

# CAPÍTULO 5

## Fortalecimiento de la democracia

### INDICE

<b>Hechos relevantes</b>	247
<b>Valoración general</b>	249
<b>Valoración del Undécimo Informe</b>	250
<b>Aspiraciones</b>	250
<b>Introducción</b>	251
<b>Sistema electoral y partidos políticos</b>	252
Voto libre y sin barreras de exclusión	252
Más cargos elegibles y más oferta electoral	255
Abstención más alta en los últimos 44 años	255
Fin de la era bipartidista que dirigió al país a fines del siglo XX	256
Limpieza del proceso electoral	262
Menor capacidad del sistema electoral para garantizar la igualdad política	264
Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles	268
<b>Mecanismos de democracia directa</b>	271
Democracia participativa en el ámbito nacional	272
Mecanismos de democracia participativa en el ámbito local	273
<b>Administración de la justicia</b>	274
Amplio acceso ciudadano a una justicia independiente	274
La garantía de justicia pronta	275
Una mirada a tres materias judiciales	276
Delitos contra la función pública: sin mayores cambios	281
<b>Gestión y representación política responsables</b>	281
Parlamento poco eficaz	282
Poder Ejecutivo débil y aislado	285
<b>Política exterior</b>	288
Incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos	288
Diplomacia presidencial menos "proactiva" que en períodos anteriores	289
No existe un sistema de evaluación de las sedes diplomáticas	289
<b>Participación y rendición de cuentas</b>	290
Persiste la débil fiscalización sobre el financiamiento político	290
Cancelación de credenciales: un problema de representación política	291
Dificultades para articular un sistema de control sobre la acción pública	292
<b>Convivencia ciudadana</b>	292
Disminuyó la conflictividad social	293
Organizaciones sociales irrumpen en la política electoral	294
Dos actores sociales con alto perfil	294

### HECHOS RELEVANTES

>> Tal como ha sucedido desde 1953, las elecciones generales del 2006 se desarrollaron en un ambiente de normalidad y en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en esta oportunidad la merma en la participación ciudadana y la debilidad de los partidos políticos afectaron la gestión del proceso electoral.

>> Por primera vez en muchos años, un partido político -el PAC- cuestionó la limpieza y transparencia del resultado electoral.

>> En los comicios del 2006, el ejercicio del voto libre por parte de la ciudadanía costarricense produjo el cambio más importante en el sistema de partidos políticos en los últimos veinticinco años: la desaparición del bipartidismo representado por el PUSC y el PLN.

>> A pesar de que aumentan las oportunidades para elegir y ser electo, la participación político-electoral sigue en descenso. El 35% de abstencionismo registrado en esta elección es el segundo más alto de todos los procesos electorales del período 1953-2006.

>> Entre 2005 y 2006 se agudizó el distanciamiento entre los electores y los partidos, así como la erosión en las preferencias partidarias, lo que dio origen a un apoyo partidario frágil, volátil y poco predecible.

>> Durante el 2005 hubo severas debilidades en el ejercicio de la gestión y representación política responsable. El

Poder Legislativo fue poco eficaz en la deliberación y aprobación de leyes sustantivas para el desarrollo humano.

>> Las y los diputados aprobaron la reforma al artículo 208 bis del Reglamento Legislativo, que agilizaría el trámite y la votación de leyes en el Parlamento, y respaldaron la ley que regula el mecanismo del referéndum.

>> La Asamblea Legislativa designó a las nuevas jerarcas de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Durante el 2005 el nombramiento de autoridades públicas en el Congreso se tornó complejo, debido a las dificultades de las agrupaciones para constituir coaliciones parlamentarias.

>> En el año en estudio, la acción política del Poder Ejecutivo fue débil, aislada y contradictoria en temas fundamentales de su agenda prioritaria.

>> En el ámbito de la política exterior la promoción de valores presentó contradicciones e inconsistencias, mientras que en la promoción y defensa de los intereses el país bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supeditación a las tendencias de la acción regional centroamericana.

>> La conflictividad social del 2005 disminuyó sensiblemente en relación con el año anterior. En esta oportunidad dos actores tuvieron un alto perfil en la discusión de asuntos de interés público: la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica y las organizaciones de mujeres.

CUADRO 5.1

**Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000 - 2005**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Convivencia ciudadana</b>						
Sindicatos activos	205	253	219	244	260	268
Número de afiliados a sindicatos	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	162.410
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	9	9	10	10	10	9
Cooperativas activas	551	501	453	499	538	491
Número de afiliados a cooperativas	416.273	457.482	519.581	560.494		542.588
Asociaciones solidaristas activas	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	211.415
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>b/</sup>	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	46	48	45	40	39	37
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926		
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>						
Audiencias públicas en la ARESEP	61	75	118	128	79	57
Número de personas que asisten a las audiencias públicas en la ARESEP	1.300	1.504	1.930			876
Participación en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	60
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	31
<b>Tutela de derechos humanos</b>						
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	938	702	874	1.193	1.768
Casos presentados ante la Comisión para promover la Competencia	59	82	58	82	81	76
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>c/</sup>						
Consultas	19.787	16.478	23.024	24.079	25.812	24.901
Expedientes abiertos	1.544	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical <sup>d/</sup>	68	51	65	34	67	38
<b>Gobierno local</b>						
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.592	58.708	71.708	82.244	99.057	116.820
Carga tributaria <sup>e/</sup>	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Presión tributaria <sup>f/</sup>	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9
<b>Administración de la justicia</b>						
Oficinas judiciales de primera instancia						
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.638
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	438.810	439.289
Violencia doméstica						
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666
<b>Población carcelaria</b>						
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	262
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	45

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

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

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

d/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical para el período 1993-2000, elaborada por la Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión. Los datos del 2000 y el 2004 fueron tomados del *Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo*. Las cifras del 2005 son preliminares.

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

f/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre sus ingresos totales, en ambos casos a precios de 1995.

## VALORACIÓN GENERAL

En materia de fortalecimiento de la democracia, el rasgo más notable del período bajo estudio (de enero de 2005 a principios de marzo de 2006) fue la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con años anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales del 2006 reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y del sistema de partidos políticos, cuyas primeras manifestaciones se presentaron a finales de la década de los noventa. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa, señaladas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

La merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria generaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. En esta oportunidad fueron evidentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, mostraron problemas en la calidad de los mecanismos de selección de la representación política, todo lo cual enciende señales de alerta. Esta situación se conjugó con partidos políticos debilitados tanto en sus bases electorales como en su organización interna. Este decaimiento se tradujo en la variabilidad de las preferencias electorales, la disminución en la cantidad de activistas políticos y mayores diferencias territoriales en la magnitud del apoyo recibido. El resultado de todo esto fue un sorpresivo y estrecho margen entre los principales contendientes, un aumento de las disparidades en la transformación de votos en escaños y altos niveles de volatilidad electoral.

Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC predominante en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del PUSC, agrupación dominante en la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, puso fin a una era política y a un sistema de partidos: por vez primera desde mediados del siglo XX, las divisiones y tradiciones políticas originadas en la Guerra Civil de 1948 no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses.

El orden político actual se caracteriza por la combinación de dos factores de difícil acoplamiento. Por un lado el sistema de partidos políticos adoptó un carácter

pluripartidista con frágiles vínculos con la ciudadanía. Por otro, la voluntad popular manifestada en las urnas originó gobiernos divididos a nivel nacional y local, con escasos márgenes de maniobra política. Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad para el país: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno, en momentos en que éste carece de las capacidades políticas para dar respuesta a las demandas ciudadanas. En síntesis, se trata de una combinación de factores políticos adversos para un régimen presidencialista como el costarricense.

En lo que concierne a la gestión política responsable, cabe señalar que el Parlamento postergó la aprobación de las reformas electorales en trámite, y no mostró avances significativos en temas pendientes en diferentes campos. En su lugar, la normativa aprobada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. El *impasse* político obligó al Presidente del Directorio Legislativo a tomar resoluciones tendientes a activar la discusión, a falta de reformas al Reglamento. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue poco efectivo en el 2005. El último año del período gubernamental 2002-2006 se caracterizó por exiguas relaciones con los otros Poderes de la República, la dispersión institucional y un bajo perfil de ministerios estratégicos. La Administración Pacheco, que inició en el 2002 con un gabinete dividido y distanciado de la cúpula del PUSC, finalizó su gestión con un equipo desarticulado y sin el respaldo político de la bancada parlamentaria oficialista, lo que limitó seriamente las posibilidades de construir alianzas políticas y mantener un estrecho vínculo Ejecutivo-Legislativo. Frente a esta erosión en el ejercicio de la representación política, el Informe reseña cómo el país se ha aprovisionado de mecanismos de consulta popular, tales como el referéndum y la iniciativa popular. Hoy día el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa, pasa por resolver la interrogante de cómo llevar a la práctica estos instrumentos consultivos.

Como en años anteriores, el desempeño del sistema de administración de justicia siguió sujeto al avance del proceso de modernización institucional, cuyos resultados, aun cuando no son óptimos, contrastan con el deterioro apuntado en las áreas de democracia electoral y gestión política responsable. Los indicadores más generales del Poder Judicial dan fe de ciertas mejoras globales, incluyendo la transparencia de la gestión judicial. No obstante, el estudio de tres materias judiciales (laboral, agraria

y contencioso-administrativa) revela insuficiencias y debilidades en temas como la gestión y la duración de los procesos judiciales, pese a las medidas adoptadas.

En la aspiración de participación y rendición de cuentas, los hallazgos señalados por informes anteriores se mantuvieron en el 2005, pues persistió la desarticulación entre los órganos de control y el sistema interinstitucional de fiscalización de la acción pública siguió siendo incipiente. La iniciativa de la "Red Interinstitucional de Transparencia", de la Defensoría de los Habitantes, se encuentra en sus etapas iniciales pues pocas instituciones participan en ella y las que lo hacen brindan información dispar y en algunos casos de baja calidad.

En lo que respecta a política exterior, los resultados muestran contradicciones e inconsistencias en la promoción de valores como la paz y el fortalecimiento de los regímenes de derechos humanos a nivel interamericano y mundial. En el 2005 la diplomacia costarricense apostó por acciones concertadas de tipo regional con los integrantes del SICA y dejó de lado la búsqueda de objetivos nacionales mediante el establecimiento de relaciones bilaterales. Vista en conjunto, la labor de las autoridades del período 2002-2006 evidenció serios errores en la conducción de la política exterior y un desvío de los cursos de acción internacional construidos por el país en el pasado.

Al igual que en 2001, otro año preelectoral, en el 2005 la conflictividad social disminuyó significativamente en relación con el año anterior. Sin embargo, a diferencia de aquella oportunidad, en esta ocasión las organizaciones sociales se mostraron más activas e irrumpieron en la campaña electoral protagonizando un acontecimiento político inédito: la posibilidad de desconocer la legitimidad del nuevo Gobierno.

En resumen, en el período bajo estudio se acentuó la incapacidad del sistema político para procesar las demandas ciudadanas. La baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación refuerzan la tendencia, ya apuntada en el *Décimo Informe*, a que los actores políticos e institucionales trasladen decisiones políticas sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

## VALORACIÓN DEL UNDÉCIMO INFORME

El Undécimo Informe determinó que el 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad de acción institucional del Estado. Los escándalos de corrupción, en los que se implicó a altos líderes de los partidos políticos tradicionales, generaron una coyuntura de gran incertidumbre política y pusieron de manifiesto problemas y debilidades en los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública. La parte positiva de estas acciones se plasmó en el reducto del Poder Judicial, que salió fortalecido al poner en marcha, sin interferencias, complejos procesos de investigación.

Según el Informe anterior, en el plano político las repercusiones de largo plazo que estos hechos tendrán sobre la legitimidad del sistema están por determinarse, aunque fueron visibles las

reacciones de frustración, desconfianza y repudio por parte de la ciudadanía ante la corrupción. Al estudiar el clima electoral se detectaron cambios importantes en la intención de voto de las y los costarricenses, a los que se sumaron el deterioro de los partidos políticos y el hecho de que los legisladores postergaron la aprobación de las reformas electorales. Este escenario se conjugó con las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa, reflejadas en el debilitamiento de las facultades políticas del Poder Ejecutivo -al que se le añadió un gabinete inestable- y la fragmentación de la Asamblea Legislativa, que se tradujo en la incapacidad para mantener coaliciones estables para gobernar. En materia de administración de la justicia los resultados fueron contradictorios: mejoraron los indicadores de productividad, pero ello no necesariamente se debió a una buena gestión.

## ASPIRACIONES

### >> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

### >> DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

### >> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

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

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

### >> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

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

### >> PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y eva-

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

### >> CONVIVENCIA CIUDADANA

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

### >> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática de país; es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz. Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

# CAPÍTULO 5

## Fortalecimiento de la democracia

### Introducción

El presente capítulo valora la contribución que el sistema democrático realiza al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre ambas partes del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. El ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acerca o se aleja la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en esta oportunidad el año 2005 e inicios del 2006, dada la coyuntura electoral.

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

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

elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.

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

Como ha sido la tónica en años electorales, el capítulo extiende su análisis a aspectos relacionados con los resultados de las elecciones del 2006. Por lo tanto, en esta ocasión se tiene un doble propósito: por un lado, monitorear el desempeño de la democracia costarricense en el año 2005, y por otro, incluir un conjunto de hallazgos de investigación sobre el proceso electoral del 2006.

Además, en la segunda sección del informe, bajo la modalidad de “mini foro” se trata el tema de las reformas políticas y electorales, un asunto que ha cobrado importancia adicional a la luz de la experiencia del último proceso electoral.

El énfasis del capítulo está puesto en la aspiración de sistema electoral y partidos políticos. En la sección correspondiente se analizan aspectos como el rompimiento del orden político de finales del siglo XX debido al desplome electoral del PUSC, el debilitamiento generalizado del sistema de partidos y los altos niveles de abstencionismo, a pesar de una mayor oferta electoral y la ampliación de los cargos elegibles. En seguimiento a lo formulado por el Undécimo Informe en materia de gestión electoral por parte del TSE, en esta oportunidad se incorporan consideraciones relacionadas con la limpieza del proceso y la vulnerabilidad a la que estuvo expuesto el sistema, como resultado del descontento ciudadano y su alejamiento de la política.

En tres aspiraciones el presente Informe efectúa una labor de seguimiento sobre asuntos examinados en ediciones anteriores. En administración de justicia, el capítulo continúa reportando los indicadores generales del sistema y se detiene en tres materias judiciales: justicia laboral, agraria y contencioso-administrativa. El tratamiento del tema de participación y rendición de cuentas esta vez es más acotado y su énfasis es el financiamiento

político en el recién concluido proceso electoral. Finalmente, en el ámbito de la convivencia ciudadana se actualiza la serie sobre acciones colectivas.

El capítulo incluye además dos cambios importantes en las aspiraciones que dan cuenta de la contribución de la democracia al desarrollo humano. Se incorporó una nueva aspiración, relacionada con los mecanismos de democracia participativa, y se agregó un párrafo al enunciado de la aspiración sobre gestión y representación política responsables. En el primer caso, el propósito es dar seguimiento a los avances en la aplicación de los citados mecanismos, en los ámbitos nacional y local, producto de las reformas al Código Municipal y la reciente instrumentación de la figura del referendo en la Constitución Política. En el segundo caso, la aspiración de gestión y representación política responsables ha sido “remodelada” para introducir la valoración del desempeño del Poder Ejecutivo. Esta es la primera vez que el Informe evalúa la capacidad del Ejecutivo para racionalizar la administración del Estado y ejercer iniciativa ante el Poder Legislativo.

### Sistema electoral y partidos políticos

A inicios del 2006, por decimocuarta ocasión consecutiva desde 1953, los ciudadanos y ciudadanas costarricenses eligieron a sus máximas autoridades políticas mediante el voto. Una vez más las elecciones se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Producto de esta larga trayectoria, Costa Rica constituye la democracia electoral más estable en la región latinoamericana.

A diferencia de eventos electorales anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, evidenciaron problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema que son un desafío urgente de resolver para el TSE. Como se previó en el Undécimo Informe, una baja en la participación

ciudadana y la debilidad de los partidos políticos afectaron la gestión del proceso electoral. No se contó con los miembros de mesa requeridos para ofrecer suficientes garantías de transparencia; tampoco hubo la capacitación necesaria para reducir al mínimo los errores. El TSE reaccionó tardíamente ante estas condiciones previsibles y subestimó, al calificar de “normales”, estas deficiencias. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la limpieza del resultado. Ello abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones.

El principal resultado de las elecciones costarricenses fue el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, agrupaciones que condujeron el país desde la década de los ochenta. En términos más generales, esta fue también la primera vez, desde mediados del siglo XX, que las divisiones y tradiciones políticas surgidas de la Guerra Civil de 1948 no incidieron en el voto de las y los costarricenses. Un segundo resultado, menos visible pero importante, fue la debilidad de los partidos para retener las lealtades del electorado y de sus bases territoriales. Ambos resultados han producido un sistema pluripartidista cuyo apoyo ciudadano es frágil y poco predecible. La consecuencia de esta situación es el surgimiento de instancias fragmentadas, es decir, sin mayorías políticas, en todas las estructuras de gobierno con representación proporcional (nacional y local). Este escenario plantea un complejo desafío para Costa Rica: su endeble sistema de partidos debe procesar reformas para apalancar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno cuando, en perspectiva histórica, cuenta con la menor capacidad de las últimas décadas para atender estas demandas.

### Voto libre y sin barreras de exclusión

Las elecciones del 2006 fueron razonablemente libres y limpias. Por una parte, no se conocen denuncias relacionadas con presiones o amenazas a votantes, que limitaran su libertad de

elegir a los candidatos y candidatas de su preferencia. Por otro lado, el sistema electoral costarricense no posee barreras sistémicas que obstaculicen el derecho a elegir de las y los electores, sin importar su localización geográfica. Antes bien, en las últimas elecciones el TSE ofreció oportunidades inéditas de participación a grupos antes excluidos.

### No hay barreras geográficas para el ejercicio del sufragio

Una investigación realizada en conjunto por el Programa Estado de la Nación y el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica para este Duodécimo Informe, estudió la accesibilidad de las juntas receptoras de votos para los electores, y su asociación con los niveles de participación política. En ella se incluyeron diversos factores de acceso al centro de votación, tales como las facilidades de comunicación terrestre y la migración interna e internacional, que pueden alejar al votante de las mesas electorales (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

Como resultado de ese trabajo, es posible afirmar que la distribución territorial de las juntas receptoras de votos en Costa Rica no impone obstáculos que impidan el acceso de las y los electores, excepto en algunas áreas periféricas focalizadas en las que la localización geográfica de las juntas puede haber creado barreras al ejercicio del sufragio. Mantener una cercanía entre el ciudadano y su centro de votación es muy importante, pues en los distritos electorales la distancia es un factor asociado al abstencionismo.

Las hipótesis que guiaron la investigación fueron las siguientes:

- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales en los que hay una mayor lejanía entre los centros de votación y el lugar de residencia de las personas.
- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales que muestran mayores flujos migratorios internos (emigración e inmigración).

- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales que reportan mayor cantidad de residentes en el exterior.
- La probabilidad de abstención se incrementa en los distritos electorales en los que hay mayores distancias entre el lugar de residencia de las y los votantes y las carreteras nacionales o cantonales.
- Como hipótesis alternativa se planteó que la probabilidad de que la

abstención se deba a las diferencias de nivel socioeconómico promedio de la población residente en los distritos.

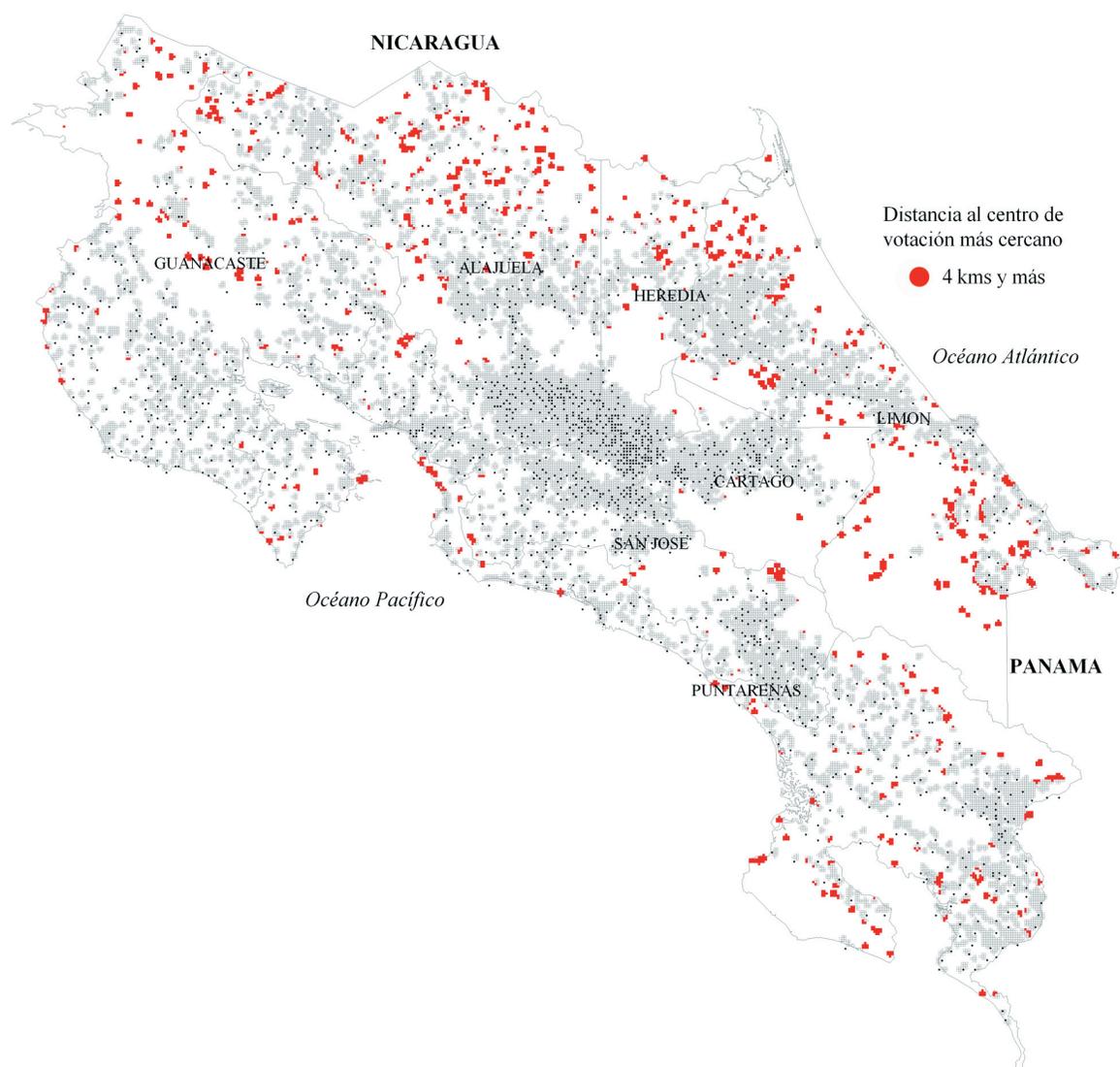
Según el estudio, las personas que conforman el 50% del padrón electoral residen a un kilómetro o menos de los recintos correspondientes. No obstante, algunas zonas geográficas poseen menores grados de acceso. Si se considera que quienes residen a cuatro kilómetros o más de un centro de votación tienen acceso deficiente, solo el 2% de la población nacional se ubica en esta

categoría (mapa 5.1). Este fenómeno se presenta especialmente en la región del Caribe, donde coinciden un alto abstencionismo y un acceso deficiente. En sentido contrario, en la zona norte la accesibilidad también es deficiente, pero la participación en las elecciones es mayor (Bonilla y Rosero, 2006).

El análisis de la proporción de electores que probablemente deben desplazarse a votar en otras localidades -debido a que se encuentran registrados en el padrón de un sitio diferente a su lugar de residencia o que, habitando en otro

MAPA 5.1

### Accesibilidad de los centros de votación. 2002



Nota: cada punto representa un distrito electoral.

Fuente: Bonilla y Rosero, 2006.

lugar, no actualizaron su domicilio electoral y requieren movilizarse a otras localidades para sufragar- se realizó a partir de dos variables aproximadas: las tasas de inmigración y de emigración reciente<sup>1</sup>. Se asume que, donde estas tasas son altas, un porcentaje significativo de ciudadanos y ciudadanas no ha actualizado su domicilio electoral y, por tanto, tiene menor acceso físico al centro de votación en que está registrado. Asimismo, la importancia de los emigrantes al exterior se estimó con base en la información del Censo 2000. El supuesto subyacente es que la cantidad de personas que regresa a un lugar tras residir en el extranjero, es directamente proporcional a la de quienes permanecen fuera del país. La asociación entre los porcentajes de inmigración y de emigración interna, con respecto al porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales, es débil (24% y 43%, respectivamente) y nula en el caso de la emigración externa (-5%).

En tercer lugar se estimó la facilidad de traslado de los electores a los centros de votación, la cual se midió como la distancia en línea recta entre el lugar de residencia de los votantes y las carreteras nacionales o cantonales más cercanas, contabilizada en kilómetros para las áreas rurales. En áreas urbanas se asumió esta distancia como nula. Los resultados indican que existe una asociación moderada entre la distribución geográfica del abstencionismo y el grado de accesibilidad (correlación de 34,5%).

Por último, para controlar el efecto de las variables de distancia y migración sobre el abstencionismo, con datos del Censo 2000 se calcularon dos variables socioeconómicas por distrito: la pobreza y la educación (cuadro 5.2). Estas variables fueron incluidas para descartar que las asociaciones antes indicadas fueran un artificio de las diferencias sociales existentes. Los resultados del análisis multivariado permiten concluir que la distancia con respecto a los centros de votación está asociada al abstencionismo, incluso cuando se toma en cuenta el efecto del nivel socioeconómico del distrito: un kilómetro adicional que se alejen los votantes de los recintos electorales, hace que el

CUADRO 5.2

### Tiempo relativo e intervalos de confianza de los factores que inciden en el abstencionismo, por modelo de regresión, según variables<sup>a/</sup>

Total de distritos electorales=1.663

Variables explicativas	Modelo 1			Modelo 2		
	Sin variables sociales			Con variables sociales		
	Tiempo relativo	Intervalo de confianza al 95%		Tiempo relativo	Intervalo de confianza al 95%	
Distancia al centro de votación (km)	1,11	1,10	1,11	1,08	1,07	1,08
Porcentaje de inmigración (referencia)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Porcentaje de emigración	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Porcentaje de emigración exterior	0,85	0,84	0,85	1,04	1,02	1,05
Distancia a carreteras (km)	1,02	1,01	1,02	1,01	1,00	1,01
Proporción de viviendas con NBI				0,88	0,86	0,90
Proporción de personas con secundaria y más				0,54	0,52	0,55
Pseudo R <sup>2</sup>	0,26			0,33		
Probabilidad > X <sup>2</sup>	0,00			0,00		

a/ Se ajustaron dos modelos, uno en el que se incluyeron las covariables para medir el efecto sobre el abstencionismo (modelo 1) y otro en el que, además de las covariables, se incorporaron dos variables-control: pobreza y educación (modelo 2). El objetivo del segundo modelo fue determinar si los cinco indicadores tenían un efecto significativo en las tasas de abstencionismo por distrito electoral, controlado por el efecto de la pobreza y la educación.

Fuente: Bonilla y Rosero, 2006.

abstencionismo se incremente en 11%. La emigración interna es otro factor que parece estar relacionado con este fenómeno. Contrario a lo esperado, en regiones de alta emigración a otros países, el abstencionismo tiende a ser menor (15% menor por cada punto porcentual de emigración). Finalmente, la distancia a las carreteras es otro elemento determinante: un kilómetro adicional que se alejen los votantes de las carreteras hace que el abstencionismo aumente en 2%. Al controlar dichos datos por pobreza y educación, el efecto neto es de 1% (Bonilla y Rosero, 2006).

En resumen el estudio muestra, por una parte, que la distancia con respecto a los centros de votación es un factor que debe tenerse muy en cuenta para facilitar la participación electoral y, por otra, que los esfuerzos del TSE por garantizar la cercanía entre electores y centros de votación han logrado remover casi todos los obstáculos, salvo en algunas zonas determinadas. Es decir, la distribución geográfica de centros de votación no es un factor que explique el aumento del abstencionismo registrado en el país en los últimos años.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCESO ELECTORAL

Véase Bonilla y Rosero, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Nuevas oportunidades de participación para grupos excluidos

En la última década crecieron las oportunidades de participación política de los y las costarricenses con condiciones específicas, tales como adultos mayores, privados de libertad y pobladores de reservas indígenas. En 1996 se reformó el artículo 168 del Código Electoral, que prohibía abrir juntas receptoras de votos en recintos penitenciarios y hogares de ancianos; a partir de 1998 el TSE habilitó centros de votación en los primeros y en 2002 le correspondió a los segundos. Por otra parte, en 1991 se aprobó la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (n° 7225) que permitió inscribir como costarricenses por nacimiento a personas indígenas, con lo cual se ampliaron los derechos a elegir y ser electos de un grupo que venía sufriendo exclusión política (Programa Estado de la Nación, 2004).

En 2006 en las zonas indígenas se instalaron 84 juntas receptoras de votos, que registraban un electorado de 23.635 personas. Les siguieron en orden de importancia los hogares de ancianos, donde se ubicaron 31 juntas en las que se encontraba empadronado un total de 1.536 adultos mayores. Asimismo, el órgano electoral abrió 18 juntas en

los diferentes centros penitenciarios, cuyo electorado fue de 5.191 privados y privadas de libertad. Por otra parte, a propósito de las elecciones efectuadas en febrero de 2006, se abrió un debate en torno a la necesidad de contar con papeletas en sistema braille, para equiparar las condiciones de votación para las personas no videntes. Según el TSE (resolución 0232-E-2006) esta disposición se adoptará en diciembre de 2006, con motivo de las elecciones de alcaldes, síndicos y concejales municipales de distrito.

### Más cargos elegibles y más oferta electoral

Tal como se señaló en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, el sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y ser electos. Lo anterior ha sido producto tanto de reformas legales como de incrementos en la oferta política. El Código Municipal de 1998 aumentó de manera significativa la base de funcionarios designados por voto popular, al disponer que las elecciones de una parte de las autoridades municipales (alcaldes y síndicos) se efectúen en forma separada del proceso electoral que se realiza en el mes de febrero, cada cuatro años. Además, el número de partidos que participan en las elecciones en los niveles nacional, provincial y cantonal muestra un crecimiento importante, particularmente en las dos últimas campañas (2002 y 2006). Sin embargo, a pesar de la creación de más oportunidades y de una mayor oferta partidaria, la participación político-electoral de las y los costarricenses continúa disminuyendo.

En el proceso electoral del 2006 se eligió un total de 1.066 cargos públicos (un presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados, 503 regidores propietarios y 503 regidores suplentes). Para el conjunto de puestos en disputa se inscribieron 11.996 candidaturas. En materia de equidad de género sobresalen dos hechos relevantes: las mujeres ocuparon el 51% de las candidaturas y en todos los tipos de cargos, el porcentaje de mujeres aspirantes sobrepasó el 40%, excepto en

el caso de la Presidencia de la República. En comparación con las elecciones de 2002, se inscribieron 144 y 1.816 candidatos y candidatas más a la Asamblea Legislativa y a las municipalidades, respectivamente (Alfaro, 2006).

En términos de oferta política, la sociedad costarricense ha experimentado una expansión democrática (recuadro 5.1). En esta oportunidad tomó parte en el proceso electoral la mayor cantidad de agrupaciones políticas del período 1953-2006. Como dato relevante cabe mencionar que la mitad de los 54 partidos inscritos no había participado antes en una elección. Fue particularmente notorio el aumento de la competencia por los cargos legislativos, debido al surgimiento de numerosos partidos provinciales: de catorce presentes en la contienda, nueve llegaron por primera vez a la escena política. En cuanto al crecimiento en el número de partidos cantonales (24 en esta ocasión), se combinaron dos factores: la permanencia de más agrupaciones y la aparición de nuevos grupos locales

en una mayor cantidad de cantones. A esto último ha contribuido el hecho de que una proporción cada vez mayor de escaños de regidores municipales queda en manos de partidos cantonales (Alfaro, 2006).

