que la entrada neta de casos es, en términos generales, la mitad de la entrada bruta, existen indicios de una fuerte carga de trabajo sobre los distintos operadores del sistema de administración de justicia. En el Séptimo Informe y en la Auditoría ciudadana se estimó la carga de trabajo promedio que diariamente enfrentan los defensores públicos (casi un caso diario por defensor). Este año, se agrega una nueva medida: la carga de trabajo que deben enfrentar los jueces en los juzgados de cada circuito judicial. Los resultados son los siguientes: en cuanto a casos entrados sin infracciones simples, cada juez recibió en promedio, en el año 2000, 894 casos (17,8 por semana y 3,5 por día), y tienen 777 casos en trámite (cuadro 5.13).

### Resultados dispares en la justicia pronta y cumplida

En el estudio sobre la justicia pronta y cumplida es preciso separar dos tipos de juicios: aquellos que son de “gestión de oficina”, en los que existen plazos predeterminados para las diversas fases de un juicio (por ejemplo, las materias laboral y penal) y aquellos que son de “gestión de parte”, en los que la rapidez depende en buena medida de la acción de los interesados (por ejemplo, las materias civil y agraria). En este capítulo se estudia la capacidad del sistema para ejecutar una justicia pronta y cumplida en los juicios de gestión de oficina.

CUADRO 5.12

#### Tasa de crecimiento anual de las entradas bruta y neta al Poder Judicial. 1998 – 2001

Año	Total de ingresos en primera instancia	Porcentaje de crecimiento anual de entrada bruta	Entrada neta <sup>a/</sup>	Porcentaje de crecimiento anual de entrada neta
1998	629.376		352.213	
1999	726.757	15,5	392.793	11,5
2000	798.198	9,9	406.897	3,6
2001 <sup>b/</sup>	939.501	17,8	448.889	10,5

a/ Entrada neta = entrada bruta – (infracciones simples de tránsito + incompetencias).

b/ Cifra estimada por no estar disponible la información para el segundo semestre de los juzgados de la ciudad de Heredia competentes en las materias civil, familia, trabajo, tránsito y penal para la Fiscalía de Heredia. Se supuso que el volumen de entrada para esas materias en el segundo semestre fue igual que en el primero.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

CUADRO 5.13

### Número de jueces, casos entrados y en trámite en los juzgados, según circuito judicial. 2000

Circuito judicial	Jueces <sup>a/</sup>	Casos		Casos en trámite por juez	Casos entrados por juez
		Trámite	Entrados <sup>b/</sup>		
I San José	161	81.335	125.414	505,2	779,0
II San José	73	89.491	67.413	1.225,9	923,5
I Alajuela	38	29.515	38.154	776,7	1.004,1
II Alajuela	14	10.441	12.577	745,8	898,4
Cartago	30	28.456	32.561	948,5	1.085,4
Heredia	27	24.092	30.067	892,3	1.113,6
Guanacaste	24	19.970	19.992	832,1	833,0
Puntarenas	23	15.008	19.853	652,5	863,2
Zona Sur	20	16.491	18.621	824,6	931,1
I Zona Atlántica	15	15.785	14.967	1.052,3	997,8
II Zona Atlántica	13	10.046	12.315	772,8	947,3
Total	438	340.630	391.934	777,7	894,8

a/ Los datos del número de jueces corresponden al número de jueces por juzgados de acuerdo con el

Manual de Puestos del Poder Judicial. Se distribuyeron los 50 jueces supranumerarios en todos los circuitos de acuerdo con la proporción de entrada bruta por circuito.

b/ A la entrada bruta se restaron las infracciones simples en la materia de tránsito. Los valores de casos entrados y en trámite de las materia penal y penal juvenil incluyen solamente los casos en los juzgados.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2000.

#### Casi la mitad de los juicios penales tardan más de 18 meses

Una revisión de todos los expedientes de los juicios penales con sentencia en el año 2001 (4.506 casos) reveló que el 46,7% de estos duró 18 o más meses y el 13,7% tardó más de 48 meses (cuadro 5.14). Las mayores duraciones se concentran en los tribunales de la zona atlántica y el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, donde el 65,4% de los casos tarda más de 18 meses. En ese Tribunal, casi 4 de cada 10 casos duran 36 meses o más (37,3%). Uno de los factores que explican esta situación es que, durante el 2001, la instancia mencionada recibió cientos de casos atrasados del Tribunal Penal del Primer Circuito de San José, a fin de aliviar la carga que presentaba este último. Sin embargo, debe señalarse que el período de duración de los casos incluye la fase preparatoria, es decir, el plazo que transcurre desde que el caso ingresa a la Fiscalía, hasta que es enviado al Tribunal. Por ello las

demoras no pueden atribuirseles exclusivamente a los tribunales, pues se trata de una responsabilidad compartida de los juzgados y las fiscalías.

#### Se agilizan los juicios ordinarios de trabajo de mayor cuantía

Una buena noticia es la disminución de la duración promedio de los juicios ordinarios de trabajo de mayor cuantía, es decir, aquellos casos en que el monto de la demanda sobrepasa los 600.000 colones. En estos juicios se observa una disminución de 12 meses para el año 2001, con respecto al 2000. Esto obedece a una mejoría en los plazos de resolución del Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito de San José, que atiende el 66% de los casos de todo el país (cuadro 5.15). En el resto de oficinas la duración de los juicios fue prácticamente la misma del año anterior. Para el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, esta importante disminución se debe, aunque no exclusivamente, al "Programa contra el retraso judicial" que se comentará más adelante<sup>17</sup>.

Otro factor que puede explicar la disminución en los tiempos promedio es la disposición tomada en abril del 2001, de subir a más de 600.000 colones el monto para que un caso sea considerado de mayor cuantía, que generó una reducción del 12% en los casos conocidos en el citado Tribunal y un consecuente aumento, en la misma proporción, de los casos ingresados en menor cuantía, según se desprende del Informe

del Departamento de Planificación sobre materia laboral para el primer trimestre del año en estudio. Adicionalmente, hubo un incremento inusual de resoluciones, a raíz de una demanda laboral planteada por empleados del sector público contra el Estado, por un aumento salarial, y que la Sala Constitucional rechazó, motivo por el cual se pudo poner fin a estos casos en forma masiva. Como estos casos habían sido

CUADRO 5.14

### Juicios penales concluidos, por intervalo de duración<sup>a/</sup> y porcentaje de juicios que tardan más de 18 meses<sup>b/</sup>, según tribunal. 2001

	Intervalo de duración					Total general	porcentaje de juicios que tardan más de 18 meses
	0 a 12 meses	De 13 a 24 meses	De 25 a 48 meses	Entre 49 y 60 meses	Más de 60 meses		
Tribunal de Cañas	64	19	7			90	15,6
Tribunal de Cartago	53	94	58	14	12	231	53,2
Tribunal de Juicio de Golfito	23	17	17	6	6	69	53,6
Tribunal de Juicio de Heredia	54	60	37	7	4	162	44,4
Tribunal de Juicio de Nicoya	28	17	12	2	2	61	39,3
Tribunal de Juicio de Siquirres	13	18	8	3	2	44	52,3
Tribunal de Juicio San Ramon	43	27	5	4		79	27,8
Tribunal de Juicio Turrialba	35	26	10	1	3	75	34,7
Tribunal de la Zona Sur Corredores	55	44	16	9	10	134	37,3
Tribunal de Liberia	149	105	85	15	26	380	43,4
Tribunal de Osa	12	8	2	1		23	26,1
Tribunal de Puntarenas	52	56	34	14	31	187	52,9
Tribunal de Santa Cruz	29	19	5	1	1	55	21,8
Tribunal I Circuito Judicial Zona Atlántica (Limón)	116	80	119	42	66	423	62,6
Tribunal II Circuito Judicial de la Zona Atlántica	37	54	42	16	23	172	61,0
Tribunal Penal de Aguirre y Parrita	38	38	19	7	19	121	52,1
Tribunal Penal de Desamparados	59	25	13		2	99	26,3
Tribunal Penal de Hatillo	33	20	13	2		68	35,3
Tribunal Penal I Circuito Judicial de San José	289	211	156	61	101	818	47,9
Tribunal Penal II Circuito Judicial San José	103	102	124	37	30	396	60,1
Tribunal Superior de Alajuela	232	126	89	15	3	465	36,3
Tribunal Superior de San Carlos	69	84	35	3	5	196	39,3
Tribunal Zona Sur Sede Pérez Zeledón	52	68	28	6	4	158	39,2
Total general	1.638	1.318	934	266	350	4.506	46,7
Porcentaje total	36,4	29,2	20,7	5,9	7,8	100,0	

a/ Se refiere a la duración total de los juicios penales abreviados, unipersonales y colegiados: período en meses transcurridos desde la fecha de ingreso del caso en la fiscalía hasta la fecha en que se emite la sentencia por el juez de primera instancia.

b/ Los porcentajes deben leerse horizontalmente. Muestran la distribución temporal de la duración de los casos cerrados en el año 2001 por cada oficina. El cálculo de las duraciones no es comparable con el que se incluye en los anuarios del Poder Judicial, porque se utilizó una fórmula distinta.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de los tribunales sobre juicios penales fallados con sentencia en el año 2001, Poder Judicial.

CUADRO 5.15

**Participación y duración promedio de los juicios ordinarios de mayor cuantía fallados por el Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito de San José en relación con el resto del país. 1997-2001**

Año	Total de juicios ordinarios con sentencia	Porcentaje del Segundo Circuito de San José del total	Duración Segundo Circuito de San José	Duración resto del país	Duración promedio total
1997	3.607	44,5	32 meses 0 semanas	17 meses 1 semanas	23 meses 3 semanas
1998	4.331	50,6	34 meses 1 semanas	18 meses 0 semanas	26 meses 1 semanas
1999	6.335	63,3	41 meses 2 semanas	15 meses 0 semanas	31 meses 3 semanas
2000	7.849	65,5	39 meses 0 semanas	15 meses 0 semanas	30 meses 3 semanas
2001	10.748	66,6	20 meses 0 semanas	14 meses 3 semanas	18 meses 1 semanas

Fuente: Emilio Solana con base en datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

presentados recientemente y se fallaron con la misma celeridad, siguiendo la resolución de la Sala, se afectó el promedio de duración total de los juicios tramitados por esta oficina.

#### Desempeños dispares en la reducción de los tiempos en las salas

En el 2001 no hubo una tendencia definida en el indicador de la duración promedio de los recursos votados por el fondo en las salas de la Corte Suprema de Justicia. Dependiendo de las materias que tratan, unas salas mostraron mejoras o situaciones estables, mientras que otras desmejoraron estos tiempos en relación con el año 2000. Si se compara la situación con la existente en 1997, las Salas Primera y Tercera están en una situación similar, entre 11 y 13 meses promedio la primera y 4 y 7 meses la última. En varias de las materias los tiempos alcanzados son los mínimos posibles, por ejemplo los hábeas corpus y los recursos de amparo en la Sala Constitucional, o las materias de familia y trabajo en la Sala Segunda. Precisamente en esta última es notable la disminución de tiempos en la materia civil, de 29 meses y 3 semanas en 1997, a 7 meses y 1 semana en el 2001. Sin embargo, debe señalarse que los casos atendidos por las Salas constituyen el 3,5% de la entrada neta (sin infracciones simples) al sistema de administración de justicia. En las Salas Primera y Segunda, los promedios de duración solamente se refieren a la última instancia

en que se ve un caso, y no hay forma de conocer cuánto tiempo se tardan los casos antes de llegar a esta etapa final.

En la Sala Constitucional, los promedios dan cuenta de la duración total del proceso, pues los casos no deben pasar por una instancia previa. Pese a un incremento en el número de recursos de amparo y hábeas corpus recibidos, los tiempos de resolución se mantienen igual que en el 2000: 2 meses y 3 semanas para el amparo y 17 días para el hábeas corpus. Las acciones de inconstitucionalidad disminuyeron en número, aunque su duración continúa siendo alta, 20 meses y 1 semana (cuadro 5.16).

Un indicador de justicia pronta y cumplida lo constituye el desempeño de los defensores públicos y de los fiscales del Ministerio Público. A pesar de la carga de trabajo que soportan, en los últimos tres años se ha mantenido una mayor tasa de éxito por parte de los defensores públicos, en relación con los privados, en cuanto a los recursos de casación (cuadro 5.17). No obstante, en el 2001 la distancia entre ambos tipos de defensores se acortó y las probabilidades de que consigan una resolución favorable son prácticamente las mismas. En cambio, los recursos de casación presentados por el Ministerio presentan, en todos los años estudiados, la mayor tasa de casos declarados con lugar, aunque con una clara tendencia hacia la disminución (la categoría de "otros" ocupa generalmente el segundo lugar en la tasa de éxito pero, por ser una categoría residual, no se analiza en este apartado).

CUADRO 5.16

### Indicadores de desempeño de la Sala Constitucional. 1991-1995, 1996-2000 y 2001

	1991-1995	1996-2000	2001	Desempeño 2001
<b>Hábeas corpus</b>				
Promedio de casos ingresados	880	1.307	1.442	Aumenta
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,01	1,00	1,00	Igual
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,66	0,56	0,40	Disminuye
<b>Recursos de amparo</b>				
Promedio de casos ingresados	3.988	7.260	10.740	Aumenta
Razón de casos salidos sobre ingresados	0,95	0,98	0,95	Disminuye
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,45	1,03	1,05	Aumenta
<b>Acción de inconstitucionalidad</b>				
Promedio de casos ingresados	372	358	338	Disminuye
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,02	1,05	1,02	Disminuye
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,23	0,24	0,19	Disminuye

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial para los años de 1991 al 2000, e informe de la Sala Constitucional para el 2001.

#### La Corte desarrolla un programa contra el retraso judicial

La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia desarrolla desde el año 2001 el “Programa contra el retraso judicial”, por medio del relanzamiento y reestructuración del programa de jueces supernumerarios. Se trata de un grupo de jueces que no son asignados, como antes, a un despacho, sino que se han concentrado en una oficina especializada que ayuda a diferentes juzgados del país; estos últimos envían a San José los expedientes de las materias civil, laboral, contencioso-administrativa, de hacienda y de familia que estén listos para el dictado de su fallo de fondo. De los 19 proyectos desarrollados desde marzo del 2001, fecha de inicio del programa, a diciembre de ese mismo año, 13 fueron resueltos en tres semanas en promedio, desde que el grupo de jueces recibió el caso hasta que lo falló. En estos 19 proyectos se recibieron 2.045 expedientes, se dictó sentencia en 1.920 (93,8%) y 73 fueron remitidos al despacho de origen, para obtener prueba para mejor proveer. Según la Corte, se ha alcanzado “un desahogo de los Juzgados incluidos en el Programa, los cuales han logrado aminorar y, en algunos casos desaparecer, la lista de expedientes para fallo con plazo vencido” (Poder Judicial, 2001).

CUADRO 5.17

### Porcentaje de los recursos de casación declarados con lugar, por año, según recurrente. 1997-2001

Recurrente	1997	1998	1999	2000	2001
Ministerio Público <sup>a/</sup>	47,5	68,4	57,6	54,1	35,5
Defensor público	21,7	25,1	27,3	26,4	22,4
Defensor privado	13,2	19,0	20,2	17,0	20,9
Condenado	10,4	9,6	15,0	12,6	13,1
Otros <sup>b/</sup>	38,8	34,5	31,1	19,5	30,1
Total de casos entrados (absolutos)	902	704	679	663	651
Porcentaje con lugar del total de casos terminados	20,5	24,9	27,2	25,5	22,7

a/ La estadística por recurrente se empezó a recopilar en abril de 1997.

b/ Incluye: actor civil, demandado civil, condenado y ministerio público, condenado y defensor público, condenado y defensor privado, procurador general y otro.

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Sección de Estadística del Poder Judicial.

### Sanción de los delitos contra la función pública

Una característica básica de un Estado democrático de derecho es la subordinación de la autoridad política a la ley (O'Donnell, 1999 y 2001). Por ello, es de especial interés para este Informe dar seguimiento a la capacidad del sistema de administración de justicia para hacer cumplir la Constitución Política y las leyes en Costa Rica. En este sentido cabe destacar dos aspectos: el ejercicio del control de constitucionalidad y el estudio de los delitos contra los deberes de la función pública. Sobre el primero, el presente capítulo no profundiza, pues siguen vigentes las conclusiones planteadas por la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* y las ediciones sexta y séptima del *Informe Estado de la Nación*, que señalan las notables fortalezas que tiene el país en este campo. En cambio, en esta sección sí se explora con minuciosidad el tema de los delitos contra la función pública.

En cuanto a la sanción de este último tipo de delitos (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado, penalidad corruptor y prevaricato, entre otros) por parte del sistema de administración de justicia, cabe señalar que en el año 2000 ingresaron al Ministerio Público 1.644 denuncias, y fueron condenadas 35 personas (una

proporción cercana al 2%). En los últimos tres años, este porcentaje no ha sobrepasado el 5%. Cuando se examina el tipo de pena que se impone a las personas cuando son halladas culpables de delitos relacionados con la corrupción pública, se observa que casi 6 de cada 10 (57,1%) recibieron la ejecución condicional de la pena. Este resultado es inverso al observado, en general, para el resto de delitos penales (cuadro 5.18).

Si se examina el desempeño en el 2001 de la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción, la sección que dentro del Ministerio Público está a cargo de recibir e investigar las denuncias sobre delitos contra los deberes de la función pública, surge una serie de preocupaciones. De los 144 casos cerrados por esta dependencia en el año en estudio, 11 (7,6%) dieron paso a una acusación fiscal. En el 2001, la mayoría (36,1%) fue remitida a otra jurisdicción, aunque es importante aclarar que del total de estos casos (51), 48 se relacionaban con una misma causa y fueron enviados a la Fiscalía de San Joaquín de Flores, donde a mayo del 2002 se encontraban en la etapa final de investigación. En 46 ocasiones (el 31,9% de los casos), los fiscales solicitaron la desestimación ya sea porque el caso no cuenta con suficiente prueba o porque la acción que se le imputa a la persona acusada no estaba tipificada como delito (cuadro 5.19).

CUADRO 5.18

#### Personas condenadas por los tribunales penales por duración de la pena. 2000

	Total	Duración de la pena					Ejecución condicional
		Menos de 2 años	De 2 a menos de 5 años	De 5 a menos de 7 años	De 7 a menos de 10 años	10 años y más	
Personas condenadas por delitos contra la función pública	35	0	5	7	2	1	20
Porcentaje de personas condenadas por delitos contra la función pública	100,0	0,0	14,3	20,0	5,7	2,9	57,1
Total de personas condenadas <sup>a/</sup>	2.970	609	493	452	179	344	874
Porcentaje de personas condenadas	100,0	20,5	16,6	15,2	6,0	11,6	29,4

a/ Se excluyen las personas condenadas por delitos contra la función pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2000.

Estos se refieren a una sola denuncia presentada por el Presidente de la Junta Liquidadora del Banco Anglo Costarricense, en torno a 48 créditos aparentemente irregulares concedidos a diferentes personas (Ramírez, 2002). Por último, cabe anotar que en la mayoría de los casos cerrados por la Unidad de Delitos Económicos no existía un acusado identificado. Al parecer, este es un procedimiento que se utiliza regularmente en esta oficina, para evitar fugas de información que perjudiquen las investigaciones.

### Insuficientes avances en la seguridad jurídica de las personas

Un servicio básico del sistema de administración de justicia es garantizar la seguridad jurídica de las personas sobre su patrimonio. En este acápite la atención se centra en la seguridad registral de las propiedades y en los derechos de propiedad intelectual.

A principios del 2002, la Unidad Especializada en Fraudes de la Fiscalía General de la República tenía en trámite 75 casos de “fraudes registrales”; en 1996 esta cifra era de 13 y de uno en 1993 (Hernán Martínez, Unidad Especializada de Estafas, comunicación personal). Entre los aspectos más relevantes de la situación existente en materia de seguridad registral cabe señalar que “se estima que existe una gran cantidad de planos catastrales incongruentes y desactualizados, y que un 40% del total de los planos corresponden a múltiple inscripción o titulación, lo cual genera que el área de las propiedades inmobiliarias registradas exceda en más del 20% el área total del territorio nacional” (Arias, 2000).

En este sentido destacan dos iniciativas para mejorar la seguridad registral, impulsadas en el 2001: la implementación del sistema de máxima seguridad informática “Top Secret”, por medio del cual se tiene previsto reducir al mínimo posible la manipulación no autorizada de información registral, y el préstamo concedido al Gobierno de la República por el BID, para la ejecución del Proyecto para la Regularización del Catastro y el Registro Nacional, por un monto superior a los 90 millones de dólares. Este empréstito se orienta a modernizar el levantamiento catastral, fortalecer la capacidad municipal en la gestión de cobro y facilitar la prevención y resolución alterna de conflictos. La iniciativa ya fue aprobada por la Asamblea Legislativa y sólo resta concluir su Reglamento Operativo, para luego instalar la Unidad Ejecutora que registrará el proyecto durante los cinco años de su ejecución (M. Sequiera, coordinador, Proyecto para la Regulación del Catastro y el Registro Nacional, comunicación personal).

Otro aspecto de la seguridad jurídica son los derechos de propiedad intelectual. En esta área el país se ha movido entre el cuestionamiento de las evaluaciones unilaterales de avance en el tema, y esfuerzos gubernamentales para mejorar esas evaluaciones. Cada año, el Gobierno de los Estados Unidos realiza una calificación mundial, en virtud de la sección 301 de su Acta de Comercio. En el 2001 Costa Rica descendió en esa evaluación, al pasar de la *Watch List* (Lista de Observación) a la *Priority Watch List* (Lista de Observación Prioritaria). Esta calificación unilateral, diferente a la utilizada por foros multilaterales como la Organización Mundial del

CUADRO 5.19

### Casos terminados en la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción, según motivo de salida. 2001

Motivo	Total	Porcentaje
Acusación fiscal	11	7,6
Solicitud de desestimación	46	31,9
Solicitud de sobreseimiento	6	4,2
Acumulación	25	17,4
Remisión a otra jurisdicción	51	35,4
Otra	5	3,5
Total	144	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Poder Judicial.



Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), generó una controversia entre autoridades de ambos gobiernos, especialmente por el no reconocimiento de la evaluación unilateral de los Estados Unidos por parte del Ministro de Comercio Exterior y, en especial, de la Ministra de Justicia y Gracia.

Durante el año en estudio, el avance más importante en materia de derechos de propiedad intelectual fue la designación de doce fiscales especializados con recargo de sus funciones, para que se dediquen a estos nuevos delitos (I. Granados, coordinador, Comisión Interinstitucional para la Protección de la Propiedad Intelectual, comunicación personal). Este esfuerzo significó que en el informe divulgado en el 2002, y que evalúa el año 2001, el Gobierno estadounidense trasladara a Costa Rica de la Lista de Observación Prioritaria a la Lista de Observación (USTR, 2002). También se valoró positivamente el decreto 30 151-J, sobre protección del *software*, mediante el cual el Gobierno Central dispuso prevenir y combatir el uso ilegal de programas de cómputo en sus dependencias, a través de la realización de un inventario inicial, en un término no mayor de diez meses, de los programas de cómputo y el número de copias no autorizadas de cada programa.

### Mayor protección de los derechos humanos, aunque persisten problemas para las poblaciones vulnerables

Durante los años 2001 y 2002 Costa Rica no ha sido mencionada en los informes anuales de las organizaciones Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Los mismos contienen información sistematizada sobre las violaciones de los derechos humanos en más de 150 países. Donde sí existe una mención es en el Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, en el que, si bien se describen ciertos hechos específicos, se concluye que en Costa Rica se respetan los derechos humanos.

Pese a ello, el Gobierno costarricense enfrenta varios casos en su contra ante los sistemas internacionales contenciosos y cuasi-contenciosos de protección de los derechos humanos. Los sistemas contenciosos de protección de derechos humanos existen en el ámbito regional, en este caso la OEA, cuyo sistema de protección en este ámbito se deriva de la Carta Constitutiva de la Organización y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

recibió en el año 2001 tres casos contra Costa Rica: dos relacionados con el trato a migrantes y uno sobre la libertad de expresión. Al 31 de diciembre de 2001 el país no había recibido condena alguna.

Los sistemas cuasi-contenciosos operan a nivel del Sistema de Naciones Unidas a través de los comités de vigilancia de los tratados, para conocer quejas individuales por incumplimiento de las grandes convenciones sobre derechos humanos.

Otro sistema que tiene un carácter similar es el establecido por la Organización Internacional del Trabajo. Costa Rica fue incluida en el 2002 en la agenda de tratados por la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, por incumplimiento del Convenio 98, sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva. También ante la OIT, pero en el Comité de Libertad Sindical, ingresaron cinco casos por discriminación sindical y derecho a la convención colectiva.

A ello debe agregarse una demanda por violación de la libertad sindical planteada ante la United States Trade Representative (USTR), que estuvo suspendida debido a otras prioridades internas de este órgano, pero que se espera se retome como parte de las negociaciones del tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos (Mauricio Castro, ANEP, comunicación personal).

Debido a la denuncia planteada ante la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, en marzo del 2001 una misión de este organismo visitó el país y emitió una serie de recomendaciones, entre ellas la aprobación de un proyecto de ley de reforma a varias disposiciones del Código de Trabajo, que tipifica los actos de discriminación y de injerencia antisindicales (despidos, traslados, listas negras, etc.), elaborado en el marco de un consenso tripartito. Asimismo, la Comisión recomendó la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT, que tratan entre otras cosas del derecho de negociación colectiva de la administración pública, y que permitirían encontrar soluciones a los problemas existentes (CEAR/ OIT, 2002).

### Se requiere mayor protección y políticas públicas para la población indígena y afrodescendiente

Pese a que Costa Rica posee legislación sobre la igualdad de las personas y ha aprobado diversos tratados internacionales en contra de diversas formas de discriminación, esta normativa no se traduce en políticas públicas concretas para el combate del racismo y la discriminación hacia los indígenas y los afrodescendientes. Así quedó

demostrado en una investigación realizada por el proyecto Estado de la Nación y patrocinada por el IIDH, con motivo de la celebración de la Conferencia de Durban (Proyecto Estado de la Nación, 2002a).

La entidad estatal encargada de regir y coordinar los asuntos indígenas en el país, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), reportó que no contaba con proyectos, programas o políticas específicas de combate al racismo y promoción de la tolerancia y los derechos humanos de los grupos étnicos. Una indagación similar realizada en las municipalidades que administran regiones con presencia de poblaciones afrodescendientes e indígenas arrojó un resultado semejante (cuadro 5.20).

Como una propuesta interesante en ese sentido, debe mencionarse que en el año 2000 se formó una comisión interministerial con el objetivo de elaborar una propuesta de políticas públicas contra el racismo. La propuesta, entre otras cosas, recomendó la conformación de un “Foro para la Interculturalidad” como medio idóneo para el fomento de la tolerancia y el conocimiento mutuo de las diversas culturas que habitan en Costa Rica (Borge, 2002). Posteriormente, el Gobierno conformó una comisión de alto nivel para atender la problemática indígena, la cual ejecutó el proyecto “Validación e identificación de las necesidades de las comunidades indígenas” y luego lo convirtió en un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Borge, 2002), cuya implementación no había iniciado a principios del 2002.

### Mejores condiciones para los privados de libertad<sup>18</sup>

Dos indicadores clave para medir las condiciones de la población privada de libertad son la sobrepoblación carcelaria y la proporción de presos sin condena. El primero señala la existencia de hacinamiento en las prisiones, una situación que atenta en contra del derecho de las personas a condiciones de vida decentes. El segundo indicador apunta al grado de cumplimiento de un precepto básico: salvo casos calificados, debe privar la presunción de inocencia de las personas.

Durante el 2001, el índice de sobrepoblación carcelaria se mantuvo en un nivel casi igual al del año anterior, debido a la continuidad de la inversión en materia de infraestructura carcelaria. La sobrepoblación pasó de un 9% en el 2000 a un 10% en el 2001. En cuanto al indicador de privados de libertad sin condena (indiciados), es importante anotar que en el año 2000 se alcanzó la mayor proporción del período 1993-2001 (22,9%), aunque para el 2001 tuvo un leve descenso. En términos absolutos, la población indiciada para ese año era poco más de 2,7 veces mayor que la de 1993 (cuadro 5.21).

### Mayor preocupación por la niñez y la adolescencia víctima de la explotación sexual comercial

El tema más debatido durante el año 2001 en materia de protección de grupos vulnerables fue la explotación sexual de menores. En particular, la controversia se dio entre el Gobierno de la

CUADRO 5.20

### Representación de poblaciones indígenas y afrodescendientes en los concejos municipales de cantones con presencia de esos grupos étnicos. 2001

Municipalidad	Programas o políticas específicas <sup>a/</sup>	Representación y participación en los concejos municipales <sup>b/</sup>
Buenos Aires	No tiene	22 miembros (4 indígenas)
Guatuso	No tiene	17 miembros (no hay miembros afrodescendientes o indígenas)
Limón	No tiene	27 miembros (6 afrodescendientes)
Talamanca	No tiene	21 miembros (6 indígenas y 7 afrodescendientes)

<sup>a/</sup> El objetivo fundamental de incluir esta columna es consignar la ausencia de programas o políticas específicas de combate al racismo y promoción de la tolerancia y los derechos humanos de los grupos étnicos.

<sup>b/</sup> El número de miembros contempla regidores y síndicos, incluyendo propietarios y suplentes, así como el alcalde o alcaldesa.

Fuente: Jiménez, 2002.

República y la organización internacional no gubernamental Casa Alianza, a raíz de un reportaje efectuado por la cadena estadounidense de noticias ABC, en el programa “20/20”, en el cual se afirmó que en el país existe una red de explotación sexual infantil. El Gobierno minimizó la dimensión objetiva del problema, indicando que las niñas víctimas de esta actividad no superaban las 30, según declaraciones dadas por el entonces presidente Rodríguez al periodista que realizó el reportaje (cuadro 5.22). A partir de entonces se generó un intenso debate acerca de la verdadera dimensión del problema. Posteriormente, sin embargo, se nombró a una persona encargada de coordinar los esfuerzos gubernamentales para combatir la explotación sexual de menores de edad.

Esta situación impulsó además otros esfuerzos por parte de organismos internacionales,

ONG e instituciones preocupadas por el tema, y obligó a retomar los compromisos adquiridos por el país, en cuanto a seguir las recomendaciones emanadas del I Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, realizado en Estocolmo en 1996, y el II Congreso Mundial celebrado en Yokohama en el 2001. Estas iniciativas se han plasmado en cambios en la legislación nacional, en la creación de mecanismos de denuncia, prevención y atención de los casos de explotación sexual de menores, y en la conformación de una comisión gubernamental en la que participan diferentes instituciones públicas y privadas (cuadro 5.23). Este tema estuvo además relacionado con los señalamientos de problemas en el PANI, lo cual incluso llevó a plantear la necesidad de intervenirlo. Esta problemática y otras limitaciones han dificultado la labor del PANI como un actor protagónico en el abordaje de este tema.

CUADRO 5.21

### Relación entre personas privadas de libertad con sentencia e indiciados. 1993-2001

Tipo de población carcelaria	Año								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	2.407	2.826	3.986	4.408	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079
Indiciada	469	612	867	933	784	800	902	1.289	1.295
Indiciados / población carcelaria total	19,5	21,7	21,7	21,6	15,8	15,4	16,8	22,9	21,3

Fuente: Departamento de Estadística del Instituto Nacional de Criminología, Ministerio de Justicia y Gracia (total población carcelaria) y Sección de Estadística del Poder Judicial (presos sin condena).

CUADRO 5.22

### Cantidad estimada de niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual, según fuente

Fuente	Cantidad
Worst forms of child labour report <sup>a/</sup>	3.000
Departamento del Trabajo de Estados Unidos <sup>b/</sup>	2.000
ExPresidente Rodríguez	20-30

Fuente: a/ Citando cifras ofrecidas por el PANI al Reporte de Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 1999 ([www.campaignforeducation.org/globalmarchreport/costa-rica.html](http://www.campaignforeducation.org/globalmarchreport/costa-rica.html))  
b/ Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América, Prostitución de la Niñez, 1996.

CUADRO 5.23

### Avances normativos en contra de la explotación sexual comercial de menores, 1998-2001

Año	Instrumento
1998	Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739 Constitución del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) Unidad especializada contra los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar del Ministerio Público
1999	Unidad especializada contra la explotación sexual del Ministerio de Seguridad Pública Unidad Especial del Organismo de Investigación Judicial Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad, Ley 7899
2000	Ley 7999, del 24 de abril del 2000 (pena por tráfico de personas menores) Reforma al artículo 376 del Código Penal Leyes 8002, de 29 de mayo del 2000 (abusos sexuales contra personas menores de edad) Reforma a los artículos 161 y 162 del Código Penal Ley 8032, del 25 de setiembre del 2000: aprobación de la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.
2001	Ley 8071, del 30 de enero del 2001: aprobación de la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores Ley 8122, del 17 de agosto del 2001: aprobación del Convenio 182, de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación". Ley 8143, publicada en <i>La Gaceta</i> 224, del 21 de noviembre del 2001: adición de un párrafo segundo al artículo 174 del Código Penal, para penalizar la difusión por cualquier medio de material pornográfico o erótico en el que aparezcan menores de edad o su imagen. Ley 8172, del 22 de noviembre del 2001: aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía Reglamento para los Comités de Estudio de Niño, Niña y Adolescente agredido, publicado en <i>La Gaceta</i> 235, del 6 de diciembre del 2001.