### Abstención más alta en los últimos 44 años

Un rasgo característico de los últimos tres procesos electorales (1998, 2002 y 2006) es el descenso en la participación política de la ciudadanía. En todas estas elecciones el abstencionismo ha sido superior al 30%. En 2006, el 35% de los empadronados no participó en los comicios. Este porcentaje es superior a lo registrado en cada uno de los procesos electorales anteriores, exceptuando el de 1958; no obstante, en esa época el abstencionismo reflejaba, más que un acto voluntario, las secuelas de la Guerra Civil de 1948, pues a dos partidos políticos (Republicano Nacional y Vanguardia Popular) se les impedía participar (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

#### RECUADRO 5.1

### Ampliación de los derechos ciudadanos y la representación política

El *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló que, en el período 1990-2003, la sociedad costarricense experimentó una ampliación y una profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en su historia política reciente. Esto fue posible porque el Estado acrecentó el reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, y desarrolló mecanismos para la tutela de los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos y su proyección en las políticas públicas. En el período en mención se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial por su condición de vulnerabilidad: niñez y adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres (Programa Estado de la Nación, 2004).

Esta profunda transformación democrática sentó las bases para la búsqueda

de expresión y representación política de algunos de estos sectores. En las elecciones del 2006, a los partidos políticos que tradicionalmente han representado a los sectores agrarios (Acción Laborista Agrícola, Unión Agrícola Cartaginés) y religiosos (Alianza Nacional Cristiana, Renovación Costarricense) se unió un conjunto de nuevas agrupaciones que aglutinan a sectores como las personas con discapacidad y los adultos mayores (Accesibilidad sin Exclusión), grupos religiosos (Restauración Nacional), mujeres (Nueva Liga Feminista) y ecologistas (Verde Ecologista). A esta lista se suman los nuevos partidos políticos provinciales y cantonales. Cabe señalar que algunas de estas agrupaciones han logrado elegir representantes políticos en el Congreso y las municipalidades en su primera elección.

Fuente: Elaboración propia.

En el 2006 nuevamente en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, los porcentajes de abstencionismo fueron superiores al promedio nacional, llegando incluso a cifras del 45% en las dos últimas. Asimismo, en 31 de los 81 cantones del país el porcentaje de abstencionismo fue mayor que el promedio (gráfico 5.1). Las localidades con menores niveles de participación electoral son a la vez las regiones de menores oportunidades y niveles de desarrollo, lo cual apunta a la existencia de brechas políticas que requieren atención.

Se desconoce el perfil de los abstencionistas de 2006 y su comparación con los de procesos anteriores, pues no se cuenta con un estudio post-electoral que permita determinar sus características. Se sabe, por lo explicado en secciones anteriores, que solo una muy pequeña proporción del abstencionismo obedece a factores estructurales como la distancia con respecto a los centros de votación o las migraciones. Esto significa que, en principio, la decisión de participar o no en una elección depende de factores asociados mayormente a la voluntad de las y los electores.

Un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), sobre el abstencionismo en los comicios del 2002 y anteriores, da razones para pensar que la decisión de no participar está, en efecto,

relacionada con una decisión personal del elector. Aunque las razones por las cuales las y los ciudadanos no ejercen su derecho al sufragio son muy variadas y cambian de elección en elección, solo una minoría argumenta problemas “técnicos” (enfermedad, transporte, embarazo, falta de documentos) (Raventós et al., 2005). No hay bases para pensar que esto haya cambiado en la elección del 2006. Por otra parte, tanto el estudio realizado en el 2004 por el PNUD con base en la encuesta *Latinobarómetro*, como el proyecto OPAL de la Universidad de Vanderbilt, de la misma fecha, coinciden en afirmar que la proporción de personas que manifiestan haber sido objeto de presiones para votar o dejar de hacerlo es, en Costa Rica, muy pequeña (y dentro del margen de error de la medición) (PNUD, 2004; Vargas y Rosero, 2004).

Las y los investigadores del IIS-UCR concluyen que el aumento del abstencionismo en la elección de 1998 estuvo asociado a motivos políticos (esta categoría incluye aspectos como la ausencia de opciones electorales satisfactorias, molestia con los políticos, decepción y malestar por incumplimiento de promesas de campaña). Señalan que ello fue expresión del distanciamiento de los ciudadanos de los dos partidos mayoritarios. En las elecciones del 2002 el abstencionismo estuvo más fuertemente vinculado a factores socioeconómicos como el nivel de ingreso.

Es evidente que las nuevas alternativas políticas -diferentes al PUSC y el PLN- no lograron capitalizar la pérdida de respaldo de las agrupaciones tradicionales.

### Fin de la era bipartidista que dirigió al país hasta fines del siglo XX

El principal resultado de las elecciones del 2006 fue el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, que condujeron el país desde los años ochenta. En términos más generales, esta fue la primera vez, desde mediados del siglo XX, que las divisiones y tradiciones políticas surgidas en la Guerra Civil de 1948 no incidieron sobre el voto de las y los costarricenses. Un segundo resultado, menos visible pero importante, fue el debilitamiento de los partidos políticos y su incapacidad para retener las lealtades de los electores y de sus bases territoriales. Ambos resultados han generado un sistema pluripartidista cuyo apoyo ciudadano es frágil y poco predecible. La consecuencia de esta situación es el surgimiento de instancias fragmentadas, es decir, sin mayorías políticas, en todas las estructuras de gobierno con representación proporcional (nacional y local).

Este escenario político plantea un complejo desafío para Costa Rica: su endeble sistema de partidos debe procesar reformas para apalancar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno cuando, en perspectiva histórica, cuenta con la menor capacidad de las últimas décadas para atender estas demandas.

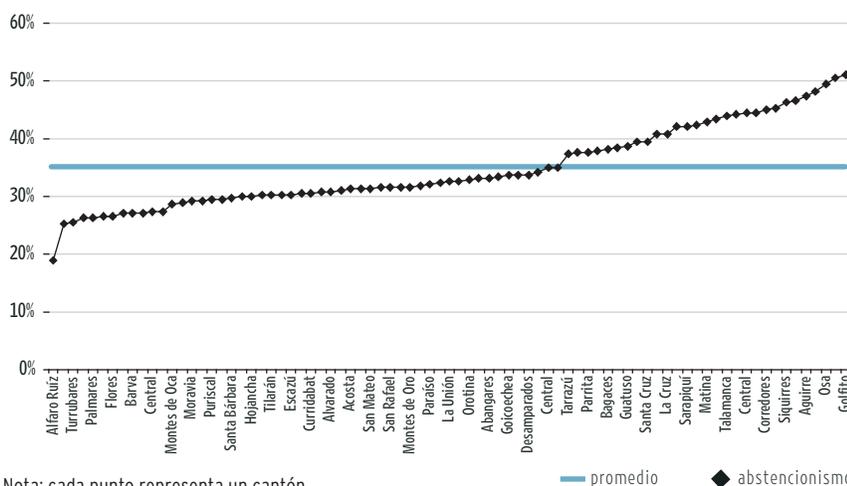
### Concluye una era política

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección presidencial del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el Partido Acción Ciudadana (PAC) con un 39,8%. Los 18.169 votos que separaron a ambas agrupaciones -equivalentes al 1,1% del total de votos válidos- constituye la segunda menor diferencia entre dos partidos políticos en la historia electoral costarricense<sup>2</sup>.

El hecho más notable en el 2006 fue el desplome del respaldo electoral del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que únicamente alcanzó el

GRAFICO 5.1

### Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006



Nota: cada punto representa un cantón.

Fuente: Alfaro 2006.

3,6% de los votos válidos emitidos. El PUSC fue la principal agrupación política en el período 1990-2002, pues ganó tres de los cuatro procesos electorales realizados, lo que le permitió ocupar el Poder Ejecutivo desde 1998 y contar con la fracción legislativa más numerosa y el control mayoritario en los municipios del país (mapa 5.2). Sin embargo, en la elección presidencial del

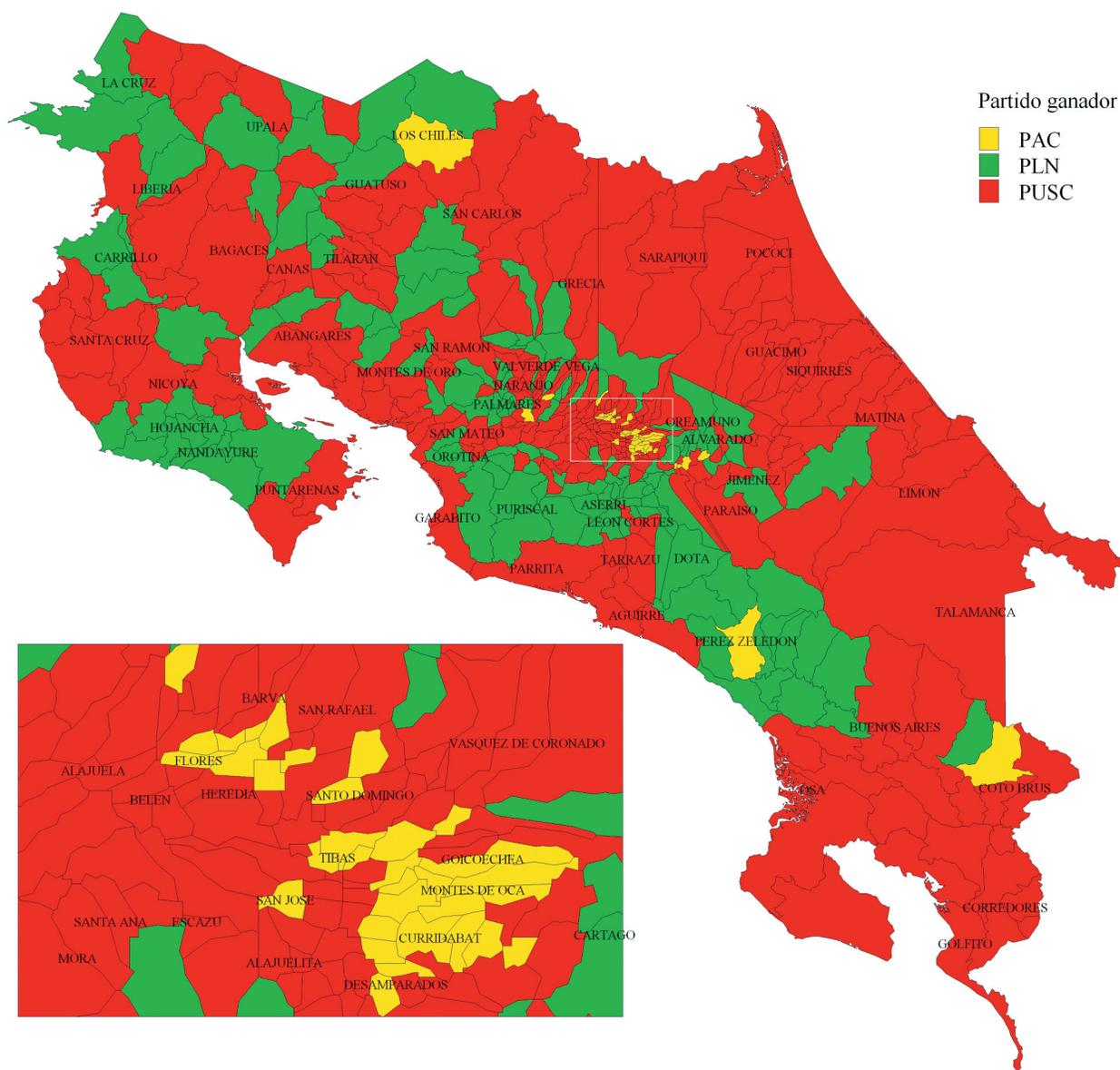
2006 el PUSC solo triunfó en el distrito de Cachí, en el cantón de Paraíso (mapa 5.3). Además, desde el punto de vista de la geografía electoral, casi la totalidad de los distritos administrativos bastiones del PUSC en 2002, pasaron a manos del PLN y el PAC. El partido que capitalizó mayoritariamente la pérdida de respaldo del PUSC fue el PLN en las provincias periféricas, las que a

la poste le dieron la victoria. También hubo importantes desplazamientos de distritos en el sentido PUSC-PAC, PLN-PAC y PAC-PLN, aunque este último en menor medida (mapa 5.4).

Al PLN lo apoyaron principalmente electores de zonas costeras y fronterizas, caracterizadas por ser más extensas en territorio y por tener menor densidad poblacional y menores índices

MAPA 5.2

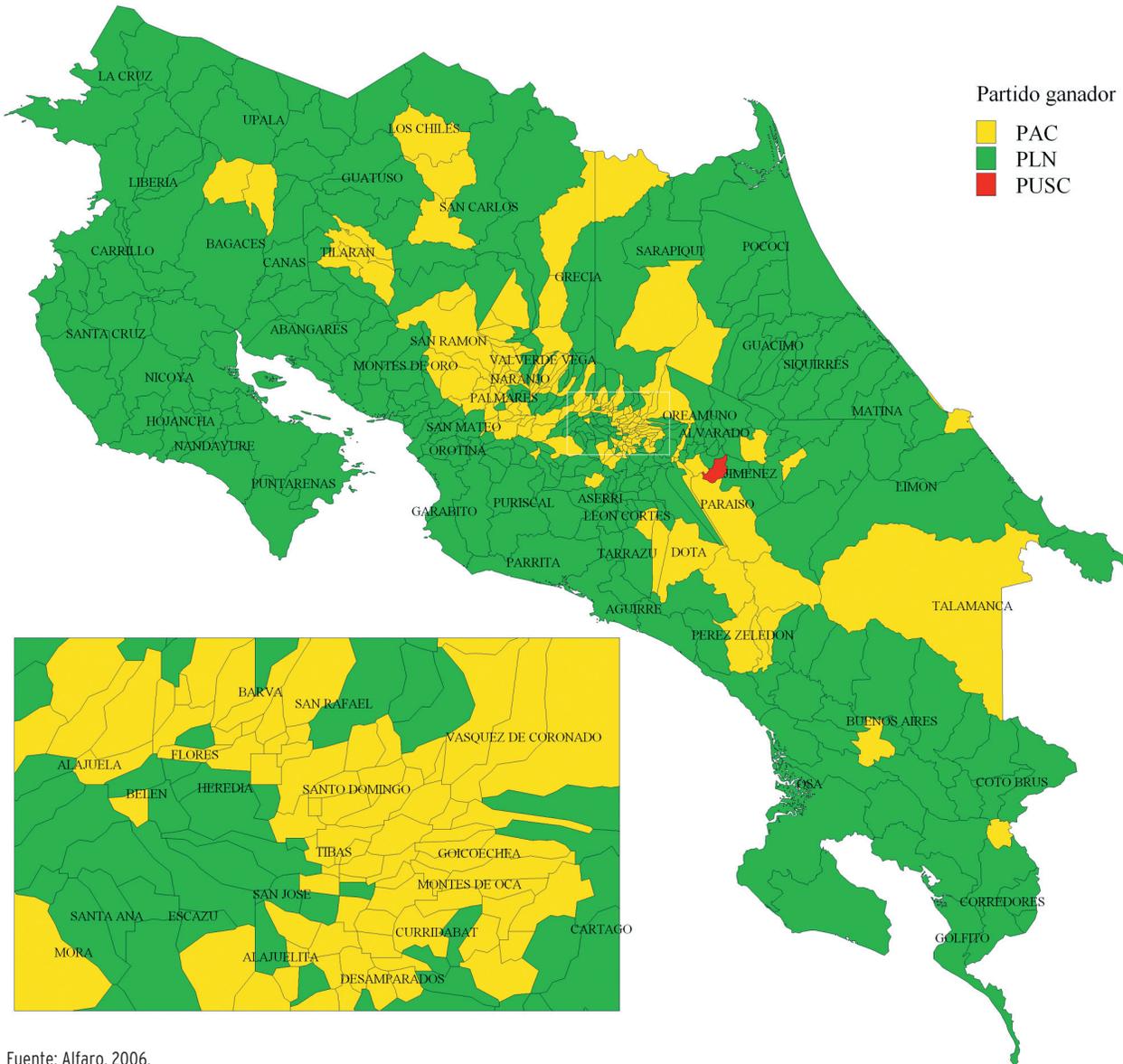
**Partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2002**



Fuente: Alfaro, 2006.

MAPA 5.3

Partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2006



Fuente: Alfaro, 2006.

de desarrollo humano y participación política. Al igual que en los comicios de 1998, en el 2006 el partido vencedor superó por un amplio margen a su rival más inmediato en las tres provincias periféricas (Guanacaste, Puntarenas y Limón) y ganó únicamente una provincia central (Cartago en esta oportunidad y Alajuela en 1998). Las provincias periféricas han sido determinantes en el resultado electoral en cuatro de las catorce elecciones: 1958, 1966, 1998 y 2006 (Alfaro, 2006). En todas ellas el partido ganador fue de oposición al PLN, excepto en 2006, cuando

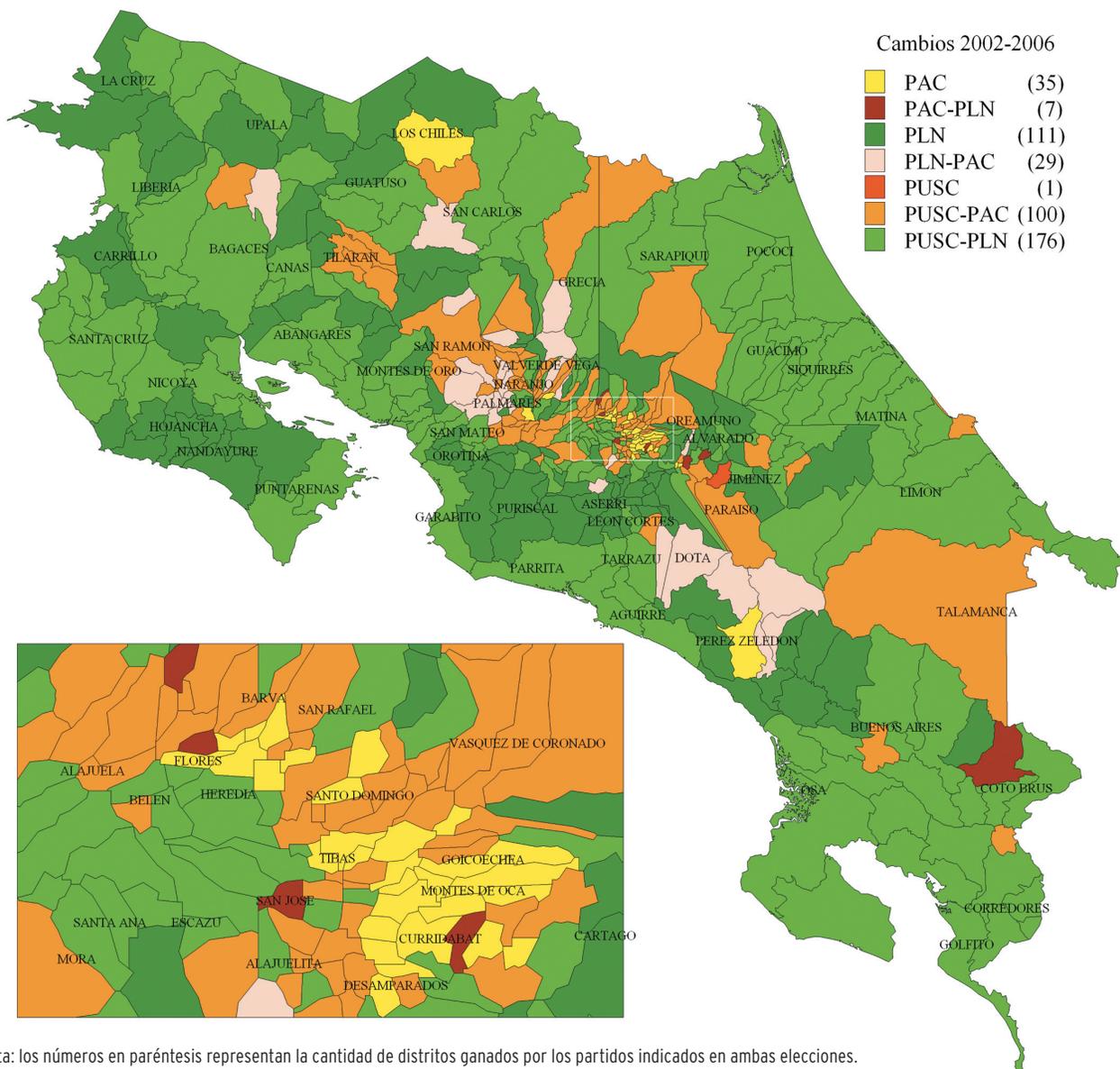
esas provincias le dieron el triunfo a Oscar Arias, lo que evidencia un proceso de pérdida de adhesión de las clases medias hacia el PLN y el apoyo de los extremos socioeconómicos, tal como se comportaban los simpatizantes del PUSC.

El PAC, por su parte, experimentó un ascenso importante en su respaldo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos. Las simpatías hacia este partido en la elección presidencial no solo aumentaron con respecto a 2002, sino que se ampliaron territorialmente, a pesar

de que la agrupación mostró debilidades para extender en términos geográficos su base electoral. A diferencia del PLN, el PAC recibió sobre todo el apoyo de comunidades localizadas en el centro del país, con mayor concentración de población y mayor desarrollo humano. Estos resultados ponen de manifiesto el desplazamiento político-partidario que ha dado origen a una recomposición del sistema de partidos: el PAC relegó al PLN a ser una agrupación con respaldo de provincias periféricas y no en el centro del país, como había sido la tónica liberacionista (Alfaro, 2006).

MAPA 5.4

**Partido ganador en las elecciones presidenciales del 2006, con respecto a las elecciones del 2002**



Nota: los números en paréntesis representan la cantidad de distritos ganados por los partidos indicados en ambas elecciones.

Fuente: Alfaro, 2006.

Finalmente, el Movimiento Libertario (ML) no logró su objetivo de capitalizar el derrumbe electoral del PUSC e incrementar su caudal político y su presencia en el Parlamento. Debido a la polarización de la competencia entre el PLN y el PAC, los nuevos partidos fueron claros perdedores.

**Gobierno nacional y municipales divididos**

Los comicios legislativos del 2006 fueron antecedidos por modificaciones en los mecanismos partidarios de

nombramiento de candidaturas. En la elección del 2002, el PUSC y el PLN aplicaron métodos directos de elección de postulantes, en lugar de las tradicionales designaciones en las asambleas internas. No obstante, las disputas y divisiones en las bases y la poca disciplina partidaria de los diputados electos en el Congreso, llevaron a estas agrupaciones a restablecer los nombramientos mediante asambleas de partido, con algunas variaciones.

Una vez más las preferencias electorales de las y los costarricenses conformaron órganos de representación

política divididos. En el caso de la Asamblea Legislativa, por cuarta ocasión consecutiva (1994-2010), ninguna agrupación posee la mitad más uno de los legisladores. Los períodos legislativos 1958-1962, 1974-1978 y 1978-1982 también fueron ciclos sin mayoría. En lo que respecta a las municipalidades, el PLN obtuvo 228 concejales municipales (el 45%). Le siguen el PAC con 141, equivalentes al 28%, el PUSC y el ML con 59 (12%) y 36 (7%) plazas, respectivamente. Luego aparecen otras 23 agrupaciones que consiguieron 4 plazas

o menos en las municipalidades. Los partidos cantonales lograron elegir 22 regidores, 9 más que en 2002. En este grupo se encuentran partidos locales consolidados y otros que hicieron su primera aparición en un proceso electoral.

La composición político-partidaria de las municipalidades varió de manera significativa en el período 1986-2006. En la actualidad la representación política es de carácter pluripartidista, pues pasó de estar dominada por el PUSC-PLN, a ser constituida por concejos municipales fragmentados y sin mayorías. En 1986 en 70 municipios el partido político dominante contaba con mayoría de miembros en el concejo municipal; para las elecciones de 1994 la cifra pasó a ser de 46, y disminuyó notablemente en el 2002, a apenas 10 cantones. En el período 2006-2010, solo en 26 municipalidades el PLN obtuvo la mayoría de las y los concejales, y el segundo partido en importancia en los gobiernos locales es el PAC, no el PUSC (Alfaro, 2006).

Estos resultados tienen un efecto importante en la distribución del peso político de los partidos, medido por el índice de partidos efectivos. Luego de un período (1986-1998) caracterizado por la presencia predominante de dos agrupaciones (el PUSC y el PLN), en las elecciones de 2002 (principalmente) y de 2006, el número efectivo de partidos

aumentó de 2 a 3 (gráfico 5.2). Este valor está entre los más altos del período 1953-2006 y muestra similitudes con los registrados en los procesos electorales posteriores a 1948 (1953-1962) y los que antecedieron a la cristalización del bipartidismo en 1986 (1970-1978). Los años en los que el índice arroja un mayor número efectivo de partidos, incluido 2002-2006, constituyen momentos históricos próximos a una nueva configuración del sistema de partidos políticos, que tiende hacia un formato bipartidista “puro” o moderado.

La literatura especializada señala que regímenes multipartidistas como el de Costa Rica enfrentan por lo general grandes problemas para el ejercicio del poder (Mainwaring, 1998). Una manifestación de esas dificultades es la emergencia de instancias fragmentadas en todas las estructuras de gobierno en las que hay representación proporcional. Si esto se valora desde la perspectiva de los serios desafíos documentados en los informes anteriores, es claro que el sistema político deberá procesar profundas reformas para apalancar el desarrollo humano en una etapa en la que, precisamente, su capacidad para hacerlo es menor.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELECCIONES 2006

Véase Alfaro, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Debilitamiento electoral de los partidos

Las sociedades democráticas requieren partidos políticos estables y permanentes, que manifiesten y transmitan sus posturas ideológicas y doctrinarias, y que aglutinen a importantes sectores de la población. Para que las agrupaciones políticas alcancen ese carácter, es imprescindible que cuenten con una base electoral relativamente estable y una desarrollada organización territorial, que procure integrar a la ciudadanía en sus estructuras internas, que garantice la competencia electoral y la renovación de los cuadros políticos, y que brinde las más amplias oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes.

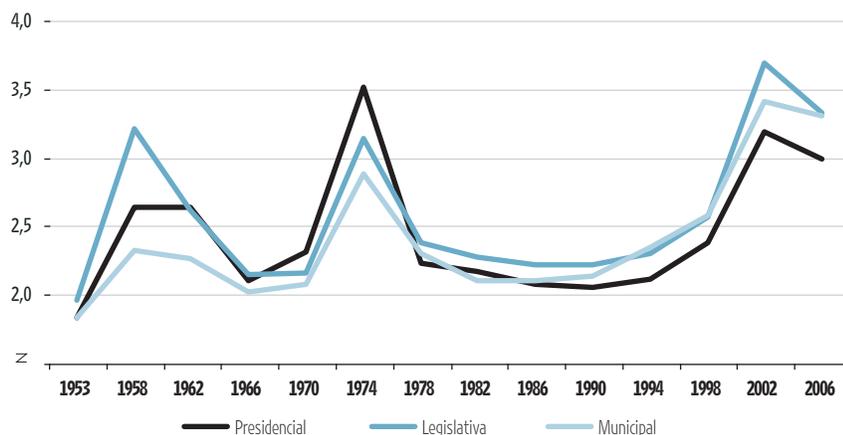
El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* aborda el tema de la fortaleza electoral de los partidos mediante dos indicadores, uno ya empleado en el análisis de la elección del año 2002 -la volatilidad electoral (Proyecto Estado de la Nación, 2002)- y otro nuevo, el denominado índice de nacionalización partidaria. La principal conclusión que arroja el análisis de ambos es que en la elección del 2006 se produjo un nuevo debilitamiento de los partidos políticos.

La volatilidad electoral mide el grado en que el electorado es fiel a los partidos y, en particular, el desplazamiento del voto entre los distintos partidos, en dos o más elecciones sucesivas. Este indicador estima la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los partidos políticos. Según los resultados de ese análisis, los cambios en las preferencias partidarias entre 2002 y 2006 son más altos que los registrados durante el período de vigencia del bipartidismo PLN-PUSC, entre 1986 y 1998, aunque no alcanzan los niveles de volatilidad de los comicios de 1958, 1966 y 1978 (gráfico 5.3).

En el corto plazo -tres últimas elecciones- el apoyo electoral a los partidos políticos se ha tornado frágil, en contraposición a la tendencia previa (1982-1998), que era de cierta estabilidad en el sistema. Debido a esa fragilidad, no puede preverse la condición que alcanzará dicho apoyo

GRAFICO 5.2

### Índice de número efectivo de partidos, según tipo de elección



Fuente: Alfaro, 2006.

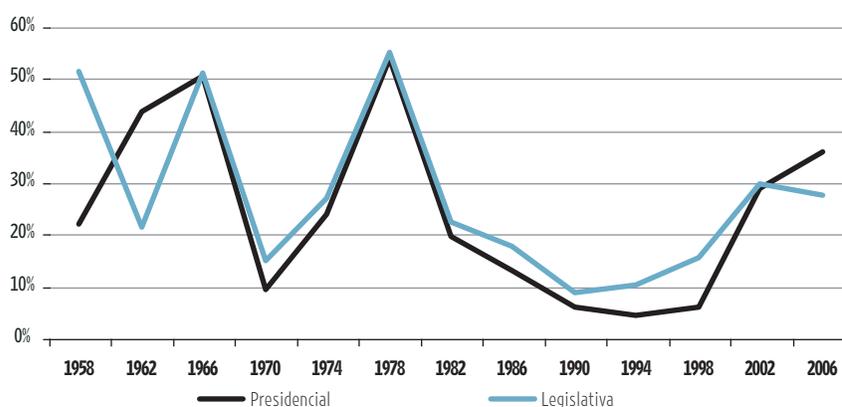
en futuros procesos electorarios. Desde una perspectiva histórica, los incrementos en la volatilidad electoral en el período 1953-2006 producen alteraciones importantes en la correlación de fuerzas políticas, particularmente en los comicios de 1966, 1974, 1978, 1998, 2002 y 2006. En los ciclos históricos de mayores niveles de volatilidad se altera de modo significativo la correlación de fuerzas en las instancias de representación política (Alfaro, 2006).

La segunda medida de la fortaleza relativa de los partidos es el índice de nacionalización partidaria, que estima las diferencias territoriales del apoyo electoral (recuadro 5.2). Dos agrupaciones pueden tener el mismo porcentaje de votos, pero mostrar disparidades importantes en su nivel de nacionalización. Un sistema de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral de la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro, 2006).

En la elección legislativa de 2006, el sistema de partidos políticos costarricense alcanzó los menores niveles de nacionalización de todo el período estudiado, y en la presidencial, el tercer valor más bajo (gráfico 5.4). Las disminuciones de nacionalización partidaria no están necesariamente asociadas a la obtención de una menor proporción de votos entre una elección y otra (aunque esos factores se pueden combinar), sino a la incapacidad de los partidos para constituir un respaldo distribuido de una forma equilibrada en el territorio.

El declive reciente en la nacionalización partidaria se puso de manifiesto principalmente en las elecciones de 1998, luego de un largo período de estabilidad o de pequeños incrementos que se remontaba a 1978 y que se prolongó hasta mediados de la década de los noventa. El otro ciclo de pérdida de nacionalización que experimentaron los partidos ocurrió entre 1966 y 1974. Sin embargo, en esa época la nacionalización era más elevada que la actual. Ambos ciclos de pérdida de nacionalización coinciden con incrementos en la volatilidad electoral y

GRAFICO 5.3

**Volatilidad electoral<sup>a/</sup> según tipo de elección**

a/ La volatilidad electoral se calcula mediante el índice de Pedersen, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra, y dividiéndolo por dos.

Fuente: Alfaro, 2006, actualizado a partir de Sánchez, 2003.

## RECUADRO 5.2

**Índice de nacionalización partidaria**

Por nacionalización partidaria se entiende el grado en que los partidos reciben niveles similares de apoyo electoral en las diferentes provincias o departamentos. La nacionalización partidaria se mide con un índice que se calcula individualmente para cada agrupación política (*party nationalization*) y para el sistema de partidos políticos en general (*party system nationalization*). Su estimación se basa en el coeficiente de Gini y permite efectuar comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de

nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Mientras más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos. Para el caso de Costa Rica, en el cálculo del índice de nacionalización partidaria para el período 1953-2006 se consideraron en total 39 agrupaciones políticas en la elección presidencial y 84 en la legislativa (más del doble) y los porcentajes de votos obtenidos por éstas en las siete provincias del país.

Fuente: Alfaro, 2006.

el número efectivo de partidos (Alfaro, 2006). Utilizando las categorías de nacionalización partidaria propuestas por Jones y Mainwaring (2003), el sistema de partidos costarricense puede catalogarse como de nivel intermedio. En perspectiva comparada, antes de 1998 Costa Rica encabezaba junto con Honduras y Jamaica el grupo de países con los más altos niveles de nacionalización. No obstante, con el comportamiento reciente del índice los resultados son semejantes a la media de los casos de El Salvador, Estados Unidos y México (sin considerar las últimas elecciones de estos países).

Por otra parte, al analizar los partidos políticos en forma individual se observaron diferencias significativas en materia de nacionalización. Las agrupaciones con mayores niveles de nacionalización son Liberación Nacional, Coalición Unidad y Unidad Social Cristiana (excepto en 2006). También es posible identificar, para algunas agrupaciones, pérdidas importantes de nacionalización partidaria, que antecedieron a su desaparición del escenario político. Los casos más llamativos son los de Unión Nacional (1949-1970) y Unificación Nacional (1966-1978). En 2006 el partido que

mostró la mayor pérdida en su nivel de nacionalización fue la Unidad Social Cristiana, pues cayó de 0,91 a 0,85 en la elección legislativa y de 0,93 a 0,79 en la presidencial. Con estos antecedentes resulta razonable preguntarse si el PUSC podrá recuperar los niveles de nacionalización perdidos. Por otra parte, las agrupaciones que han surgido recientemente -Movimiento Libertario y Acción Ciudadana- aún se encuentran en un período de consolidación de su respaldo electoral, como lo reflejan sus niveles de nacionalización partidaria (Alfaro, 2006).

En síntesis, en la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado procesos de debilitamiento orgánico y funcional. Como muestra de ello, actualmente el apoyo electoral hacia los partidos se caracteriza por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo electoral distribuido equitativamente en el territorio. Los resultados del índice de nacionalización partidaria incorporados en esta edición del *Informe Estado de la Nación*, constatan la tendencia al debilitamiento de los partidos políticos y ponen de manifiesto sus dificultades para conservar, aumentar, e inclusive, en algunos casos, evitar reducciones importantes en el apoyo electoral.

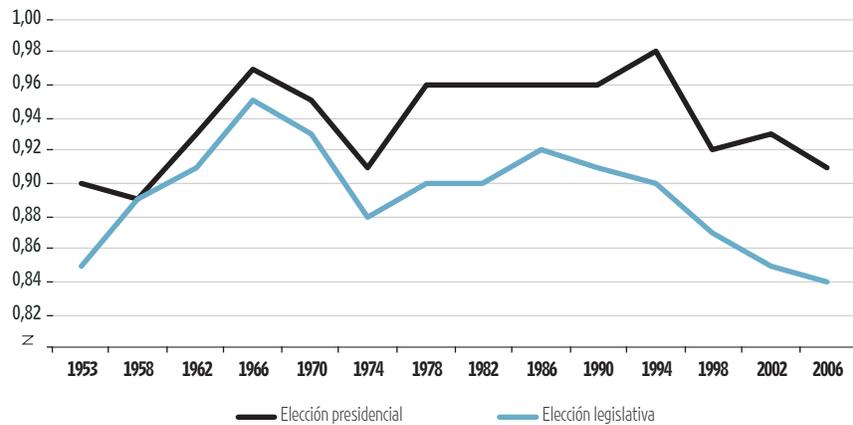
**Limpieza del proceso electoral**

En toda sociedad democrática se aspira a que los procesos de escogencia de los representantes políticos garanticen resultados fieles a las preferencias ciudadanas. Para ello las actividades electorales deben llevarse a cabo con precisión y probidad, de tal manera que den la confianza necesaria a los partidos políticos, las autoridades, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, de que la elección ha sido ejecutada con imparcialidad política y precisión técnica.

El proceso a través del cual las y los costarricenses eligieron, mediante el ejercicio del sufragio, a sus autoridades nacionales, legislativas y municipales en 2006, puede considerarse limpio. Con

GRAFICO 5.4

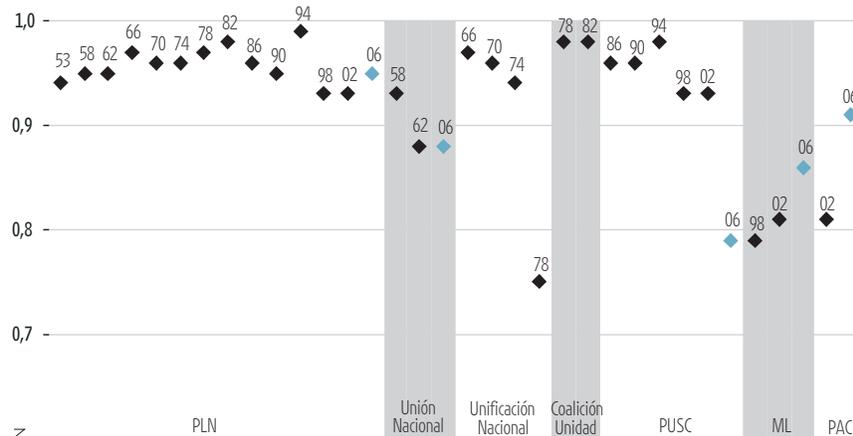
**Índice de nacionalización partidaria, según tipo de elección**



Fuente: Alfaro, 2006.

GRAFICO 5.5

**Índice de nacionalización partidaria en la elección presidencial, para partidos políticos seleccionados**



Fuente: Alfaro, 2006.

las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones del 2006 reflejó la voluntad popular. No obstante, a diferencia de años anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, pusieron de manifiesto problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema que son un desafío urgente de resolver para el TSE. No se contó con los miembros de mesa requeridos para ofrecer garantías suficientes de transparencia;

tampoco hubo la capacitación necesaria para reducir al mínimo los errores. El TSE reaccionó tardíamente ante estas condiciones previsibles y subestimó, al calificar de “normales”, estas deficiencias. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la pureza del resultado, lo que a su vez abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones. En esta ocasión fue evidente un mayor escrutinio público sobre las actuaciones de la organización electoral y sus posibles efectos (recuadro 5.3). Este aspecto, conjugado con un estrecho margen de diferencia entre los dos

principales contendientes -de tan solo un 1%- reveló un conjunto de debilidades en el diseño y gestión del proceso por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Un aspecto importante para la pureza del sufragio es la conformación de las juntas receptoras de votos. Al igual que en 2002, los acontecimientos del 2006 hicieron patente la vulnerabilidad a la que puede estar sujeto un proceso electoral basado en la labor voluntaria de la ciudadanía. En el Undécimo Informe se reconoció que el diseño institucional en materia electoral constituye una fortaleza del sistema costarricense, pero al mismo tiempo se advertía sobre los problemas que podrían presentarse en el modelo del TSE, en virtud del debilitamiento que

muestran los dos pilares que lo sustentan: la amplia participación electoral de los y las costarricenses y una alta vinculación de estos con los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2005).

Tal como se ha venido señalando, en 2005 y 2006 continuó la tendencia de alejamiento de los electores de las urnas y su desencanto con la política. A finales de la década de los noventa, los partidos políticos, en los cuales recae la responsabilidad de reclutar y proponer a los integrantes de las juntas receptoras de votos, empezaron a acusar con mayor intensidad su desprestigio y falta de credibilidad, características que se fueron traduciendo en una disminución de su militancia. Además, en el año en estudio ninguna agrupación efectuó

convenciones o elecciones primarias para elegir a sus candidatos y candidatas a los puestos de elección popular. Esta situación impidió que los partidos organizaran y probaran una estructura logística antes de las elecciones, lo que de una u otra forma mermó sus capacidades. El faltante de miembros de mesa obligó al Tribunal a adoptar planes de contingencia y, como resultado, durante el mes previo a las elecciones se inscribieron alrededor de 3.600 voluntarios que acudieron al llamado cívico. Finalmente participaron 1.258 ciudadanos y ciudadanas en 1.037 juntas receptoras de votos, es decir, en el 17% del total de mesas habilitadas.

Si todos los partidos inscritos hubieran cumplido con la presentación de miembros de mesa (un propietario y un suplente), se habría llegado a un total de 172.564 miembros en las 6.163 juntas de todo el país (Varela, 2006). Las agrupaciones solo propusieron 44.533 personas y la información disponible no permite conocer con exactitud la cantidad de ellas que efectivamente participó en el proceso o cerró las mesas el día de la elección. El órgano electoral afrontó los comicios sin la cantidad de miembros de mesa necesarios y sin la debida instrucción. La mayoría de las inconsistencias reportadas en las juntas, tales como errores en cálculos aritméticos, documentación empacada en sacos equivocados, formularios y actas mezclados, y material no incluido en los sacos al finalizar el escrutinio, obedeció a la falta de capacitación.

Producto de las dificultades apuntadas, durante el escrutinio manual para la elección presidencial, los partidos políticos plantearon al TSE 696 demandas de nulidad. Del total de impugnaciones, 681 fueron presentadas por el PAC y las 15 restantes por otros partidos. Las agrupaciones adujeron principalmente extravío de papeletas sobrantes, faltantes de padrones de registro y ausencia de las actas con el conteo de los votos (cuadro 5.3). No obstante, tras el inicio del escrutinio manual para la designación de diputados y regidores municipales apareció la mayor parte del material faltante, sin que esto alterara los resultados. Por tal

#### RECUADRO 5.3

##### Principales críticas al TSE en el proceso electoral 2006

La recopilación de las opiniones publicadas por diversos medios de comunicación entre octubre de 2005 y marzo de 2006, permitió identificar y clasificar en cinco grandes temas las principales críticas a las labores de organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales que realiza por mandato constitucional el Tribunal Supremo de Elecciones.

- Falta de compromiso: este aspecto se argumenta en dos sentidos; por un lado se cuestiona la pasividad del TSE ante las irregularidades detectadas en las contribuciones privadas a los partidos y la existencia de cuentas paralelas en el manejo de las finanzas de algunas agrupaciones, situaciones en las que se vieron involucradas figuras políticas y autoridades del PLN y el PUSC en la campaña del 2002. Por otra parte se crítica la débil promoción de reformas a la legislación electoral ante el Congreso.
- Actitud evasiva: en relación con las "inconsistencias y omisiones" en las juntas receptoras de votos y durante el escrutinio, las opiniones de la ciudadanía perciben una intención del TSE por demeritarlas y hacerlas pasar

como normales o "habituales, comunes e intrascendentes".

- Aspectos técnicos: esta categoría reúne cuestionamientos en torno a asuntos como la desaparición de papeletas y padrones, la falta de capacitación y el mal desempeño de las juntas receptoras de votos, así como inconsistencias en los informes provisionales, que impedían su cómputo el propio día de las elecciones. También se hicieron críticas al proceso de escrutinio manual.
- Materia jurisdiccional: se le achaca a órganos del TSE la inadecuada aplicación de criterios para realizar la inscripción de partidos políticos o candidaturas (casos de los partidos Nueva Liga Feminista y Rescate Nacional). Asimismo, se formulan críticas a la determinación del derecho a financiamiento público de los partidos nacionales y provinciales.
- Débil estrategia de comunicación: se cuestiona la estrategia y los mecanismos mediante los cuales los magistrados del TSE comunicaron sus decisiones a la opinión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Varela, 2006.

motivo, todas las impugnaciones fueron rechazadas por el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>3</sup>.

Una de las debilidades detectadas en materia de organización son las diferencias en los resultados de las elecciones presidenciales y las legislativas. En procesos de elección simultánea como el costarricense, no debiera ocurrir, por ejemplo, que se contabilicen más votos en la elección presidencial que en la legislativa. El número de votos en ambos casos debe ser exactamente el mismo<sup>4</sup> (Hernández y Garro, 2006). Afortunadamente, en la inmensa mayoría de las mesas (por encima del 90%) no hubo discrepancias en el conteo de votos, tanto en 2002 como en 2006. Sin embargo, en casi una de cada diez mesas hubo alguna diferencia. En una

contienda tan cerrada como la que se dio en 2006, estos márgenes podrían ser relevantes para el resultado electoral y determinantes para la asignación de curules legislativas, por lo que debieran minimizarse. No obstante, la cantidad de juntas con inconsistencias aumentó levemente en 2006 en relación con el 2002, así como la disparidad en el número de votos (cuadro 5.4). Cabe señalar que las autoridades del TSE no cotejan el material y los resultados de cada elección en la misma junta, por lo que terminan obviándose las diferencias.

En términos generales puede decirse que las actuaciones del organismo electoral han estado ajustadas al criterio de legalidad. Sin embargo, ello no significa que el TSE haya mostrado una actitud “proactiva” para liderar un proceso de

mejoramiento, modernización y ajuste a las nuevas condiciones sociopolíticas que combata el desinterés de la Asamblea Legislativa en esta materia; en 2005, a pesar de varios intentos, no se aprobaron las reformas tendientes a modernizar el marco legal que regula los procesos electorales. A mediados del 2006 la Asamblea Legislativa conformó una comisión especial para analizar las propuestas de reforma al Código Electoral.

### Menor capacidad del sistema electoral para garantizar la igualdad política

Uno de los principios fundamentales de la democracia es la igualdad política, según la cual cada ciudadano o ciudadana cuenta -en términos puramente políticos- por un voto. De ahí la importancia de garantizar el ejercicio del sufragio a amplios sectores de la población. Teóricamente, un sistema político puede reconocer de manera explícita el principio de igualdad, pero el diseño del sistema electoral y los mecanismos para traducir votos en escaños podría condicionar su concreción en la práctica.

El sistema electoral costarricense ha venido registrando significativos incrementos en la desproporcionalidad de los mecanismos para transformar votos en escaños. Además, una revisión minuciosa de los lugares de procedencia de las y los diputados electos a la Asamblea Legislativa en los últimos cuatro períodos constitucionales, muestra niveles considerables de sobre y subrepresentación geográfica. De esta manera, el sistema exhibe cada vez mayores dificultades para garantizar la igualdad política, debido a que los votos no están teniendo el mismo peso.

### Se incrementa la desproporcionalidad del sistema electoral

Un primer indicador para analizar la igualdad política es la proporcionalidad del sistema electoral. Si en una democracia la adjudicación de escaños guarda semejanza con los resultados de la votación, es señal de que los mecanismos técnicos garantizan que los órganos de representación política se integran respetando la voluntad popular. A esto se le conoce como proporcionalidad del

CUADRO 5.3

#### Resoluciones rechazadas por el TSE, según motivo de la demanda de nulidad<sup>a/</sup>. 2006

Motivo	Cantidad
Padrón de registro en blanco	188
Ausencia del padrón de registro	182
Ausencia de padrón de registro y certificación	49
Otros <sup>b/</sup>	103
Total	522

a/ Las 696 demandas de nulidad fueron resueltas por el TSE en 522 resoluciones. Por esta razón la cantidad de nulidades y resoluciones no coinciden.

b/ En su mayoría se trata de demandas rechazadas de plano.

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

CUADRO 5.4

#### Discrepancias en el conteo de votos entre las elecciones para presidente y diputados, por junta receptora de votos. 2002 y 2006

Discrepancias	2002		2006	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
De -150 votos a -200	0	0,00	2	0,03
De -100 votos a -149	0	0,00	1	0,02
De -50 votos a -99	0	0,00	1	0,02
De -10 votos a -19	3	0,04	4	0,06
De -5 votos a -9	8	0,12	2	0,03
De -1 voto a -4 votos	181	2,71	307	4,98
Ningún voto de diferencia	6.192	92,68	5.586	90,64
De 1 voto a 4 votos	292	4,37	252	4,09
De 5 votos a 9	5	0,07	5	0,08
De 10 votos a 19	0	0,00	1	0,02
De 100 votos a 149	0	0,00	1	0,02
De 150 votos a 200	0	0,00	1	0,02
Total	6.681	100,00	6.163	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández y Garro, 2006.

sistema electoral<sup>5</sup>, y 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).

En 2006 el sistema electoral costarricense registró, en la elección legislativa, los niveles más altos de desproporcionalidad desde 1953 (gráfico 5.6). Con estos resultados, algunos partidos políticos están siendo más beneficiados que otros en la repartición de las curules parlamentarias, hecho que socava el principio democrático de igualdad política (Alfaro, 2006).

Varios aspectos inciden en la desproporcionalidad de las elecciones legislativas. El primero se relaciona con el tamaño de las circunscripciones electorales, entendiéndose por esto la cantidad de diputados por elegir en cada una de las provincias. El hecho de que en el país existan circunscripciones en las que se designan menos de cinco representantes políticos (Limón, Guanacaste, Puntarenas, Heredia) afecta la proporcionalidad del sistema. De acuerdo con la literatura especializada, el grado de proporcionalidad que alcanzan las reglas de repartición está fuertemente influenciado por el número de escaños adjudicados a una circunscripción electoral; este número es considerado un factor decisivo, particularmente en aquellos distritos electorales en los que se asignan cinco o menos puestos. En ese sentido, incrementos en la cantidad de escaños por elegir en las circunscripciones producen valores más bajos de desproporcionalidad (Taagepera y Soberg, 1989). Además, en las provincias mencionadas el subcociente -cantidad mínima de votos para elegir un diputado- es relativamente alto, lo que provoca que los partidos pequeños tengan más dificultad para llegar al Congreso. Un segundo factor está asociado a la elevada cantidad de partidos políticos. Al haber un número cada vez mayor de agrupaciones que compiten por los mismos 57 escaños, es menos probable que la proporción de curules y votos coincidan en una cifra alta. La tercera fuente de desproporcionalidad tiene que ver con el incremento en la cantidad de puestos que quedan sin asignar mediante cociente. El sistema electoral costarricense adjudica

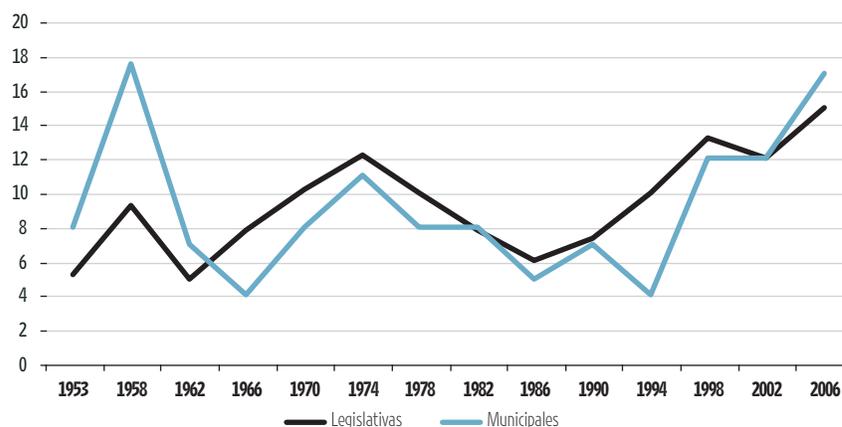
cada vez menos escaños aplicando el cociente y deja para un segundo o tercer procedimiento, la definición de cuál partido político se adueña de las curules en disputa. Así, en 2006 coincidieron el período de menor proporcionalidad del sistema electoral y el de mayor asignación de curules por residuo (Alfaro, 2006) (gráfico 5.7).

Por último, en la elección analizada los partidos provinciales lograron su mejor desempeño histórico: 124.959 votos (7,7% del total de votos válidos).

Estos resultados superan por mucho las cifras que alcanzaron en promedio en el período 1953-2006 (28.668 votos y un 3% del total). Al competir por escaños en una sola provincia, estos partidos desplazan a otros que participan a escala nacional por los mismos puestos y que suelen conseguir igual o mayor porcentaje de votos que ellos. En ese sentido, mientras mejores resultados obtengan las agrupaciones provinciales, mayores disparidades se presentan en la repartición de curules (Alfaro, 2006).

GRAFICO 5.6

### Desproporcionalidad<sup>a/</sup> en las elecciones legislativas y municipales

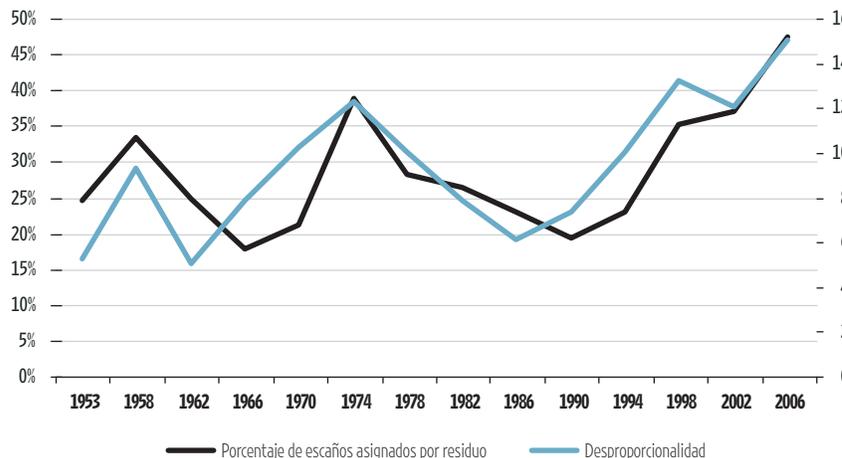


a/ Un valor alto de desproporcionalidad indica mayores disparidades en la conversión de votos en escaños.

Fuente: Alfaro, 2006.

GRAFICO 5.7

### Porcentaje de escaños asignados por residuo y desproporcionalidad en las elecciones legislativas



Fuente: Alfaro, 2006.

### Importantes niveles de sobre y subrepresentación política

El segundo indicador que permite estudiar la igualdad política está asociado a la identificación de territorios geográficos con niveles importantes de sub y sobrerrepresentación política. En esta ocasión el Informe indaga sobre este tema considerando el número de diputados y diputadas electas en los períodos 1994-1998, 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010 y su procedencia geográfica<sup>6</sup>. La principal conclusión de este apartado es que la democracia costarricense muestra considerables niveles de concentración de la representación política. Esto apunta a la desigualdad en la distribución territorial de los escaños legislativos, potenciada por los mecanismos de selección que utilizan los partidos políticos en sus asambleas, específicamente la escogencia por medio de listas cerradas y bloqueadas.

El 50% de las diputadas y diputados electos durante los cuatro períodos constitucionales estudiados, pertenecía a un grupo de nueve cantones que juntos representaron el 33% del padrón electoral. Estos cantones con importantes niveles de sobrerrepresentación, de los que procedían 114 de los 228 legisladores electos en total, son San José, Cartago, Heredia, Escazú, Alajuela, San Carlos, Limón, San Ramón y Puntarenas. Un segundo grupo de cantones sobre representados en la Asamblea Legislativa está compuesto por Pococí, Curridabat, Pérez Zeledón, Liberia, Grecia, Montes de Oca, La Unión, Turrialba y Nicoya. Además, en ese período el 75% de los y las diputadas provino de estos dieciocho municipios, que en promedio concentran el 50% del electorado.

Como una muestra de la magnitud de las desproporciones, el cantón de Escazú, con 30.653 electores en promedio, logró elegir a doce diputados entre los residentes en su circunscripción en el período 1994-2010, mientras Desamparados, con 113.319 votantes en promedio, obtuvo apenas cuatro legisladores. Otro caso representativo es el de Curridabat, que con 33.268 electores en promedio ha llevado al Congreso a ocho diputados, igual número que Pérez Zeledón, que tiene más del doble de electores (70.403 en promedio).

En la provincia de Heredia, el nombramiento de diputados se ha concentrado en el cantón central y en Santo Domingo, localidades a las que ha correspondido el 81% de la representación política provincial, con tan solo el 43% del electorado. En contraste, los ocho cantones restantes, que reúnen al 57% del promedio de los electores, han aportado el 19% de los legisladores. En Alajuela la representación se ubica mayoritariamente en San Carlos, el cantón central y San Ramón. En Guanacaste sucede lo mismo con Liberia y Nicoya, y en la provincia de Limón con el cantón central y Pococí. En sentido contrario, Guatuso, Sarapiquí, Buenos Aires, Coto Brus, Alajuelita y Puriscal sobresalen por la total ausencia de diputados oriundos de esas localidades.

### Sin cambios en las normas para acceder al financiamiento político

Un elemento fundamental para evaluar las garantías a la igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema político, de cara a influencias no deseadas derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Normas incapaces de impedir que los partidos se conviertan en entidades dependientes de las élites económicas en virtud del financiamiento que proveen, son reglas que atentan contra la igualdad política de la ciudadanía. Es de esperar que partidos dependientes favorezcan sistemáticamente, con sus actuaciones, los intereses de sus fuentes de recursos. Si un rasgo central de la democracia es la consideración igualitaria de las preferencias ciudadanas en la formulación de políticas (Dahl, 1971), esta situación debilitaría la calidad democrática de un régimen político.

La principal conclusión de este Informe en el tema del marco regulatorio del financiamiento político es que en el proceso electoral del 2006 no hubo ningún avance, y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense (véase la sección sobre rendición de cuentas, para un análisis de la fiscalización ejercida por

los entes competentes en esta materia). Cabe señalar que este es un asunto de especial relevancia para el Duodécimo Informe, no solo en vista de las grandes cantidades de dinero involucradas en el financiamiento de las campañas electorales, sino por las recientes denuncias de manejo indebido de esos fondos en los procesos anteriores, sumadas a la escasa fiscalización por parte de las autoridades competentes.

El *Noveno Informe Estado de la Nación* hizo referencia al marco legal que regula el financiamiento de las agrupaciones políticas, caracterizándolo como “longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros” (Programa Estado de la Nación, 2003). En particular señaló la ausencia de normas para regular ese financiamiento y la debilidad de los mecanismos de fiscalización. Esta realidad se mantiene, pues a pesar de las graves irregularidades descubiertas en las elecciones del 2002 y de la promesa de los partidos de introducir reformas sustantivas en este ámbito, las iniciativas planteadas no prosperaron. Tampoco tuvo éxito la propuesta de disminuir el aporte estatal asignado para la campaña electoral, como había ocurrido de manera transitoria en el 2002. En consecuencia, en el 2006 los partidos tuvieron acceso a fondos públicos bajo el mismo insuficiente marco regulatorio y la única novedad importante fue que pudieron contar con un monto sustantivamente mayor que cuatro años antes. Dadas estas condiciones, en materia de financiamiento privado el TSE se limitó a recibir los informes de aquellas agrupaciones que sí cumplieron con este requisito mínimo, sin oportunidad de comprobar la veracidad de los datos consignados, como sí se hace al fiscalizar el reporte de los gastos en que incurren las agrupaciones durante la campaña.

De acuerdo con la legislación vigente, en Costa Rica los partidos políticos cuentan con dos vías básicas para el financiamiento de sus operaciones regulares y sus gastos de campaña electoral: el aporte estatal establecido en el artículo 96 de la Constitución Política y la recepción de donaciones privadas.

Aquellas agrupaciones nacionales y provinciales que alcancen o superen el umbral del 4% de los votos válidos emitidos, o que elijan un diputado, tendrán derecho a recibir contribución estatal. En el 2005 no hubo reformas en esta materia, aunque el TSE introdujo una novedad al reinterpretar los criterios mediante los cuales se asigna el aporte del Estado (recuadro 5.4).

Debido a la falta de voluntad legislativa para modificar el marco regulatorio del financiamiento político, y también por efecto de la jurisprudencia del TSE, en las elecciones del 2006 el monto de la contribución estatal fue bastante mayor que el establecido en los tres procesos anteriores (gráfico 5.8). Además, los partidos beneficiados fueron prácticamente el doble de los que en otras ocasiones tuvieron acceso a los fondos públicos para financiar su actividad electoral. En la campaña estudiada, tuvieron derecho a este aporte once de los veintiocho partidos que tomaron parte en los comicios (gráfico 5.9), entre ellos Unión Nacional y Frente Amplio, que lograron elegir un diputado cada uno, aun sin alcanzar el 4% de los sufragios válidamente emitidos. A partir de la reinterpretación del texto constitucional antes comentada, estas agrupaciones recibieron una parte de la contribución estatal.

El financiamiento de los gastos de campaña por medio de la emisión de bonos del Estado es un mecanismo previsto en la legislación y utilizado por los partidos políticos<sup>7</sup>. En la venta de los bonos priva la proyección de los votos que obtendrán las agrupaciones. Mientras mayores sean las posibilidades de alcanzar una alta votación, más fácil resultará colocar los bonos en el mercado. Al igual que en la recaudación de contribuciones privadas, en la emisión de bonos hay diferencias significativas entre partidos. Entre aquellos que lograron mayor cantidad de votos, el PLN fue el que realizó la emisión más elevada, equivalente a 1.527 millones de colones. Le siguió el PUSC, con 537 millones de colones. Estas dos agrupaciones hicieron tres emisiones cada una. Por su parte, el ML y el PAC colocaron únicamente

#### RECUADRO 5.4

### Nuevos criterios para la asignación del financiamiento estatal a los partidos

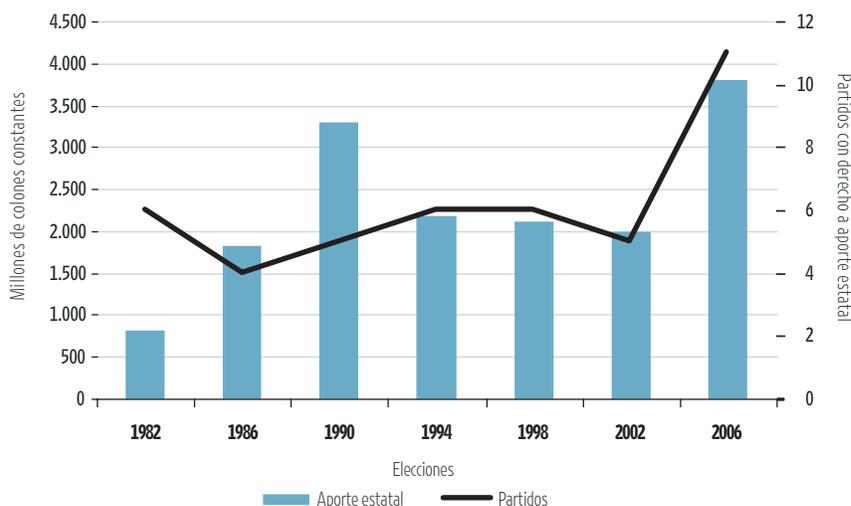
En el marco de las elecciones de 2006, y a instancia de dos partidos políticos (Renovación Costarricense e Integración Nacional), el TSE efectuó una reinterpretación del artículo 96 constitucional. La reforma consistió en ampliar los criterios mediante los cuales las agrupaciones pueden optar por fondos públicos para financiar sus gastos de campaña, de manera que “también tienen derecho a recibir la contribución estatal, aquellos partidos políticos inscritos a nivel nacional que, pese a no haber alcanzado

el porcentaje mínimo establecido en esa escala, ni haber elegido un diputado, sí alcanzaron, al menos, el 4% de sufragios válidos en alguna o varias provincias individualmente consideradas” (Resolución 1297-E-2006 del TSE). Los nuevos criterios permitieron que partidos como Guanacaste Independiente, Unión Agrícola Cartaginés y Renovación Costarricense recibieran financiamiento estatal para cubrir sus gastos de campaña.

Fuente: González, 2006.

#### GRAFICO 5.8

### Número de partidos políticos con acceso al aporte estatal y monto total establecido por el TSE



Fuente: González, 2006.

dos series de bonos, el primero por 425 millones de colones y el segundo por 261 millones (González, 2006).