Fuente: Miranda, 2002 y D. Miranda, PANI, comunicación personal.

### Gestión y representación política responsable

En el estudio sobre la aspiración de una gestión y representación política responsable del Estado costarricense, este capítulo hace énfasis en dos asuntos. Por un lado, analiza el funcionamiento del Poder Legislativo en cuanto al cumplimiento de sus tres funciones principales: legislar, ejercer control político y desempeñar una representación responsable. Por otro lado, como en años anteriores, se da seguimiento a la labor de las principales instituciones de control horizontal<sup>19</sup> y la participación ciudadana en este proceso. Este año se avanzó en el análisis de las capacidades técnicas, financieras e institucionales con que cuentan los organismos contralores, para ejercer efectivamente sus funciones y responder al volumen de demandas que reciben.

En el caso del Legislativo, la investigación realizada refuta la difundida creencia de que “los diputados no trabajan” y destaca la importancia sustantiva de parte de la legislación aprobada en el 2001. Empero, la investigación también permitió localizar un notable déficit en lo que podría denominarse la “agenda pendiente del desarrollo humano”. Adicionalmente, se logró medir con más precisión un serio problema apuntado en informes anteriores: la debilidad en el ejercicio del control político.

En materia del ejercicio del control horizontal, este apartado hace un recuento de las acciones realizadas por la CGR, la Defensoría de los Habitantes, la ARESEP y las contralorías de servicios. No obstante el aumento en las funciones y las materias que fiscalizan estas entidades, se identifica falta de trabajo conjunto entre ellas (a veces sobre un mismo caso) y escasez de recursos técnicos, administrativos y financieros para

ejercer una supervisión más eficaz sobre la gestión de los asuntos públicos, en especial para realizar una adecuada labor de seguimiento a sus resoluciones.

### Diputados asisten al Plenario y ejercen como intermediarios comunales

La actividad más elemental del ejercicio de la representación política del electorado por parte de los diputados es la asistencia al Plenario. Continuas ausencias entorpecen la labor de la Asamblea Legislativa. Un examen de la asistencia al Plenario en el período que va de mayo de 1998 a diciembre de 2001 revela que, contrario a una difundida creencia, las y los diputados mostraron una alta disciplina<sup>21</sup> (cuadro 5.24). En el año 2001 se celebraron 149 sesiones ordinarias<sup>22</sup>, únicamente en 13 oportunidades hubo imposibilidad de sesionar por falta de quórum (en estas sesiones la responsabilidad principal por falta de quórum es de PLN). Según el cuadro 5.24, los diputados de los partidos emergentes fueron los más responsables en su asistencia (93,7%), seguido por los diputados del PUSC, con un promedio de 87,2% y por último los del PLN, con un 85,6% de asistencia.

Para explorar una segunda dimensión de la representación política ejercida por las y los diputados, a saber, la intermediación de los intereses comunales ante las instituciones públicas, se aplicó un cuestionario a nueve diputados, seleccionados de manera que hubiera representantes de todas las fracciones parlamentarias. Aunque esta no es una muestra estadísticamente repre-

sentativa, las respuestas permiten explorar preliminarmente un tema que deberá ser estudiado en los próximos años. Con excepción de los miembros de las fracciones unipersonales, el promedio de cantones atendidos por diputado es de 4,3 (Arias, B., 2002). El promedio de personal asistente, aparte del legislador, dedicado a la atención comunal o cantonal es de 2,2 funcionarios por legislador. Los diputados constantemente realizan giras comunales, en promedio 6,6 giras por mes, y dedican un estimado promedio de poco más de 25 horas mensuales al trabajo comunal. Emplean métodos presenciales de comunicación (reuniones, contacto directo con los líderes comunales, visitas, participación en conferencias, atención telefónica) y medios escritos (volantes, informes, boletines, cartas, comunicados, circulares, artículos para periódicos locales), así como canales electrónicos (páginas web, entrevistas en emisoras y correo electrónico). En relación con las demandas que reciben de sus representados, seis de los nueve diputados entrevistados mencionaron el tema de la vivienda y los bonos de vivienda, y una misma proporción, las becas y ayudas económicas. Otras ayudas solicitadas con frecuencia son la construcción de infraestructura (caminos, escuelas, aulas, etc.) y la agilización de trámites (pensiones, gestiones ante instituciones) tal como indicaron cinco de los nueve legisladores.

Los diputados de gobierno y afines a él son los que aprovechan el contacto y el canal de comunicación con el Poder Ejecutivo para apoyar gestiones y obras comunales. Así, se observa que los tres diputados del PUSC y el diputado del

CUADRO 5.24

#### Asistencia de diputadas y diputados al Plenario legislativo en las sesiones ordinarias. 8 de mayo 1998 – 31 de diciembre 2001

	1998	1999	2000	2001
Promedio diputados presentes	52,1	49,3	49,4	49,8
Porcentaje del Plenario	91,5	86,5	86,9	87,3
Promedio diputados presentes PUSC	24,6	23,2	23,2	23,6
Porcentaje de la fracción PUSC	91,3	85,9	87,4	87,2
Promedio diputados presentes PLN	20,7	19,4	19,9	19,7
Porcentaje de la fracción PLN	90,0	84,3	86,6	85,6
Promedio otros partidos	6,6	6,4	6,4	6,6
Porcentaje de otros partidos	94,4	91,6	91,2	93,7

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas, Sonido y Grabación, Asamblea Legislativa.

PRC, recibieron apoyo de ICE, ICAA, MOPT, IMAS, INS, CCSS, BANHVI, IDA, RECOPE, SENARA, ICT, INVU, INA, MINAE, CNP, Seguridad Pública, JPSSJ, Triángulo de Solidaridad y Comisión Nacional de Emergencias.

### Débil ejercicio del control político en la Asamblea Legislativa

El perfil básico del diputado costarricense (presente en el Plenario y con fuerte presencia comunal) no garantiza, sin embargo, que ejerza una función básica del parlamento en una democracia: la de ejercer el control político sobre el rumbo del Estado y, en general, de la sociedad. La Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa han establecido diversos mecanismos que pueden ser empleados por las y los diputados con ese fin. No obstante, una revisión de la aplicación de estos mecanismos revela que en el año 2001 existió una severa falla en el ejercicio del control político por la Asamblea Legislativa.

En todas las sesiones ordinarias existe un espacio denominado “hora de control político”, en el cual los diputados tienen amplia libertad para plantear y discutir temas de interés público. En el 2001, la hora de control político se suspendió en casi el 70% de las ocasiones (112 de 161 sesiones realizadas), pues los legisladores autorizaron a la Presidencia a levantar la sesión o dedicaron el espacio a la discusión de proyectos de ley, lectura de comunicaciones, votación o juramentación de autoridades y otros trámites diversos. Se registró que “sí hubo control político” solamente en el 30% de las sesiones, precisamente cuando ocurrió alguna de las siguientes situaciones:

- Réplica al Informe del Presidente de la República
- Discusión sobre mociones de censura, comparecencia de autoridades públicas o cualquier otro instrumento del capítulo de control político.
- Discusión sobre asuntos de interés público planteados por las y los diputados.
- Discusión sobre Presupuestos Públicos.
- Discusión sobre nombramientos de carácter constitucional o legal.

No sólo los partidos en el Congreso renunciaron en la práctica a celebrar la hora de control político, sino que, cuando ésta se realizó, la

mayoría de los diputados adoptó una actitud pasiva. Con base en el registro de las actas legislativas, se determinó que cerca de una tercera parte de los legisladores nunca pidió la palabra y otro tanto intervino una sola vez (gráfico 5.2). Una minoría de diputados (aproximadamente el 20%) se mostró especialmente activa.

Otro mecanismo de control político de la Asamblea Legislativa son las comisiones especiales de investigación. Estas instancias son creadas por el Plenario y tienen amplias potestades para investigar asuntos de interés público. En el año en estudio, cuatro comisiones rindieron informes, cinco tenían investigaciones en marcha al 31 de diciembre y de seis intentos por crear nuevas comisiones, solo fructificaron dos (cuadro 5.25). Ninguno de los informes de las comisiones dio origen a una resolución de consenso en el Plenario Legislativo.

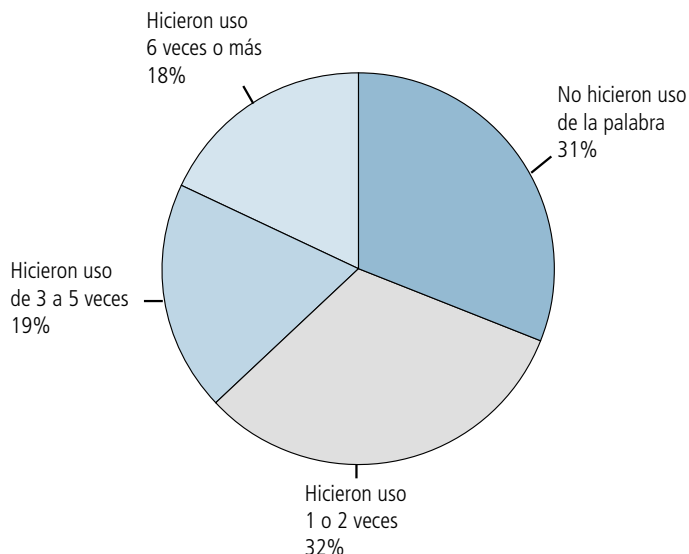
Por último, en el 2001 la Asamblea Legislativa hizo poco uso de mecanismos como las interpellaciones. Se aprobó la comparecencia de un ministro (Ambiente y Energía) y no fructificaron los intentos por interpellar a los ministros de Vivienda y Salud Pública. El Plenario rechazó -por oposición de la fracción de gobierno- el voto de censura para el Ministro de Hacienda. Un tanto más frecuentes fueron las “visitas espontáneas” de algunos jefes, usualmente en momentos de fuerte discusión sobre sus actuaciones (Ministro de Hacienda, Presidente Ejecutivo de la CCSS, Ministro de Agricultura y Ganadería). Pero, en general, este es un mecanismo cuyo uso por la Asamblea es imprevisible y ocasional (Arias, B., 2002). Los únicos espacios pautados son el Informe del Presidente de la República, el 1º de mayo de cada año, y su réplica por los diputados en los días siguientes, así como la presentación de los informes del Defensor de los Habitantes y del Contralor General de la República.

### Contribución dispareja de la producción legislativa al desarrollo humano

La Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa recibió en el año 2001 357 proyectos de ley para trámite, sin contabilizar los proyectos de acuerdo<sup>23</sup> que también ingresan mediante ese mecanismo. Por otra parte, en ese plazo anual se aprobaron, con la sanción correspondiente, 145 leyes de la República<sup>24</sup>. De éstas, 95 fueron aprobadas por el Plenario (el 65% del total de iniciativas tramitadas) y el resto fue aprobado por las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena Primera, Segunda y Tercera<sup>25</sup>.

GRAFICO 5.2

### Costa Rica: uso de la palabra en las sesiones de control político por parte de las y los diputados, 2001.



Nota: No está disponible la información sobre el uso de la palabra en las sesiones 20, 22, 23, 24, 25, 27 y 127.

Fuente: Elaboración propia con base en las actas de la sesión de control político. Oficina de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

De las 145 leyes aprobadas entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2001, 57 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo y 88 del Poder Legislativo, para un 39% y un 61%, respectivamente. De las 88 leyes impulsadas por el Legislativo, 49 (56%) fueron propuestas por el Partido Unidad Social Cristiana, 20 (23%) por el Partido Liberación Nacional, 13 (15%) por varios partidos, 3 (3%) por Fuerza Democrática, 2 (2%) por el Partido Integración Nacional y 1 (1%) por el Partido Renovación Costarricense. Los únicos partidos que no registran leyes aprobadas para el año en estudio son el Movimiento Libertario y el Partido Laboral Agrícola.

En términos sustantivos, en el 2001 la prioridad de la Asamblea Legislativa fue, sin duda, la legislación concerniente a la seguridad ciudadana, que introduce importantes cambios legales e institucionales. En segundo lugar destaca la legislación agropecuaria, aunque, a diferencia del tema anterior, se trata de proyectos más puntuales, que no implican una reforma sectorial importante. Otras materias prioritarias fueron las reformas al régimen municipal y las nuevas leyes de presupuesto y hacienda pública (cuadro 5.26). En contraste, puede identificarse una

agenda ausente, compuesta por temas sobre los cuales la Asamblea Legislativa no logró acuerdos que permitieran la aprobación de nueva legislación. Entre los temas ausentes destacan las reformas electorales y del Estado, así como la legislación social (cuadro 5.27).

#### Nota especial: la nueva legislación sobre municipalidades

El 2001 fue un año de producción sustantiva de legislación sobre las municipalidades, tanto de leyes como de decretos ejecutivos (consúltese informe presentado por la Fundación Demuca en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)). Se aprobó en segunda legislatura dos reformas constitucionales<sup>26</sup> importantes para el régimen municipal y el consiguiente proceso de descentralización administrativa. Con la reforma al artículo 172 de la Carta Fundamental, se constitucionalizaron los concejos municipales de distrito<sup>27</sup>, declarados inconstitucionales por la Sala Cuarta en los votos 6000-94 y 5445-99. Asimismo, con la modificación del artículo 170 del mismo cuerpo constitucional (Ley 8106) se estableció la posibilidad de trasladar competencias



CUADRO 5.25

### Actividad de las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa: informes rendidos, en marcha y nuevas propuestas de integración. 2001

Informes rendidos <sup>a/</sup>	Investigaciones en marcha <sup>b/</sup>	Nuevas propuestas de integración <sup>c/</sup>
Comisión que evaluó costos y beneficios de los Certificados de Abono Tributario (CAT)	Situación de la Caja Costarricense de Seguro Social	Adherir a la investigación sobre el sistema financiero cooperativo el caso de la deuda de Coopemontecillos R.L. con BICSA. <i>Rechazada</i>
Comisión que analizó la situación de la Caja Costarricense de Seguro Social	Sustancias precursoras	Graves irregularidades en el Registro Público. <i>No se materializó la moción</i>
Comisión que estudió y evaluó el funcionamiento del Depósito Libre Comercial de Golfito	Compra de energía eléctrica a generadores privados realizada por el ICE	Actuaciones en materia tarifaria del Regulador General. <i>No se materializó la moción</i>
Comisión sobre precursores químicos e importación de acetona, permanganato de potasio y otras sustancias. <sup>d/</sup>	Licitación y contrato de gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	Trámites de obtención, traspasos y titularidad de las concesiones del espectro radiofónico nacional. <i>La moción no fue conocida</i>
	Situación del sistema financiero cooperativo	Análisis del funcionamiento de las Sociedades Anónimas Laborales del ICE. <i>La moción no fue conocida</i>
		Investigación sobre todo lo relacionado con la licitación pública y el contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios del Aeropuerto Juan Santamaría. <i>Aprobada</i>
		Investigación sobre una serie de supuestas irregularidades cometidas en la Dirección General de Aviación Civil (capacitación controladores aéreos y despido, entrega de soberanía nacional por Convenio) <i>Aprobada</i>

a/ Informes rendidos al Plenario legislativo durante el año 2001.

b/ Procesos de investigación abiertos que tienen su origen en años anteriores o se iniciaron en el año de estudio.

c/ Las nuevas propuestas de investigación se refieren a asuntos que, si bien se anunciaron, no fueron materializados en mociones.

d/ Esta investigación no la realizó una Comisión Especial Investigadora. Se incluye en este cuadro, debido a que es un tema típico de control político, cuyo trabajo investigativo estuvo a cargo la Comisión Especial Permanente de Narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia basada en las actas y órdenes del día del Plenario legislativo.