Otra fuente importante de recursos para los partidos son las contribuciones privadas. Para el análisis y sistematización de las donaciones recibidas por los participantes en la campaña del 2006, se acudió a los reportes elaborados por los partidos políticos y publicados por el TSE, así como a información específica suministrada por las autoridades electorales. En este caso también sobresalen las disparidades entre partidos (cuadro 5.5). La cantidad reportada

por el PLN (240 millones de colones) es superior a la recibida por todas las demás agrupaciones (González, 2006). Sin embargo, la inversión por voto obtenido del PLN fue diez veces superior a la del PAC, agrupación que con una menor cantidad de recursos consiguió un número de votos semejante a los del PLN.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Véase González, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.5

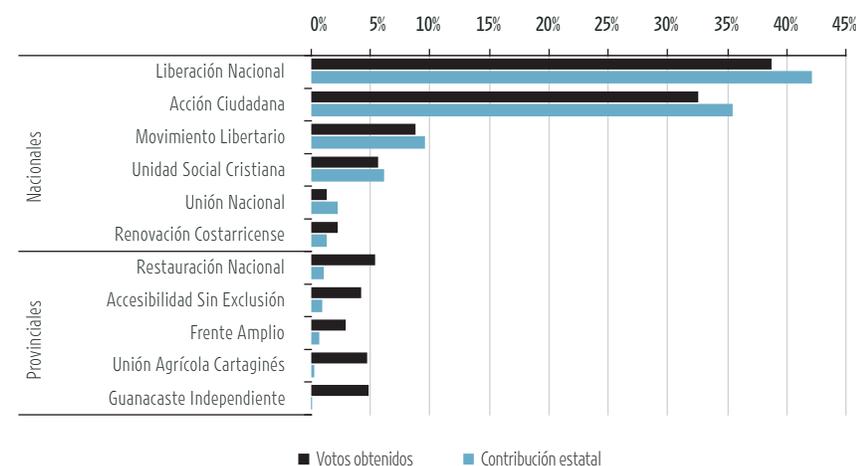
**Votación recibida y contribuciones privadas reportadas al TSE, según partido político. 2006**

Partido político	Resultado electoral		Contribuciones recibidas enero 2005-enero 2006 (colones constantes)	Contribuciones recibidas/ votos válidos (colones constantes)
	Votos válidos	Porcentaje		
Liberación Nacional	664.551	40,9	240.994.755	362,6
Acción Ciudadana	646.382	39,8	23.353.058	36,1
Movimiento Libertario	137.710	8,5	44.725.556	324,8
Unidad Social Cristiana	57.655	3,6	7.506.735	130,2
Unión para el Cambio	39.557	2,4	1.194.927	30,2
Unión Nacional	26.593	1,6	28.576.017	1.074,6
Patria Primero	17.594	1,1	1.675.978	95,3
Renovación Costarricense	15.539	1,0		
Integración Nacional	5.136	0,3	14.934.128	2.907,7
Alianza Democrática Nacionalista	3.670	0,2		
Fuerza Democrática	3.020	0,2	1.308.786	433,4
Rescate Nacional	2.430	0,1		
Coalición Izquierda Unida	2.291	0,1		
Unión Patriótica	1.864	0,1		
Total	1.623.992	100,0	364.269.941	

Nota: Las casillas vacías corresponden a información no disponible.

Fuente: González, 2006 con datos del TSE.

GRAFICO 5.9

**Votación obtenida<sup>a/</sup> y contribución estatal asignada. 2006**

a/ Partidos nacionales: en cada partido corresponde al valor relativo de la suma de los votos válidos recibidos para presidente, vicepresidentes y diputados, dividido por el total de votos válidamente emitidos a nivel nacional en esas papeletas. Partidos provinciales: en cada partido corresponde al valor relativo de la suma de los votos válidos recibidos para diputados, dividido por el total de votos válidamente emitidos a nivel provincial en esa papeleta.

Fuente: González, 2006, con datos del TSE.

**Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles**

Las elecciones de febrero del 2006 se llevaron a cabo en circunstancias excepcionales, producto de notables cambios en las actitudes políticas de la ciudadanía, tanto de largo como de corto plazo. El proceso se desarrolló en una época de

profundo desinterés hacia la política, en el que se registró el desalineamiento electoral más grande de la historia reciente y, coyunturalmente, en una etapa de acendrado escepticismo con respecto a la marcha del país, una evaluación negativa del desempeño gubernamental y un ambiente permeado por los

escándalos de corrupción denunciados en el 2004. Estos elementos ayudan a entender los débiles vínculos de lealtad de las y los ciudadanos con los partidos y los niveles de volatilidad electoral.

En esta sección se analizan los cambios en las preferencias de las y los costarricenses durante la campaña electoral 2005-2006 y sus fundamentos. La información disponible permite afirmar que el cierre de esa campaña se caracterizó por una “corrida” de electores hacia el PAC, que en pocos días eliminó la ventaja que el PLN había mantenido a lo largo del proceso y despojó de apoyo a los demás partidos.

**Variabilidad de las preferencias electorales**

La variabilidad de las preferencias electorales caracterizó el cierre de la campaña electoral 2005-2006. Al promediar el mes de enero del 2006, la mayoría de los estudios de opinión reportaba una amplia ventaja del candidato del PLN, Oscar Arias, sobre su inmediato contendor, Ottón Solís, del PAC. No obstante, los resultados electorales mostraron un panorama claramente distinto al proyectado. Por una parte, no hubo una abultada diferencia en favor del triunfador en la contienda

RECUADRO 5.5

**Confiabilidad y pertinencia de las encuestas de opinión pública**

El *Duodécimo Informe* utiliza las encuestas de opinión pública como una fuente de información útil y necesaria para documentar la volatilidad de las preferencias electorales observada en el 2006. Con ello tercia en el debate post-electoral que se suscitó en torno a la pertinencia y confiabilidad de las encuestas como instrumento de indagación de la realidad política.

Esta discusión dio origen a hipótesis alternas para explicar los sorprendentes resultados electorales. La primera de ellas dice que no existió volatilidad, sino ocultamiento de las preferencias ciudadanas. Su corolario es que la competencia entre los dos principales partidos fue siempre más equilibrada de lo que señalaban los estudios de opinión. Este ocultamiento se originaría en factores como el temor, la desconfianza o la resistencia a la manipulación. Las evidencias más fuertes en contra de esta interpretación son el hecho de que puede documentarse que un amplio segmento del electorado decidió su voto al final del proceso y que, en términos

generales, no se reportaron niveles anormales de rechazo en los sondeos previos a las elecciones.

Una segunda hipótesis afirma que, durante un proceso de transición en el sistema de partidos como el que vive Costa Rica, las preferencias electorales son básicamente incognoscibles<sup>9</sup>. El problema radicaría, entonces, en la inadecuación del instrumento empleado para captar preferencias electorales en un ambiente fluido, en el que los ciudadanos muestran altos niveles de indecisión. No existe en la literatura especializada asidero para esta tesis<sup>9</sup> y además la situación política costarricense no es tan excepcional: otros sistemas políticos han experimentado transiciones similares y los estudios de opinión han sido valiosas herramientas para su estudio.

Una tercera hipótesis plantea que hubo un fallo generalizado en la aplicación de los sondeos y en la interpretación de sus resultados, que impidió entender lo que ocurría. Ciertamente es indispensable un examen técnico sobre los estudios (pendiente a la

fecha) para identificar aquellos de mejor y peor calidad. Cabe mencionar que los estudios utilizados para preparar esta sección del Informe lograron captar las tendencias electorales y ofrecen valiosos elementos para interpretar lo sucedido.

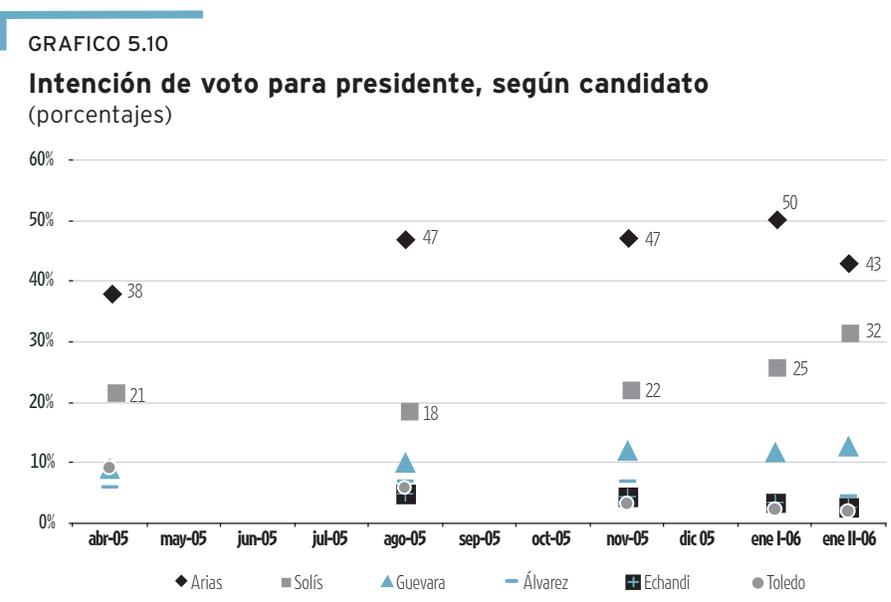
Finalmente, una cuarta hipótesis -no necesariamente excluyente de las anteriores- señala que, aunque los estudios de opinión estuvieran bien hechos, hubo fallas graves o, en una versión más extrema, manipulación en la comunicación e interpretación de sus resultados por parte de los medios de comunicación ("fraude mediático"). Sobre este punto, parece conveniente abrir un debate documentado para identificar los posibles errores cometidos y ponderar su gravedad. Sin embargo, a la fecha no se han aportado evidencias que demuestren dolo, ni pruebas de los efectos que pudieron haber tenido las informaciones de los medios de comunicación sobre las preferencias electorales.

Fuente: Vargas, 2006.

presidencial y, por otra, contrario a lo estimado por varios sondeos -aunque no todos-, el abstencionismo aumentó en relación con el 2002.

Ante este panorama, ¿qué factores incidieron en las preferencias electorales y qué aspectos pueden explicar los resultados electorales conocidos? La evidencia disponible indica que en las últimas dos semanas de la campaña hubo una "corrida" de electores hacia el PAC (Rodríguez et al., 2006). Los estudios pre-electorales realizados a finales de enero y en los primeros días de febrero por las firmas Unimer R.I. y Procesos, respectivamente, captaron una drástica reducción de la ventaja del PLN con respecto al PAC (gráficos 5.10 y 5.11). Esta "corrida electoral" fue de tal magnitud que alteró sustancialmente la situación política del país: la ventaja del PLN se volatilizó en pocos días (Vargas, 2006).

Este fenómeno parece haber sido impulsado por dos fuerzas. La primera de ellas pudo ser captada por los son-



Fuente: Vargas 2006, con base en Unimer R.I.-La Nación.

deos de opinión: la mayoría de las personas indecisas se volcó hacia el PAC. Ello evidentemente perjudicó al PLN, pero también a los demás partidos, a los cua-

les la "corrida" los dejó sin caudal. A una semana de las elecciones, Arias aventajaba con cierta holgura a Solís entre quienes estaban totalmente decididos

a asistir a las urnas (43% a 26%), pero perdía ante él entre las personas que decían tener algún grado de indecisión de ir a votar (30% a 27%). La segunda fuerza, que en ausencia de un estudio post-electoral a profundidad solo puede ser mencionada como hipótesis y a la que no puede asignársele una magnitud determinada, es la siguiente: una parte del apoyo electoral del PLN cambió de bando y terminó apoyando al candidato presidencial del PAC. La información del cuadro 5.6 sugiere que, para que Solís obtuviese un 39,8% de la votación, Arias pudo haber experimentado alguna erosión entre los votantes decididos (Rodríguez et al., 2006; Vargas, 2006).

El resultado de esta situación fue que cerca de una cuarta parte del electorado decidió su voto en las semanas finales<sup>10</sup>. Un estudio de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, realizado el día de las elecciones, muestra que la proporción de votantes que se decidió a última hora (una semana o menos) fue importante -cerca de una de cada cinco personas-, especialmente en el caso del PAC. Si se toma en cuenta el último mes, en promedio el 24% de los votantes decidió su voto en ese período, proporción que en el PAC es del 35% y en el PLN de solo 12%.

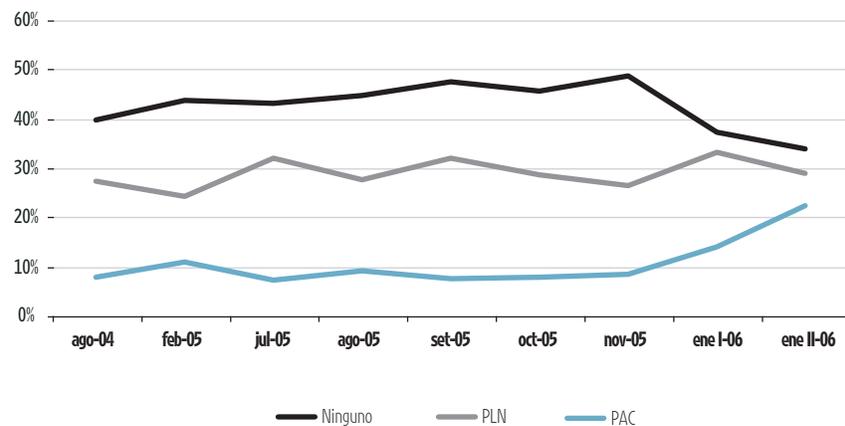
### Fundamentos de la volatilidad

La volatilidad observada en las preferencias electorales tiene fundamento en tendencias de largo plazo como el desalineamiento partidario y el creciente descontento ciudadano con la política. Estos aspectos se anudaron con factores de corto plazo, como el efecto de los escándalos de corrupción que salpicaron a tres expresidentes de la República y una fuerte caída en la evaluación de la gestión del gobierno saliente.

El desalineamiento político es la pérdida de lealtades partidarias de las y los electores. Este proceso es visible en Costa Rica desde mediados de la década de los noventa (Sánchez, 2003). Tal como se reseñó en el *Undécimo Informe Estado de la Nación*, en 1993 más del 95% de las personas se declaraba simpatizante del PLN o del PUSC; esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997, tan solo

GRAFICO 5.11

### Intención de voto para presidente, según partido



Fuente: Rodríguez et al., 2006, con base en encuestas de Procesos.

CUADRO 5.6

### Decisión de voto según intención de voto. 27 a 31 de enero de 2006 (porcentajes)

Intención de voto	Decisión de ir a votar en las próximas elecciones			Total
	Totalmente decidido	Tiene dudas	Definitivamente no irá a votar	
Ninguno	1,7	5,1	47,2	11,5
Antonio Alvarez	4,1	5,1	1,3	3,8
Oscar Arias	43,5	27,1	18,9	34,3
José Manuel Echandi	3,2	2,2	1,7	2,7
Otto Guevara	8,4	16,2	12,0	11,2
Ottón Solís	26,0	29,9	10,7	24,0
Ricardo Toledo	2,2	0,3	0,9	1,4
Otros	3,7	4,8	3,0	3,8
NS/NR	7,2	9,2	4,3	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Tamaño de la muestra	651	314	233	1.201
Porcentaje con respecto a la muestra	54,2	26,1	19,4	100,0

Nota: Por tratarse de una comparación entre votantes decididos y quienes, a finales de febrero, tenían dudas al respecto, se omitió la siguiente categoría en la variable decisión de voto: NS/NR (N=3). Por ello la suma de las columnas no cierra en 1.201

Fuente: Vargas, 2006, con base en Unimer R.I.-La Nación.

cuatro años más tarde. Hacia el final de la campaña de 2001-2002, los partidos tradicionales descendieron al 50% o menos, hasta situarse por debajo del 40% a lo largo del 2005. A diferencia de procesos anteriores, en esta ocasión el grupo de personas que manifestaron no tener simpatía hacia ningún partido político fue de un tamaño similar al bloque combinado de simpatizantes de los partidos tradicionales. A la fecha del último sondeo disponible, solo alrededor del 30% de las y los electores

se definía como simpatizante del PLN o el PUSC<sup>11</sup>. Los frágiles vínculos entre electores y partidos se hicieron patentes con las serias dificultades que enfrentó el TSE para integrar las juntas receptoras de votos, ante las cuales fue necesario adoptar un plan de contingencia.

Varios factores de corto plazo parecen haber acentuado el desalineamiento y la apatía electoral. En esta sección se mencionan tres de ellos: los escándalos de corrupción que se denunciaron en el 2004 y que involucraron a tres expre-

sidentes de la República, el creciente pesimismo ante el futuro del país y la caída en la evaluación del desempeño de la Administración Pacheco de la Espriella. Los escándalos de corrupción tuvieron dos efectos inmediatos en las preferencias electorales. Por una parte, interrumpieron la tendencia observada en otros períodos de gobierno, a la rápida disminución del número de personas que se declaran “sin partido” conforme se acerca el proceso electoral. Por otra parte, afectaron profundamente el interés de las personas por la campaña. En noviembre del 2004, siete de cada diez personas dijeron que los escándalos habían mermado su interés por ir a votar. Aunque es evidente que esta situación cambió con los meses, la contienda electoral no logró revertir del todo estos efectos. Los escándalos impactaron a todos los partidos, aunque con distinta intensidad y sin un patrón discernible (Vargas, 2006).

En segundo lugar, el proceso electoral del 2005-2006 se realizó durante un período de prolongado y creciente pesimismo ante el futuro del país. A partir del 2004 es cada vez mayor la proporción de personas que, al ser interrogadas sobre las perspectivas económicas de Costa Rica a un año plazo, contestan que “peor”; y cada vez mayor es también la diferencia entre quienes piensan así y los que responden “igual” o “mejor” (gráfico 5.12). Esto contrasta con la situación prevaleciente en enero de 1998, a un mes de las elecciones presidenciales, cuando había un sentimiento predominantemente optimista (diferencial > 0). Por otra parte, la desazón observada en el 2006 fue bastante más pronunciada que la situación prevaleciente pocos meses antes de los comicios del 2002.

Por último, al ambiente de pesimismo se sumó, durante el 2005, una drástica caída en la evaluación ciudadana sobre el desempeño del Gobierno (gráfico 5.13). Este indicador se define como el porcentaje de ciudadanos que opinan que el Gobierno está trabajando bien o muy bien, menos el porcentaje de quienes opinan que lo está haciendo mal o muy mal. En el período comprendido entre julio de 2005 y febrero de 2006,

la evaluación de la Administración Pacheco experimentó un deterioro sostenido, hasta llegar a su nivel más bajo: -42% de aceptación (Rodríguez et al., 2006).

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PREFERENCIAS ELECTORALES

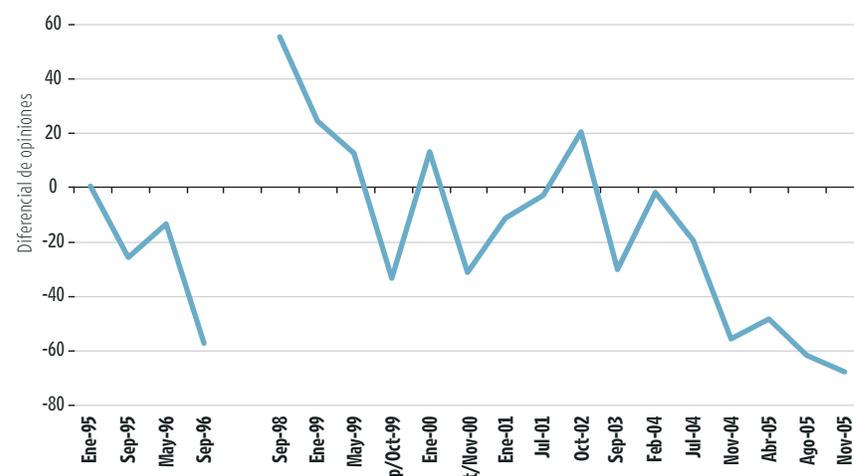
Véase Rodríguez et al., 2006 y Vargas, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Mecanismos de democracia directa

El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* incorpora una nueva aspiración, relacionada con los mecanismos de democracia directa o semidirecta. La inclusión del tema obedece a una reforma constitucional que estipula que la forma de gobierno en Costa Rica, además de representativa, es también participativa (artículo 9 de la Constitución Política)<sup>12</sup>. A partir del

GRAFICO 5.12

#### Perspectivas ciudadanas sobre la situación económica del país en los últimos doce meses

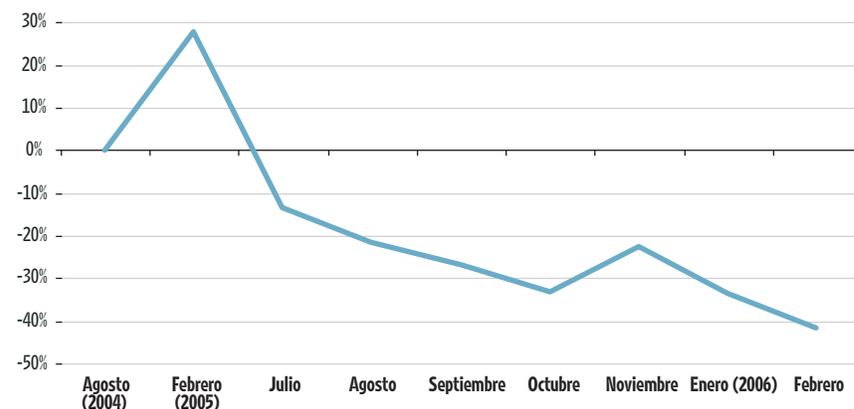


Nota: La pregunta planteada fue: “¿Diría usted, que la economía del país ahora está mejor, igual o peor que hace un año?”. El diferencial de opiniones se calcula de la siguiente manera: (Mejor + Igual) - Peor. Un valor superior a 0 indica que es mayor la proporción de personas que opinan que la situación económica del país es mejor o igual hoy que doce meses atrás; un valor inferior a 0 indica que una mayor proporción de personas opina que la situación del país es peor hoy que hace doce meses.

Fuente: Vargas, 2006, con base en las encuestas de Unimer R.I.-La Nación.

GRAFICO 5.13

#### Evolución del índice de evaluación sobre la labor del Gobierno de Abel Pacheco



Fuente: Rodríguez et al., 2006.

presente Informe se dará seguimiento al desempeño de la democracia participativa tanto en el ámbito municipal como en el nacional.

En la última década la sociedad costarricense se ha aprovisionando de nuevas formas de democracia participativa, que actúan como complemento de la democracia representativa. Aunque ya se contaba con el plebiscito para la creación de nuevas provincias desde la Constitución de 1949<sup>13</sup>, con la promulgación del Código Municipal de 1998 se reafirmaron los institutos de referéndum, plebiscito y cabildo en el gobierno local. Recientemente la Asamblea Legislativa ha abierto otros espacios, mediante la creación del referéndum y la iniciativa popular. Asimismo, puede incluirse entre estos mecanismos la acción directa o acción popular, como instrumento para la defensa de intereses difusos y colectivos a través de la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

### Democracia participativa en el ámbito nacional

Los mecanismos de democracia participativa existentes en el ámbito nacional se activan “desde arriba”, es decir, por agentes del Estado, con excepción del denominado referéndum ciudadano y la iniciativa popular, que pueden ser activados “desde abajo” (ambos de impulso del 5% del padrón electoral). En el caso del referéndum, la Ley 8492, aprobada en febrero de 2006, regula la puesta en práctica de este importante instrumento de consulta popular, mediante el cual la ciudadanía puede ejercer la potestad de aprobar o derogar leyes y efectuar reformas parciales de la Constitución Política. Un análisis detallado del contenido de esta norma permite identificar algunas insuficiencias relacionadas con la participación de los partidos políticos, las restricciones en la modalidad de referéndum ciudadano<sup>14</sup>, la inexistencia de consulta sobre el proyecto *ad referendum*<sup>15</sup> y la ausencia de disposiciones claras para modificar nuevamente lo consultado en un referéndum (recuadro 5.6).

Por su parte, la iniciativa popular le permite a un número determinado de

#### RECUADRO 5.6

### Insuficiencias de la Ley de Regulación sobre el Referéndum

- Al no incorporar la figura del referéndum facultativo o consultivo, es decir, aquel que puede abordar a cualquier tema de interés nacional, la Ley de Regulación del Referéndum creó una figura genérica de consultas indeterminadas, lo que la convierte en un mecanismo de tipo declarativo.
- La Ley únicamente considera la participación de ciudadanos, sin especificar si estos deben estar agrupados. Se excluye a los partidos políticos de todo tipo de acto, como propaganda, integración de juntas receptoras de votos y organización de foros de discusión.
- La modalidad de referéndum ciudadano adoptada fue restringida, pues somete a la ciudadanía a una serie de limitaciones, tales como la imposibilidad de promover un proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa, y en su lugar se exige la redacción de un texto completamente nuevo que, por lo tanto, requiere la evaluación del Departamento de Servicios Técnicos, las consultas obligatorias, la devolución del texto corregido al TSE y la publicación respectiva en el diario oficial *La Gaceta*. Además, se sustrae al ciudadano del derecho a indicar una ley en vigencia que se pretenda derogar, lo que probablemente es inconstitucional.
- En la legislación no se previeron las competencias de consulta técnica preliminar de la Sala Constitucional, particularmente en lo que concierne a la opinión de esta instancia, en su carácter de órgano consultivo sobre el proyecto de ley y las preguntas asociadas al referéndum, o bien el texto de la ley en vigor que se desee someter a consulta. El legislador omitió la intervención del juez constitucional en este procedimiento.
- En caso de que el resultado del referéndum sea positivo, y habiéndose cumplido con los porcentajes requeridos de participación, la Ley establece que el Poder Legislativo, sin ningún tipo de votación, comunicará el decreto legislativo al Poder Ejecutivo, para su inmediata publicación. Sin embargo se reconoce que, posterior a la consulta ciudadana y visto el resultado, la iniciativa debe retornar al Parlamento para que, mediante acto formal y sin variar el criterio de la ciudadanía, los diputados realicen una votación simbólica y luego pasen el Decreto Ley al Poder Ejecutivo, el cual no tendrá derecho de veto.
- Finalmente, no se indica con claridad si la decisión es permanente o queda sometida y afecta a otro referéndum posterior. Además, en la legislación no hay mecanismos que señalen qué pasa si una ley que fue derogada por la ciudadanía en forma directa es retomada por la Asamblea Legislativa, o bien, si a los pocos años esta misma instancia modifica una ley que fue aprobada de modo referendario.

Fuente: Arias, 2006.

electores (un 5% de los inscritos en el padrón electoral), formular un proyecto de ley e iniciar el procedimiento respectivo. La Asamblea Legislativa está en la obligación de tramitar el texto planteado, poniendo en marcha todas las fases del proceso parlamentario. En este caso se trata de un movimiento “de abajo hacia arriba”, que impele al legislador a conocer y votar -aunque no necesariamente a aprobar- la iniciativa que se somete a su consideración, en un plazo no mayor de dos años. El hecho

de que el Poder Ejecutivo pueda reservarse el derecho de no convocar este tipo de proyectos, le otorga un poder de paralización o suspensión -y de “congelamiento” si fuese del caso- de los temas de interés ciudadano, dado que en una legislatura la agenda del Congreso es controlada por el Poder Ejecutivo por periodos que en conjunto equivalen a medio año (Arias, 2006).

La figura del plebiscito está establecida en el artículo 168 de la Constitución Política. Es un instrumento restringido

a asuntos territoriales y a la posibilidad de crear nuevas provincias. El hecho de tener como prerrequisito un proyecto de ley aprobado, el cual debe seguir los mismos procedimientos de una reforma constitucional, limita la puesta en práctica de este tipo de consulta (Arias, 2006).

### Mecanismos de democracia participativa en el ámbito local

El régimen municipal costarricense ofrece al ciudadano mecanismos de democracia participativa para el análisis y la solución de los diversos problemas que afectan su entorno. El plebiscito, el referendo, el cabildo, las audiencias públicas, los Concejos de Distrito, y más formalmente los Concejos Municipales de Distrito y los Concejos Municipales<sup>16</sup>, son espacios de acción y participación popular instaurados en el marco jurídico nacional.

Entre 2002 y 2005 no se registró un uso extendido de los plebiscitos en las comunidades; de hecho, en el año 2005 solamente se realizó uno (cuadro 5.7). Los resultados muestran que, cuando se ha referido a asuntos ambientales, este instrumento ha generado la paralización de los proyectos o la instalación de empresas que se consideran una amenaza para la comunidad. Los plebiscitos de revocatoria de mandato de alcaldes municipales, pese a que han existido acuerdos de los Concejos Municipales para su realización en cantones como Orotina, Oreamuno, La Unión y Tibás, por diferentes razones no han podido ser implementados.

El panorama en materia de democracia participativa es poco alentador. Como se indicó, en el año en estudio solo hubo un plebiscito, en el cantón de Turrialba, relativo al río Pacuare. En lo que a cabildos se refiere, en el mismo año también se registró un único caso, efectuado en el cantón de Atenas y relacionado con la definición de límites del caserío de Estanquilla, en el distrito Jesús. Uno de los principales impedimentos en esta materia radica en que las municipalidades no han aprobado normativa que regule esos mecanismos. El 65% de los municipios no tiene interés en diseñar o aprobar un reglamento de consultas populares locales, solo un

CUADRO 5.7

### Plebiscitos municipales. 2002-2005

Circunscripción geográfica	Año	Municipio	Tema	Juntas	Electores	Total de votos	Participación (porcentaje del padrón electoral)
Distrital	2002	San Ramón	Límites cantonales	1	144	121	84
Distrital	2004	Los Ángeles de San Ramón	Instalación de granjas avícolas	9	2.749	335	12
Cantonal	2005	Turrialba	Proyecto hidroeléctrico en la cuenca del río Pacuare	111	46.806	8.522	18

Fuente: Arias, 2006.

23% cuenta con él, un 7% lo tiene en proyecto y 4% tiene la intención de un elaborarlo (Arias, 2006).

Otro tema de interés en este apartado es la acción directa o acción popular, que se aplica cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma debido a la afectación de intereses difusos. Según la Sala Constitucional, “los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos o personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos...” (voto 10117-05). Esta figura está contemplada en la Ley de Jurisdicción Constitucional y se activa mediante la presentación de una acción de inconstitucionalidad, cuando:

- Exista un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial, en el que se invoque la inconstitucionalidad.
- Por la naturaleza de la norma no hay lesión individual o directa<sup>17</sup>, cuando se fundamenta en la defensa de intereses difusos<sup>18</sup> o que atañen a la colectividad en su conjunto<sup>19</sup>.

- Sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en sus esferas de competencia.

A través de este mecanismo se ventilan asuntos relacionados con el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el presupuesto y el gasto públicos y los derechos político-electorales. Para la justicia constitucional, los referidos bienes trascienden las esferas individuales. Un daño ambiental no afecta solamente a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural del país, e incluso de la humanidad; del mismo modo, la defensa que se haga de un buen manejo de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República, es un asunto de interés para todos los habitantes de la República (Arias, 2006).

Según el diseño de la jurisdicción constitucional, en este caso, para ser atendida una acción de inconstitucionalidad debe provenir de un caso pendiente de resolver en otra sede judicial donde conste el asunto base, y son excepcionales las posibilidades de acudir a la Sala Constitucional en forma directa, o lo que en esta sección se

ha denominado, “acción directa”. No obstante, en la práctica esa disposición no resulta del todo cierta. Del total de acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y sin lugar por la Sala Constitucional en el cuatrienio 2002-2005, el 36% correspondió a casos en los que se alegaba afectación de intereses difusos mediante la interposición de un recurso de amparo, con el cual quedaba abierta la vía para cuestionar posteriormente, ante la misma Sala, la constitucionalidad de la norma. En este caso, el tribunal constitucional considera el amparo como un asunto pendiente de resolver en instancia judicial y admite para su estudio la acción de inconstitucionalidad. En segundo término está la “acción directa” de ciudadanos, la cual representó en el mismo cuatrienio un 28% del total de recursos presentados. Por su parte, lo que se suponía era la regla -casos pendientes en otros tribunales-, resultó ser el tercer rubro en importancia, con un 25% de casos. Finalmente, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría General de la República interponen el 11% de las acciones de inconstitucionalidad (gráfico 5.14).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

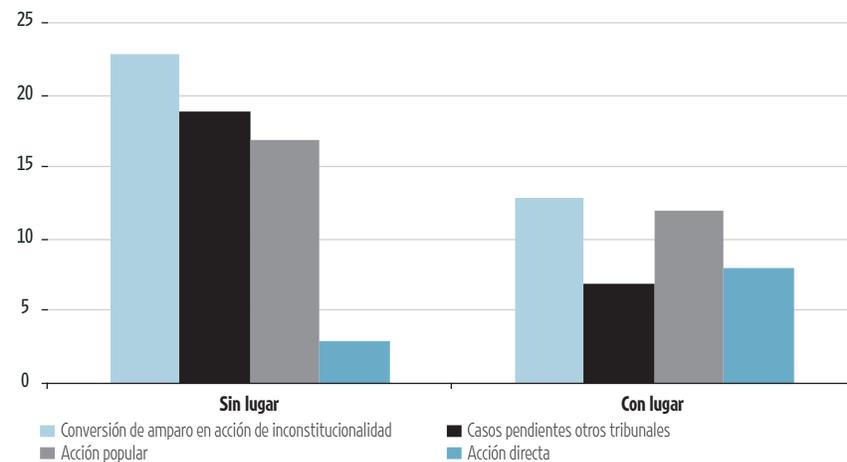
Véase Arias, 2006 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Administración de la justicia

Todos los años el *Informe Estado de la Nación* examina si en la sociedad costarricense se cumple, y el grado en que ello ocurre, la aspiración de contar con un libre acceso ciudadano a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. Esta aspiración es fundamental para la democracia, pues el estado de derecho es una condición indispensable para la tutela de los derechos de las personas y para someter al imperio de la ley a quienes ocupan cargos públicos y de representación popular (O'Donnell, 2004). Al igual que en ediciones anteriores, la información disponible permite dar seguimiento a los temas del acceso ciudadano a una justicia independiente y cumplida, pero no posibilita examinar temas más sustantivos de la justicia cumplida e igual

GRAFICO 5.14

### Resoluciones sobre acciones de inconstitucionalidad, según origen de admisión. 2002-2005



Fuente: Arias, 2006.

para todos. La investigación de estos asuntos constituye una tarea pendiente que deberá ser abordada en futuros informes.

En la presente edición el seguimiento a la aspiración sobre administración de la justicia es particularmente acotado. Esta vez la sección se enfoca en los indicadores de eficiencia relacionados con la justicia oportuna, pero sin estudiar aspectos sustantivos de carácter jurisprudencial. El énfasis recae más bien en dos materias, la justicia agraria y la contencioso-administrativa, sobre las que el Programa Estado de la Nación recibió solicitudes expresas para incorporarlas como objeto de análisis. Adicionalmente, se hace una breve mención sobre la justicia laboral, para dar seguimiento a los hallazgos consignados en el Undécimo Informe.

### Amplio acceso ciudadano a una justicia independiente

Desde la publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en 2001, el Programa Estado de la Nación ha destacado el amplio acceso ciudadano a una justicia independiente de otros poderes del Estado como una fortaleza del sistema de administración de justicia en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003, 2004 y 2005)<sup>20</sup>. Asimismo, ha señalado progresos importantes en este tema, debido a:

- La expansión del presupuesto real del que ha venido disponiendo el Poder Judicial en la última década; este es el único poder del Estado que en ese período mostró una expansión en términos reales, absolutos y per cápita (Décimo Informe);
- El establecimiento de contralorías de servicio en el Poder Judicial (Noveno Informe), como instancias donde las y los ciudadanos pueden presentar sus quejas sobre la calidad y oportunidad de los servicios (Informes Décimo y Undécimo);
- La creciente transparencia de la gestión del sistema de administración de la justicia, cuyo pivote ha sido el desarrollo del portal en Internet del Poder Judicial (Informes Noveno, Décimo y Undécimo).

En el 2005 se dieron nuevos avances en estas áreas. Se crearon once nuevas contralorías de servicios en diversos circuitos judiciales, el portal fue expandido para cubrir nuevos temas y servicios en línea, y el Poder Judicial participa activamente en la Red de Transparencia Institucional impulsada por la Defensoría de los Habitantes (véase el apartado “Gestión y representación política responsables”) (Asch, 2006).

Un indicador del acceso ciudadano a la justicia es el volumen de casos que

ingresa al Poder Judicial. Una cantidad relativamente pequeña de casos con respecto a la población indicaría que la ciudadanía recurre poco a los servicios judiciales, una señal que daría pie para investigar con mayor profundidad si la baja demanda está asociada con la existencia de barreras. Este, afortunadamente, no es el caso de Costa Rica. En el 2005 la entrada neta de casos ingresados en primera instancia se mantuvo estable en relación con el 2004: 478.883 *versus* 485.744 (una disminución leve, de 1,41%; véase el Compendio Estadístico)<sup>21</sup>. Esto refleja una alta demanda ciudadana de los servicios judiciales: en el período 2001-2005, el sistema recibió en promedio 11.094 nuevos casos anuales por cada 100.000 habitantes. Esta estabilidad, sin embargo, es el efecto agregado de comportamientos muy dispares en las distintas materias judiciales. Hay algunas que están siendo cada vez más recurridas por los habitantes y otras que, por el contrario, tienen una demanda decreciente, en relación con el crecimiento poblacional. Así, en el plazo de solo cinco años la justicia penal, la contencioso-administrativa y la constitucional han aumentado el volumen de casos

entre 25% y 30% per cápita, mientras que la laboral y la agraria experimentaron fuertes caídas (gráfico 5.15). Este comportamiento debe ser seguido con atención, para detectar otros factores que pudieran estar correlacionados.

### La garantía de justicia pronta

El análisis del cumplimiento de la justicia pronta está asociado al estudio de la eficacia y la eficiencia del sistema de administración de justicia. En el primer tema el énfasis recae en la productividad de los jueces y la duración de los litigios; en tanto que el segundo se centra en el uso de los recursos. En ambos casos este apartado plantea una aproximación general, como base para el examen en mayor profundidad, sobre tres materias seleccionadas, que se realiza en la sección siguiente. La principal conclusión es que el Poder Judicial está, en términos generales, en una situación más favorable que en el pasado para brindar un mejor servicio a la sociedad.

### Eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de

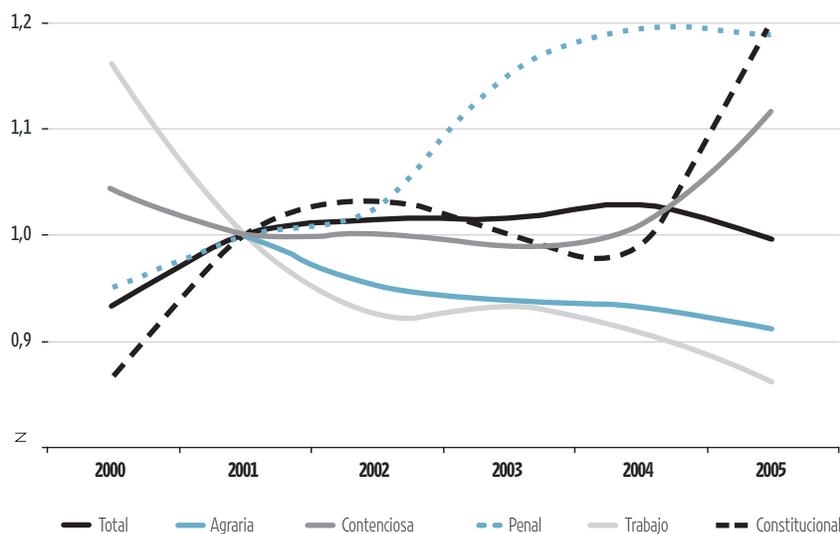
justicia con respecto a períodos anteriores. Cuando se examina los indicadores generales, se observa que el aumento en la planta de jueces ocurrido en los últimos cinco años<sup>22</sup>, combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales (véase indicador de litigiosidad en el cuadro 5.8), ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año. En efecto, se registra una mejoría notable en el indicador de casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos, lo que denota un esfuerzo más vigoroso en lo que concierne a la mora judicial. Paralelamente, la tasa de congestión en las materias de impulso del Poder Judicial (aquellas cuyo proceso no depende de la acción de las partes en litigio) ha disminuido de modo significativo en relación con los años iniciales de la década, lo mismo que los casos en trámite por juez. En contraste con el 2002, la tasa de congestión ha bajado siete puntos, sobre todo por el comportamiento reportado en las materias penal y de tránsito en 2004 y 2005. Si para el cálculo de ese indicador se hubiesen excluido estas dos materias, el descenso habría sido de un solo punto.

Sin embargo, la productividad de los jueces también se ha reducido -alcanzó el valor más bajo obtenido para este indicador en los últimos cinco años<sup>23</sup> - (cuadro 5.8), sin que se tenga todavía una explicación concreta (E: León, 2006)<sup>24</sup>.

En la mayoría de las materias se logró concluir el año con menos casos en trámite que los que existían al comenzar, salvo en las de pensiones alimentarias, contencioso-administrativa, constitucional y de violencia doméstica. Debe ponerse especial atención a lo que viene aconteciendo en las dos primeras, pues en los últimos cuatro años el circulante de ambas ha crecido en forma desmesurada (30.833 expedientes en pensiones y 21.846 en contenciosa y civil de Hacienda, para un 53% y un 69%, respectivamente), mientras que en el mismo período el aumento de casos entrados en cada una de estas materias fue de 14% y 20%, respectivamente. Cabe destacar la significativa reducción del circulante en el ámbito penal (20.963 expedientes en solo dos años),

GRAFICO 5.15

### Nuevos casos entrados en materias seleccionadas, por habitante (año 2001=100)



Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial y estimaciones y proyecciones de población 1970-2050, INEC-CCP.

aunque tal disminución se ha concentrado exclusivamente en las oficinas que integran el Ministerio Público, contrario a lo que sucede en los juzgados y tribunales penales (Solana, 2006).

### Aproximación a la eficiencia judicial

Para lograr la eficiencia de un sistema se debe procurar el cumplimiento de objetivos mediante la optimización de los recursos disponibles. En el presente Informe se realiza una primera y todavía muy genérica aproximación al tema de la eficiencia en el sistema de administración de justicia, por medio del indicador de costo del recurso humano y gastos variables por caso terminado. Por razones metodológicas en esta oportunidad no se hace una comparación temporal, por lo que la información se presenta únicamente para el año 2004, el último dato disponible en materia de costos.

La principal conclusión es que existen grandes diferencias en el costo por caso terminado entre las distintas materias del Poder Judicial. En la agraria éste es más de cinco veces superior al promedio general del sistema y entre ocho y diez veces superior al costo que exhiben materias como la penal, la penal juvenil y la contravencional. Un área que ha sido reforzada especialmente en los últimos años, la materia penal, muestra un costo inferior al promedio (cuadro 5.9). En próximas ediciones este Informe buscará, por una parte, establecer series temporales que permitan determinar la evolución de costos por materia y, por otra, avanzar en la comprensión de los factores asociados a las diferencias de costos.

### Una mirada a tres materias judiciales

En este acápite se analizan tres materias judiciales: la laboral, la contencioso-administrativa y la agraria. La justicia laboral fue objeto de un estudio minucioso el año anterior; en esa ocasión se detectó una serie de debilidades, por lo que ahora el abordaje del tema tiene un carácter de seguimiento. Por su parte, la justicia contencioso-administrativa había sido

CUADRO 5.8

#### Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2005

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005
Casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos	966	996	997	934	916
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584
Productividad <sup>a/</sup>	674	669	686	691	623
Tasa de congestión (%) <sup>b/</sup>	36,7	37,5	34,5	31,7	30,4
Litigiosidad <sup>c/</sup>	111	113	113	114	111

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

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

c/ Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: Solana, 2006.

CUADRO 5.9

#### Costo total del recurso humano y costo por caso terminado, según materia judicial. 2004

Materia	Costo total (colones corrientes) <sup>a/</sup>	Salida neta <sup>b/</sup>	Costo por caso terminado	Índice (promedio = 100)
Agraria	772.968.993	2.566	301.235	552
Pensiones alimentarias	1.272.342.990	7.106	179.052	328
Trabajo	2.738.435.451	18.208	150.397	276
Constitucional	1.582.804.607	13.709	115.457	212
Civil	5.159.252.238	48.048	107.377	197
Contenciosa	1.427.191.724	15.212	93.820	172
Familia	1.594.141.727	22.669	70.323	129
Penal	6.778.050.214	146.053	46.408	85
Penal juvenil	622.720.730	14.507	42.926	79
Violencia doméstica	1.958.010.294	49.199	39.798	73
Contravencional	1.583.962.720	47.947	33.036	61
Tránsito <sup>c/</sup>	856.709.377			
Notarial <sup>d/</sup>	187.601.139			
Costo total	26.534.192.204	486.173	54.578	100

a/ Programa presupuestario 927, "Servicio Jurisdiccional".

b/ Salida neta = casos salidos o terminados, menos incompetencias.

c/ Solo se consigna el costo total del recurso humano, pues existen diferencias metodológicas para estimar la salida neta de casos de tránsito eliminando las infracciones simples.

d/ No se dispuso de información sobre casos salidos netos en esta materia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial y Solana, 2006.

señalada en el Décimo Informe como un área crítica, y en esta oportunidad se procura registrar con mayor detalle su desempeño en los últimos años. Finalmente, la justicia agraria fue incluida en el análisis para responder a una petición expresa en tal sentido. En los tres casos se aborda el tema de la eficiencia del sistema, sin realizar un examen sustantivo sobre las resoluciones judiciales. Se trata, pues, de

una valoración acotada que, se espera, pueda servir de base para estudios de mayor profundidad.

### Justicia laboral: continúan señales preocupantes

En el *Undécimo Informe Estado de la Nación* (2005) se analizó el comportamiento del sistema de administración de justicia en la materia laboral, en la última década. Entre los aspectos que

se destacaron en ese momento estaban los siguientes:

- La administración de justicia en las oficinas de primera instancia había desmejorado en los tres años anteriores, por cuanto los casos pendientes tuvieron un incremento de 6.000 asuntos, pese a que la entrada de demandas nuevas permaneció estable.
- Había concentración de casos en las dos oficinas que atienden asuntos laborales en el Segundo Circuito Judicial de San José, pues entre ambas contaban con más de la mitad de los expedientes en trámite existentes en el país.
- Al finalizar el año 2004, el Tribunal de Menor Cuantía de ese Circuito reportaba 7.125 expedientes en trámite, cifra que equivalía al 59% del total de casos en tramitación en los juzgados de menor cuantía.
- La duración promedio para la resolución con sentencia de los juicios ordinarios en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José (31 meses y 2 semanas), venía a ser el doble de la que registraban los juzgados de igual categoría en el resto del país.

Los resultados obtenidos un año después revelan una mejoría en algunos de los puntos señalados y un empeoramiento en otros. Entre los logros cabe destacar la reducción, de 726 casos, en la cantidad de expedientes en trámite (al inicio del 2005 había 30.123 asuntos activos, y al 31 de diciembre se reportaron 29.397). No obstante, ese descenso se produjo gracias a la labor desarrollada por un solo despacho, el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José, que redujo su circulante en 2.504 expedientes<sup>25</sup>. Otro factor que incidió en la disminución del circulante en el 2005 fue que el número de demandas netas nuevas presentadas a nivel nacional, alcanzó el nivel más bajo de los últimos cinco años (18.729).

Un desempeño opuesto al anterior lo presentó el Juzgado de Trabajo del

mismo Circuito, ya que a pesar de haber recibido 339 asuntos menos que en el 2004, su número de expedientes en trámite creció en 1.287 casos. De este modo, al término del 2005 ese Juzgado tenía 10.091 expedientes activos, una cifra superior a la contabilizada en los restantes veintidós juzgados de trabajo de mayor cuantía existentes en el país (8.900)<sup>26</sup> (cuadro 5.10).

En cuanto al tiempo promedio que demoran en fallarse con sentencia los juicios ordinarios, el valor obtenido en el 2005 a nivel nacional en los juzgados de mayor cuantía fue idéntico al de 2004 (22 meses y 3 semanas). Sin embargo, en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José el promedio fue de 34 meses, que representa un aumento de dos meses y medio frente a lo reportado en el 2004. Para el resto de este bloque de juzgados la duración promedio en el trámite de este tipo de expedientes fue de 16 meses y 3 semanas, es decir, menos de la mitad de lo que demora la instancia antes citada.

#### La materia agraria en diversas velocidades

Costa Rica cuenta en la actualidad con doce juzgados encargados de atender los conflictos en materia agraria<sup>27</sup>. De ellos, nueve son especializados y tres son juzgados civiles en los que se asigna personal para conocer sobre asuntos de esta naturaleza<sup>28</sup>. Todas las provincias cuentan con dos juzgados agrarios, con excepción de Heredia, que no dispone de ninguno<sup>29</sup>. Existe un único Tribunal Agrario en el país, con sede en el Segundo Circuito Judicial de San José, para conocer en segunda instancia las resoluciones dictadas por los

jueces de primera instancia<sup>30</sup>. Con anterioridad a la creación de ese tribunal, la segunda instancia agraria era atendida por los tribunales superiores civiles. En lo que respecta a los recursos de casación y revisión, la competencia recae en la Sala Primera, dependencia que además conoce asuntos de las áreas civil y contencioso-administrativa.

La materia agraria es la que aporta el menor número de casos nuevos cada año: durante el quinquenio 2001-2005 su valor osciló entre 3.000 y 3.100 expedientes si se considera la entrada total, y entre 2.800 y 2.900 si se toma en cuenta solo la entrada neta (véase Compendio Estadístico). Los juzgados agrarios pueden ser clasificados en distintos grupos según su volumen de actividad; los de San Carlos y Liberia son los que han atendido más casos en los últimos años<sup>31</sup> (cuadro 5.11).

La demanda más usual en este ámbito es la información posesoria, que representa la tercera parte de la entrada, aproximadamente mil casos por año. Le siguen los juicios ordinarios y los ejecutivos simples, con 15% y 14% respectivamente, y luego los interdictos y los ejecutivos hipotecarios, con 11% cada uno. Cabe destacar que en el 2005 por tercer año consecutivo se registró una disminución en la cantidad de ejecutivos hipotecarios y prendarios (Solana, 2006).

Los juzgados agrarios de Liberia y San Carlos son, como ya se indicó, los despachos que reciben más asuntos. Sin embargo, más adelante se verá que esta situación se debe a la fuerte incidencia que tienen los juicios ejecutivos en ambas dependencias: en Liberia representan la mitad de los casos entrados y

CUADRO 5.10

#### Movimientos ocurridos en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. 2004-2005

Variable	2004	2005	Variación absoluta
Casos activos al iniciar	8.331	8.804	473
Casos entrados	4.411	4.072	-339
Casos terminados	4.365	3.099	-1.266
Sentencias dictadas	2.760	2.201	-559
Casos activos al concluir	8.804	10.091	1.287

Fuente: Solana, 2006.

en San Carlos el 40%. En los juzgados agrarios de Santa Cruz y Pococí la principal fuente de ingreso son las informaciones posesorias, las cuales abarcan el 62% de la entrada en Santa Cruz y el 38% en Pococí (cuadro 5.12).

La duración promedio de los juicios ordinarios agrarios, hasta que se dicta la sentencia, es de 31 meses y 2 semanas (más de dos años y medio). No obstante, existen sustanciales diferencias entre los juzgados. Recientemente el Tribunal Agrario solicitó a estas instancias la remisión de un listado en el que detallaran todos los juicios ordinarios en los que dictaron sentencia en el año 2005, incluyendo las resoluciones de conciliación. Todos los despachos, excepto el Juzgado de Pérez Zeledón, suministraron esa información. Si se reúne en un solo grupo a los juzgados de más reciente creación, los cuales tienen en común el trabajar con el Sistema de Gestión<sup>32</sup> (Goicoechea, Alajuela y Cartago), la duración promedio de los juicios es de 45 meses y 2 semanas. En cambio, para el grupo formado por los juzgados de mayor antigüedad (San Carlos, Liberia, Limón, Pococí, Corredores y Santa Cruz) la duración es de 28 meses y 1 semana. En el caso de las oficinas que no son juzgados específicos (Turrialba y Puntarenas) los promedios resultan muy distintos: 18 meses y 1 semana para el primero, y 45 meses y 3 semanas para el segundo.

En el Tribunal Agrario, que conoce los asuntos en segunda instancia, la cantidad de casos entrados mostró ligeras variaciones entre 2001 y 2004, pero presentó un moderado incremento en el 2005 (152 casos más que el año anterior), que hizo que por primera vez la entrada global de esta oficina traspasara la barrera de los mil expedientes ingresados<sup>33</sup>. La entrada neta del Tribunal, que se obtiene al restar al total de casos entrados los asuntos ingresados para establecer competencia, fue de 692 expedientes, volumen que no ha experimentado variación desde el 2002. El alza en el número de asuntos ingresados incidió también para que los casos terminados y las resoluciones de fondo dictadas presentaran los valores más altos del último

CUADRO 5.11

### Casos entrados en los juzgados agrarios, por nivel de actividad. 2001-2005

		Juzgados					
Más bajo nivel de actividad	Segundo nivel más bajo de actividad	Segundo nivel más alto de actividad	Más alto nivel de actividad				
Turrialba	458	Limón	1.088	Corredores	1.306	San Carlos	2.350
Pérez Zeledón	640	Cartago	1.143	Pococí	1.355	Liberia	2.451
Puntarenas	697	Goicoechea	1.172	Santa Cruz	1.355		
		Alajuela	1.179				

Fuente: Solana, 2006.

CUADRO 5.12

### Casos entrados por tipo de juicio, según juzgado agrario. 2001-2005

(porcentajes)

Información posesoria	Ejecutivo	Ordinario	Interdictos
Santa Cruz 62	Liberia 50	Limón 30	Limón 24
Puntarenas 52	San Carlos 40	Pococí 26	Puntarenas 16
Alajuela 47	Turrialba 38	Corredores 20	Corredores 12
Limón 12	Limón 8	Turrialba 9	Cartago 6

Fuente: Solana, 2006.

quinquenio<sup>34</sup>. El año 2005 cerró con 447 expedientes activos, cifra que es la segunda más alta que se ha reportado desde el año 2001 y superior en 200 casos a la de esa fecha.

A diferencia de lo que sucede en los juzgados de primera instancia, donde las informaciones posesorias son por mucho los asuntos más comunes, en los de segunda instancia predominan los juicios ordinarios, que representan la tercera parte del total de casos que llegan en apelación, y en segundo lugar se ubican las informaciones posesorias, con un 17%. Estos resultados permiten concluir que, aproximadamente, por cada siete informaciones posesorias ingresadas en primera instancia se interpone una apelación en segunda instancia, mientras que en los juicios ordinarios la relación es mucho más alta (por cada tres ordinarios presentados en primera instancia llegan dos apelaciones en segunda instancia). La clasificación de las resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal revela que se confirma el 62% de los fallos apelados, en tanto que

un 26% se revoca y un 12% se anula. Los registros de los últimos dos años muestran un aumento excesivo de anulaciones, cuyo volumen se cuadruplicó en ese lapso (27 en el 2003 y 111 en el 2005). Este notable crecimiento puede estar reflejando problemas de calidad en la justicia que se imparte en primera instancia. Finalmente, la duración promedio obtenida en el 2005 para las apelaciones votadas por el fondo en los juicios ordinarios (112) y en las informaciones posesorias (67) fue de 11 y 8 meses, respectivamente<sup>35</sup>. No se tiene certeza sobre los motivos de este comportamiento.

Desde el año 2002 la entrada neta<sup>36</sup> en materia agraria de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia se ha mantenido estable entre 40 y 47 expedientes por año. Las resoluciones de fondo muestran un volumen bajo (entre 17 y 28 por año), pero acorde con la entrada de casos. El desglose de esas resoluciones indica un mayor porcentaje de fallos confirmatorios que el registrado en el Tribunal Agrario

(82% versus 62%), mientras que solo en uno de cada siete recursos se revoca la sentencia dictada en segunda instancia. En el 2005 la duración promedio de los recursos de casación agraria votados por la Sala fue de 12 meses y 2 semanas, o sea, tres meses más que el período anterior. La evolución anual de esta variable no refleja una tendencia definida, pues aumenta en un año y disminuye en el siguiente. Sin embargo, en cuatro de los últimos cinco años esa duración ha sido superior a doce meses.

### Rezagos en el desempeño de lo contencioso-administrativo

En el Décimo Informe se señaló a la jurisdicción contencioso-administrativa como un área crítica en la administración de justicia. Además se mencionó que la lentitud en este ámbito ha tenido como consecuencia que se sustituya esa vía por la constitucional, a fin de obtener resoluciones más expeditas y definitivas. El análisis que aquí se realiza documenta que, en efecto, esta materia sigue siendo una debilidad del sistema.

La jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra establecida en el artículo 49 de la Constitución Política y tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa

del Estado, sus instituciones y toda otra entidad de Derecho Público. El trámite en esta materia se rige actualmente por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vigente desde 1966. Las oficinas competentes en primera instancia son dos, ambas ubicadas en el Segundo Circuito Judicial de San José: el Juzgado Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda y el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios<sup>37</sup>. La segunda instancia está a cargo del Tribunal Contencioso-Administrativo, localizado en el mismo circuito, el cual además es competente en varios tipos de procesos especiales (juicios tributarios, licitaciones, separación de director de institución autónoma, etc.). Los recursos de casación son de conocimiento de la Sala Primera de la Corte, la cual también atiende los recursos presentados en materia civil y agraria.

El “megadespacho” de primera instancia inició funciones con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al término del 2005 reportó 4.390 expedientes, lo que implica un aumento porcentual del 90%, a pesar de que para ese año el número de jueces que integraban el Juzgado ascendía a catorce<sup>38</sup>. No es válido argumentar que el

incremento de expedientes activos se debió a una mayor cantidad de casos ingresados, pues entre 1997 y 2000 el promedio de entrada fue de 1.548 casos por año, en tanto que de 2001 a 2005 ese promedio resultó ligeramente inferior (1.458), o sea, unos 120 expedientes por mes (Solana, 2006).

Durante el último quinquenio, el 83% de los expedientes ingresados al Juzgado se ha relacionado con dos tipos de juicios: ordinarios (61%) y ejecuciones de sentencia (22%). El 17% restante está conformado por una amplia gama de casos cuya participación porcentual, en forma individual, no llega al 4%. Entre ellos destacan las expropiaciones, los interdictos, las informaciones posesorias y las informaciones *ad perpetuam*. El balance registrado por este Juzgado en el 2005 muestra que su circulante creció en 209 asuntos, por quinto año consecutivo, a pesar de que hubo una disminución en los casos entrados. La causa de ese aumento es la reducción tanto de casos terminados como de sentencias dictadas, en relación con el 2004 (cuadro 5.13).

Al análisis anterior debe agregarse que los casos entrados en segunda instancia, provenientes del Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, también presentaron un descenso importante: de 1.016 casos recibidos en el 2004 se pasó a 870 en el 2005. No es posible saber si con el transcurso de los años ha aumentado o disminuido el tiempo promedio que tardan en fallarse con sentencia los juicios en el Juzgado Contencioso, ya que no existen estadísticas al respecto. Un listado de las sentencias dictadas en el 2005 en juicios ordinarios y de ejecución de sentencia, que abarcan el 83% de los casos entrados en esta instancia, incluye 303 juicios ordinarios y 205 ejecuciones de sentencia (cuadro 5.14)<sup>39</sup>. De acuerdo con esta información, un juicio ordinario en que se dictó sentencia en el 2005 tuvo una duración promedio ligeramente superior a cuatro años, entre la fecha en que el expediente ingresó al sistema judicial y el momento en que el Juzgado lo falló. En los casos de ejecución de sentencia el promedio fue mucho menor (un año y diez meses)<sup>40</sup>.

#### RECUADRO 5.7

### Comentario de autoridades judiciales sobre el desempeño del sistema en materia agraria

Las autoridades del Poder Judicial consideran que el desempeño de las instancias encargadas de la materia agraria podría estar siendo afectado por diversos factores internos y externos al sistema de administración de justicia. El rendimiento es influido por la deficiente preparación de las y los abogados, las prácticas dilatorias de las partes, la interposición de acciones de inconstitucionalidad, las condiciones climáticas y los fenómenos de la naturaleza, que en ocasiones impiden llegar al lugar del juicio.

En el caso de los factores internos, se señala la falta de recursos (poco personal auxiliar y escasez de vehículos) para el traslado al lugar donde debe realizarse el juicio, los atrasos en la evacuación de la prueba

pericial y en los trámites que implican la participación u obtención de vistos buenos de entes estatales como el IDA y la Procuraduría General de la República. Además, a criterio de las autoridades judiciales, el procedimiento de solución de conflictos de competencia territorial y material ocasiona problemas adicionales. La Ley de Jurisdicción Agraria dispone que, cada vez que se planteen conflictos de competencia (ya sea por iniciativa del juez o de las partes), los asuntos deben remitirse al Tribunal Agrario en San José, para que éste resuelva. El traslado del expediente de las distintas zonas rurales al Tribunal y viceversa, causa retrasos importantes.

Fuente: Escoto, 2006.

En el año 2004 el 80% de los casos fueron demandas presentadas contra entidades públicas y en el 20% restante el sector público fungió como actor. En el 2005 ocurrió un cambio significativo, pues las demandas contra el sector público representaron el 67% y el otro 33% correspondió a acciones iniciadas desde ese sector (gráfico 5.16). Este cambio porcentual fue producto de un notable incremento en los juicios ordinarios por lesividad en los cuales el Estado es el actor. De los 185 juicios en que las municipalidades aparecen como demandadas en estos dos años, 103 (56%) son a juicios ordinarios, 64 (35%) ejecuciones de sentencia y 18 corresponden a otros tipos de procesos, entre los que destacan 11 interdictos (6%). Las municipalidades con mayor número de causas en su contra fueron San José (30), Goicoechea (11) y Heredia (8).

Como se mencionó, el Tribunal Contencioso-Administrativo es el encargado de conocer los asuntos en segunda instancia<sup>41</sup>. El volumen de los casos entrados en este Tribunal durante el quinquenio 2001-2005 no siguió una tendencia definida, aunque en los últimos tres años hubo mayor estabilidad, no solo en lo referente a los casos entrados sino también en el resto de las variables consideradas (casos terminados, resoluciones de fondo y expedientes activos al concluir el año), como consecuencia de la creación del Tribunal Registral Administrativo<sup>42</sup>. El mayor contingente de casos ingresados corresponde a apelaciones de resoluciones dictadas en juicios ordinarios, con un 29%; le siguen las apelaciones de acuerdos municipales (16%), las apelaciones de resoluciones en ejecuciones de sentencia (13%) y los juicios tributarios (7%). La cantidad de casos en trámite al concluir el año 2005 (807 expedientes) no mostró cambios importantes con respecto a 2003 e incluso fue idéntica a la reportada al inicio del 2001. Esta estabilidad contrasta con lo que acontece en el Juzgado Contencioso, oficina que viene aumentando su circulante año tras año.

Las resoluciones de fondo dictadas anualmente desde el 2003 apenas han variado, y registran un promedio de 664 por año. Sin embargo, dado que en

CUADRO 5.13

**Movimientos ocurridos en el Juzgado Contencioso-Administrativo. 2004-2005**

Variable	2004	2005	Variación absoluta
Casos activos al iniciar	3.864	4.181	317
Casos entrados	1.613	1.399	-214
Casos terminados	1.084	983	-101
Sentencias dictadas	1.169	1.066	-103
Autosentencias	181	188	7
Casos activos al concluir	4.181	4.390	209

Fuente: Solana, 2006.

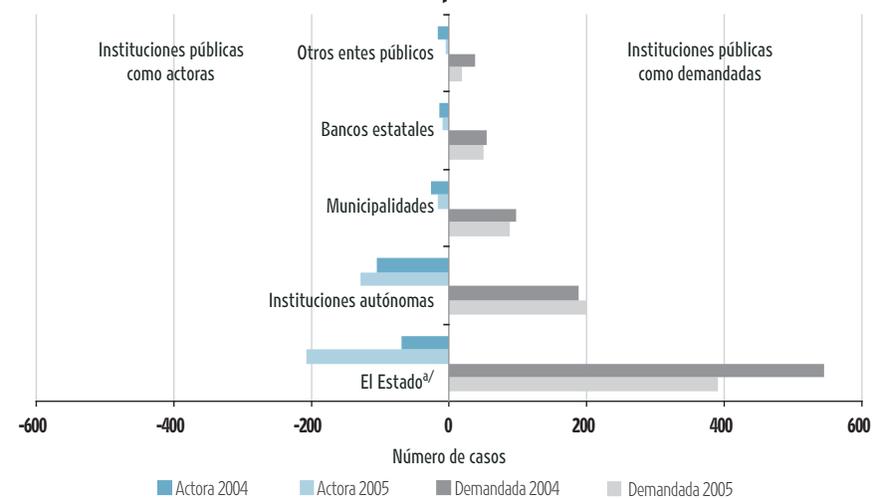
CUADRO 5.14

**Sentencias dictadas en el Juzgado Contencioso-Administrativo y duración promedio, según tipo de juicio. 2005**

Tipo de juicio	Sentencias	Duración promedio	Duración mediana
Ordinario	303	49 meses 1 semana	39 meses 2 semanas
Ejecución de sentencia	205	22 meses 0 semanas	15 meses 1 semana

Fuente: Solana, 2006.

GRAFICO 5.16

**Instituciones públicas como actoras y demandadas en juicios contencioso-administrativos de primera instancia**

Nota: El eje negativo tiene como único propósito ofrecer una mejor representación gráfica.

a/ El Estado: Poder Ejecutivo representado en juicio por la Procuraduría General de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2006.

el 2003 solo trabajaban tres secciones, se concluye que el rendimiento de los jueces que las integraban disminuyó con la entrada en funciones de una nueva sección, pues el número de resoluciones apenas varió, a pesar de que en los años 2004 y 2005 hubo tres jueces adicionales. El detalle por tipo de voto

durante el último quinquenio revela que en el 60% de ellos se confirmó la resolución recurrida, en un 22% se revocó, en un 7% se modificó y en el 11% restante se anuló. Estas proporciones son similares a las obtenidas en el Tribunal Agrario. Las anulaciones dictadas por el Tribunal Contencioso prácticamente

se han triplicado en los últimos años (en términos proporcionales), lo que podría interpretarse como una falla de los jueces de primera instancia al dictar sus sentencias (cuadro 5.15).