CUADRO 5.26

### Asamblea Legislativa: leyes aprobadas relevantes para el desarrollo humano, según tema. 2001

Tema	Ley
Régimen municipal	Reforma al artículo 172 de la Constitución Política. Reforma al artículo 170 de la Constitución Política, que establece el traslado del 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades.
Derecho de Familia	Ley 8101, de Paternidad Responsable.
Seguridad ciudadana	Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista. Ley 8201, sobre armas y explosivos. Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas. Ley 8200, sobre secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones. Ley 8127, que modificó los artículos 215, 274 y 374 del Código Penal, endureciendo las penas para el secuestro extorsivo. Ley 8146, que amplía el tiempo de prescripción para unos delitos y aumenta las posibilidades de actuación de las víctimas. Ley 8148, sobre delitos informáticos. Leyes 8128 y 8129, sobre la creación de cinco nuevos juzgados de violencia doméstica. Adición de un párrafo al Código Penal, para penalizar la pornografía infantil.
Sector agropecuario	Ley 8064, que otorga al sector cafetalero 1.000 millones de colones tomados del Fondo de Estabilización Cafetalera. Ley 8091, de readecuación de la obligación de COOPEAGRAPAL. Ley 8109, que amplía la presencia de productores en la Junta Directiva del ICAFE. Ley 8147, creación del Fideicomiso para la protección y fomento agrícola para pequeños y medianos productores. Ley 8149, Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.
Materia hacendaria	Ley 8114, de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Ley 8131, de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.
Salud	Acuerdo entre Costa Rica y Finlandia para financiar la modernización de equipo hospitalario. Ley 8111, de regulación de la adquisición, gratuidad y efectivo acceso a la vacunación de la población.
Derechos humanos	Aprobados nueve tratados internacionales relacionados con derechos humanos (véase cuadro 5.42)

Fuente: Arias, B., 2002.

del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades y la asignación de recursos presupuestarios progresivos, de un 1,5% anual hasta completar el 10%, de los presupuestos nacionales, ello bajo condición de que el Congreso aprobara cada una de las leyes que trasladan las respectivas competencias.

Durante el año se conocieron 37 expedientes legislativos que involucraban en materia sustanti-

va, directa o indirectamente, al régimen municipal. De estos expedientes, seis se convirtieron en leyes de la República. Cinco de los proyectos presentados fueron iniciativas multipartidarias. La finalización del período constitucional de la Asamblea Legislativa 1998-2002 dejó en suspenso ocho proyectos relevantes para el régimen municipal, que a la fecha no han sido incorporados a

## CUADRO 5.27

### Asamblea Legislativa: la agenda ausente del desarrollo humano. 2001

#### Temas de la agenda ausente (proyectos de ley no aprobados)

##### Reforma del Estado

- Proyecto de Ley General de Control Interno y Ley de transformación del sector público no estatal.
- Proyecto de Ley de transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Proyecto de reforma a varios artículos de la Ley de la Contraloría General de la República.
- Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública.

##### Sistema electoral

- Proyecto de Ley de Partidos Políticos.
- Nuevo Código Electoral, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

##### Educación, vivienda, trabajo y ambiente:

- Estos cuatro sectores no tuvieron legislación importante.

##### Salud:

- Ley de creación del Hospital contra el Cáncer.
- Ley para la construcción y equipamiento de un hospital regional clase "A" en la provincia de Heredia.

##### Legislación sobre tecnología informática

- Proyectos sobre comercio electrónico, firma digital y certificados digitales.
- Proyecto para el fomento de la productividad mediante la incorporación de la tecnología informática.
- Proyecto de acceso democrático a la red Internet.

##### Legislación sobre el sistema financiero

- Cambios a la Ley Orgánica del Banco Central.
- Proyecto de Ley del Sistema Bancario Nacional.
- Proyecto de Ley General del Mercado de Valores.

##### Libertad de prensa

- La Comisión Especial de Libertad de Prensa conoció ocho proyectos de ley, de los cuales ninguno fue aprobado en el 2001.

##### Otros temas

- Proyectos relacionados con la regulación de las casas de apuestas y casinos.
- Reformas sobre adulto mayor, migración, grupos indígenas, solidarismo, aduanas, destinos específicos.

Fuente: Arias, B. 2002.

ninguna orden del día. Finalmente, cabe indicar que, de los siete proyectos que se presentaron para autorizar impuestos municipales, sólo uno fue aprobado; en cambio, se aprobaron 24 leyes autorizando donaciones o segregaciones de lotes (FUNDEMUCA, 2002).

La Ley 8106, de reforma al artículo 170 de la Constitución Política, es el instrumento normativo más destacado en el régimen municipal desde la aprobación, en 1998, del Código Municipal. No obstante, requiere ser normada por una ley que regule el traslado del 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades. Al 31 de diciembre de 2001, el proyecto de Ley 14310, de “Transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales”, quedó pendiente de aprobación. Las municipalidades se unieron para hacer planteamientos a dicho proyecto, que no fueron aceptados por el Poder Ejecutivo.

#### Brechas entre las funciones y la capacidad de las instituciones de control de la gestión pública

Un aspecto central de la gestión política responsable es el quehacer de las instituciones de control horizontal dentro del Estado costarricense, tales como la CGR, la DHR, la ARESEP y las Contralorías de Servicios. En ediciones anteriores este Informe ha dado cuenta de las múltiples funciones que establece la legislación nacional a las instituciones encargadas de ejercer control interinstitucional, y del volumen de casos y actividades que éstas atienden anualmente. Este año se abordó un

tema poco explorado: las brechas entre un marco jurídico y administrativo que concede amplias funciones, que incorpora criterios de calidad y pertinencia en las actividades de control, frente a la capacidad institucional (cantidad de personal y distribución), técnica (preparación de ese personal) y financiera (presupuesto) de las entidades encargadas de ejecutarlas.

Los presupuestos sumados de tres de las cuatro instituciones de control (DHR, CGR, PGR), sin ARESEP, representan menos del 1% del total del presupuesto del Gobierno Central de la República; por ejemplo, por cada colón presupuestado, el país invierte 0,0017 colones para que la Contraloría cumpla con sus funciones de fiscalización sobre 290 instituciones gubernamentales (CGR, 2002). Estas instituciones no cuentan con indicadores financieros de su gestión, como costo por caso atendido o estimaciones similares (cuadro 5.28).

El presupuesto -en términos reales- de las instituciones contraloras se mantiene en ascenso desde 1997. El aumento mayor lo experimentó la Defensoría de los Habitantes, con un crecimiento real del más del 50% entre 1997 y 2001. Sin embargo, este crecimiento presupuestario debiera ser analizado en relación con las funciones asignadas a las instituciones. Por ejemplo, a la CGR, la entidad más poderosa del sistema de control del Estado costarricense, se le han venido asignando, vía legislación, nuevas funciones (59 en total en el período 1999 a 2001, un 10,0% más que en 1998). El presupuesto de la CGR se incrementó en un 6,7% en términos reales durante ese período.

CUADRO 5.28

### Presupuestos ejecutados de las instituciones de control, respecto del Presupuesto del Gobierno Central de la República. 2001

(millones de colones corrientes)

Institución	Presupuesto ejecutado	Porcentaje del Presupuesto del Gobierno Central de la República
Presupuesto del Gobierno de la República <sup>a/</sup>	1.166.401,7	100,00
Contraloría General	5.772,4	0,49
Defensoría de los Habitantes	903,0	0,08
Procuraduría General de la República	1.358,3	0,12
Total instituciones de control (sin ARESEP)	8.033,7	0,69

a/ Total de egresos ordinarios y extraordinarios aprobados para el 2001.

Fuente: CGR, 2002; PGR, 2002.

Las otras instituciones de control tampoco han estado exentas de incrementos en su carga de trabajo. En la Defensoría por ejemplo, se ha utilizado su potestad de investigar de oficio para incursionar en temas novedosos, como la eliminación de privilegios en la función pública (Max Alberto Esquivel, Defensor Adjunto de los Habitantes, comunicación personal). En la ARESEP, la fijación de tarifas se ha tornado más compleja, debido a la inclusión de la participación ciudadana en el proceso. La elaboración y aplicación de una nueva metodología para el cálculo de las tarifas de los servicios públicos que incorpore criterios de calidad significarán un aumento en la carga de trabajo de esta institución.

Un problema encontrado en las instituciones contraloras es la debilidad en la labor de monitoreo del cumplimiento de sus resoluciones por las instituciones públicas. La poca actividad que se realiza en este sentido tampoco se registra. Por ejemplo, en la Contraloría se realizan el seguimiento de “escritorio” y el seguimiento “de campo”; cada uno de estos procesos lo efectúa el área o división que emitió las disposiciones. Sin embargo, las acciones específicas de seguimiento no se registran, por lo que no es posible tener idea del grado de acatamiento de las recomendaciones. Un dato que puede ser indicativo de este vacío es el siguiente: en el 2001, el 5% de las funciones de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa correspondió a actividades de seguimiento a acciones de fiscalización anteriores.

En el caso de ARESEP, todas las disposiciones relacionadas con la fijación de tarifas son de

acatamiento inmediato y obligatorio; incluso la Sala Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la competencia exclusiva de la ARESEP en esta materia, y no ha cuestionado sus decisiones. Sin embargo, la labor de seguimiento sólo se realiza cuando una empresa presenta una solicitud de ajuste; en ese momento se revisa si en la petición anterior de esa misma empresa se han hecho recomendaciones específicas y se procede a verificar su cumplimiento. Debido a la interposición de un recurso de amparo, hasta julio del 2002 la Autoridad no podía usar el cumplimiento de las empresas como un requisito para tramitar la solicitud de ajuste. Las limitaciones de personal y de recursos, aunadas a este cuestionamiento ante la Sala Cuarta, pueden explicar que, por ejemplo, en la División de Aguas, Saneamiento y Transporte, de 25 inspecciones de seguimiento realizadas en 1999, se pasó a 7 en el 2000 y a 20 en el 2001 (ARESEP, 2002b).

En cuanto a la Defensoría, sus decisiones no tienen el carácter vinculante que puede tener una sentencia emanada de un órgano jurisdiccional. No obstante, el estudio realizado para la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* mostró que es notable su autoridad frente a las instituciones y funcionarios públicos. Basada en la credibilidad (“magistratura de influencia”), prestigio y confianza que ha ido adquiriendo frente a la sociedad, esta institución logra que el 77% de sus recomendaciones sean acatadas en su totalidad (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). Sin embargo, sigue sin contar con un registro que dé cuenta del

#### RECUADRO 5.6

### Las capacidades técnicas de las Contralorías de Servicios

En el 2001 estaban registradas en el país 149 Contralorías de Servicios, 88 de ellas (59,1%) en el sistema nacional de clínicas y hospitales y 61 (40,9%) en el resto de las instituciones públicas. Entrevistas realizadas por MIDEPLAN en 53 de estas entidades (excluyendo las contralorías de los hospitales), pusieron de manifiesto desigualdades en cuanto a su desarrollo institucional, en buena medida por su debilidad legal, que les hace depender de la voluntad de los jefes de la institución respectiva.

En las contralorías entrevistadas parece darse una tendencia a la institucionalización. El 64% de ellas desempeña sus funciones sin recargo a otras unidades organizativas; ello implica que de los 124 funcionarios,

solamente el 22,6% tengan un recargo de las funciones de la contraloría. También poseen equipamiento básico: la mayoría de las contralorías cuenta con teléfono y fax, en menor cantidad (60%) tienen computadora y correo electrónico. Donde se detectó la mayor debilidad fue en la capacidad técnica de los contralores; por ejemplo solamente el 11% de ellos dijo conocer sobre indicadores de calidad y un 37% utiliza encuestas o evaluaciones por parte de los usuarios para detectar deficiencias en la gestión. Otra debilidad es en cuanto a la difusión del trabajo de las contralorías, una importante cantidad (45% o más) no ha publicado su teléfono en el directorio, no cuenta con despleables, ni con espacios en la página *web* de la institución.

Fuente: MIDEPLAN, 2002.

monitoreo y seguimiento. Lo que sí resulta evidente es el uso cada vez mayor, por parte de la Defensoría, de instancias de control de carácter obligatorio, como el Ministerio Público o la Sala Constitucional, para que den respaldo a sus recomendaciones e instrucciones, o bien solicita la intervención de la Contraloría y utiliza otros recursos que puedan dar más obligatoriedad a sus posiciones. Además, se indagó sobre las acciones de trabajo conjunto o coordinado entre estas instituciones, y se encontró pocas experiencias de este tipo, lo que no ayuda a maximizar sus escasos recursos y repercusiones.

### Participación ciudadana y rendición de cuentas en las políticas públicas

En el año 2001 no se presentaron cambios significativos en las oportunidades disponibles para que los ciudadanos participen en las políticas públicas y en los sistemas de control horizontal dentro del Estado costarricense. En este sentido, el capítulo mantiene las valoraciones emitidas en informes anteriores y en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* sobre las relativamente escasas y poco eficaces oportu-

nidades de participación. Lo novedoso del presente Informe es la recopilación de información inédita que permite medir de manera más precisa el tipo de oportunidades disponibles y el nivel de participación ciudadana en ellas.

### Pocas oportunidades de participación ciudadana en el proceso de formación de leyes

En la Asamblea Legislativa, las oportunidades de participación ciudadana en el proceso de formación de leyes puede ser medido por dos indicadores: el primero, las audiencias a personas y grupos sociales en las comisiones permanentes, instancias en las que se discuten y modifican los proyectos de ley antes de ser presentados al Plenario. En estas comisiones también se elaboran los proyectos que luego son presentados al Plenario. El segundo indicador es el volumen y la suerte corrida por las iniciativas presentadas por los ciudadanos ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Un examen de las actas de las comisiones legislativas permanentes muestra que, del total de 424 sesiones realizadas por todas ellas en el año 2001, sólo en 63 hubo audiencias. Como puede apreciar-

CUADRO 5.29

### Sesiones totales y con audiencia realizadas en la Asamblea Legislativa y número de instituciones y organizaciones participantes, por Comisión Permanente. 2001

Comisiones permanentes	Número de sesiones		Número y tipo de organización	
	Realizadas	Con audiencia	Instituciones del sector público <sup>a/</sup>	Organizaciones de la sociedad civil y el sector privado
Agropecuarios	58	8	5	10
Económicos	58	5	3	2
Hacendarios	63	12	17	
Jurídicos b/	45	4	4	
Sociales	67	12	13	9
Gobierno y Administración	86	16	14	4
Internacionales	47	6	8	4
TOTAL	424	63	64	29

a/ No se consignó en la fuente primaria "boletas" el detalle de las instituciones o jercas del sector público, de las organizaciones de trabajadores y de otros organismos. El trabajo de visualización lo realizó el investigador.

b/ Las cuatro audiencias fueron otorgadas en sesiones diferentes al Lic. Rodolfo Piza Escalante, magistrado de la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros (boletas) llenadas por los y las técnicas de las respectivas comisiones, en el Departamento de Comisiones de la Asamblea Legislativa.

se en el cuadro 5.29, predominó el paso de funcionarios del sector público sobre las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en la Comisión de Hacendarios, donde a ninguna organización social le fue concedida una audiencia.

En cuanto a la participación de las personas en la generación de iniciativas que, eventualmente, pueden ser aprobadas como legislación, es decir, las propuestas presentadas a la Oficina de Iniciativa Popular, desde su apertura en abril de 1999, hasta abril del año 2002, se recibió un total de 18.650 consultas<sup>28</sup>, 7.370 de ellas en el 2001. Las y los ciudadanos (principalmente hombres y residentes del Valle Central; véase Arias, B. 2002) han presentado un total de 178 anteproyectos de ley, 71 en el año 2001. A febrero de 2002, sólo uno de los 178 anteproyectos se había convertido en ley.

### Débiles aunque promisorias posibilidades de participación ciudadana en la gestión municipal

El Código Municipal de 1998 estipuló la creación de ocho comisiones de gestión municipal, órganos en los que pueden participar las y los ciudadanas. En el 18,8% de las 43 municipalidades estudiadas funcionan las ocho comisiones y en el 64% de ellas cuatro o más. Las

comisiones operan, en términos generales, de manera muy informal; de sus sesiones no existen actas, acuerdos, o decisiones que respalden el trabajo realizado. La comisión que más existe en los municipios es la de Hacienda y Presupuesto (93% de los 43 casos), seguida por las de Obras Públicas (67%), Asuntos Ambientales (60%) y Asuntos Culturales (56%). Las comisiones de Asuntos Jurídicos, Sociales, Condición de la Mujer y Gobierno y Administración operan en menos de la mitad de las municipalidades, siendo las dos últimas las menos frecuentes. De las 186 comisiones que funcionaban en los 43 municipios (4,3 comisiones en promedio por municipio), sólo en 59 participaban representantes de la sociedad civil (31,7%) (cuadro 5.30).