Para los últimos tres años, la duración promedio de los votos de fondo dictados por el Tribunal fue de aproximadamente seis meses, valor que registra diferencias significativas según el tipo de caso fallado. Una apelación a un juicio ordinario tardó en promedio 7 meses en el 2005, una ejecución de sentencia tardó 4 meses y las apelaciones de acuerdos municipales se resolvieron en promedio casi nueve meses después de planteadas; el valor máximo correspondió a los juicios tributarios: casi 30 meses. La larga duración en estos últimos casos se debe a que los expedientes ingresan directamente al Tribunal, el cual debe encargarse de toda la tramitación antes de que queden listos para sentencia.

La entrada neta en la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia para la materia contenciosa, el más alto nivel jurisdiccional, fue en el año 2005 muy superior a la recibida a inicios de la década. La tendencia al incremento en la entrada exigió de la Sala un mayor esfuerzo en su desempeño, lo cual quedó plasmado en la cantidad de resoluciones de fondo dictadas en esta materia, que pasó de 68 en los años 2001 y 2002, a 107 en el 2005 (un incremento del 57%). Como consecuencia, el número de expedientes en trámite reportados por la Sala al final de cada año del período 2001-2005 casi no ha variado, pues su máximo valor ha sido de 103 (2004) y el mínimo 85 (2005)<sup>43</sup>.

El Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley 8508, de 24 de abril de 2006) que entrará en vigor el 1 de enero de 2008, además de un sinnúmero de cambios que reforzarán esa jurisdicción, en su artículo 31 estipula que el agotamiento de la vía administrativa es facultativo. Este numeral resulta congruente con la resolución 3669-06, del 15 de marzo del 2006, de la Sala Constitucional; mediante este fallo se anuló la obligación de agotar la vía administrativa para plantear un proceso contencioso-administrativo contra el Estado ante el Poder Judicial, excepto

CUADRO 5.15

### Resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo, según tipo. 2001-2005

(porcentajes)

Tipo de resolución	Año					Total
	2001	2002	2003	2004	2005	
Total de sentencias	1.076	919	634	662	660	3.951
Confirmatoria	61	61	62	58	57	60
Revocatoria	25	23	18	20	19	22
Modificatoria	7	9	7	8	6	7
Anulación	7	7	13	15	18	11

Fuente: Solana, 2006.

en dos casos relacionados con el agotamiento preceptivo impuesto por el texto constitucional, a saber: a) el numeral 173 de la Constitución Política, respecto a los acuerdos municipales, que en el párrafo 2 establece que, si no es revocado o reformado el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente, y b) el numeral 174, también de la Carta Magna, en cuanto le reserva a la Contraloría General de la República la jerarquía impropia de los actos administrativos dictados en materia de contratación administrativa.

### Delitos contra la función pública: sin mayores cambios

En vista de la importancia que tuvieron en el 2004 los escándalos de corrupción que involucraron a tres expresidentes de la República y a altos funcionarios y exfuncionarios públicos, en el presente Informe se da seguimiento al desempeño del Poder Judicial en la atención de denuncias por incumplimiento de deberes en la función pública. En primer lugar es oportuno indicar que, al momento de redactar este capítulo, ninguno de los casos relacionados con aquellos escándalos había sido elevado a juicio, pues la fase de instrucción ha resultado particularmente compleja. En segundo lugar, cabe mencionar que en los últimos tres años la actividad de la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción se ha incrementado moderadamente (cuadro 5.16). No se han registrado modificaciones

significativas en la cantidad de casos terminados al concluir el año, aunque sí en el porcentaje de condenatoria, que ha disminuido notablemente.

### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Gestión y representación política responsables

En la democracia costarricense los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un carácter representativo. A lo largo de los años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a la capacidad del Parlamento para ejercer una representación política responsable ante la ciudadanía. En esta ocasión se introduce por primera vez un análisis sobre la gestión del Poder Ejecutivo, procurando así solventar un vacío en este tema.

Durante el 2005 hubo severas debilidades en el ejercicio de la gestión y la representación política responsables. El Poder Legislativo fue poco eficaz en la deliberación de leyes sustantivas para el desarrollo humano. Al igual que en años anteriores, una buena parte de la legislación aprobada fue de índole administrativa y, nuevamente, no se logró efectuar cambios en los procedimientos internos para dinamizar el trabajo parlamentario. Por su parte, el Poder Ejecutivo se caracterizó por su falta de iniciativa, poca capacidad para articular una agenda pública y contradicciones en temas trascendentales para el país.

CUADRO 5.16

### Casos ingresados a la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción, por denuncias contra los deberes de la función pública. 2003-2005

Rubro	2003	2004	2005
Total de denuncias penales por acciones contra los deberes de la función pública	1.684	1.774	1.643
Denuncias contra los deberes de la función pública excluyendo abuso de autoridad y otros <sup>a/</sup>	519	587	597
Índice casos entrados (2003=100)	100	113	115
Casos terminados al concluir el año	64	73	58
Porcentaje de casos terminados/casos ingresados sin abuso de autoridad y otros	12,3	12,4	9,7
Total de personas sentenciadas	107	115	108
Porcentaje de condenatoria	37,4	34,8	26,9

a/ El propósito es distinguir los casos relacionados con tipos penales que se asocian más directamente a posibles actos corruptos: total de casos menos abuso de autoridad, nombramiento ilegal y denegación de auxilio.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Poder Judicial.

#### Parlamento poco eficaz

La actividad legislativa, es uno de los aspectos de mayor relevancia para el desarrollo político de las sociedades contemporáneas. Los parlamentos son los espacios institucionales más importantes de las democracias modernas y, en esa medida, el epicentro del debate político sobre la convivencia social. Si la representación política se ejerce de modo responsable, las formas en que los legisladores resuelven los conflictos y llegan a acuerdos pueden traducirse en un proyecto democrático para la sociedad. En el caso costarricense, la percepción de que la Asamblea Legislativa vive un *impasse* motivó que en esta edición del Informe se analizara, además de las acostumbradas series sobre producción de leyes y control político, el tema de la negociación y la dinámica parlamentarias, en un Congreso integrado de manera pluripartidista. Esta dinámica interna particular está asociada a las negociaciones políticas entre las fracciones y, por otro lado, a la relación de esos procesos con el soporte reglamentario y jurídico del Parlamento.

#### Disidencia debilitó fracciones parlamentarias

La articulación del Directorio Legislativo y la agenda parlamentaria durante el cuatrienio 2002-2006 se

caracterizó por la enorme volatilidad de las fracciones políticas, por un claro debilitamiento de las líneas de partido y por una fuerte disidencia a lo interno de las agrupaciones políticas (Programa Estado de la Nación, 2005).

Todas las bancadas que asumieron funciones en el 2002, sin excepción, sufrieron situaciones de disidencia que dieron origen a nuevos partidos y curules independientes. Esta fragmentación política se tradujo en negociaciones políticas que se materializaron en la conformación de directorios pluripartidistas, debido a que ninguna fracción tenía los 29 votos necesarios para “amarrar” su configuración. En el 2005 la principal novedad fue que, a diferencia de los tres años anteriores, se rompió la cohabitación entre el PUSC y el ML en la composición del Directorio Legislativo<sup>44</sup>.

#### Acuerdos legislativos no logran dinamizar el Congreso

La Asamblea Legislativa tiene la potestad de dictar su propio gobierno. De acuerdo con la aspiración de gestión y representación política responsables, se espera que el funcionamiento interno del Congreso se ajuste a normas democráticas, que respeten los derechos y libertades de las y los diputados y posibiliten la formación de mayorías. En este sentido, el Undécimo Informe

señaló una importante limitación del Reglamento Interno de la Asamblea, que permite a minorías parlamentarias bloquear el trabajo legislativo.

La búsqueda de acuerdos constituye una competencia básica en la tarea parlamentaria. La Asamblea emitió un total de 104 acuerdos legislativos, distribuidos entre sus tres órganos de deliberación y aprobación de leyes, en el período comprendido entre el 1 de marzo del 2005 y el 20 abril del 2006<sup>45</sup>. Lo más importante fue la adición del artículo 208 bis del Reglamento Interno, aprobada el 8 de marzo del 2005, que limitó los recursos en manos de las y los diputados para bloquear ciertas iniciativas de ley. Aparte de esta reforma, se puede afirmar que el Congreso no modificó sus reglas de funcionamiento interno.

Casi todos los acuerdos de Plenario tuvieron un carácter administrativo. Alrededor del 44% de ellos correspondió a permisos de atraque, sobrevuelo y otros, asuntos que si bien en ocasiones generan intensos debates, en su mayoría operan por inercia reglamentaria, al tenor del artículo 121, inciso 5, de la Constitución Política. Esto es así porque la mayor parte de las autorizaciones está asociada al tránsito normal de naves extranjeras, acuáticas y aéreas, por el espacio territorial aéreo y marítimo del país<sup>46</sup>, que no pone en riesgo de manera sustantiva la seguridad nacional (cuadro 5.17).

Las resoluciones de la Presidencia del Directorio, contempladas en el artículo 27, inciso 4, del Reglamento Legislativo, fueron el instrumento procedimental para hacer avanzar, a fuerza de unilateralidad interpretativa, la discusión parlamentaria. En el período constitucional 2002-2006, la Presidencia dictó 51 resoluciones. De ellas, un 43,1% tuvo que ver con la definición de reglas para articular los debates y las votaciones, seguido por los trámites simples, con 19,6%, y los trámites para regular los nombramientos, con 17,6%. En la tercera legislatura (2004-2005), las reglas para articular el debate representaron el 54% del total de las resoluciones, lo que parece confirmar su fuerza expansiva en ausencia de reformas reglamentarias y en un contexto pluripartidista. En la cuarta

legislatura (2005-2006) la tendencia se mantuvo: la regulación del debate siguió a la cabeza, seguida del tema de los nombramientos, tal como había ocurrido el año anterior (cuadro 5.18).

La reforma al Reglamento (artículo 208 bis<sup>47</sup>) generó la esperanza de aligerar el trámite de proyectos de cierta complejidad, pues se suponía que iba a atenuar la maraña normativa que ha vuelto muy inflexible el proceso legislativo, por haber sido diseñado para un sistema bipartidista que no corresponde con el carácter multipartidista del Congreso actual. Sin embargo, su primera aplicación no logró ese cometido. El artículo 208 bis fue “inaugurado” con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (expediente n° 15.516). Este iba a ser el primer laboratorio de observación de la “vía rápida”, que coincidió justamente con el proyecto más relevante que impulsó la Administración Pacheco de la Espriella durante todo el cuatrienio. Luego del *impasse* electoral, en febrero del 2006 (sesión 128) se aprobó la iniciativa en primer debate; en marzo el proyecto fue consultado a la Sala Constitucional, la que mediante resolución 2006-3671 lo declaró inconstitucional, alegando vicios procedimentales en la aplicación del artículo 208 bis, el imperio de la mayoría calificada para su aprobación, la no realización de ciertas consultas obligatorias a instituciones autónomas, la desproporción del plazo para que la Comisión Especial de Pacto Fiscal dictaminara y las resoluciones del Presidente de la Comisión. El proyecto naufragó, pues, en el procedimiento empleado.

Otro tema que merece comentario es el relativo a la negociación y los acuerdos políticos de que fue objeto el sistema de nombramientos de la Asamblea Legislativa. Durante la legislatura 2005-2006 hubo varios trámites de este tipo que incluyeron a magistrados propietarios y suplentes, ratificaciones de nombramientos del Poder Ejecutivo y, los más importantes, las jerarcas de la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes. Los procesos decisivos más disputados, tanto en Comisión como en Plenario, fueron estos últimos. La designación de la nueva Contralora

CUADRO 5.17

### Acuerdos legislativos, según órgano de decisión. Marzo de 2005 a abril de 2006<sup>a/</sup>

Categorías	Plenario	Directorio	Presidencia
Reforma al Reglamento <sup>b/</sup>	1		
Conformación e integración de comisiones	6	1	3
Permisos de atraques, sobrevuelos, etc.	23		
Nombramientos de magistrados <sup>c/</sup>	8		
Otros nombramientos <sup>d/</sup>	6		
Declaratorias de períodos legislativos	8		
Benemeritazgos	1		
Sustituciones y permutas			3
Autorización de viajes		36	
Reglamentos administrativos <sup>e/</sup>		8	
Total	53	45	6
Porcentaje del total	51,0	43,3	5,7

a/ Se toma como inicio el día 8 de marzo del 2005.

b/ Se trata de la adición del artículo 208 bis al Reglamento Interno.

c/ Dos propietarios, tres suplentes y tres reelecciones.

d/ Contralora, Defensora, Defensor Adjunto y tres ratificaciones del Poder Ejecutivo.

e/ Se dictaron cuatro reglamentos (licores, equipos de cómputo, visitantes y horas extra).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Información Legislativa.

CUADRO 5.18

### Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa. Mayo del 2002 a noviembre de 2005

Categorías	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Total	
	legislatura	legislatura	legislatura	legislatura	Absoluto	Porcentaje
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto		
Uso de la palabra	1	2	0	0	3	5,9
Reglas para articular debates <sup>a/</sup>	2	2	13	5	22	43,1
Trámites simples <sup>b/</sup>	2	1	5	2	10	19,6
Plazos de comisiones	0	4	0	0	4	7,8
Interpretaciones varias (explícitas)	0	1	0	1	2	3,9
Nombramientos (procedimientos)	0	0	6	3	9	17,6
Apelaciones	0	1	0	0	1	1,9
Totales	5	11	24	11	51	100,0

a/ Trámites sobre mociones de revisión, posposición, reiteración, orden, censura y votaciones.

b/ Levantar sesión, finalizar asuntos, recesos, sustituciones, permisos.

Fuente: Elaboración propia, con información del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

requirió 87 días, la de la Defensora 98 y la del Defensor Adjunto 30 (Zúñiga, 2006).

### Una producción legislativa sin sustancia

Durante el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234

leyes, de las cuales el 28,6% fue presentado por el Ejecutivo y el 71,4% por el Legislativo, aunque debe hacerse la salvedad de que muchos proyectos del Gobierno se tramitan por medio de legisladores de la bancada oficialista, quienes en el lapso bajo análisis propusieron el 30,8% de las leyes

aprobadas<sup>48</sup>. Desde el punto de vista histórico, es importante señalar que la producción descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, pues en ese cuatrienio se promulgaron 477 leyes. Según datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, en relación con la legislatura 2004-2005, en la cuarta y última (2005-2006) se produjo más del doble (67 leyes en comparación con 30 del período anterior). En lo que concierne a proyectos, durante el período constitucional considerado la Asamblea Legislativa recibió un total de 1.489 expedientes<sup>49</sup>, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes. El número de expedientes tramitados durante la última legislatura, en términos de dictámenes aprobados e informes de mociones (vía artículo 137), fue de 800, es decir, de cada 100 iniciativas propuestas, 54 fueron dictaminadas.

El Plenario sigue siendo, en contraste con las Comisiones Plenas, la entidad más dinámica, pues el 74,8% de las leyes se aprobó allí (cuadro 5.19). Comparativamente, la inercia de las Comisiones Plenas -que se crearon

para drenar la sobrecarga funcional del Plenario- queda demostrada por la agudización de la brecha entre ambas instancias en la última legislatura: las tres Comisiones solo aprobaron 5 proyectos de los 68 sometidos a su consideración, apenas un 7,5% del total<sup>50</sup>. El 62% de las leyes promulgadas por todos los órganos decisorios del Congreso en el período 2005-2006 fueron “nuevas”, un 24,8% correspondió a reformas a otras leyes, un 11,5% a convenios y un 0,4% a derogaciones. Casi la mitad de las reformas a otras leyes fueron autorizaciones relativas a inmuebles (donaciones, segregaciones, etc.), que son trámites de carácter administrativo o procedimental.

Cuando se analizan las leyes relevantes es posible constatar que en el país se está legislando con la aquiescencia de la Sala Constitucional. Durante la cuarta legislatura, en promedio, el 53% de los proyectos sustantivos aprobados por la Asamblea requirió dictamen de la Sala Constitucional (Zúñiga, 2006). Aquí son varias las cuestiones de fondo que entran en juego, desde la utilización del procedimiento para retrasar la promulgación de una ley, hasta la resolución de un desacuerdo estrictamente

político en un espacio no parlamentario (judicial). De continuar esta tendencia en los próximos años, podría estarse en presencia de una redefinición profunda del sistema político costarricense. En términos del reconocimiento de derechos y la provisión de financiamiento para la aplicación de la normativa emitida por la Asamblea Legislativa, es importante resaltar que 41 de las leyes aprobadas en este ámbito conceden algún tipo de derechos, amplían los existentes o generan nuevas obligaciones para el Estado; sin embargo, solo en 15 de ellas (cerca de una tercera parte) se estipulan fuentes de financiamiento (sean recursos nuevos o la reutilización de los existentes) (cuadro 5.20).

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN PARLAMENTARIA

Véase Zúñiga, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aporte especial: Legisladores y representación política

Como se comentó en el apartado anterior, la función de representación política que ejercen los diputados y diputadas es de enorme importancia en un sistema democrático. Una mala

CUADRO 5.19

#### Aprobación de leyes durante el cuatrienio constitucional de mayo de 2002 a abril de 2006, por categorías

Categorías	Primera legislatura		Segunda legislatura		Tercera legislatura		Cuarta legislatura		Total	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<b>Órgano</b>	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Plenario	61	81,3	39	62,9	13	43,3	62	92,5	175	74,8
Comisión Plena Primera	7	9,3	9	14,5	3	10,0	1	1,5	20	8,5
Comisión Plena Segunda	3	4,0	6	9,7	8	26,7	1	1,5	18	7,7
Comisión Plena Tercera	4	5,3	8	12,9	6	20,0	3	4,5	21	9,0
<b>Área</b>	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Gobierno y Administración	38	50,7	40	64,5	10	33,3	41	61,2	129	55,1
Asuntos Económicos	13	17,3	7	11,3	7	23,3	16	23,9	43	18,4
Asuntos Sociales	8	10,7	8	12,9	7	23,3	7	10,4	30	12,8
Relaciones Internacionales	15	20,0	7	11,3	3	10,0	2	3,0	27	11,5
Asuntos Ambientales	1	1,3	0	0,0	3	10,0	1	1,5	5	2,1
<b>Tipo de ley</b>	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Nuevas	44	58,7	40	64,5	13	43,3	51	76,1	148	63,2
Reformas a otras leyes	16	36,4	15	24,2	13	43,3	14	20,9	58	24,8
Convenios	15	93,8	7	11,3	3	10,0	2	3,0	27	11,5
Derogaciones	0	0,0	0	0,0	1	3,3	0	0,0	1	0,4

Fuente: Zúñiga, 2006, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

gestión de la representación, o severos incumplimientos de ésta, influyen negativamente en la observancia del principio de representación. Este aspecto adquiere una especial relevancia en la situación particular que vive el sistema político costarricense, caracterizada por frágiles vínculos entre representantes y representados. En esta oportunidad, el *Informe Estado de la Nación* aborda la percepción de los legisladores sobre su función como representantes políticos de la ciudadanía y la frecuencia con la que mantienen contactos con el resto de autoridades políticas.

Un estudio realizado entre las y los legisladores del período 2002-2006 permite afirmar que, para ellos, la representación política está asociada a la aprobación de leyes que la ciudadanía considera prioritarias, el cumplimiento de las ofertas de campaña y la solución de problemas concretos del electorado. Otros aspectos, como la representación de sectores excluidos, la dotación de recursos para las comunidades y el control político sobre las instituciones públicas no están vinculados al cumplimiento del mandato para el cual fueron electos. Uno de cada tres diputados consultados (32%) es partícipe de la idea de que su rol, como representante de la ciudadanía en el Congreso, es promover leyes relacionadas con las prioridades señaladas por la opinión pública. Le siguen en importancia la ejecución del programa partidario y la solución de problemas específicos, ambas con el 21% de las menciones. Sobresale la baja identificación de la función de control político como parte de las obligaciones parlamentarias (cuadro 5.21).

Por otra parte, las y los legisladores mantienen una intensa agenda de contactos con autoridades políticas y organizaciones de la sociedad civil. La frecuencia con que cultivan estos vínculos depende del cargo o tipo de organización. Los contactos más asiduos (semanales) se dan entre diputados y el Presidente de la República, las autoridades municipales y las organizaciones de vecinos. La agenda legislativa de contactos mensuales y trimestrales se divide entre autoridades: ministros, presidentes ejecutivos y representantes

CUADRO 5.20

### Leyes aprobadas<sup>a/</sup> según reconocimiento de derechos y financiamiento otorgado. Mayo de 2005 a abril de 2006

Reconocimiento de derechos	Número	Porcentaje
Concede nuevos derechos	12	17,6
Amplía derechos existentes	27	39,7
Genera obligaciones	2	2,9
Transferencia de derechos (bienes inmuebles públicos)	27	39,7
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100,0</b>

Tipo de financiamiento	Número	Porcentaje
Crea fuentes frescas	3	4,4
Asigna fuentes preexistentes	9	13,2
Redirecciona fuentes preexistentes	3	4,4
No crea fuentes de financiamiento	12	17,6
Genera directamente ingresos (impuestos)	1	1,4
Transferencia de recursos (bienes inmuebles públicos)	27	39,7
No involucra financiamiento <sup>b/</sup>	13	19,1
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100,0</b>

a/ La cifra de leyes aprobadas en la legislatura 2005-2006 difiere de las reportadas en el cuadro 5.19 dado que proviene de otra fuente. La categorización de leyes tiene dos diferencias en relación con lo reportado por el Centro de Información de Estadística de la Asamblea Legislativa: a) las transferencias de derechos y recursos fueron categorizadas por aparte, para distinguirlos con claridad de otro tipo de legislación, b) los instrumentos internacionales, como tratados y convenios, fueron recodificados dentro de la categoría "concede nuevos derechos". Dos de los tres instrumentos aprobados fueron clasificados dentro de la categoría "no crea fuentes de financiamiento"; el restante, el Tratado de Libre Comercio con el Caribe, fue clasificado como "crea fuentes frescas", considerando que los derechos comerciales facilitan el intercambio comercial.

b/ Se refiere a leyes que por su naturaleza no tienen relación con la creación o uso de fuentes de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.21

### Categoría que mejor describe el rol que debe cumplir un diputado. 2005-2006

Rol del legislador	Cantidad	Porcentaje
Promover políticas y legislación de acuerdo con las prioridades de la ciudadanía	9	32,1
Asegurar el cumplimiento del programa partidario	6	21,4
Resolver problemas específicos del electorado	6	21,4
Proveer representación a sectores cuya voz es poco escuchada	4	14,3
Conseguir recursos para el cantón	2	7,1
Hacer control político sobre las instituciones del Estado	1	3,6
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Moraes, 2006.

municipales, y organizaciones sectoriales: sector industrial, comercio, agropecuario, exportadores (cuadro 5.22).

### Poder Ejecutivo débil y aislado

En el 2005, la acción política del Poder Ejecutivo se caracterizó por ser débil, aislada y contradictoria en temas

fundamentales de su agenda prioritaria. Por ser esta la primera ocasión que este Informe analiza el desempeño del Ejecutivo, antes de examinar lo acaecido ese año se incluye un acápite de carácter más general, que sitúa el 2005 en el contexto del estilo de gobierno de la Administración Pacheco de la Espriella.

CUADRO 5.22

**Frecuencia de contactos<sup>a/</sup> de los legisladores con autoridades políticas y organizaciones sectoriales. 2005-2006**

Contacto semanal	Contacto quincenal	Contacto mensual	Contacto trimestral
Presidente de la República	Viceministros	Ministros	Viceministros
Regidores municipales		Alcaldes municipales	Presidentes ejecutivos
Síndicos municipales		Síndicos municipales	Sector agropecuario
Organizaciones de vecinos		Sector industrial	Sector exportadores
		Sector agropecuario	Profesionales
		Sector comercio	Sector financiero
		Organizaciones no gubernamentales	Organizaciones no gubernamentales
		Sindicatos	

a/ En el cuadro se registran los casos que los legisladores reportan como más frecuentes, según las categorías empleadas. Algunos casos se repiten en dos categorías, porque fueron mencionados en igual número en ambas.

Fuente: Elaboración propia con base en Moraes, 2006.

### Antecedentes de un estilo de gobierno

El análisis del estilo de gobierno de la Administración Pacheco en el 2005 parte de algunos antecedentes que rodean su elección, así como las primeras etapas de su gestión. Apenas dos años antes de los comicios del 2002, el país había experimentado una gran conmoción social, generada por la aprobación del denominado “Combo del ICE”. Además, es importante mencionar que la candidatura presidencial de Pacheco fue posible por el hecho de que fue designado en una convención abierta, que venció la oposición de los líderes tradicionales de su partido, pues el control de las estructuras partidarias seguía en manos de la dirigencia histórica encabezada por el expresidente Rafael Angel Calderón Fournier.

No obstante haber alcanzado en forma arrolladora la nominación del oficialismo<sup>51</sup>, la debilidad del futuro Presidente quedó en evidencia cuando la Asamblea del PUSC eligió a las y los candidatos a diputados, en su mayoría figuras ligadas políticamente al expresidente Calderón. Se trató sin duda de un hecho relevante, que tendría consecuencias importantes para el futuro Gobierno. Para agravar la situación, pese al triunfo en las elecciones presidenciales del 2002, el PUSC no alcanzó mayoría parlamentaria: solo obtuvo 19 legisladores, cifra que con el tiempo se reduciría a 17, con la renuncia de

Gloria Valerín y el alejamiento de Aída Faingezicht de la fracción oficial.

El proceso de conformación del Gabinete dejó entrever algunas características de lo que después se manifestaría como un estilo de gestión a lo largo de los siguientes cuatro años. Seis de los ministros designados y tres presidentes ejecutivos de instituciones autónomas desempeñaban cargos en la Administración saliente, o habían formado parte de gobiernos liberacionistas<sup>52</sup>. Adicionalmente, dos diputados electos fueron postulados u ocuparon posiciones ministeriales<sup>53</sup>. Sin demeritar ninguno de estos nombramientos, el limitado ámbito de opciones que parecía tener el Presidente electo es un indicio de su aislamiento político.

En términos generales hay que remontarse a la Administración Carazo (1978-1982) para encontrar un Poder Ejecutivo tan inestable como el de la gestión Pacheco. Desde el inicio hubo frecuentes conflictos internos dentro del Ejecutivo, que desembocaron en renuncias y destituciones. Estos problemas se originaron tanto en razones personales como en las tensiones ocasionadas por la cohabitación de estrategias divergentes en materia económica y social en el seno del Gobierno, como lo evidenció la renuncia del “gabinete económico” en el 2004 (Programa Estado de la Nación, 2004).

En resumen, puede decirse que la Administración Pacheco llegó al poder

con pocos aliados políticos y paulatinamente fue aislándose aun más. Esto tuvo como consecuencia natural una debilidad sistémica que se manifestó con claridad en sus relaciones con la Asamblea Legislativa, donde la fracción oficial, golpeada por los escándalos de corrupción conocidos, y sin un liderazgo fuerte del Ejecutivo, no pudo ser contada como el aliado político natural.

### Un Poder Ejecutivo contradictorio languideció en el 2005

En la sección anterior se constató la casi nula capacidad del Poder Ejecutivo en el 2005 para promover sus prioridades de política pública en la Asamblea Legislativa. Un análisis más detallado indica que, en la legislatura 2005-2006, el Poder Ejecutivo envió a conocimiento de la Asamblea Legislativa 344 proyectos para las sesiones extraordinarias de agosto del 2005 y del 1 de diciembre del 2005 al 30 de abril del 2006. El desglose muestra que en agosto del 2005 convocó 243 expedientes y retiró 157, y en diciembre-abril envió 101 y retiró 30. Un rastreo de los movimientos de los proyectos que conformaron la agenda de sesiones extraordinarias en ambos periodos revela que, en total, el Poder Ejecutivo efectuó 44 modificaciones, ya fuera enviando o retirando proyectos del Plenario Legislativo (Gallardo, 2006).

Un patrón parece emerger del examen de estas modificaciones. Normalmente, al principio de las sesiones extraordinarias

el Ejecutivo envió una convocatoria amplia, que fue modificando de manera más frecuente hacia el final de esa etapa. Para el segundo período de sesiones extraordinarias de la legislatura 2005-2006 se remitieron 22 ampliaciones de agenda; de ellas, 10 fueron enviadas el último mes, y se dio el caso de que en un mismo día se hicieran llegar dos notas diferentes<sup>54</sup>. Algunos proyectos fueron presentados y retirados en días consecutivos, tal como sucedió el 10 de abril, cuando se amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias con 32 proyectos, 20 de los cuales fueron retirados al día siguiente. De los 42 proyectos propuestos el 30 de marzo, 28 fueron removidos en los siguientes diez días, y algunos fueron convocados y retirados varias veces antes de ser definitivamente eliminados o dejados a consideración del Congreso. Todo esto denota frecuentes marchas y contramarchas en la acción política del Ejecutivo y sus dificultades para establecer coaliciones parlamentarias estables, con el concurso de la fracción oficialista. El caso más evidente de estas limitaciones es el del Pacto Fiscal, el proyecto más importante para la Administración Pacheco. Sus defensores fueron diputados del principal partido de oposición (PLN), mientras el resto de la bancada socialcristiana osciló entre un discreto apoyo y el rechazo abierto de algunos de sus miembros originales.

Las contradicciones políticas del Ejecutivo no solo se manifestaron en las relaciones con el Legislativo, sino también en las iniciativas emprendidas por el propio Gobierno. En el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC-CA), el presidente Pacheco, pese a haberlo firmado en agosto del 2004, decidió no remitirlo a la Asamblea Legislativa sino hasta el 21 de octubre del 2005. En el ínterin el Mandatario decidió condicionar el envío del tratado a la aprobación, primero, de la reforma fiscal, y luego de la denominada agenda complementaria, en la que según su criterio debían incluirse los proyectos de asistencia a los sectores que eventualmente se verían afectados por la aprobación del acuerdo comercial. A pesar de esto, en diciembre del

2004 Pacheco suscribió, en una reunión de presidentes centroamericanos, una excitativa para que los congresos de los países del istmo aligeraran la aprobación del tratado. En abril del 2005 el Presidente anunció la conformación de una “Comisión de Notables”, con el objetivo de aclarar las dudas surgidas alrededor del TLC-CA. La Comisión, que estuvo integrada por personalidades de diferentes ámbitos de la vida nacional<sup>55</sup>, rindió su informe ante el Consejo de Gobierno en setiembre del mismo año. Finalmente el Mandatario envió el tratado al Congreso, en medio de la campaña electoral para elegir a su sucesor. El corolario de este estilo presidencial ocurrió en abril del 2006, cuando, apenas unas semanas antes de dejar la Presidencia, Pacheco aseguró que el futuro del país está ligado irremediamente a la aprobación del tratado y que “sin TLC, Costa Rica se muere de hambre”.

Por último, un análisis del funcionamiento interno del Consejo de Gobierno, el principal órgano del Poder Ejecutivo, revela serias dificultades para promover políticas públicas en el ámbito propio de este poder<sup>56</sup>. En el año 2005 se celebraron 52 sesiones del Consejo de Gobierno; de ellas, 49 fueron sesiones ordinarias, que en 11 ocasiones fueron ampliadas (con la participación de todos o la mayoría de los presidentes ejecutivos de instituciones autónomas). La primera parte de las sesiones ordinarias se dedicó a los temas de nombramientos y remoción de representantes diplomáticos y directores de instituciones autónomas; de la misma manera, aunque menos frecuentemente, se analizaron solicitudes de indulto. En total se conocieron 41 renunciaciones, se destituyó a 9 funcionarios, se realizaron 81 nombramientos, se recibieron 132 informes y se consideraron 16 solicitudes de indulto. La segunda parte por lo general se dedicó a la presentación de informes por parte de ministros o presidentes ejecutivos de instituciones. En todas las sesiones se conocieron informes. Más del 50% de ellos (74) fue presentado por siete instituciones, de las cuales cinco son ministerios<sup>57</sup> (Gallardo, 2006).

Los legisladores socialcristianos asistieron únicamente a 16 sesiones del Consejo de Gobierno y desde setiembre de 2005 hasta el final del año, no volvió a concurrir ningún diputado oficial. No se registra la participación de ningún miembro de otras fracciones parlamentarias en ninguna sesión del Consejo. El punto es importante porque una configuración legislativa como la que tuvo el Congreso en el período 2002-2006 haría presumir la necesidad de una comunicación constante entre el Legislativo y el Ejecutivo<sup>58</sup>.