Por otra parte, los plesbicitos son una herramienta de participación ciudadana que ha sido poco empleada en los municipios del país. En el período 1999-2002 se registran cuatro plesbicitos, y en tres de ellos hubo una baja participación ciudadana (cuadro 5.31). Varias razones pueden esgrimirse para explicar la escasa utilización de los instrumentos extraordinarios de participación, como los plebiscitos, referendos o cabildos. Por una parte está la necesidad de que los concejos municipales aprueben un reglamento

CUADRO 5.30

### Participación de la sociedad civil en las comisiones ordinarias de las municipalidades. 2001

	Tipo de participación				Total de comisiones	Porcentaje de comisiones con participación de la sociedad civil
	Representantes de la sociedad civil	Funcionarios municipales	Sociedad civil y funcionarios	Concejos municipales		
Asuntos Ambientales	7	1	6	12	26	50,0
Asuntos Culturales	6	1	6	11	24	50,0
Condición de la Mujer	4	2	4	6	16	50,0
Obras Públicas	3	9	7	10	29	34,5
Asuntos Sociales	2	2	2	11	17	23,5
Gobierno y Administración	2	2	1	9	14	21,4
Asuntos Jurídicos	2	6	2	10	20	20,0
Hacienda y Presupuesto	1	27	4	8	40	12,5
Total comisiones	27	50	32	77	186	

Fuente: Encuesta telefónica a 43 municipalidades, FUNDEMUCA, mayo de 2002.



CUADRO 5.31

## Plebiscitos celebrados en Costa Rica. 1999-2002

Circunscripción geográfica	Año	Municipio	Tema	Número de juntas receptoras	Número de electores	Total de votos emitidos	Porcentaje participación del padrón electoral
Cantonal	1999	Puntarenas	Límites cantonales	60	9.694	3.458	36
Cantonal	2000	Sarapiquí	Recurso hídrico/ ambiental	12	17.432	2.254	13
Cantonal	2001	Guácimo	Recurso hídrico/ ambiental	32	17.288	4.643	27
Distrital	2002	San Ramón	Límites cantonales	1	144	121	84

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

para la realización de este tipo de consulta, de acuerdo con los requerimientos del TSE; a mayo del 2002 solamente el 21% de los municipios tenía normativa aprobada en esta materia. Por otra, el costo de la organización de plebiscitos se erige como un obstáculo para que estos se efectúen. Sin embargo, otros instrumentos como el cabildo, que podrían ser utilizados y cuyo costo es relativamente bajo, sobre todo en municipios pequeños, no fueron considerados por los gobiernos locales durante el período en estudio. Adicionalmente a los problemas de la normativa y los costos, no existe claridad, por parte de las autoridades municipales, sobre cuáles son los temas que podrían llevarse a consulta popular a través de los instrumentos comentados.

La integración de los concejos de distrito es una práctica generalizada. De la encuesta realizada se desprende que estos órganos existen en todas las municipalidades, excepto en una. No obstante, se carece de mayor información sobre su funcionamiento. Cabe señalar que estas instancias fueron previstas en el Código de 1970, pero su integración no fue una práctica común sino hasta después de 1998, cuando se les asignó la función de administradores de las partidas específicas (Ley 7755). A partir de ese momento los concejos de distrito cobraron relevancia y fueron efectivamente integrados bajo la tutela del nuevo Código Municipal, de 1998<sup>29</sup>. Empero, los serios problemas que experimentan las municipalidades para lograr que el Ministerio de Hacienda gire los desembolsos correspondientes a las partidas específicas pueden estar constituyéndose en un freno para el funcionamiento de estos concejos (cuadro 5.32).

### La participación ciudadana: disparador de la rendición horizontal de cuentas

La información recopilada de las diversas entidades de control muestra que la participación ciudadana constituye uno de los principales insumos de la labor de control horizontal que ellas realizan. En el caso de la CGR, las denuncias originaron el 54,9% de los 202 informes de fiscalización emitidos en el 2001 (cuadro 5.33).

Más específicamente, en las relaciones de hecho de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, la entidad que más directamente se ocupa de problemas relacionados con actos de corrupción en la gestión de asuntos públicos, las denuncias son la fuente de más del 82,6% de estos informes, que para el 2001 fueron un total de 46.

En el caso de la ARESEP, la participación ciudadana se da sobre todo en el ámbito de las audiencias públicas para examinar los aumentos en las tarifas de los servicios públicos. En el año 2001 se realizaron 75 audiencias. Sin embargo, tal como lo consigna el cuadro 5.34, la participación promedio de personas en estas audiencias (ciudadanos, representantes de las empresas y funcionarios de la Defensoría) es baja: en promedio 33,8 personas. Además, muchas de las sesiones transcurren sin que haya oposición alguna por parte de los usuarios. Así ocurrió en 43 de los 115 estudios vistos en las audiencias convocadas por ARESEP en el 2001.

Gracias al apoyo y la colaboración de la ARESEP, este año fue posible avanzar en la medición de la eficacia de la participación ciudadana en

CUADRO 5.32

### Distribución relativa de los desembolsos girados a las municipalidades, correspondientes a las partidas específicas, según rango de desembolso. 2001

Porcentaje desembolsado del total que correspondía	Número de municipios	
	Absoluto	Porcentaje
0% a menos del 25%	12	14,8
25% a menos del 50%	23	28,4
50%	22	27,2
51% a menos del 75%	17	21,0
75% o más	7	8,6
Totales	81	100,0

Fuente: Área de Gestión de Pagos, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

CUADRO 5.33

### Informes de fiscalización de la Contraloría General de la República, por origen, según área. 2001

Área <sup>a/</sup>	Denuncias <sup>b/</sup>	Seguimiento a disposiciones <sup>c/</sup>	Informes de fiscalización <sup>d/</sup>	Total
Servicios agropecuarios y medio ambiente	8	2	10	20
Servicios de educación, culturales y deportivos	7	1	2	10
Servicios financieros, economía y comercio	12	1	10	23
Servicios gubernamentales	5	1	9	15
Ingresos públicos	5	0	9	14
Servicios municipales	40	1	14	55
Servicios de obra pública y transporte	20	2	10	32
Servicios públicos remunerados	9	1	5	15
Servicios de salud	1	0	3	4
Servicios sociales	4	0	10	14
Total	111	9	82	202
Porcentaje respecto al total general	54,9	4,4	40,5	100

a/ Corresponde a la clasificación por área que realiza la misma CGR.

b/ Denuncias: corresponden a informes de fiscalización que se originan en una denuncia; puede ser de parte de un ciudadano, un funcionario público o diputado, o distintos actores sociales, económicos y políticos.

c/ Informes de seguimiento: son estudios que tienen como objetivo la verificación del cumplimiento de las recomendaciones y disposiciones emitidas por la Contraloría; se originan en decisiones del propio órgano contralor.

d/ Informes de fiscalización: son informes producidos como resultado de una investigación, auditorías o estudios especiales, que incluyen recomendaciones o disposiciones específicas.

Fuente: División de Estrategia Institucional, CGR.

una instancia como las audiencias públicas convocadas por esta institución. De las 115 modificaciones tarifarias presentadas, en 59 hubo oposición, en 35 no hubo oposición alguna y en 21 casos no se cuenta con información. El tipo de oposición más común es el presentado por grupos u organizaciones (30 de las 59). En estos casos, sólo en 9 ocasiones (15,3%) el resultado fue positivo. Más frecuente es que la oposición fracase, sea porque “no es de recibo”, es decir, la situación planteada no es competencia de la ARESEP (32,2% de los casos documentados) o por una negativa de la institución para resolver el asunto (10,2%) (cuadro 5.35).

En la Defensoría de los Habitantes, por su misma naturaleza, casi la totalidad de las acciones se originan en denuncias ciudadanas. En el período 2001-2002 disminuyó en un 11% la cantidad de consultas recibidas; sin embargo, aumentó la cantidad de expedientes abiertos, es decir, las consultas que se convirtieron en investigaciones (cuadro 5.2). Este año interesó investigar las acciones que la Defensoría ha realizado por iniciativa propia, es decir, los llamados “casos de oficio”, que involucran la defensa de intereses difusos de una comunidad o del país en general. La comparación de los casos de

oficio tratados en dos períodos señala una variedad de temas, con preponderancia en asuntos ambientales (contaminación del agua, contaminación atmosférica, uso de plaguicidas, etc.), económicos (tráfico de ganado, funcionamiento de sociedades anónimas, peajes, patentes), infraestructura (vías públicas, construcción de carreteras, transporte público) y salud (servicios hospitalarios, biombos, entre otros). Asimismo, se observa una nueva fuente de asuntos de oficio que han interesado a la Defensoría, relacionados con la lucha contra los privilegios en la función pública (tema al cual esta institución dedicó un capítulo especial en su último informe de labores) (cuadro 5.36).

### Las municipalidades son objeto de constantes denuncias por parte de los habitantes

Una constatación del presente Informe es que la mayoría de las municipalidades han sido recurridas ante una u otra institución de control y que, en algunos casos, estas denuncias representan porcentajes significativos del total de casos atendidos por estas instituciones. Se consultaron cuatro fuentes para identificar los puntos de conflicto: el estudio realizado por FUNDEMUCA en

CUADRO 5.34

### Algunos indicadores sobre las audiencias y la participación ciudadana en la ARESEP. 2001

	Absolutos
Total de audiencias	75
Total de expedientes vistos en audiencias	115
Expedientes de transporte público	68
Número de personas que participaron en todas las audiencias	2.542
Promedio de asistencia por audiencia	33,8
Número total de oposiciones <sup>a/</sup>	217
Porcentaje de expedientes sin oposición	35
Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron <sup>b/</sup>	3,7
Número de oposiciones con resultado positivo <sup>c/</sup>	9

a/ Sobre el número de oposiciones, se cuenta con información detallada para 94 de los 115 expedientes vistos en el 2001.

b/ Al total de expedientes se le resta 35 en los que no hubo oposición y 21 sobre los cuales no se cuenta con información. El promedio de oposiciones por expediente se calcula con base en un subtotal de 59 expedientes.

c/ Por resultado positivo se entiende aquellas oposiciones cuyos argumentos fueron reconocidos en la resolución final de la ARESEP y se transformaron en recomendaciones específicas para las empresas.

Fuente: Elaboración propia con base en ARESEP, 2002a y la revisión de los estudios técnicos de las audiencias públicas.

CUADRO 5.35

### Oposiciones en las audiencias públicas de la ARESEP, por tipo de resultado, según opositor. 2001

Tipo de opositor	Tipo de resultado								Total general
	Negativo	Positivo	Parcialmente de recibo	No es de recibo	Traslado de la queja	Negociación con el Gobierno	Extemporánea	Información insuficiente	
Grupos u organizaciones <sup>a/</sup>	3	7	5	7	3		1	4	30
Usuario individual				7	2			1	10
Empresario <sup>b/</sup>		1	2						3
Varios <sup>c/</sup>	3	1	2	5	2	1		2	16
Total de expedientes con oposición	6	9	9	19	7	1	1	7	59
Porcentaje total	10,2	15,3	15,3	32,2	11,9	1,7	1,7	11,9	100,0

a/ "Grupos u organizaciones" incluye manifestaciones colectivas de ciudadanos, aunque no estén amparados a una organización social.

b/ Se trata del operador del servicio.

c/ Cualquier combinación de actores (empresarios, usuarios individuales, grupos y organizaciones).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los estudios técnicos de las audiencias públicas.

CUADRO 5.36

### Casos tramitados de oficio por la Defensoría de los Habitantes, por período, según tema. 1999-2000 y 2001-2002

Tema	1999-2000	2001-2002	Total general	
			Absolutos	Porcentajes
Abuso de autoridad policial	2		2	2,9
Ambiente	1	6	7	10,1
Asuntos económicos	1	6	7	10,1
Educación		2	2	2,9
Empleo		3	3	4,3
Infraestructura	1	9	10	14,5
Niñez		4	4	5,8
Población carcelaria	2		2	2,9
Salud	2	11	13	18,8
Servicios públicos	1	1	2	2,9
Vivienda		3	3	4,3
Varios <sup>a/</sup>	9	5	14	20,3
Total general	19	50	69	100,0

a/ Para 1999 - 2000 se incluyen 7 expedientes en la categoría de "varios", cuya afirmación no se encuentra en los informes anuales

Fuente: Para el período 1999-2000 se utilizó el Informe Anual de la DHR; para el período 2001-2002 se consultaron directamente los expedientes de oficio.

43 municipios, la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y la Contraloría General de la República (CGR).

En el 2001, la Contraloría recibió 131 solicitudes de estudio y denuncias relacionadas con las municipalidades (CGR, 2002). Ante la Sala Constitucional fueron recurridos 78 de los 81 gobiernos locales. El 61% de los recursos se interpuso contra municipios de la Gran Área Metropolitana, mientras que el restante 39% abarcó las municipalidades del resto y fuera del Valle Central (cuadro 5.37). La entidad en la que se registró el mayor número de recursos fue la Municipalidad de San José (19%), seguida por las de Alajuela, Puntarenas, Goicoechea, Heredia, Escazú, Coronado, Desamparados y Montes de Oca. De los 688 recursos presentados, aproximadamente el 24% tuvo una resolución con lugar (favorable al recurrente).

En el 2001, como ha sido usual a través de los años, en la Defensoría de los Habitantes, los municipios fueron objeto de constantes denuncias, ya fuera por acción o por omisión de respuesta. Las municipalidades con más denuncias fueron las de los cantones urbanos más populosos (San José, Alajuela, Desamparados, Cartago, Heredia, Aserrí, entre otros, con más de una denuncia por cada 10.000 habitantes).

## Convivencia ciudadana

En esta sección se evalúa el desempeño nacional a la luz de la aspiración planteada por el Informe en materia de convivencia ciudadana, esto es, que el quehacer político respete los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras) en la deliberación y gestión de asuntos públicos e, incluso, en el tratamiento de los conflictos que, inevitablemente, surgen en toda sociedad. Aunque en el 2001, la población tuvo amplia libertad para organizarse (con una excepción que más adelante se comentará) y la conflictividad social experimentada no dio paso a la violencia, es precisamente en el tema de la convivencia ciudadana donde la democracia costarricense mostró su peor desempeño. Pese a los esfuerzos institucionales, no se han obtenido logros consistentes en materia de seguridad ciudadana; además, en ese año ocurrió la censura y posterior asesinato -no esclarecido aún- del periodista Parmenio Medina. Aunque este es un evento aislado que no dio paso a nuevas acciones similares contra comunicadores, su gravedad (y la de sus potenciales secuelas) es, a juicio del presente Informe, suficiente para sustentar una valoración negativa en esta materia.

CUADRO 5.37

### Casos presentados ante la Sala Constitucional en contra de las municipalidades y casos declarados con lugar <sup>a/</sup>, según región. 2001

Región	Municipalidades recurridas	Total de recursos	Promedio de recursos por municipalidad recurrida	Recursos con lugar	Promedio de recursos por municipalidad recurrida
Área Metropolitana <sup>b/</sup>	11	250	22,7	53	4,8
Resto de la Gran Área Metropolitana <sup>c/</sup>	21	170	8,1	44	2,1
Resto del Valle Central	9	41	4,6	10	1,1
Fuera del Valle Central	37	227	6,1	59	1,6
Total	78	688	8,8	166	2,1

<sup>a/</sup> Incluye recursos de amparo y de constitucionalidad.

<sup>b/</sup> Área Metropolitana: Área Metropolitana de San José, según la definición del INEC.

<sup>c/</sup> Resto de la GAM: incluye los cantones que pertenecen a la Gran Área Metropolitana, pero que no son parte del Área Metropolitana de San José.

Fuente: Departamento de Informática del Poder Judicial, marzo de 2002.

## RECUADRO 5.7

### Instrumentos de participación municipal: algunos resultados del Triángulo de Solidaridad

El programa Triángulo de la Solidaridad fue fundado en 1998, con el objetivo de promover una cultura participativa por medio de la cual las comunidades, los gobiernos locales y las instituciones públicas se integrasen solidariamente en procura de una mejor calidad de vida para las y los ciudadanos. En setiembre del 2001, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de MIDEPLAN, realizó un análisis del estado de la situación de los compromisos asumidos por entidades públicas, en el marco de este programa.

El estudio incluyó las actividades de 23 instituciones en 45 cantones en los cuales funcionó el Triángulo. Los registros de estas instituciones suman 2.158 compromisos adquiridos por el Triángulo (en promedio 98,3 por institución), aunque hay algunas entidades que destacan en cuanto al número de compromisos asumidos; así, el 60% de estos acuerdos correspondía solamente a tres instituciones:

IMAS, MOPT y el ICAA. Ello es un indicativo de los principales asuntos atendidos por el programa: asistencia social, infraestructura y acueductos (MIDEPLAN-SINE, 2002). Ocho cantones concentran el 40% de estos compromisos. Aunque se intentó ligar el funcionamiento del Triángulo con cantones con bajo índice de desarrollo social, éste no parece haber sido un criterio preponderante, pues de los ocho cantones más beneficiados con este programa sólo dos tienen un bajo nivel de desarrollo. En cuanto a la situación de las peticiones planteadas por las comunidades, según un informe elaborado por la Oficina del Triángulo (abril del 2002) un 49,8% de los proyectos estaba concluido, un 33,7% se encontraba en proceso (fases de ejecución o gestión) y un 16,7% no tenía ningún avance (sin gestión, detenido o no había información) (Triángulo de Solidaridad, 2002). No es posible cuantificar un monto global o por

proyecto de la inversión financiera que se canalizó a través de este programa, debido a que algunas instituciones participantes y organizaciones cooperantes no cuentan con registros contables separados y la Oficina del Triángulo tampoco realizó un consolidado de los recursos invertidos en sus proyectos.

A inicios del 2002, la CGR hizo pública una evaluación, con corte a setiembre de 2000, en la cual criticó la gestión financiera, la operación y los resultados del Triángulo (CGR, 2002). Pese a la réplica de los funcionarios involucrados, a la fecha de redacción del presente Informe (julio del 2002), la nueva administración gubernamental había anunciado oficialmente el cierre del programa. El Triángulo, pues, no sobrevivió al cambio de gobierno.

*Fuente: FUNDEMUCA, 2002 y MIDEPLAN-SINE 2002.*

### No se obtienen logros consistentes en seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es un elemento constitutivo del ejercicio de la libertad personal y, en este sentido, forma parte de la convivencia ciudadana. Para aproximarse a este tema, el capítulo se centra en dos áreas. Por una parte, presenta información actualizada sobre las tasas de delincuencia y, por otra, examina las políticas de seguridad ciudadana impulsadas por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP). La información disponible permite emitir una valoración discrepa en este campo.

En el 2001, las tasas de delitos contra la vida disminuyeron, continuando con una tendencia a la baja que se viene registrando desde 1998<sup>30</sup>. Este comportamiento se debió fundamentalmente a la reducción en los delitos de lesiones y agresión (aproximadamente 500 casos) en el año en estudio. En los delitos contra la propiedad hubo un incremento con respecto a la tasa observada en el 2000, pero el nivel alcanzado fue inferior al de 1998 y 1999. Aquí no se puede todavía identificar una tendencia. Finalmente, en los

delitos sexuales hubo un fuerte incremento (cuadro 5.38).

El Ministerio de Seguridad Pública continuó el proceso de reforma policial tendiente a la regionalización y descentralización de los cuerpos policiales, con el objetivo de acercarlos más a las comunidades, bajo la idea del servicio y la solución de los problemas sociales. En el Área Metropolitana de San José se eliminaron las antiguas Comisarías y, siguiendo del modelo de la Policía de Proximidad de España, se crearon 22 pequeñas delegaciones policiales (conocidas como Deltas), más cercanas a los barrios y comunidades. Cada delegación es reforzada con recurso móvil y humano para fortalecer su presencia y la rapidez en la respuesta, tratando también con esto de disminuir el sentimiento de inseguridad en los habitantes. Paralelamente se ha avanzado en la capacitación de las comunidades en el marco del programa de Seguridad Comunitaria. De acuerdo con la información del MSP, el número de comunidades graduadas del programa pasó de 149 en 1999 a 669 en 2001 (Alberto Lee, Unidad de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, comunicación personal).

CUADRO 5.38

### Delitos contra la propiedad, la vida y sexuales, entrados al Poder Judicial. 1998-2001

(tasas por diez mil habitantes<sup>a/</sup>)

Año	Contra la propiedad		Contra la vida		Sexuales	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
1998	50.335	134,3	14.605	39,0	3.154	8,4
1999	51.495	134,2	14.349	37,4	3.439	9,0
2000	48.724	124,1	14.394	36,7	3.695	9,4
2001 <sup>b/</sup>	52.839	131,8	14.108	35,2	4.432	11,1

a/ Tasas calculadas con las nuevas proyecciones de población del INEC-CCP.

b/ Por no estar disponible a la fecha de corte de este Informe los datos de las fiscalías de Heredia, se estimaron con los mismos datos del primer semestre.

Fuente: Departamento de Estadística del Poder Judicial y <http://www.ccp.ucr.ac.cr>

RECUADRO 5.8

### Informe anual de labores de la Municipalidad de Escazú: buena práctica de rendición de cuentas

En una democracia la soberanía reside en la nación; las autoridades electas y los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y cumplen un mandato que les ha sido asignado por la ciudadanía. La forma de verificar si se está cumpliendo con este mandato, o si, por el contrario, el poder ha sido utilizado para otros fines, es la rendición de cuentas. Rendir cuentas es asumir la responsabilidad por los actos de gobierno (incluidos todos los Poderes de la República), brindando información completa, oportuna y veraz sobre el ejercicio de esa autoridad "prestada" (Proyecto Estado de la Nación-UCCAEP, 1998). En el ámbito de los gobiernos locales, el artículo 17 del Código Municipal establece que es atribución y obligación de todo alcalde "rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo". De acuerdo con ello, los informes que desde 1998 ha elaborado la Municipalidad de Escazú sobre las acciones, políticas y programas de esta entidad pueden catalogarse como una buena práctica de rendición de cuentas.

Las características que hacen de estos informes municipales una buena práctica son:

**Diseño y seguimiento de indicadores de gestión:** en los informes de labores se ha monitoreado el comportamiento de algunos indicadores cuantitativos de gestión, que sirven para medir objetivamente el desempeño de la institución año tras año, por ejemplo: ingresos totales presupuestados sobre los salarios presupuestados, inversión en obras y servicios por número de funcionarios municipales, número y asistencia a cursos de capacitación, monitoreo a medios de comunicación, indicadores de desempeño financiero, etc.

**Elaboración participativa:** el informe se realiza de manera continua a través del año y constituye una síntesis de varios informes de labores que se presentan a la comunidad cada cuatro meses. Estos, a su vez, se realizan con base en los informes periódicos de cada departamento de la Municipalidad. El Concejo Municipal participa como lector crítico de estos documentos antes de su distribución, y puede incorporarles modificaciones. Esta labor obliga de manera permanente a los funcionarios a evaluar su trabajo y el de sus compañeros, y a mantener sistematizada la información de sus funciones.

**Difusión y distribución:** se utilizan varios métodos para hacer llegar esta información a todos los habitantes del cantón. Primero, se elabora un resumen del informe de labores, de modo que sea sencillo de leer y gráficamente atractivo; de este resumen se imprimen 13.000 ejemplares que se distribuyen en todo el cantón, casa por casa, en iglesias y en comercios de la zona. Segundo, se realizan presentaciones a grupos de líderes comunales, organizaciones, formadores de opinión en general y a otras municipalidades. Tercero, se difunde el informe en los medios de comunicación locales y nacionales.

Los informes pueden ser mejorados en ciertas áreas, pero lo importante es que existe, como herramienta de la Municipalidad para lograr dos objetivos básicos: la recuperación de la confianza de la comunidad y su acercamiento a la labor municipal, y la motivación interna de los funcionarios municipales, necesaria para aumentar la eficiencia de su gestión.

Fuente: Adrián Chinchilla, Alcalde Municipal de Escazú, comunicación personal.



## Dinamismo en la creación de organizaciones civiles

Un requisito básico de la convivencia democrática es que las personas puedan ejercer, dentro del marco de la ley, la más amplia libertad de organización. La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* reportó que, con excepción de la organización de sindicatos en el sector privado, en Costa Rica se respeta el derecho de las personas a agruparse con fines lícitos (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). Pese a que al 31 de diciembre de 2001 no habían variado significativamente estas condiciones, los procesos iniciados en dicho año y continuados en el 2002 (que escapan al período bajo análisis) indican un acercamiento entre patrones y trabajadores que, eventualmente, puede tener efectos positivos en esta materia, asunto que podrá examinarse con más detalle en el Noveno Informe. Destacan en este sentido dos iniciativas: el diálogo entre la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, por una parte, y el pronunciamiento conjunto entre la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) y la Cámara de Exportadores Costarricenses (CADEXCO) (recuadro 5.9).

En el 2001 se dio una intensa actividad en la creación de nuevas organizaciones sociales. Sólo an-

te el Registro Nacional fueron inscritas cerca de 1.200 nuevas asociaciones civiles. Como lo muestra el cuadro 5.39, el mayor dinamismo en este sentido lo tuvieron Guanacaste y Puntarenas, con más de 4 asociaciones creadas por 10.000 habitantes.

## En contraste con el 2000, descendió la conflictividad social

Frente a la escalada de protestas sociales ocurridas en el año 2000, centradas en la oposición popular al llamado “Combo del ICE” (véase Proyecto Estado de la Nación, 2001b), el 2001 parece haber sido un año de relativa calma social. No obstante, una revisión cuidadosa de las acciones colectivas emprendidas por diversos sectores sociales, según fueron consignadas en dos medios de comunicación impresos, muestra una persistente actividad que, a diferencia del año anterior, se centró mayoritariamente en acciones de carácter puntual (84,8% de las 118 acciones colectivas registradas en el 2001). En otras palabras, las protestas tuvieron un alcance local o sectorial, tanto en su organización como en sus demandas. Los actores más dinámicos fueron los sindicatos magisteriales, otras organizaciones de trabajadores y los movimientos comunales (cuadro 5.40).

La principal demanda de estas acciones colectivas fue la intervención de las instituciones públicas para subsanar problemas específicos,

### RECUADRO 5.9

## Experiencias de diálogo social entre empresarios y trabajadores

Después de la turbulencia social que, en el año 2000, generaron las protestas populares contra el denominado “Combo del ICE”, surgieron dos iniciativas de acercamiento entre las agrupaciones de empresarios y trabajadores del país, con miras a la búsqueda de respuestas concertadas sobre diversos temas de interés nacional.

El primero de estos procesos es el diálogo social entre la UCCAEP, la CMTC y la Confederación Rerum Novarum, que se inició en el segundo semestre de 2000 y, a partir del mes de diciembre de ese año, contó con el auspicio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con el apoyo técnico del Proyecto Estado de la Nación, se integraron tres comisiones

bipartitas para recomendar propuestas conjuntas en los temas de educación, empleo y políticas económicas. Durante el 2001, las comisiones elaboraron un diagnóstico general en cada uno de esos temas y señalaron desafíos y acciones estratégicas que podrían orientar la formulación de acuerdos, con miras a influir en el diseño de políticas públicas.

La segunda iniciativa es el diálogo ANEP y CADEXCO, que se concretó en un manifiesto público conjunto que llamó a una profunda transformación de la economía y del Estado costarricenses. Ambas organizaciones señalaron la necesidad de reformas concertadas, incluida la ejecución de un “Pacto Fiscal” y la corrección del rumbo de las políticas económicas,

especialmente con el fin de reactivar el mercado doméstico.

Estas iniciativas de diálogo se desarrollaron en momentos en que las denuncias internacionales sobre violaciones a la libertad de organización sindical, entre otras, habían generado tensiones entre las organizaciones empresariales y laborales. Se mantuvieron activas durante el proceso electoral y, en el año 2002, han tenido acercamientos y acuerdos en algunos temas.

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación 2002b; ANEP-CADEXCO, 2001.*

CUADRO 5.39

**Asociaciones inscritas en el Registro Nacional. 2001**

Provincia	Absolutos	Porcentajes	Asociaciones por 10.000 habitantes
Alajuela	183	15,5	2,6
Cartago	114	9,6	2,6
Guanacaste	108	9,1	4,1
Heredia	69	5,8	1,9
Limón	106	9,0	3,1
Puntarenas	150	12,7	4,2
San José	453	38,3	3,4
Total general (absoluto)	1.183	100,0	3,1

Fuente: Elaboración propia con base en expedientes del Registro de Nacional y población según el Censo 2000.

CUADRO 5.40

**Acciones colectivas por tipo de protestas, según principales actores. 2001**

Actor principal	Tipo de protestas			Porcentaje Total
	Puntuales <sup>a/</sup>	Sostenidas <sup>b/</sup>	Intermitentes <sup>c/</sup>	
Sindicatos magisteriales	17	5	2	20,3
Trabajadores	19	2	2	19,5
Estudiantes	8	1		7,6
Comunidad	25	1		22,0
Productores agrícolas	9	2	1	10,2
Cámaras patronales	5			4,2
Grupos ambientalistas y de mujeres	9	1		9,3
Otros	8		1	7,6
Total general	100	12	6	100
Porcentaje del total	84,8	10,2	5,1	

a/ Puntuales: acciones que se desarrollaron en uno o varios días.

b/ Sostenidas: acciones que se mantuvieron una o varias semanas.

c/ Intermitentes: acciones que resurgieron en diferentes ocasiones a lo largo del año.

Fuente: Franceschi, 2002.

como mejoras en la infraestructura y en la calidad de los servicios. Como lo consigna el cuadro 5.41, la reacción más frecuente del Estado fue la “no respuesta”, es decir, las autoridades omitieron dar una o se limitaron a acusar recibo de la demanda (41,3% de los casos).

Finalmente, se confirma la valoración sobre los resultados del conflicto del “Combo ICE” expuesta por el Séptimo Informe. En retrospectiva, las protestas lograron revertir una propuesta de política pública, anular la factibilidad de la apertura en el sector de telecomunicaciones y la Comisión Especial Mixta logró desactivar el clima de polarización social. Sin embargo, a la fecha de preparación de este Informe, ninguna propuesta de reforma institucional había sido aprobada por la Asamblea Legislativa (cuadros 5.40, y 5.41).

### El ejercicio de la libertad de prensa: un serio revés

#### Una voz silenciada: Parmenio Medina

Uno de los atentados más violentos contra la convivencia democrática del país fue el asesinato del comunicador Parmenio Medina Pérez, conductor del programa radial “La Patada”. Durante sus 28 años de existencia, ese programa se caracterizó por combinar el humor y la parodia con el esfuerzo investigativo sobre la gestión de instituciones públicas y privadas. Poco antes de su asesinato, Medina había denunciado estafas con los certificados de abono tributario (CAT) y el supuesto manejo anómalo de los fondos de la emisora católica Radio María.

CUADRO 5.41

### Acciones colectivas, por tipo de respuesta estatal, según motivo principal de la acción. 2001

Motivo principal de la acción colectiva	Tipo de respuesta				Total Absoluto
	Positiva <sup>a/</sup>	Negativa <sup>b/</sup>	No respuesta <sup>c/</sup>	Otros <sup>d/</sup>	
Oposición, implementación o cambios en normativa o actos administrativos	6	3	8	8	25
Solicitud de intervención del Gobierno	4	0	10	6	20
Denuncia de corrupción y solicitud de sustitución de funcionarios	2	0	3	5	10
Reconocimiento de derechos legales	3	1	7	1	12
Cumplimiento de acuerdos o compromisos previos	1	0	2	1	4
Inexistencia de consulta a actores afectados	1	1	0	1	3
Mejora en las condiciones laborales	2	1	1	0	4
Mejora en la infraestructura	3	2	7	0	12
Precios y calidad de los servicios públicos	3	1	7	4	15
Otros				4	4
Total general	25	9	45	30	109
Porcentaje de tipo de respuesta	22,9	8,3	41,3	27,5	100,0

La escasa información consignada por los medios de comunicación escritos en relación con 9 acciones colectivas no permitió incluirlas en el cuadro. Por ello, el total general suma 109 y no 118 como en el cuadro anterior.

a/ Positiva: incluye arreglo inmediato, acuerdo tras negociación, acuerdo de negociar.

b/ Negativa: incluye no acuerdo tras negociación y no diálogo.

c/ Omisión de respuesta: incluye omisión y acuse de recibo.

d/ Otros: incluye los casos en que la noticia no indica cuál fue la respuesta estatal.

Fuente: Franceschi, 2002.

Fue el tratamiento que de este último caso hiciera el programa, el que desencadenó una serie de denuncias de seguidores del director de la emisora, el sacerdote Minor Calvo Aguilar, por las acusaciones hechas por Medina contra la conducción de la estación radial y contra su director. Esta situación condujo a que, por primera vez en su larga historia al aire, el programa fuera suspendido por la Junta Directiva de Radio Monumental, emisora que rentaba el espacio a “La Patada”. Se alegó en ese momento que tal decisión se debía a que el comunicador Medina no cumplió con la solicitud de eliminar alusiones personales sobre el padre Minor y otras autoridades eclesiásticas. Igualmente, la Junta Directiva había mostrado preocupación por la imagen de la emisora y por las amenazas de retiro de publicidad que por este caso se habían presentado, y que podrían afectar las arcas de la empresa radiofónica.