La poca eficacia de la relación Ejecutivo-Legislativo que caracterizó a la Administración Pacheco otorgó al instrumento del decreto una relevancia singular<sup>59</sup>. El decreto es una función legislativa propia del Ejecutivo, mediante la cual éste reglamenta las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa o emite decisiones políticas, legales y administrativas que son propias de sus competencias. En el ordenamiento jurídico costarricense los decretos ejecutivos tienen un rango inferior a la ley. En el 2005 el Ejecutivo emitió 773 decretos (2,1 por día), de los cuales poco más del 50% se originó en cuatro ministerios (Hacienda, Presidencia, MINAE y Salud) y la figura genérica del “Gobierno de la República”<sup>60</sup> (Gallardo, 2006). Si bien es cierto la mayoría de los decretos del Ministerio de Hacienda tuvieron que ver con autorizaciones para efectuar modificaciones presupuestarias en distintas instituciones, se observan notables diferencias en la actividad legislativa del Poder Ejecutivo según área de actividad<sup>61</sup>. La cantidad de decretos por Ministerio podría indicar posibilidades desiguales para las diversas instancias ministeriales, determinadas por un ordenamiento jurídico poco sistémico, o bien el reflejo de un estilo de gestión particular.

Desde el punto de vista de las materias objeto de los decretos emitidos, se nota una tendencia a ocuparse de asuntos administrativos propios de la gestión cotidiana: en el caso del Ministerio de Hacienda, modificaciones presupuestarias menores; en el del Gobierno de la República, declaratorias de asueto para funcionarios públicos, y

en el del Ministerio de la Presidencia, convocatorias y modificaciones posteriores de la agenda legislativa. Se mencionan estas instancias en razón de su peso porcentual en el total, alrededor del 40% de los decretos emitidos.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO DEL PODER EJECUTIVO

Véase Gallardo, 2006 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Política exterior

El estudio de la política exterior, como parte del capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, se basa en el entendido de que una democracia desmilitarizada como la costarricense está obligada a promover la paz y los derechos humanos en la agenda internacional. La principal conclusión para el año 2005 es que en materia de promoción de valores se dieron notables contradicciones e inconsistencias en la política exterior del país, mientras que en la promoción y defensa de los intereses políticos, económicos y diplomáticos bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su sujeción a las tendencias de la acción regional centroamericana. También se formulan comentarios sobre la falta de un sistema de evaluación que permita examinar la labor de las sedes diplomáticas.

### Incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos

En el 2005 Costa Rica mostró una actitud “proactiva” en materia de derechos humanos, y creatividad en el planteamiento de iniciativas a la comunidad internacional sobre temas de alcance global. Entre ellas cabe destacar el apoyo a la creación de un Alto Comisionado contra el Terrorismo y el impulso al derecho de las víctimas de violaciones graves de recurrir al derecho internacional humanitario<sup>62</sup>. El país ha ocupado puestos directivos en foros y entidades internacionales, en una proporción mayor a la que cabría esperar en razón de su escaso poder<sup>63</sup>, aunque cabe anotar que, por presentación tardía de la candidatura, perdió la oportunidad de participar en el recién creado Consejo de Derechos

Humanos que sustituye a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la que tuvo asiento desde el año 2001.

Para este Informe se continuó el estudio sobre los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General<sup>64</sup> y en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (cuadro 5.23). En la Asamblea General, la mayoría de las resoluciones (alrededor del 70%) se aprueba por unanimidad. En el restante 30%, en el 2005 Costa Rica exhibió una conducta caracterizada por las siguientes pautas:

- En general se acerca a las mayorías (principio de *bandwagoning*). Votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, se abstuvo en un 10%, se ausentó una vez y votó en contra una vez.
- En las resoluciones sobre los conflictos en Medio Oriente, y específicamente sobre los diferendos israelí-palestinos, Costa Rica se aparta de las mayorías para asumir una posición minoritaria que la aleja de la “canasta” de sus alianzas tradicionales: países latinoamericanos, europeos y democracias occidentales.
- El país solamente registró un voto negativo cuando se discutió una resolución en torno a la ciudad de Jerusalén, donde se mantiene la embajada costarricense en contraposición a varias resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>65</sup>. Costa Rica

no rompe los consensos, pues nunca pide votación sobre una resolución que tiene consenso.

De manera congruente con el comportamiento observado en el 2004 (Programa Estado de la Nación, 2005), en el año bajo análisis se logró determinar que la variable “voto de Estados Unidos” no es un determinante de los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU, pues ambos países muestran conductas muy distintas. Mientras Costa Rica votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, Estados Unidos tendió a votar negativamente (74%) y solo en un 16% de los casos acompañó con su voto positivo. Los países sí se acercaron en la práctica de la abstención: 8% en el caso de Estados Unidos y 10% en el de Costa Rica.

En la Comisión de Derechos Humanos (CDH), en el período de votaciones del 2005 se registró un total de 85 resoluciones, la menor cantidad del último cuatrienio. Estados Unidos fue el único miembro que votó en contra en 7 ocasiones, mientras una mayoría superior a 45 miembros lo hizo a favor. Esta es una característica del voto de Estados Unidos en los tres últimos años. La mayor parte de las resoluciones de la CDH son adoptadas sin votación, en una proporción que en el 2005 alcanzó el 55,3%. Sin duda alguna la resolución más conflictiva de ese año fue la concerniente a los prisioneros de

CUADRO 5.23

#### Votos de Costa Rica en la 60<sup>ª</sup> Asamblea General de la ONU, según temas de agenda. 2005

Tema de agenda	A favor	Se abstiene	Ausente	En contra	Total
Desarme	22	1			23
Justicia y derecho internacional	1				1
Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales	20	4	1	1	26
Promoción de los derechos humanos	19	2			21
Promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible	3				3
Total general	65	7	1	1	74
Porcentajes	87,8	9,5	1,4	1,4	100,0

Fuente: White et al., 2006.

Guantánamo, la base naval de Estados Unidos en Cuba<sup>66</sup>. La posición de Costa Rica, de votar en contra de este acuerdo, fue incongruente con sus principios de defensa del estado de derecho y los derechos humanos, y con su propia conducta tradicional en la CDH, pues el país no solo ha votado a favor de este tipo de iniciativas, sino que incluso ha copatrocinado resoluciones -entre otras sobre Cuba- con el mismo contenido, que se considera moderado. En este caso se trató de una resolución que, básicamente, pide la cooperación del Estado cubano en la aplicación de los mecanismos de tutela de los derechos humanos y, se solicita a un órgano o representante de la ONU que elabore un informe de seguimiento a las gestiones de la CDH.

El balance sobre la promoción de valores en la agenda global en el 2005 tiene tanto elementos positivos como acciones en las que Costa Rica se alejó de la aspiración planteada por este Informe en esa materia. El país mantuvo una actitud muy “proactiva” en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales que le permitieron aumentar su visibilidad, proyección y voz, tales como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, la presidencia de la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional y la presidencia del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en la ONU-Ginebra. Pero, a la vez, mostró incoherencia en la mencionada votación de la resolución sobre los detenidos en Guantánamo y no actuó con suficiente diligencia en el seguimiento de la petición de retirar su nombre de la lista de la coalición que realizó las operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004. En lo que concierne al conflicto en Medio Oriente, Costa Rica sigue manteniendo en la ONU un patrón de votación que se aparta de la política oficial de este organismo en torno a ese tema (White et al., 2006).

En la promoción y defensa de los intereses nacionales se observaron dos tendencias. Por un lado, la política

exterior se inclinó más a fortalecer el posicionamiento de Costa Rica ante dos aliados tradicionales, Estados Unidos y Taiwán, que a construir mayores equilibrios estratégicos. Por otro lado, la acción internacional del país tendió a “regionalizarse”, es decir, su relación con actores centrales de la geopolítica mundial se ubicó más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales<sup>67</sup>. En la misma línea, el país finalmente sometió a la Corte Internacional de Justicia el diferendo con Nicaragua por los derechos de navegación en el río San Juan, pues a pesar del “congelamiento” de la disputa por tres años que se acordó en la Administración Pacheco, no fue posible lograr un arreglo negociado en forma bilateral o a través de mediadores.

### Diplomacia presidencial menos “proactiva” que en períodos anteriores

El análisis de la diplomacia presidencial, como instrumento central de la acción internacional del país, refleja que en el período 2002-2006 ésta fue menos “proactiva”, más restringida geográficamente y más tradicional, que la desarrollada en el período anterior (1998-2002). No se efectuaron, como en la Administración precedente, acciones de diplomacia presidencial al nivel bilateral con los actores clave, fuera de la visita oficial del presidente Pacheco a los Estados Unidos y a Taiwán, en el primer año de su gestión. Por el contrario, la diplomacia presidencial entre 2002 y 2006 se limitó al cumplimiento de los compromisos de la agenda regional (White et al., 2006).

El presidente Pacheco realizó en total 55 viajes, menos que las 59 salidas oficiales que registró su antecesor en el período 1998-2002 (no se incluyen los viajes de carácter privado). La diplomacia desplegada por Pacheco de la Espriella se concentró mayoritariamente en Centroamérica y el Caribe, pues un 43% de sus viajes fue a esta región, mientras que estos destinos representaron poco más de un tercio de los las visitas internacionales realizadas en su

momento por el presidente Rodríguez Echeverría (32%). En correspondencia con lo anterior, un 41% de las giras presidenciales del período 2002-2006 fue de carácter regional. El tipo de contactos establecidos durante esas reuniones refleja que en la Administración Pacheco la diplomacia presidencial fue más tradicional, pues se concentraba en el cumplimiento de los compromisos oficiales (en el 92% de los viajes). Por el contrario, su antecesor dedicó el 71% de sus reuniones a los compromisos oficiales y el 29% restante a contactos de tipo académico, empresarial y múltiple (cuando realizó las tres actividades conjuntamente en una misma gira).

### No existe un sistema de evaluación de las sedes diplomáticas

En el Undécimo Informe se planteó una nueva interrogante: ¿quién y cómo se evalúa la labor de las sedes diplomáticas de Costa Rica en el exterior? La principal conclusión en esta materia es que el sistema de control interno existente en la Cancillería se encuentra aún en su fase de desarrollo. Para el estudio del desempeño institucional del aparato de conducción de la política exterior, hay pocos y dispersos instrumentos, que no funcionan a cabalidad para evaluar las misiones de Costa Rica en el extranjero.

Si bien la Auditoría Interna y la Contraloría de Servicios del Ministerio realizan actividades de investigación y elaboran informes, todavía no se cuenta con un esquema de autoevaluación conforme con la Ley de Control Interno. La Dirección del Servicio Exterior se encuentra diseñando un proyecto en este sentido. El seguimiento de la labor de las sedes diplomáticas se lleva a cabo mediante la presentación de informes obligatorios que deben remitirse anual, semestral y mensualmente a la Cancillería. El Plan Anual, que debe formularse al inicio de cada año, fue remitido por el 71,1% de las misiones en el 2006; el Informe de Gestión Semestral (seguimiento del Plan Anual) fue enviado por el 82% de las sedes diplomáticas en el 2005 y el Informe Trimestral de Liquidaciones (informe financiero) lo remitió el 98% durante

el 2005 (White et al., 2006). No se dispone de información cualitativa sobre el nivel de cumplimiento de las metas propuestas y de las directrices establecidas para la operación de cada sede diplomática.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POLITICA EXTERIOR**

Véase White et al., 2006 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Participación y rendición de cuentas

En la aspiración sobre participación y rendición de cuentas, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a las oportunidades que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos para intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas. Asimismo, examina la capacidad del sistema de rendición de cuentas para garantizar la transparencia en la gestión pública y su apego a las leyes. Para fortalecer la democracia, el poder político debe rendir cuentas a la ciudadanía. De lo contrario, resulta difícil conocer si los depositarios de la autoridad cumplen real y efectivamente con las obligaciones que les han sido confiadas. En esta oportunidad se incluye un análisis sobre la fiscalización del financiamiento político del proceso electoral.

Las principales conclusiones enunciadas en informes anteriores se mantuvieron vigentes para el 2005. En materia de financiamiento político, la fiscalización siguió siendo débil. Una mejor medición de ciertos gastos electorales revela que los partidos deben muchas explicaciones sobre el origen o el uso de sus recursos. Por otra parte, salvo en el caso de los instrumentos comentados en la sección sobre mecanismos de democracia directa, no se aprobó nueva legislación ni se desarrollaron nuevas instancias para la participación ciudadana en la formulación de política pública. Por su parte, el sistema de rendición de cuentas dentro del Estado (*accountability* horizontal) tampoco experimentó modificaciones: en términos generales, es capaz de ejercitar un mayor control sobre la administración y el manejo de los

fondos públicos que hace una década (Programa Estado de la Nación, 2004). Por lo tanto, en esta oportunidad se efectúa una indagación puntual sobre una deficiencia anotada en el Undécimo Informe, acerca de la falta de coordinación entre las entidades de control público. Se procura constatar si existen avances en las acciones de coordinación y cooperación interinstitucional entre ellas y, de ser así, determinar si se trata de coordinaciones formales o responden a coyunturas particulares.

### Persiste la débil fiscalización sobre el financiamiento político

La información sobre el gasto de los partidos políticos en medios de comunicación permite ahondar en el tema de la fiscalización del financiamiento político en la campaña electoral del 2006. Al comparar los gastos de los partidos políticos en el rubro de publicidad en medios, con respecto al total del financiamiento político reportado por ellos (público y privado) sobresalen dos situaciones: por una parte, en el PLN y el PAC el rubro publicitario es

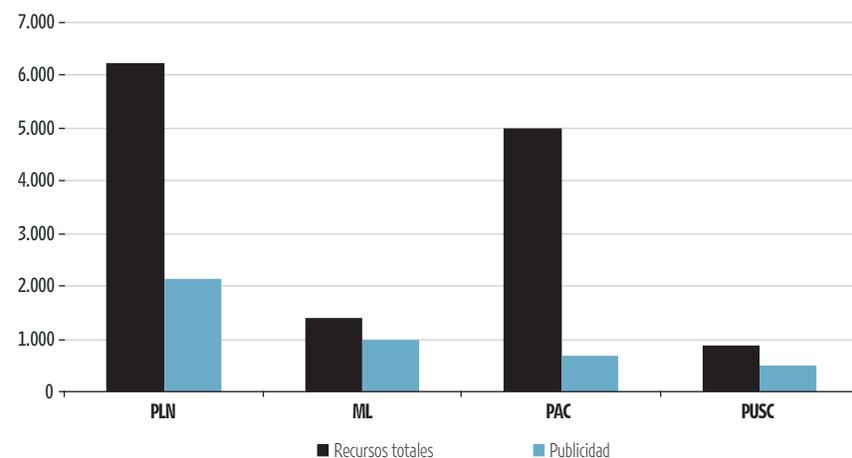
una proporción pequeña del total de los fondos recibidos y asignados; en estos casos, las agrupaciones deberían dar explicaciones detalladas sobre la manera en que gastaron la mayor parte del financiamiento. Por otra parte el ML y, en cierta medida el PUSC, están en una situación contraria; el rubro publicitario consume la mayoría del financiamiento político reportado, por lo que el tipo de explicaciones que se requiere es distinto: ¿de dónde sacaron los recursos para sufragar los otros gastos electorales, si casi todo lo reportado se destinó a propaganda? (gráfico 5.17).

En este sentido cabe reiterar lo indicado en el *Octavo Informe Estado de la Nación*: la fiscalización del reporte de las contribuciones privadas recibidas por los partidos políticos es débil e incompleta (Proyecto Estado de la Nación, 2002). A pesar de la obligación de presentar periódicamente informes de las donaciones monetarias y en especie que reciben, no todas las agrupaciones políticas cumplen con la norma. Además, los reportes contienen un conjunto mínimo de datos acerca

GRAFICO 5.17

#### Monto asignado de aporte estatal, contribuciones privadas reportadas e inversión en publicidad, según partido político. 2005-2006<sup>a/</sup>

(miles de millones de colones constantes)



a/ La categoría "Recursos totales" incluye el monto máximo del aporte asignado por el TSE y las contribuciones reportadas por los partidos políticos al órgano electoral en el período enero 2005-febrero 2006. Por su parte, los gastos en propaganda corresponden al movimiento publicitario a la vista del público y son calculados a partir de las tarifas regulares de los medios de comunicación. Las estimaciones se efectuaron sobre la base de los estudios de audiencia realizados por la empresa Unimer R.I., MARKRES o IBOPE-TIME.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y Media-Gurú.

de los aportes y los contribuyentes, con los que se dificulta constatar la veracidad de la información consignada. Las autoridades electorales no cuentan con potestades para acceder a información financiera más detallada de los partidos, y las reformas en procura de mayores herramientas de control son parte de los proyectos de ley en materia electoral que se encuentran pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa (González, 2006). El TSE manifiesta que la legislación vigente es débil, pero no hace uso de su potestad para “prevenir” y hasta llevar ante el Ministerio Público a las agrupaciones que no cumplen con el mandato de presentar sus reportes periódicos, irrespetando así el artículo 176 bis del Código Electoral. Además, aún cuando se activara ese proceso, es difícil que las sanciones previstas en la norma sean aplicadas en forma efectiva.

### Cancelación de credenciales: un problema de representación política

En virtud de la coyuntura electoral de 2005-2006, este Informe dio

seguimiento a las atribuciones del TSE establecidas en el Código Municipal (artículo 25, inciso b), de “cancelar o declarar la nulidad de las credenciales conferidas al alcalde municipal y de los regidores por los motivos contemplados en este código o en otras leyes”. El ejercicio de estas atribuciones es examinado desde dos dimensiones: como un acto de control y fiscalización por parte de la entidad competente sobre representantes populares, y como parte de la aspiración de gestión y representación política responsables. En estos procesos la Inspección Electoral del TSE es la entidad que actúa como órgano director<sup>68</sup>. Entre 2002 y 2006 el Tribunal canceló las credenciales de 277 autoridades municipales, el mayor número de ellas en el 2005, cuando se presentaron 80 casos, cifra seguida en importancia por la del 2003, con 78 casos (González, 2006).

En este contexto sobresalen las autoridades ejecutivas y deliberativas a nivel municipal (alcaldes y regidores, respectivamente) que las y los costarricenses eligieron en los comicios

del 2002. En el caso de los regidores, aproximadamente a 18 de cada 100 les fueron canceladas sus credenciales, mientras que alrededor del 14% de los alcaldes electos pasó por la misma situación. Resulta llamativo el caso del PAC, dado que 17 de cada 100 autoridades municipales elegidas por este partido perdieron su condición. Si bien es cierto que el PAC obtuvo una cantidad significativamente menor de representantes en los gobiernos locales que el PLN y el PUSC, su porcentaje de credenciales canceladas casi triplica los de los otros dos partidos. La mayoría de los casos se debió a renunciaciones o retiros. No obstante estas cifras, las separaciones de los ayuntamientos afectan tanto a agrupaciones locales y provinciales como nacionales. Aunque en menor medida, la anulación de credenciales por parte del TSE también se registra en el ámbito de los representantes distritales. En este sector, 8 de cada 100 síndicos fueron removidos de sus cargos, en tanto que entre los concejales de distrito la cifra alcanzó el 3% (cuadro 5.24).

CUADRO 5.24

#### Elección y cancelación de credenciales a autoridades municipales, por partido político. 2002-2006

Autoridad municipal		Partido Político				Total
		PUSC	PLN	PAC	Otros <sup>a/</sup>	
Regidores <sup>b/</sup>	Electos	356	356	202	88	1.002
	Credenciales canceladas	55	50	55	14	174
	Porcentaje de cancelaciones	15,4	14,0	27,2	15,9	17,4
Alcaldes	Electos	48	27	1	5	81
	Credenciales canceladas <sup>b/</sup>	7	3	0	1	11
	Porcentaje de cancelaciones	14,6	11,1	0,0	20	13,6
Síndicos	Electos	229	192	14	29	464
	Credenciales canceladas	19	15	2	1	37
	Porcentaje de cancelaciones	8,3	7,8	14,3	3,4	8,0
Concejales de distrito	Electos	785	676	178	185	1.824
	Credenciales canceladas	17	17	11	10	55
	Porcentaje de cancelaciones	2,2	2,5	6,2	5,4	3,0
TOTAL	Electos	1.418	1.251	395	307	3.371
	Credenciales canceladas	98	85	68	26	277
	Porcentaje de cancelaciones	6,9	6,8	17,2	8,5	8,2

a/ Acción Cantonal Siquirres Independiente, Acción Laborista Agrícola, Acción Quepeña, Agrario Nacional, Alajuelita Nueva, Alianza para Avanzar, Alianza por San José, Auténtico Paraisiense, Auténtico Sarapiqueño, Coalición Cambio 2000, Curridabat Siglo XXI, Fuerza Democrática, Garabito Ecológico, Guanacaste Independiente, Humanista de Montes de Oca, Independiente Belemita, Independiente Obrero, Integración Nacional, Movimiento Curridabat, Movimiento Libertario, Nuevo Corredores, Partido del Sol, Renovación Costarricense, Rescate Nacional, San José Somos Todos y Yunta Progresista Escazuqueña.

b/ Propietarios y suplentes.

Fuente: González, 2006, con datos del TSE.

### Dificultades para articular un sistema de control sobre la acción pública

El Noveno Informe dio cuenta de la ausencia de acciones permanentes de coordinación entre las distintas entidades de control sobre la Administración Pública (Programa Estado de la Nación, 2003). En esa edición se mencionó la iniciativa -auspiciada por la Presidencia de la República- para integrar una comisión que, se esperaba, sistematizara la lucha contra la corrupción en el aparato estatal. Se concluyó en aquel momento que un sistema debidamente articulado, en el que las distintas entidades que tienen a su cargo el control en sus ámbitos respectivos trabajen de manera conjunta, coordinada y permanente, era incipiente. En el 2005, los esfuerzos para establecer esquemas formales de trabajo coordinado entre jerarcas institucionales fueron pocos y aislados. Las disposiciones de la Ley General de Control Interno (n° 8292, del 2002) no han logrado llevarse a la práctica<sup>69</sup>, pese a la obligación de la Contraloría General de la República (CGR) y de los auditores y subauditores del sector público, de participar activamente en la creación del sistema de control interno de la Administración Pública<sup>70</sup>. No existe evidencia de labores coordinadas entre las instancias de control, excepto en acciones específicas y coyunturales de cooperación interinstitucional de nivel técnico o entre jerarcas. Ciertamente la CGR ha tenido acercamientos con otras instancias como la ARESEP, las superintendencias, el LANAMME y el sistema de administración financiera, pero el avance en el establecimiento de un sistema de control es lento. Asimismo, se han venido desarrollando iniciativas de trabajo conjunto y periódico entre personal de la CGR, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, en aras de capacitar a los funcionarios acerca de las normas vigentes en materia de ataque a la corrupción y manejo de recursos públicos (González, 2006). Sin embargo, estos esfuerzos no implican un cumplimiento cabal de lo dispuesto en la Ley 8292.

Uno de los hallazgos más importantes del análisis realizado para este

Informe es la absoluta desregulación de los servicios municipales. En sus localidades, las municipalidades administran y prestan al público servicios como suministro de agua potable, recolección de desechos, limpieza y aseo de vías, entre otros. La ARESEP no tiene potestades para fijar tarifas y regular la calidad de esos servicios, o para atender las denuncias de inconformidad que planteen los usuarios. En principio estos asuntos eran competencia de la ARESEP, y así consta en su ley constitutiva (n° 7593). No obstante, a partir de un pronunciamiento de la Sala Constitucional (resolución 2000-07728), los servicios municipales quedaron fuera del ámbito de acción de esa entidad. De esta forma, en materia de control de los servicios públicos prestados por las municipalidades, los usuarios se encuentran desprotegidos, en virtud de que la ARESEP fue prácticamente desprovista de atribuciones para emitir criterios vinculantes, a pesar de ser una de las entidades a las que más acude la ciudadanía en procura de satisfacción de sus demandas.

Por otra parte, en el 2005 la Defensoría de los Habitantes impulsó la puesta en marcha de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), con el propósito de robustecer los procesos de rendición de cuentas, el control sobre el ejercicio de la función pública y el uso de los recursos estatales. La RIT entró en operación a finales del año 2004. La Defensoría promueve la aplicación de herramientas tecnológicas para publicar información considerada de interés público, por lo general atinente al manejo de recursos financieros, procesos licitatorios e informes de labores<sup>71</sup>. Esta iniciativa se basa en gran medida en la experiencia de Panamá<sup>72</sup> y su meta es incorporar a todas las entidades públicas. Sin embargo, en la actualidad apenas veinte instituciones y organizaciones participan voluntariamente en la RIT, sin que se observe entre ellas a ningún partido político, como ocurre en experiencias similares a nivel internacional<sup>73</sup> (González, 2006).

Tanto en cantidad como en exhaustividad, la información suministrada por las entidades que integran la

RIT es muy diversa. Sobresalen los casos del Poder Judicial, el ICE, la Municipalidad de Belén y RECOPE, instancias que han aportado abundante material relacionado con informes de labores, proyectos específicos y programación presupuestaria, entre otros. En otros casos la información es mínima, pues se limita a algunos datos presupuestarios, de planificación o salariales, en instituciones como el IFAM, la Municipalidad de Escazú y la Comisión Nacional de Valores. Las marcadas diferencias de cantidad y calidad en la información brindada por las entidades participantes en la RIT constituyen una debilidad que debe ser atendida con prontitud<sup>74</sup>.

---

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS

Véase González, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

#### Convivencia ciudadana

El *Informe Estado de la Nación* entiende que la democracia, además de un régimen político y un modo de organización del Estado, es una forma de convivencia entre las personas. Una convivencia democrática es aquella en la que las y los ciudadanos respetan los derechos y la dignidad de los demás, tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista. En una convivencia democrática la ciudadanía ejerce 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. En síntesis, al dar seguimiento al tema de la convivencia ciudadana, este Informe recuerda que toda democracia es una democracia de y para los ciudadanos (PNUD, 2004).

En Costa Rica no hay prácticas sistemáticas violatorias de los derechos y la dignidad de las personas. Por una parte, existe una protección constitucional efectiva de los derechos que tutela la Sala Constitucional, instancia que ha reconocido los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte de la legislación

interna. Por otra parte, en el 2005 los organismos internacionales de seguimiento de los derechos humanos emitieron informes “limpios”, sin mención del país (Human Rights Watch, 2006), y Costa Rica mejoró su ya alta puntuación en el índice de libertades civiles de Freedom House (Freedom House, 2006). Finalmente, en el 2005 hubo un incidente aislado -la muerte de un inmigrante nicaragüense por dos perros *rotweiler* que resguardaban una propiedad- que repercutió en las relaciones con Nicaragua. Al momento de redactarse este Informe, ese país había interpuesto una demanda contra Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En el año bajo análisis no se registraron cambios importantes en el número y la cantidad de afiliados a las distintas formas de organización social (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y asociaciones de desarrollo comunal) (cuadro 5.1). En general, se siguió respetando el derecho ciudadano a la libre organización, excepto en el ámbito de la organización sindical en el sector privado, donde no hay evidencias de que hayan sido removidos los obstáculos señalados desde la publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

En materia de apoyo ciudadano a la democracia, el Informe no dispuso de nueva información para actualizar la consignada en su décima edición, con respecto a la medición del índice de apoyo al sistema en el 2004.

### Disminuyó la conflictividad social

Como en años anteriores, en este acápite se da seguimiento a las acciones colectivas emprendidas por las y los ciudadanos<sup>75</sup> a partir de los análisis que sobre este tema ha venido efectuando el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR<sup>76</sup>. En la actualidad se cuenta con una base de datos de acciones colectivas para el período 2000-2005, consolidada bajo una metodología uniforme<sup>77</sup>. El propósito es conocer las modalidades de movilización social mediante las cuales las personas procuran incidir sobre los asuntos colectivos. Ello permite

examinar si el nivel de conflictividad social en Costa Rica tiene efectos sobre los actores institucionales y políticos, y si se enmarca dentro de las normas del estado democrático de derecho.

La conflictividad del 2005, un año preelectoral, disminuyó sensiblemente en relación con el período anterior, del mismo modo que en el 2001 (otro año electoral), la conflictividad fue inferior a la del 2000. En el sexenio 2000-2005, las organizaciones sociales protagonizaron dos ciclos importantes de protesta, que se caracterizaron por la intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social (Tarrow, 2004). El primero de estos ciclos corresponde a las movilizaciones de marzo y abril del 2000, contra la aprobación del “Combo del ICE” y el segundo se presentó en el 2004, con las protestas contra el monopolio de la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve, la oposición al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, la solicitud de aumento salarial para los trabajadores del sector público y las peticiones de medidas concretas para detener el aumento en el costo de la vida.

En el quinquenio 2000-2004 se reportó un promedio de 462 acciones colectivas anuales, mientras que en el 2005 la prensa escrita registró 371 (cuadro 5.25). En todo el período, los protagonistas centrales de estos hechos fueron los trabajadores, quienes gestaron el 44% de los movimientos. En orden de importancia les siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. El principal recurso de la acción colectiva continúa siendo la declaración pública, que contabiliza el 32% de los casos en 2000-2004 y el 42% en el 2005. En este último año hubo una sensible disminución en el uso del bloqueo como mecanismo de protesta (solo un 6% de las acciones colectivas, en comparación con un promedio de 24% durante el período 2000-2004).

Entre los años 2000 y 2004 la mayor parte de las protestas sociales tuvo como causa principal la implementación u oposición a leyes, reglamentos, actos y decretos ejecutivos. No obstante, en el 2005 las demandas relacionadas con la mejora de las condiciones laborales y en la calidad y costo de los servicios fueron las más frecuentes<sup>78</sup>. También sobresalen las nueve marchas en contra y las dos manifestaciones a

CUADRO 5.25

### Acciones colectivas según tipo. 2000-2004 y 2005

Tipo de acción	Promedio 2000-2004	Porcentaje	2005	Porcentaje
Declaración pública	147	31,8	156	42,0
Bloqueo	109	23,6	22	5,9
Reunión con autoridades	53	11,5	42	11,3
Marcha	33	7,1	26	7,0
Mitin	30	6,5	37	10,0
Paro	27	5,8	11	3,0
Denuncia	17	3,7	10	2,6
Amenaza	15	3,2	16	4,3
Reunión o asamblea	13	2,8	8	2,1
Huelga	7	1,5	13	3,5
Invasión de propiedad	4	0,9	11	3,0
Actos contra la propiedad	3	0,6	0	0,0
Varias	3	0,6	16	4,3
Huelga de hambre	2	0,4	3	0,8
Plebiscito	1	0,2	0	0,0
Total	462	100,0	371	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mora, 2006.

favor de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, realizadas en el mismo año. Otro rasgo característico del período analizado es que las entidades gubernamentales fueron interpeladas como las responsables de la resolución de las demandas y conflictos, particularmente el Gobierno Central. Le siguieron los ministerios y las instituciones descentralizadas. Las dos huelgas más prolongadas del 2005 fueron las protagonizadas por los trabajadores de la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (COOPELESCA) y por la Asociación de Trabajadores de Acueductos y Alcantarillados (ASTRAA). Esta última inició el 10 octubre del 2005 y finalizó poco más de un mes después, el 14 de noviembre (Mora, 2006).

Por último, cabe anotar los problemas que sufrió la UCCAEP en el 2005, cuando la Cámara de Comercio se retiró temporalmente de esta organización cúpula del sector empresarial.

### Organizaciones sociales irrumpen en la política electoral

La vinculación de organizaciones de la sociedad civil con partidos políticos, así como su participación en actividades político-electorales, constituyen una tradición de larga data en el sistema político costarricense. En los años cuarenta, los sindicatos desempeñaron un activo papel, tanto en apoyo como en oposición a la coalición del calderonismo, el Partido Comunista y la Iglesia Católica que gobernó el país en ese período. En las décadas de los sesenta y setenta fueron reconocidos los vínculos de los partidos Vanguardia Popular y Liberación Nacional con organizaciones sindicales y comunales, y la disputa entre estas agrupaciones por la hegemonía dentro de la sociedad civil (Alvarenga, 2006). Por su parte, las cámaras empresariales han tenido participación política activa en distintos momentos; la más abierta fue el apoyo y movilización de varias de ellas, en la década de los ochenta, a favor de la política de los Estados Unidos para desestabilizar al régimen sandinista de

Nicaragua y, posteriormente, en contra del Plan de Paz del Presidente Arias.