El programa fue restituido en el mes de junio de 2001, luego del fallo con lugar de la Sala Constitucional a un recurso de amparo interpuesto por Medina, que obligó a Monumental a permitir la transmisión de “La Patada” sin restricciones a los casos o temas tratados, incluidas alusiones al padre Minor y a Radio María. No obstante, fueron pocos los programas posteriores a la restitución, pues sólo dos semanas después Medina fue asesinado, luego de una serie de amenazas contra su vida y dos días después de que se suspendiera la protección policial asignada por el Ministerio Público.

Este crimen dejó al descubierto una serie de problemas que no pueden analizarse de manera aislada; todos, en su conjunto, levantan una voz de alerta con respecto al ejercicio cotidiano de la libertad de expresión y las dificultades del periodista en su labor de informar a la ciudadanía. El primer punto de alarma puesto de relieve por el caso de Medina se refiere al ejercicio de la censura previa en el país. Diversos estudios han reportado que el retiro de publicidad es una de las formas de presión que con frecuencia reciben medios de comunicación y periodistas, cuando los anunciantes no coinciden con la línea de determinadas informaciones que estos divulgan. Dado que estos medios dependen en gran medida de la publicidad, ésta se torna en un elemento coercitivo eficaz para lograr que se reconsidere el “valor” de la noticia u opinión por publicar y para ejercer la censura previa. Cabe señalar que la legislación vigente puede también inducir a un medio a suspender un programa o impedir a un comunicador que emita cierta información. Esto por cuanto la normativa actual responsabiliza por igual al autor de una supuesta ofensa y al medio de comunicación en el cual ésta

se publica. Esto lleva a las empresas a practicar la autocensura, con el fin de proteger su patrimonio.

Un segundo punto de alarma a raíz del caso de Parmenio Medina es la existencia y eventual uso de otros recursos de presión contra los comunicadores, con el fin de evitar la divulgación de información. Se han señalado a este respecto, entre otros, el acoso legal, el despido de periodistas y el retiro de publicidad. Sin embargo, y sin menospreciar el peso de estas prácticas, quedan al descubierto en el caso concreto del conductor de “La Patada” otro tipo de presiones extremas, como son las amenazas contra la vida. Medina fue objeto de reiteradas amenazas de esa índole, y más preocupante aún es que no ha sido el único comunicador en el país sometido a tales presiones. Al menos cinco comunicadores, en una encuesta realizada por *La Nación*, manifestaron haber sido objeto de amenazas que van desde el secuestro hasta el asesinato.

El último punto por destacar es que, a la fecha de preparación de este capítulo, no se tenía noticia de avances tangibles en la investigación sobre el móvil del crimen y sobre la identidad de quienes lo concibieron y perpetraron. Las autoridades policiales han manifestado que no se revela el progreso de las investigaciones para no entorpecer las pesquisas.

El asesinato de Medina causó rechazo internacional, particularmente por parte de organismos intergubernamentales y organizaciones de periodistas y de derechos humanos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: Asociación de Periodistas de El Salvador, Club de Prensa Extranjera de Guatemala, Federación Latinoamericana de Periodistas, Sindicato de Periodistas de Panamá, Sindicato de Redactores de Prensa de México, Asociación de Periodistas de Galicia, Reporteros sin Fronteras, Organización de Asociaciones de Periodistas Iberoamericanos, Comité de Protección de Periodistas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO), Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

El hecho tuvo además un importante impacto político, sobre todo por encontrarse el país en un año electoral. En la Asamblea Legislativa, como caja de resonancia de las demandas, presiones y movilización de la sociedad, se creó la Comisión Especial Mixta de Libertad de Prensa, cuyo objetivo era estudiar y recomendar reformas a la legislación que regula el derecho de y a la información y el ejercicio de la libertad de prensa. Asimismo, este clima de compromiso favoreció la presentación a la Asamblea

de nuevos proyectos sobre el tema, los cuales fueron exonerados del trámite de publicación en el diario oficial *La Gaceta*, requisito que debe cumplir todo proyecto de ley (Benavides, 2002).

### No hubo cambios significativos en la legislación sobre prensa

No obstante las reacciones generadas por el caso Medina, el único cambio concreto que se ha producido en la legislación que regula el ejercicio de las libertades de prensa y expresión y el derecho de información, fue la derogatoria de la figura del desacato, en febrero de 2002, específicamente en lo que concierne al delito por ofensas al honor o el decoro de los funcionarios públicos. Si bien esta reforma constituye un avance (pues remueve un límite formal para la efectiva fiscalización de los funcionarios e instituciones públicas), no representa una transformación significativa de la norma en cuestión, pues el desacato es una figura que desde 1994 no ha sido aplicada en el país.

Los resultados de la Comisión Especial Mixta de Libertad de Prensa fueron magros. Las actas muestran un funcionamiento activo de este órgano, el cual sesionó prácticamente todas las semanas (en 14 ocasiones) durante el período de sesiones ordinarias, conoció 7 de los 8 proyectos que le fueron remitidos, contó con un promedio elevado de asistencia por sesión (5,9 diputados) y convocó a gran cantidad de expertos en el tema (30). La Comisión logró, sin embargo, dictaminar únicamente dos proyectos. De acuerdo con algunos diputados y colaboradores entrevistados (Benavides, 2002), el trabajo se vio afectado por el corto tiempo para el estudio de las propuestas (de setiembre a febrero, al que hay que incluir el receso de fin de año) y la cercanía de las elecciones. No obstante, a esto se suma la aparente ausencia de esfuerzos por parte de los diputados de la Comisión para lograr que el Poder Ejecutivo convocara otros proyectos de ley sobre la materia, para las sesiones extraordinarias que iniciaban en febrero de 2002.

A diferencia de años anteriores, diversos sectores realizaron esfuerzos importantes para ampliar las garantías en torno a las libertades y derechos en cuestión. Esto se reflejó, por ejemplo, en la cantidad de proyectos de reforma presentados ante la Comisión antes mencionada, lo que mostró un interés concreto en las reformas no sólo por parte de los afectados directos -periodistas y medios de comunicación- sino de diversos actores políticos. Por otra parte, se dio un intenso debate sobre el tema en los medios de comunicación, aunque éste estuvo dominado particularmente por los periodistas (63% del total

de opiniones) y en menor medida por dirigentes políticos (20% de las opiniones). La participación de los ciudadanos fue mínima (13% del total de opiniones) y la de los jueces o magistrados, así como la de los dirigentes sociales fue casi nula o nula (Benavides, 2002).

### Demandas legales contra comunicadores y protección de derechos

En Costa Rica, los comunicadores no están exentos de presiones como el acoso legal, la amenaza patrimonial, la pérdida del empleo y, en menor medida, las amenazas contra su integridad física. En los casos documentados en el año 2001, la Sala Constitucional falló en favor de los tres periodistas que interpusieron recursos de amparo por tales motivos. No obstante, en el caso del periodista José Rodolfo Ibarra, despedido por una empresa de comunicación colectiva, la resolución favorable no ha dado lugar a la reparación del daño.

En el 2001 se registró un número significativo de denuncias (27 en total) interpuestas contra los comunicadores por delitos contra el honor. La mayor parte de las querellas (77%) fueron planteadas por sujetos privados, no por funcionarios públicos. El 73% de las resoluciones fueron favorables a los comunicadores (cuadro 5 en Benavides, 2002, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

### Un punto de fricción constante: el acceso ciudadano a la información de interés público

En el año en estudio se presentaron casos en los que las autoridades y servidores públicos (y también instituciones privadas) no garantizaron el acceso a la información por parte de la población. El análisis de los recursos de amparo interpuestos ante la Sala Constitucional por este motivo muestra que, en la mayor parte de los casos (80%), los fallos fueron desfavorables para los afectados. No obstante, debe mencionarse que la mayoría de las denuncias se relacionaba con la falta de acceso a información sobre investigaciones preliminares, que la Sala Cuarta consideró que no era obligación brindar (41%), o bien se trataba de casos en los que no constaba solicitud por escrito solicitando la información ante la institución correspondiente (33%).

De las 20 denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes por omisión de respuesta, 13 (65%) fueron subsanadas gracias a las gestiones de esa institución. En cuanto al tipo de información solicitada por la Defensoría, hubo mayor grado de respuesta (71%) en los casos en que se pedía una aclaración o explicación sobre algún tema,

y menor grado cuando se demandaba un pronunciamiento ante denuncias por irregularidades o disconformidad por situaciones de diversa índole (50%). El mayor grado de respuesta se obtuvo en las denuncias contra las municipalidades, pues éstas respondieron a todos aquellos que solicitaron información por medio de la Defensoría.

### Política exterior

El *Informe Estado de la Nación* estudia la política exterior costarricense para dilucidar si ha sido un factor activo para fortalecer la protección y promoción de los derechos humanos en el sistema internacional, así como para promover la integración y los valores democráticos en Centroamérica y, en general, en el ámbito mundial. En ambos temas el balance del 2001 es positivo. Destaca la labor del país en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los diversos foros internacionales, así como el nuevo dinamismo que mostró en el contexto centroamericano, luego de un relativo bajo perfil en los años inmediatamente anteriores.

### Costa Rica refuerza su liderazgo internacional en la promoción de los derechos humanos

La promoción de la paz y el fortalecimiento de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos en el plano internacional han sido constantes de la política exterior costarricense desde la segunda mitad del siglo XX. En este sentido deben destacarse los logros obtenidos por el país en esta materia durante el año 2001, pese al convulso clima internacional que se generó luego de los atentados del 11 de setiembre en los Estados Unidos. La política multilateral de Costa Rica fue desarrollada en dos ámbitos: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas.

En el plano interamericano, Costa Rica aprovechó la celebración en San José de la XXXI Asamblea General de la OEA (junio de 2001) para elaborar una serie de propuestas que fueron presentadas ante el Consejo Permanente de la Organización. Como resultado de ello, la Asamblea adoptó los siguientes acuerdos:

- Resolución 1828/XXXI-0/01, relacionada con las propuestas costarricenses en los temas del mejoramiento del presupuesto, el funcionamiento regular de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los procedimientos de seguimiento a los informes y recomendaciones de estos órganos.

- Resolución 1833/XXXI-0/01, mediante la cual se encomendó al Consejo Permanente facilitar el acceso de las personas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a partir de la propuesta de Costa Rica sobre el Protocolo Facultativo para permitir el acceso directo de las víctimas ante la Corte.

Siempre en el ámbito de la OEA, Costa Rica promovió activamente la suscripción de la Carta Democrática Interamericana, que fue aprobada por unanimidad en setiembre de 2002, en la Asamblea General realizada en Lima, como parte de la reacción internacional contra los atentados del 11 de setiembre. La Carta establece diversos mecanismos para reaccionar y prevenir atentados contra los procesos democráticos en la región. En años venideros este Informe dará seguimiento a la eficacia de ese instrumento para preservar la democracia en América Latina.

En el Sistema de Naciones Unidas, Costa Rica aprovechó la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río, como instancia de diálogo de los Estados latinoamericanos y del Caribe, para impulsar un proceso de negociación y búsqueda de consensos en torno al mejoramiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos de la ONU y otros procedimientos especiales). La propuesta costarricense se enfocó en dos aspectos puntuales: la construcción de un expediente unificado, por país, que sistematice toda la información disponible en los distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas, y la promoción de la invitación abierta y el principio de transparencia de los mecanismos extraconvencionales de protección de derechos humanos<sup>31</sup>.

En cuanto al impulso de nueva normativa internacional, destacan dos iniciativas trabajadas por Costa Rica en los últimos años: el proyecto de Declaración Interamericana de los Derechos y Atención de las Personas Privadas de Libertad y el proyecto de Protocolo a la Convención contra la Tortura. Al 31 de diciembre de 2001 ambos se encontraban en estudio para su adopción final, el primero en el Consejo Permanente de la OEA y el segundo en el Consejo Económico Social (ECOSOC) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Paralelo al activismo en el campo internacional, en el 2001 el país efectuó un esfuerzo notable por ponerse al día en la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos de las personas (cuadro 5.42). Destaca en este sentido la rápida firma

CUADRO 5.42

### Principales tratados internacionales relacionados con los derechos humanos, ratificados por la Asamblea Legislativa y duración promedio en meses. 2001

Nombre	Suscripción	Firma de Costa Rica	Aprobación Asamblea Legislativa	Depósito <sup>a/</sup>	Duración entre suscripción y firma	Duración entre firma y depósito
Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores	Montevideo, 15 de julio de 1989	22 de mayo de 1997	Ley 8032, de 19 de octubre de 2000, ratificada el 22 de noviembre de 2000	26 de abril del 2001	94,2	46,8
Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias	Montevideo, 15 de julio de 1989	1 de julio de 1993	Ley 8053, del 8 de diciembre de 2000 ratificada el 19 de enero de 2001	26 de abril del 2001	47,5	93,8
Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional	Roma, 17 de julio de 1998	7 de octubre de 1998	Ley 8083, sancionada el 7 de febrero de 2001 y ratificada el 9 de mayo de 2001	7 de junio de 2001	2,7	32,0
Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores	México, 18 de marzo de 1994	22 de mayo de 1997	Ley 8071, de 14 de febrero de 2001, ratificada el 22 de mayo de 2001	4 de setiembre de 2001	38,1	52,4
Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Nueva York, 6 de octubre de 1999	10 de diciembre de 1999	Ley 8089, sancionada el 6 de abril de 2001	20 de setiembre del 2001	2,1	23,3
Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Nueva York, 25 de mayo del 2000	7 de setiembre del 2000	Ley 8172, del 18 de diciembre, ratificada el 12 de febrero de 2002	9 de abril de 2002	4,4	18,1
Convenio 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación	Ginebra 17 de junio de 1999		Ley 8122 del 17 de agosto del 2001 Ratificada el 10 de setiembre del 2001			
Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados	Nueva York, 25 de mayo del 2000	7 de setiembre del 2000	Ley 8247, del 8 de abril del 2002		4,4	

<sup>a/</sup> Tratados aprobados por la Asamblea Legislativa y entregados al organismo internacional correspondiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de White, 2002.



y ratificación del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional y los Protocolos Facultativos sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y sobre los derechos del niño. Al ser aprobados por la Asamblea Legislativa, estos convenios se convierten en parte de la legislación nacional con rango superior a las leyes ordinarias.

Finalmente, cabe señalar que Costa Rica logró resolver el atraso en la presentación de los informes a la que estaba obligada en virtud de los convenios internacionales firmados. A partir de 1997 se empezó a poner al día con los informes periódicos sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, proceso que se intensificó a partir del año 2000 con la elaboración del informe periódico sobre la Convención contra la Tortura, y en el 2001 con la presentación del informe de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial. Igualmente, se hizo entrega del informe inicial de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer elaborado por el INAMU. A junio de 2002 estaba pendiente, pero en proceso de elaboración, el informe periódico sobre el pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es necesario actualizar la información presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y nuevamente a fines del 2002 deberá presentarse el informe periódico en materia de niñez. En los últimos años también se ha prestado mayor atención a las solicitudes de informes relativos al cumplimiento de resoluciones o pedidos de información provenientes de órganos o mecanismos de la OEA y de Naciones Unidas, cuestión con la que muy pocos países cumplen debido a la gran cantidad de resoluciones y solicitudes de información que se recibe de los distintos órganos disperso en todo el sistema.

### Reactivación de la política exterior costarricense hacia Centroamérica

En el 2001, la política exterior de Costa Rica hacia Centroamérica inició lo que se puede denominar “la reconstitución de una agenda regional”, en el marco de un robustecimiento de su perfil hemisférico<sup>32</sup>. Como se mencionó anteriormente, en junio de ese año San José fue sede de la XXXI Asamblea General de la OEA, ocasión en que el Gobierno de la República propició una importante reforma jurídica en materia de derechos humanos. Asimismo, como país miembro de la “troika” del Grupo de Río, en el

2001 Costa Rica participó en la III Cumbre de las Américas (abril), en la XI Cumbre Iberoamericana (noviembre) y en la Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (diciembre).

La agenda diplomática del país con respecto a Centroamérica se dinamizó a finales de año, concretamente en noviembre, cuando el Presidente Rodríguez entregó a sus colegas el “Plan de Acción para la Reactivación de la Integración Centroamericana”, que tiene entre sus principales propuestas una serie de reformas a la institucionalidad del SICA. Esta tendencia se prolongó hasta principios del 2002, cuando el país asumió la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río y organizó en San José la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, en el mes de abril. En estas acciones coincidió el surgimiento de una diplomacia ístmica renovada, y el ejercicio de posiciones de liderazgo en los foros hemisféricos. La política centroamericana fue parte de un esfuerzo mayor, de dimensión continental, que necesitaba un referente subregional mejor articulado para concretarse (Solís, 2002).

Por otra parte, a lo largo del 2001 se produjo una serie de eventos extrarregionales que influyeron en la reactivación del proceso de integración centroamericana a saber:

- La presentación del Plan Puebla-Panamá (PPP), iniciativa del Gobierno de México anunciada en diciembre del 2000, durante la toma de posesión del nuevo Presidente de ese país, Vicente Fox<sup>33</sup>. Se trata de un amplio plan de desarrollo que abarcaría los territorios comprendidos entre la ciudad de Puebla y la república de Panamá. Para Costa Rica el PPP es relevante en al menos tres aspectos fundamentales. El primero es su dimensión regional; el aparato financiero y programático del PPP requiere decisiones conjuntas, adoptadas por un consejo de comisionados presidenciales que sesionarían y resolverían colectivamente. El segundo es su volumen, pues se estima que la ejecución completa del PPP conllevará una inversión de más de 20.000 millones de dólares, la mayor parte de los cuales se dedicarán a la integración vial, la interconexión eléctrica y de las telecomunicaciones y la facilitación del intercambio comercial. El tercer aspecto es la posibilidad de que Costa Rica utilice dichas redes para la venta de energía hidroeléctrica producida en la futura represa de Boruca (que será la más grande y moderna de Centroamérica), venta que se estima podría superar los 2.000 millones de dólares anuales a partir del año 2012.

## RECUADRO 5.10

**La navegación por el río San Juan: un diferendo presidencial**

El *Sexto Informe Estado de la Nación* dio cuenta del conflicto fronterizo surgido entre Costa Rica y Nicaragua entre 1998 y el 2000, por la prohibición que estableció este último país para la navegación por el río San Juan de policías costarricenses con sus armas de reglamento. En el 2001 a esta diferencia se agregó la decisión de las autoridades nicaragüenses, de aumentar el monto de la tarifa que se cobra a las embarcaciones civiles que navegan por ese río (Hernández, C. 2001). Ambos países mantienen distintas tesis jurídicas sobre los derechos de navegación de Costa Rica<sup>35</sup>.

En ocasión de la XI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Lima, las naciones centroamericanas firmaron un documento en el que aceptaron la intervención amistosa de España para la resolución de los varios conflictos limítrofes que dividen a estos países. Sin embargo, el Gobierno de Nicaragua rechazó la propuesta costarricense de resolver el diferendo utilizando este expediente. Ante lo que percibió como un agotamiento de las negociaciones bilaterales, el Gobierno de Costa Rica mencionó la posibilidad de llevar el caso a la Corte Internacional de La Haya. Nicaragua anunció que desconocería cualquier resolución de ese Tribunal y su entonces presidente, Arnoldo Alemán, envió al Parlamento un proyecto de ley con sanciones comerciales a Costa Rica (Agencia EFE, 2001 "Congreso de Nicaragua recibe proyecto de ley que se grava bienes costarricenses" La Nación 12 de octubre del 2001).

Durante los procesos electorales en ambos países, los candidatos a la Presidencia fueron cautelosos al referirse al conflicto del río San Juan. Una vez electos, los actuales mandatarios de Nicaragua y Costa Rica reiniciaron el diálogo bilateral. Al momento de la preparación de este Informe había mejorado el clima de comunicación entre ambas partes, aunque el diferendo no había sido resuelto.

En los foros de opinión de los medios de comunicación costarricenses se identifican dos posiciones en torno a este tema. Una aboga por recurrir cuanto antes a las instancias de derecho internacional, para hacer valer los derechos de navegación; la otra prefiere esperar a que las cancillerías y las autoridades respectivas encuentren una solución bilateral.

Las relaciones entre ambos países fueron más provechosas en el ámbito municipal. Se creó una Confederación de Gobiernos Locales Fronterizos, que reúne a las municipalidades costarricenses de San Carlos, Sarapiquí, Liberia, Pococí, Los Chiles, La Cruz y Upala, y los nicaragüenses de San Jorge, San Juan del Sur, San Juan del Norte, Cárdenas, San Carlos y El Castillo. Los tres primeros encuentros realizados en el marco de esta iniciativa culminaron con la "Declaración de Guápiles", en la cual, entre otras cosas, los representantes municipales solicitaron a sus respectivos gobiernos la solución de los diferendos limítrofes en el río San Juan (FUNPADEM, 2001).

■ Una semana después de los atentados del 11 de setiembre en los Estados Unidos, los mandatarios centroamericanos se reunieron extraordinariamente en la Escuela Agrícola de El Zamorano, en Honduras, donde suscribieron la declaración "Centroamérica Unida contra el Terrorismo". En este documento, los presidentes solicitaron a la Comisión de Seguridad un plan de acción con el fin de prevenir y combatir el terrorismo. Además, resolvieron promover acciones similares en el seno de la OEA. La reunión de El Zamorano produjo una reacción favorable de parte del Gobierno estadounidense, y abrió la puerta a una reactivación del diálogo conjunto de la región con ese país en materia de seguridad y defensa. También generó dos reuniones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, celebradas en Tegucigalpa los días 27 de setiembre y 25 de octubre, en las cuales se discutió y aprobó el Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y

Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas. A este respecto cabe señalar que Costa Rica mostró preocupación por el eventual fortalecimiento de las organizaciones militares del área como parte de este proceso.

■ También en el ámbito de la seguridad regional, el país fue anfitrión de la Conferencia sobre Armas Pequeñas y Livianas en Centroamérica: Dimensiones del Control y Regulación del Tráfico de Armas para Implementar el Programa de Acción de las Naciones Unidas (3 al 5 de diciembre de 2001) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2002).

■ La recesión de la economía estadounidense en el segundo semestre del 2001 fue un tercer factor que, junto con los atentados terroristas, contribuyó a elevar la prioridad de Centroamérica en la política exterior costarricense. Frente a la recesión en los mercados internacionales,

el espacio comercial regional, en el cual el país tiene una importante participación, cobró nueva relevancia. Costa Rica asumió un alto perfil en la convocatoria de la reunión extraordinaria de Presidentes realizada en Managua el 27 de febrero del 2002, en la cual se relanzó la integración económica centroamericana por medio de la modificación de los Protocolos de Guatemala y Tegucigalpa (artículo 35). Un avance sustantivo en esta materia fue la conformación de un mecanismo para la solución de controversias comerciales, instrumento ya contenido en la propuesta de reactivación inmediata del presidente Miguel Ángel Rodríguez<sup>34</sup>.

■ La posibilidad de un tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica y los Estados Unidos es otro factor importante. Desde 1994, con el entonces vicepresidente norteamericano Albert Gore se había iniciado un proceso de consultas para la suscripción de un acuerdo en este sentido. Desde entonces, una y otra vez las propuestas centroamericanas, en principio aceptadas por la Casa Blanca, toparon con obstáculos en el Congreso y los sectores laborales cercanos al Partido Demócrata. Sin embargo, a finales de febrero del 2002, el anuncio del Presidente Bush, de retomar las negociaciones para el TLC con Centroamérica, finalmente materializó una aspiración de larga data, y constituyó un poderoso acicate para el remozamiento de la integración regional.

## Notas

1 El término "representación política responsable" introduce un componente normativo ("responsabilidad"). En Costa Rica las personas esperan que los políticos tengan ciertas cualidades: que sean personas honorables, honradas e íntegras, capaces de dirigir al país, que sean cercanos a las aspiraciones de las personas comunes y corrientes y que cumplan con lo que prometen.

2 "Responsabilidad" es un concepto complejo, que tiene tres sentidos complementarios. Por una parte, quien formula la explicación está o se siente obligado a darla; por otra parte, el que explica asume las consecuencias por sus acciones u omisiones; finalmente, existen normas y procedimientos que establecen la naturaleza y condiciones de cumplimiento de esta obligación

3 Consúltese la propuesta teórica en el documento *Abordaje del capítulo "Fortalecimiento de la democracia"* en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). En este capítulo únicamente se presenta una síntesis de esa elaboración conceptual.

4 De acuerdo con la definición clásica de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) un régimen político es el conjunto de reglas que establecen las modalidades de acceso al poder político y los actores que pueden legítimamente competir por dicho acceso.

5 La distinción entre acceso y ejercicio del poder es tomada de Mazzuca, 2002.

6 La idea original de las tres dimensiones de la democracia (régimen, Estado y convivencia) fue sugerido por Guillermo O'Donnell, como parte de sus reflexiones actuales en materia de teoría política (O'Donnell, 2000; O'Donnell, 2001).

7 Debe recordarse que, en una democracia (por restringida que sea la concepción que se tenga de ella), toda delegación del poder que los ciudadanos realizan en favor de sus gobernantes es de carácter parcial, pues al delegar ningún ciudadano renuncia al conjunto de sus derechos. No sólo la autoridad tiene el imperativo de proteger estos derechos, sino que el ciudadano tiene la potestad de utilizarlos de la manera que considere más pertinente.

8 El análisis sobre el sistema electoral y de partidos políticos se centra en los temas abordados por la aspiración democrática respectiva. No se trata, por tanto, de un análisis de coyuntura ni un estudio exhaustivo de lo ocurrido en la anterior contienda electoral. Una colección de ensayos y artículos de opinión sobre esta materia puede encontrarse en el muy útil foro "Democracia Digital" ([www.democraciadigital.org](http://www.democraciadigital.org)).

9 Para diferentes nociones y aplicaciones del concepto de volatilidad electoral, véase Pedersen, 1983; Crewe y Denver, 1985; Bartolini y Mair, 1990; Mair, 1997; Ersson y Lane, 1998.

10 Este análisis forma parte de una investigación doctoral en curso, sobre la erosión de las lealtades históricas hacia los partidos políticos y el proceso de cambio en la dinámica electoral en Costa Rica.

11 Se tomó este nombre de Deborah Yashar. La autora llama "Conservative Alliance" a las agrupaciones políticas que se opusieron al PLN antes de las elecciones de 1986 (Yashar, 1995).

12 En esta categoría se incluyen todos los partidos que no pueden ser rastreados ni directa ni indirectamente a ninguno de los tres bloques formados luego de la Guerra Civil del 48. En el caso de partidos que se separaron de alguno de los bloques, se incluyen en esta categoría sólo si no regresan a su bloque de origen, y si se cuenta con evidencia de que sus seguidores tienen una naturaleza distinta a los de su bloque original. Este es el caso, por ejemplo, del Partido Acción Ciudadana (PAC) y del Movimiento Libertario (ML). Estos partidos no sólo han logrado obtener el apoyo de votantes provenientes de distintos partidos, sino que, dado el éxito alcanzado en las elecciones del 2002, pareciera muy poco probable que sus dirigentes decidan regresar para fusionarse con el partido de origen de sus líderes, el PLN y el PUSC, respectivamente. Para un análisis del "origen" de los votantes del PAC y del ML véase, Unimer RI-La Nación, 3 de febrero 2002.

13 Volatilidad total = volatilidad entre bloques + volatilidad dentro de bloques. Usando la misma fórmula la VDB puede calcularse fácilmente,  $VDB=VT-VB$  (Bartolini y Mair, 1990).

14 Para mayores referencias, consúltese el *Diccionario Electoral*, pág. 1039-1048 (IIDH. CAPEL, 2000).

15 Acta 27-2.2002, de la Sesión Extraordinaria de Corte Plena, celebrada el 17 de junio del 2002.

16 Cálculo realizado con base en las Memorias de la CGR, leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico, años de 1998 al 2001 y leyes de Presupuesto Extraordinario asignado por la Asamblea Legislativa (modificaciones).

17 Valoración realizada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el taller de validación del presente capítulo del Informe, el 11 de junio de 2002.

18 Existe una importante diferencia en los datos sobre presos sin condena, procesados o indiciados, entre el Poder Judicial (Sección de Estadística del Departamento de Planificación) y el Ministerio de Justicia (Departamento de Investigación y Estadística del Instituto Nacional de Criminología). Para mayor información consúltese Arias, Randall 2002.

19 En este apartado hace referencia al desarrollo teórico de Guillermo O'Donnell sobre el control horizontal u *horizontal accountability*, definido como: "La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas." (O'Donnell, 2001)

20 Una sesión del Plenario legislativo puede comenzar con al menos la presencia de 38 parlamentarios, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros. En adición, la sesión debe iniciar a las 15:45 horas, aunque se otorgan 15 minutos reglamentarios de tiempo extra. Pasadas las 16:00 horas, el Presidente tiene el deber de cerrar las puertas y constatar si hay o no quórum; si se encuentran presentes más de 38 diputados, da inicio a la sesión; de lo contrario, pasa lista y declara la imposibilidad de sesionar.

21 Existe el rompimiento parcial con constantes cortes en una sesión, que obligan al Presidente a otorgar un tiempo reglamentario de 5 minutos para que se restituya el quórum. Un factor que ha ayudado a no romper quórum ha sido el proceso de negociación que se da en el interregno de un receso. La práctica ha sido un constante otorgamiento de recesos a los jefes de fracción para que tomen acuerdos.

22 Se enfatiza que las 149 sesiones de comentario fueron sesiones **ejecutadas** hasta el final; a diferencia de las 161 sesiones reportadas con inicio, pero afectadas por rompimiento de quórum o inasistencia durante el 2001.

23 Los proyectos de acuerdo presentados en ese período fueron ocho, correspondientes a reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

24 Solamente se produjeron cinco vetos del Poder Ejecutivo:

■ Veto a la Ley 8104, reforma del artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, 2035, reformada por la Ley 6050 y la Ley 7742.

■ Veto a la Ley 8124, reforma del artículo 5 de la Ley de Loterías, Ley 7130.

■ Veto a la Ley 8160, modificación de las siguientes leyes: 7794, de Creación del Registro Nacional, 5695, Ley de Catastro Nacional, 6545, Código de Comercio, Ley 3284, Ley de Tránsito por vías públicas terrestres, 7331, Código Civil, Ley 30, Ley de Aranceles del Registro Público 4564, e inscripción de documentos del Registro Público, Ley 3883.

■ Vetó a la Ley 8178, Autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para que done placas radiográficas expuestas, líquidos fijadores y residuos a la Asociación para el Desarrollo Social y Humano y a otras organizaciones no gubernamentales.

■ Veto a la Ley 8181, Estatuto de Servicio de la Asamblea Legislativa.

25 Datos suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

26 Ley 8105. Esta reforma constitucional tuvo desarrollo legal derivado en el mismo año 2001, con la Ley 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito.

27 Colorado de Abangares, Cóbano y Paquera de Puntarenas, Tucurrique de Jiménez, Cervantes de Alvarado, San Isidro de Peñas Blancas de San Ramón, Monteverde de Puntarenas, entre otros.

28 Las consultas consisten en llamadas telefónicas, atención personal (grabación), atención personal (consulta), envío de correo electrónico y las iniciativas (anteproyectos). Para el año 2001 las cifras son: total de consultas: 7.370, de las cuales 713 fueron llamadas telefónicas, 3.949 atención personal con grabación, 35 consultas en ventanilla, 2.602 correos electrónicos y 71 iniciativas ciudadanas.

29 A partir de diciembre del 2002 los miembros de los concejos de distrito serán elegidos popularmente, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales.

30 Las estadísticas relacionadas con estos delitos son comparables a partir de 1998, cuando se unificó su registro en el Ministerio Público.

31 Los mecanismos extraconvencionales de protección de derechos humanos de Naciones Unidas son aquellos que se derivan de la Carta de la Organización, en contraposición con los mecanismos convencionales previstos en las convenciones sobre derechos humanos. Estos mecanismos incluyen desde las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, el procedimiento privado de conocimiento de violaciones masivas a los derechos humanos, hasta los procedimientos especiales como relatores, expertos o representantes especiales.

32 Entrevista con la Viceministra de Relaciones Exteriores y Culto, Elayne White, el 15 de mayo de 2002.

33 Este ambicioso Plan fue definido como el eje articulador de todos los esfuerzos de México en Centroamérica, en la reunión del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla, del 15 de julio del 2001 (Declaración de San Salvador, 15 de junio del 2001).

34 Declaración de Managua, 27 de febrero del 2002.

35 Tratado limítrofe Cañas-Jerez, de 1858; Laudo Cleveland, de 1888; Resolución de la Corte Centroamericana de Justicia, de 1916; Pacto de la Amistad, de 1956.