En el contexto del desalineamiento electoral y la debilidad de las lealtades partidarias analizados en secciones anteriores, durante el año 2005 diversas organizaciones de la sociedad civil irrumpieron en el debate político, vinculando la ratificación del TLC-CA con la candidatura presidencial de Oscar Arias Sánchez, del PLN. En términos generales, los grupos sociales y productivos opuestos al TLC se manifestaron abiertamente en contra de la candidatura de Arias, mientras que la mayoría de los dirigentes empresariales apoyó en forma contundente la ratificación del tratado y, de distintas maneras, al candidato liberacionista.

En este ambiente de polarización social se registró un hecho inédito en las últimas décadas en el país: la amenaza de desconocer la legitimidad del eventual gobierno, lanzada por un sector de las organizaciones sindicales, sociales y productivas opuestas al TLC, en caso de que Arias Sánchez resultase victorioso, con la justificación de que el fallo de la Sala Constitucional que anuló la prohibición de la reelección presidencial fue espurio.

### Dos actores sociales con alto perfil

En el 2005 varios actores sociales tuvieron un alto perfil en la discusión de asuntos de interés público. En este informe se destacan dos de ellos: la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, que desarrolló un mayor activismo que en el pasado al pronunciarse sobre temas sociales y económicos polémicos, y las organizaciones de mujeres, que protagonizaron un fuerte enfrentamiento con las autoridades del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

### Una Conferencia Episcopal más activa

Desde finales del 2004, los miembros de la Conferencia Episcopal de Costa Rica (CECOR) han jugado un papel importante al pronunciarse sobre temas de interés nacional<sup>79</sup>. La CECOR instó a la Administración Pacheco a poner en marcha un programa serio y articulado de políticas sociales. Igualmente, la

Asamblea Legislativa fue identificada por los jerarcas de la Iglesia Católica como una de las instancias responsables de mejorar las condiciones de la vida de la población. Según palabras del Arzobispo de San José, el desempeño legislativo ha generado en el país una sensación de “inmovilismo” (Rodríguez, 2005).

Durante el proceso electoral, los obispos exhortaron a los candidatos presidenciales para que la campaña política se desarrollara con una actitud ética y de responsabilidad entre las promesas y su eventual cumplimiento (CECOR, 2005c). También hicieron un llamado a la ciudadanía, para que participara en las elecciones de 2006, considerando que el voto es un mecanismo legítimo de diálogo entre los ciudadanos y los representantes políticos, así como una condición necesaria para exigir cuentas a los políticos (Eco Católico, 2005a).

En lo que respecta a la discusión del TLC, a finales del 2004 la Asamblea del Secretariado Episcopal de América Central (SEDAC), que reúne a alrededor de 50 obispos de la región, solicitó a los gobernantes centroamericanos que la tramitación del TLC fuera acompañada de “información completa y veraz” (Ulloa y San Casimiro, 2005) que permitiera a los ciudadanos comprender los alcances del tratado.

Si bien los jerarcas de la Iglesia Católica se presentaron como propiciadores e intermediarios de un diálogo nacional sobre el TLC, esto no impidió que tomaran posición sobre temas específicos. Antes de la ratificación del tratado, los obispos recomendaron la aprobación de una agenda complementaria que ayudara a enfrentar las diferencias entre las economías de los países centroamericanos y Estados Unidos, evitando así que sectores vulnerables (agricultores y segmentos más pobres) se vieran afectados con su aprobación (Eco Católico 2005a y 2005d). En las últimas semanas del proceso electoral la Conferencia Episcopal tuvo un alto perfil público en el debate en torno al TLC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS

Véase Mora, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Organizaciones de mujeres y su vínculo con el INAMU

En el 2005 tuvo lugar un fuerte conflicto entre las organizaciones de mujeres y las autoridades del INAMU, hecho que contrasta con los cercanos vínculos que ambas partes habían mostrado en años previos<sup>80</sup> (para más detalle consúltese el capítulo 2), pues debe recordarse que el INAMU nació como resultado de las reivindicaciones y el trabajo “proactivo” de las organizaciones de mujeres. A propósito de esa situación, en el marco del Duodécimo Informe se realizó una investigación exploratoria orientada a indagar sobre la participación ciudadana de las mujeres y las principales características que actualmente presentan los grupos existentes, su composición social, su ubicación geográfica, sus principales demandas y desafíos<sup>81</sup>. La revisión de las fuentes de información disponibles reveló grandes dificultades para el registro de este tipo de agrupaciones en el país, así como la carencia una base única, que no existe siquiera en el INAMU (cuadro 5.26). Con las limitaciones del caso, los datos obtenidos permiten identificar un número importante de organizaciones de mujeres en el país, así como una gran diversidad en cuanto a su forma (asociaciones, ONG, foros, organizaciones campesinas) y razón de asociación (proyectos productivos, ambientales, culturales, contra la violencia, etc.). Se trata de grupos ubicados en todo el territorio nacional, aunque no es posible determinar cuál región o zona geográfica concentra la mayor cantidad<sup>82</sup>.

Un componente clave de las asociaciones de mujeres son las organizaciones feministas que han desarrollado luchas de corte más político por los derechos de esta población. Sus principales objetivos han sido afirmar la ciudadanía de las mujeres, rechazar las distintas formas de discriminación y velar por la aplicación de las

convenciones internacionales en favor de la equidad de género. Estos grupos han pasado por distintos momentos en la historia reciente del país, pero es a partir de mediados de la década de los noventa que alcanzan un importante desarrollo político, en consonancia con la nueva legislación y las instituciones creadas para promover los derechos de las mujeres.

Según varias informantes, a mediados de los años noventa el incipiente movimiento de mujeres había logrado avances importantes, tales como la construcción de una conciencia y una identidad de género, la creación de nuevos imaginarios sociales sexual y genéricamente más igualitarios, el surgimiento de nuevos espacios organizativos e institucionales, una mayor presencia de mujeres y sus demandas en la esfera pública y en espacios mixtos (ONG, entidades gubernamentales, organismos internacionales), mayor conciencia social sobre la discriminación de las mujeres y en la lucha por la no violencia, así como la promulgación de leyes y un marco institucional favorable hacia las mujeres (Camacho y Flores, 1997). Después de 1995, y hasta el presente, los hechos más relevantes reflejan la existencia de una mayor diversidad y autonomía

de grupos feministas, el desarrollo de alianzas con otros sectores sociales y la ampliación de reivindicaciones en temas como derecho a la salud y la seguridad social, derechos sexuales y reproductivos, derecho a la participación política, derechos económicos y acceso a recursos productivos.

Sobre los desafíos actuales del movimiento de mujeres no existen estudios recientes. Una consulta exploratoria con informantes clave reveló una serie de aspectos que requieren mayor indagación en análisis futuros, tales como: el fortalecimiento de la gestión de los grupos de mujeres, el diálogo en la diversidad, la formación de alianzas en temas estratégicos, la autonomía (en relación con el Estado y los partidos políticos), la participación electoral y la incidencia política, el diálogo con otros sectores sociales y la luchas frente a reacciones conservadores que se han venido manifestando en el país con respecto al avance de los derechos de las mujeres (Goldenberg, 2006).

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES DE MUJERES

Véase Goldenberg, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.26

#### Algunos registros sobre organizaciones de mujeres e instituciones que trabajan en el tema de género. 2005

Instituciones con registros	Número de organizaciones
Fundación Arias	32
Integrantes del Foro de Mujeres del INAMU	51
INAMU	15
CEFEMINA	68
Fundecooperación	31
IDA (organizaciones asesoradas)	157
Registro de asociaciones activas	353

Nota: Hay organizaciones que están incluidas en varias bases de datos.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las instituciones.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Bernal Arias.

Se prepararon los siguientes "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", de Ronald Alfaro; "Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica", de Luis Rosero y Róger Bonilla; "La elección presidencial del 2006: algunas reflexiones sobre los resultados", de Florisabel Rodríguez, Miguel Gómez y Rowland Espinosa; "La organización y administración de las elecciones 2006: ¿Una luz de advertencia? o ¿Los desafíos de nuevos tiempos?", de Marcelo Varela; "Volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral del 2005-2006", de Jorge Vargas; "Institutos de democracia participativa en Costa Rica", de Bernal Arias; "Desempeño general de la administración de justicia en 2005", de Emilio Solana; "Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento?", de César Zúñiga;

"Desempeño político del Poder Ejecutivo", de Roberto Gallardo; "Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos", de Enrique González; "Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior", de Elaine White, Priscilla Paniaqua y Diego Segura; "Acciones colectivas en la sociedad costarricense, 2000-2005", de Sindy Mora; "Aproximación a la situación de las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista en Costa Rica", de Olga Goldenberg.

Colaboraron como asistentes de investigación Juan Carlos Méndez, Jennifer Soto, Lenin Martínez, José Martí Álvarez, Bryan González, Natalia Marchena, Ivannia Morera, Daniel Quesada, Eva Sojo, Roy Villalta, Paula Villegas y Nikita Umnov.

Un agradecimiento especial a: Constantino Urcuyo, Rodolfo Cerdas y a la Corte Suprema de Justicia por sus comentarios sobre el capítulo. Se agradece a Media-Gurú (empresa del grupo IBOPETIME), por la información brindada sobre pauta publicitaria de los partidos políticos en la campaña electoral 2005-2006.

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

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

Los talleres de consulta se efectuaron los días 17 de febrero, 1º de junio y 27 de julio de 2006, con la asistencia de Marta Asch, Arnoldo Brenes, Luis Diego Brenes, Marta Campos, Alexander Chacón, Esteban Durán, Carmen María Escoto, Héctor Fernández, Miguel Gómez, Olga Goldenberg, Oscar Eduardo González, Franklin González, Juany Guzmán, Gerardo Hernández, Viria Huertas, Luis Emilio Jiménez, Anabelle León, Pedro León, Gilberto Lopes, Rodrigo Madrigal, Bernardita Madrigal, Freddy Mariñez, Guido Miranda, Guillermo Monge, Maynor Mora, Hugo Alfonso Muñoz, Olman Ramírez, Ciska Raventós, Giovanni Rodríguez, Florisabel Rodríguez, Paul Rueda, Shirley Saborío, Luis Guillermo Solís, Fernando Viquez, Elaine White, Lena White e Isabel Zúñiga.

## NOTAS

1 Se define como "inmigrante de un distrito" al costarricense mayor de edad que llega a residir en una localidad diferente a la reportada cuatro años antes de la fecha del estudio (1998) y, por lo tanto, estaba empadronado en un distrito electoral diferente. Se considera "emigrante de un distrito" al costarricense mayor de edad que, en un período de cuatro años (1998-2002), abandona su lugar de residencia y no actualiza su domicilio electoral. Los "emigrantes al exterior de un distrito" son los costarricenses mayores de edad que cinco años antes del momento censal (2000) residían en el extranjero.

2 En 1966, el candidato del Partido Unificación Nacional (de oposición) derrotó al aspirante de Liberación Nacional (oficialismo) por una diferencia de 4.219 votos, equivalente al 0,93% de los votos válidamente emitidos. Considerando la cantidad de juntas receptoras habilitadas para emitir el voto en aquel año (3.015), la diferencia entre ambos contrincantes fue en promedio de poco más de un voto por junta.

3 No se dieron impugnaciones en la elección para diputados y solo una junta receptora fue cuestionada en la elección de regidores municipales. El desfase temporal de los escrutinios que efectúa el TSE, imposibilita materialmente la impugnación de las mesas en todas las escalas.

4 Esta situación ocurre debido a que, en el escrutinio manual, se contabiliza primero el material de la elección presidencial, luego el de las elecciones legislativas y, por último, las papeletas de los comicios municipales.

5 A los resultados electorales legislativos se les aplicó el índice de proporcionalidad de Rose para cuantificar el comportamiento

de la relación votos-escaños. La fórmula del índice es  $N = 100 - 1/2 \sum |V_i - S_i|$ , donde (Vi) es el porcentaje de votos obtenido por los partidos, y (Si) es el porcentaje de escaños alcanzados por estos partidos en las elecciones legislativas. Cuanto más se acerque el valor del índice a 100 (N=100), más proporcional es el sistema.

6 Para estos efectos no se consideró la provincia por la cual las personas salieron electas, sino el cantón de procedencia o el lugar de residencia. Tampoco se tomaron en cuenta los reemplazos. Para el caso del número de electores se utilizó un promedio del padrón electoral para las cuatro elecciones estudiadas.

7 La información disponible permite conocer la fecha y el monto de la emisión de bonos efectuada por cada partido, no así la cantidad de bonos colocados, ni el monto total obtenido por cada agrupación en cada una de las colocaciones realizadas.

8 Hay autores que, por principio, mantienen un escepticismo epistemológico con respecto a los estudios de opinión pública. Un ejemplo de ello puede encontrarse en Dryzek, 1988. En otra perspectiva, existe abundante literatura sobre el efecto de la formulación de las preguntas, o su orden, en los resultados que un estudio arroja. A manera de ejemplo, Bartels (2002) y Linde (2003) no ponen en duda la utilidad de los estudios de opinión pública, sino que destacan las limitaciones originadas en su elaboración.

9 Los estudios de opinión han sido claves para el análisis de las actitudes políticas en contextos de altísima incertidumbre, como las transiciones económicas y políticas en los países de Europa del Este, que combinaron un cambio de régimen econó-

mico (del socialismo de Estado al capitalismo) y un cambio de régimen político (de un Estado autoritario a sistemas híbridos, semidemocráticos o democráticos). Sobre este particular, véase la extensa literatura de Richard Rose y William Mishler, entre otros autores, del Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, en Escocia. Otros ejemplos de uso exitoso de los estudios de opinión pública son los de Corea y Taiwán, que experimentaron una transición hacia la democracia durante la década de los noventa.

10 De acuerdo con el estudio de Unimer R.I.-La Nación de noviembre del 2005, alrededor del 25% de las personas habilitadas para votar en elecciones anteriores acostumbran decidirse el mismo día de las votaciones (24,5%); a estas se suman los que manifiestan hacerlo pocos días antes (15 días o menos), un 14,5% adicional. Cabe indicar que esta pregunta puede estar fuertemente influida por lo ocurrido en la elección del 2002, un evento de alta volatilidad electoral, lo que puede estar sobreestimando los niveles reales de indecisión reportados por las personas.

11 La desilusión y el desinterés hacia la política fueron las principales características de la actitud de la ciudadanía durante el proceso electoral. Casi cuatro de cada cinco personas definieron de esta manera su estado de ánimo. Un grupo pequeño de electores se definió "molesto y enojado". El desánimo cundió aun entre los votantes consistentes, las personas que siempre votan: apenas un 19% de ellos declaró estar entusiasmado (Vargas, 2006).

12 El primer párrafo del artículo 9 fue reformado por el artículo único de la Ley 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en *La Gaceta* n° 146, de 31 de julio de 2003.

**13** Hubo además un antecedente en la historia constitucional costarricense: la revocatoria de mandato incluida en la Constitución de 1844. En su artículo 3 determinaba: "siempre que el Gobierno, cualquiera que sea su forma, no llene el objeto de su institución manteniendo la paz pública por la observancia de las leyes justas, el pueblo del Estado tiene un derecho incuestionable, previos los reclamos que establezca el derecho de petición, para alterarlo en todo ó en parte, ó abolirlo ó instituir otro, según sea que mejor conviene a su seguridad y felicidad".

**14** Burdeau (1972) define el referendo como "el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de una comunidad política determinada, pueden intervenir en una decisión tomada o preparada por sus representantes; es decir, los representantes preparan un texto sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal".

**15** Indudablemente surgirá la polémica de cuál norma priva, si la Ley 7135, de Jurisdicción Constitucional en sus artículos 96 y 98, o la Ley 8492, de Regulación del Referéndum.

**16** El plebiscito se entiende como el pronunciamiento de los ciudadanos sobre asuntos de trascendencia regional y como la manifestación ciudadana acerca de la revocatoria del mandato de un alcalde municipal. El referendo es el instrumento para la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo. El cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales donde los ciudadanos participan con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

**17** La norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, es decir, la lesión debe ser colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Es el caso de actos que lesionen los intereses de grupos o corporaciones en cuanto a tales, y no los de sus miembros en forma directa.

**18** La defensa de intereses difusos se refiere a intereses individuales que, a la vez, se encuentran diluidos en conjuntos extensos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un perjuicio, real o potencial, más o menos igual para todos. Los intereses difusos tienen una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Para ampliar este criterio consúltese la resolución 3750-93 de la Sala Constitucional.

**19** Son intereses meramente colectivos, cuya titularidad se funda en la comunidad nacional como un todo, o bien intereses concretos frente a los cuales resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto.

**20** Debe resaltarse, sin embargo, que en diversas oportunidades el *Informe Estado de la Nación* ha emitido observaciones

críticas sobre la modalidad de escogencia de los magistrados por la Asamblea Legislativa y la centralización de funciones jurisdiccionales, de gobierno y administrativas, en la Corte Suprema de Justicia.

**21** Desde hace varios años este Informe calcula el volumen neto de casos entrados, para distinguirlo del volumen bruto de entradas reportado por el Poder Judicial, el cual resulta de restarle al total de demandas o denuncias presentadas en primera instancia, aquellas en que se dictó una incompetencia, más las infracciones simples. En el año 2005 el volumen bruto experimentó un drástico descenso (alrededor de 400.000 asuntos menos, lo que en términos relativos representó un 40%), al reportarse un ingreso de 553.798 casos. Esta disminución se debe exclusivamente a la materia de tránsito (400.689 casos menos). Mediante la Ley 8431, del 10 de diciembre del 2004, se reformaron varios artículos a la Ley de Tránsito, n° 7331 del 13 de abril de 1993, que entre otros aspectos dispuso el traslado al MOPT de las infracciones de multa fija a partir del 2005. Pese a ello, esta materia registró en ese año una entrada de 41.723 infracciones simples. Un alto porcentaje de esta cifra corresponde a infracciones cometidas en el 2004, pero que no ingresaron sino hasta el 2005, y otro bloque importante está constituido por nuevas acciones que están siendo consideradas como infracciones, como devoluciones de placas, licencias y vehículos, suspensiones de licencia y depósitos judiciales.

**22** El indicador "número de habitantes por juez" se redujo por décimo año consecutivo, con lo cual su valor ha descendido en un 30% durante la última década.

**23** Las causas de esa disminución fueron, por una parte, que las dos variables que intervienen en el cálculo de la productividad de los jueces tuvieron un comportamiento opuesto, pues el total neto de casos salidos se redujo en unos 19.000 expedientes respecto a la cifra reportada en el 2004 (casi todos en materia de tránsito) y por otra parte, que en el 2005 fueron creadas con carácter ordinario 47 plazas adicionales de jueces.

**24** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.

**25** Al iniciar el año este tribunal reportaba 7.125 juicios activos; doce meses después el valor de esta variable era de 4.621. En ello influyó el hecho de que se dictaron 795 sentencias más que en el 2004.

**26** Ese aumento se origina en un menor desempeño por parte del Juzgado, tanto en lo referente a los casos terminados, como en el número de sentencias dictadas. Incluso la cantidad de expedientes terminados en esta oficina fue disminuyendo por trimestre a medida que avanzaba el año (854, 781, 741 y 723, respectivamente).

**27** Con la aprobación de la Ley de Jurisdicción Agraria, n° 6734 del 29 de marzo de 1982, se instauró una jurisdicción especializada

en conocer los conflictos relacionados con las actividades productivas agrícolas, a fin de garantizar la paz social, el desarrollo del sector agrícola nacional y el acceso a la justicia de los campesinos de bajos recursos, mediante la Defensa Pública Agraria. No obstante, esta ley no entró a regir sino hasta el 1° de julio de 1988. Con anterioridad a esa fecha los juicios agrarios eran atendidos por los juzgados civiles, oficinas que en los años siguientes continuaron conociendo esos asuntos mientras se creaban juzgados específicos en las zonas respectivas.

**28** La cantidad de jueces de primera instancia que en el 2005 atendían la materia en cuestión ascendía a 18. En la actualidad su número es de 16 (E: Escoto, 2006), distribuidos de diferente forma: algunos despachos disponen de dos plazas de juez, en varios hay solo una y en otros el juez que conoce de la materia agraria también es competente en otra materia.

**29** Los casos que en ella se generan le corresponde conocerlos al Juzgado Agrario de Alajuela, salvo los asuntos del cantón de Sarapiquí, los cuales se tramitan en el Juzgado Agrario de Pococí.

**30** Este Tribunal inició labores en abril de 1988, con tres jueces. A partir del 2004 se le concedió una plaza adicional de juez decisorio con carácter ordinario, aunque dicho cargo venía siendo desempeñado en forma extraordinaria por un funcionario con categoría de Juez 3, desde mediados del 2001.

**31** Todas las oficinas que integran los grupos 2, 3 y 4 son juzgados agrarios específicos, mientras que las del grupo 1 son juzgados civiles (Puntarenas) o civiles y de trabajo (Turrialba y Pérez Zeledón) que tienen destacado a un juez para que se encargue de la materia agraria y, en algunos casos, coadyuve con otra materia.

**32** El Sistema de Gestión es un sistema informático que busca automatizar los trámites en todas las materias. Su objetivo es hacer más ágil la tramitación y facilitar la labor de los funcionarios judiciales.

**33** El incremento de casos entrados en el 2005 se explica por un alza desmesurada en la cantidad de expedientes ingresados para establecer competencia (349, lo que representa 143 asuntos más que en el 2004).

**34** En esto pudo incidir, además del esfuerzo de los jueces propietarios, la concesión de una plaza extraordinaria de juez durante los meses de marzo y abril del 2005. Para los siete primeros meses del 2006 se otorgaron dos plazas extraordinarias de juez, con el propósito de que estos funcionarios colaboren en la reducción del circulante.

**35** La fuente de esta información son los listados que suministró el personal del Departamento de Tecnología de Información, ubicado en el Segundo Circuito Judicial de San José.

**36** Total de asuntos recibidos menos los que ingresaron para establecer competencia.

**37** Hasta marzo de 1997 existían tres juzgados contencioso-administrativos, ubicados en el Primer Circuito Judicial de San José. En abril de ese año, por acuerdo de Corte Plena, los tres juzgados se fusionaron en uno solo, con asiento en el edificio de Tribunales del Segundo Circuito Judicial de San José, bajo la nueva modalidad de lo que popularmente se conoce como “megadespacho”.

**38** Doce jueces con carácter ordinario y dos jueces supernumerarios que trabajaron durante el segundo semestre.

**39** El listado lo preparó el personal del Departamento de Tecnología de la Información que labora en el Segundo Circuito de San José. Es importante señalar que el total de expedientes allí incluidos no coincide con los registros del Libro de Sentencias que el Juzgado lleva en forma manual.

**40** Una variable para la que tampoco se cuenta con información, y que habría sido importante conocer para el presente estudio, es la relacionada con las entidades del sector público que forman parte de todos los procesos que ingresaron en este juzgado, ya fuera como demandadas o como actoras.

**41** Este tribunal estuvo conformado por dos secciones hasta junio de 1992, ya que en julio del mismo año inició funciones la Sección Tercera, creada mediante la Ley 7274, de 1991. La competencia que la Ley le atribuía a la nueva sección contemplaba los siguientes tipos de casos: diligencias de marca, apelación de acuerdo municipal, apelaciones de hecho, apelación del registro de minas, apelación de resoluciones del Consejo Técnico de Aviación Civil, o cursos y otro tipo de casos de menor incidencia. Así, las secciones Primera y Segunda quedaron a cargo de las apelaciones relacionadas con fallos emitidos por los juzgados contencioso-administrativos, así como de los juicios especiales que ingresaban directamente al Tribunal. Esta distribución de trabajo se mantuvo hasta abril del 2004. A partir de esa fecha quedó eliminada la especialización de la Sección Tercera y se dispuso que las tres conocieran por igual todos los tipos de procesos (acuerdo de Corte Plena en sesión celebrada el 19 de abril del 2004, artículo XXIII, acta n° 13 del 2004). Para los años 2004 y 2005 trabajó con carácter extraordinario una Sección Cuarta, cuyo funcionamiento fue aprobado hasta julio del 2006.

**42** Esa estabilidad se debe fundamentalmente a la disminución de casos por inscripción de marcas, pues de 625 asuntos ingresados en el 2001, y 368 en el 2002, se pasó a solo 25 en el 2005, como consecuencia de la creación del Tribunal Registral Administrativo (Ley 8039 del 12 de octubre del 2000 y Ley de Procedimiento de Observancia de los Derechos de la Propiedad Intelectual, artículo 19).

**43** La duración promedio de los recursos votados por el fondo en el 2005 fue de 10 meses y 3 semanas, resultado que es dos semanas superior al obtenido en el 2004, cuando la duración alcanzó su valor más bajo. Es necesario señalar que en ese lapso unos dos meses corresponden a trámites ajenos al control de esta oficina.

**44** En la primera legislatura, 2002-2003, la fracción oficial negoció con el ML y se ambos repartieron los seis puestos en partes iguales. En la segunda se negoció en los mismos términos, pero se incorporó al otrora diputado del PRC. En la legislatura 2004-2005 se agregó el Bloque Patriótico. Finalmente, en la legislatura 2005-2006, el ML quedó fuera y se incorporaron dos diputados independientes. En suma, el multipartidismo se hizo cada vez más patente en el Directorio y los conflictos ideológicos y prácticos terminaron rompiendo la alianza que por tres años el PUSC sostuvo con los libertarios. En la última legislatura hubo un intento frustrado de las mujeres diputadas, para tomar control del Directorio Legislativo mediante una coalición multipartidista.

**45** Se tomó como punto de partida el día indicado y no el 1° de mayo (inicio formal de la cuarta legislatura), porque fue en ese mes cuando se aprobó la reforma al artículo 208 bis del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, elemento central de este análisis. Partiendo de ese hecho, hubo ocho acuerdos de Directorio y nueve de Plenario, entre el 1 de marzo y el 30 de abril del 2005.

**46** La moción de orden n° 6, con fecha 10 de agosto del 2005, interpretó que los únicos permisos relacionados con lo dicho, son aquellos en los que las embarcaciones involucradas son expresamente naves de guerra o artilladas, de tal manera que todas las demás, cuyos permisos hasta esa fecha eran tramitados en el Plenario, quedaron eximidas de ese proceso. Con esta suerte de jurisprudencia parlamentaria, el Plenario descargó un voluminoso conjunto de trámites y, de hecho, luego de aprobarse la moción, solo se autorizaron siete permisos, contra veintitrés del total del período.

**47** La reforma textualmente indica: “Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda” (Asamblea Legislativa, 2005).

**48** Ello contrasta notablemente con la capacidad de los demás partidos para aprobar legislación: el PLN presentó un 6,8% de la normativa aprobada y el resto de las bancadas no logró superar el 2,6% que ostenta el PAC. El otro rubro de relevancia, un 25%, corresponde a iniciativas presentadas en conjunto por varios partidos.

**49** Para el análisis cuantitativo de los proyectos se utiliza la información aportada por el Centro de Información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

**50** Solo en la tercera legislatura las Comisiones Plenas generaron de manera combinada más leyes que el Plenario, en un año

que, por cierto, fue el más improductivo. En la última legislatura, de los cinco proyectos aprobados en estas instancias, cuatro se promulgaron entre mayo y agosto, y uno en setiembre, lo cual deja entrever su parálisis en el período electoral. Por área de interés, la mayoría de las leyes se relaciona con gobierno y administración (55%). La tendencia se mantuvo durante la última legislatura, ya que el 61,2% de las leyes correspondió a esta área, seguida por las materias económica y social (34,3% combinado) y, en último término, la internacional y la ambiental (13,6% combinado).

**51** Pacheco alcanzó un 76% de los votos en la elección primaria del PUSC, celebrada el 10 de junio del 2001.

**52** Del gabinete anterior, Astrid Fischel, Primera Vicepresidenta, pasaría a ocupar el Ministerio de Educación; Rogelio Ramos continuaría como Ministro de Seguridad; Rogelio Pardo pasaría de Salud a Ciencia y Tecnología; José Miguel Villalobos, asesor presidencial, pasaría a Justicia, y Danilo Chaverri, Ministro de la Presidencia, pasaría a Planificación. Por otra parte, Guido Sáenz, exministro de Cultura en las administraciones Figueres y Oduber, ocuparía nuevamente ese puesto. En el caso de los presidentes ejecutivos, Roxana Víquez, Pablo Cob y Eduardo Lizano continuarían en el IMAS, el ICE y el Banco Central, respectivamente.

**53** Son los casos de Gloria Valerín y Ricardo Toledo. La primera fue designada como Ministra de la Condición de la Mujer, pese a ser diputada electa, cargo que la legisladora declinó. En el 2004 el presidente Pacheco volvió a nombrar a un diputado en su gabinete, al designar a Ricardo Toledo como Ministro de la Presidencia.

**54** Esta situación se dio en dos ocasiones: el 19 de abril se enviaron dos cartas que fueron recibidas en la Asamblea Legislativa con siete horas de diferencia entre sí, y el 24 de abril se recibieron las solicitudes de ampliación con cinco horas de diferencia.

**55** La Comisión de Notables estuvo integrada por el Dr. Gabriel Macaya, el Dr. Franklin Chang, el Lic. Alvar Antillón, el Dr. Rodrigo Gámez y el sacerdote Guido Villalta.

**56** La iniciativa de la agenda del Consejo de Gobierno, tal como establece el inciso 5 del artículo 147 de la Constitución, tiene el Presidente de la República.

**57** Las treinta instituciones restantes presentaron los demás informes (58).

**58** La ausencia de esta relación parece ser una de las características principales de la gestión del presidente Pacheco en el 2005. Solo el 28% del total de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en el período 2002-2006 fue iniciativa del Poder Ejecutivo. Específicamente en el año 2005, solo el 17% de las leyes aprobadas fue iniciativa del Poder Ejecutivo.

**59** Es importante hacer una observación respecto a las limitaciones de la figura del decreto. El proceso de formación de

leyes no puede ser sustituido por el decreto, instrumento que es utilizado de manera más coyuntural y con objetivos de corto plazo. Sin embargo, las posibilidades que ofrece dentro del ordenamiento jurídico costarricense, en el nivel operativo, pueden ser explotadas para agilizar la acción pública, y en el establecimiento de las prioridades y parámetros de acción de la labor cotidiana del Gobierno.

**60** La mayor parte de los decretos suscritos por el “Gobierno de la República” tenía como objetivo conceder asueto a los funcionarios públicos en diferentes partes del país, normalmente por la celebración de actividades cantonales como fiestas patronales.

**61** Los ministerios de Gobernación, Vivienda y Asentamientos Humanos, Planificación y Política Económica, Turismo, Relaciones Exteriores, Ciencia y Tecnología, Seguridad Pública y Educación Pública emitieron entre todos 73 decretos en el 2005 (9,5% del total).

**62** Las iniciativas más relevantes son las siguientes: a) Costa Rica propuso ante la ONU la creación de un Alto Comisionado contra el Terrorismo, como instancia permanente e independiente ubicada en la Secretaría General de la ONU, b) en materia de medio ambiente el país destacó con dos iniciativas: continuó proponiendo una resolución sobre medio ambiente y derechos humanos durante la XLI Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, la cual fue aprobada por consenso, y se alió con Papúa-Nueva Guinea para proponer la conformación de una “Coalición de Países con Bosques Tropicales”, c) el principal esfuerzo diplomático de la Administración Pacheco se ubicó en el área de desarrollo normativo en la agenda internacional de los derechos humanos, y consistió en proponer una declaración para prohibir todas las formas de clonación humana, d) el país manifestó su apoyo formal a dos proyectos de desarrollo normativo en materia de derechos humanos: el proyecto sobre “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, y al grupo de trabajo que examina el proyecto de “Convención internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”.

**63** Entre los puestos más relevantes cabe citar: a) un asiento en uno de los dos consejos más importantes de la estructura de la ONU, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), a partir del 1 de enero de 2005, b) en el 2005 Costa Rica asumió la coordinación del Grupo Latinoamericano y del Caribe de las Naciones Unidas (GRULAC), en Ginebra, c) desde 1996 Costa Rica es miembro de la Coalición de Países Amigos de la Corte Penal Internacional (ICC Likeminded States), un selecto grupo de naciones que funciona como el motor y promotor del proceso de constitución de la CPI. En el año en estudio, el país obtuvo la presidencia de la Asamblea de Estados Partes de la Corte, d) en el 2005 Costa Rica ingresó a la Red de Seguridad Humana, “club” que incluye

a: Australia, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica (este último en calidad de observador), e) también en 2005 Costa Rica ganó once candidaturas para integrar órganos de regímenes u organizaciones internacionales, de las cuales solo dos fueron en el ámbito interamericano y el resto en el seno de las Naciones Unidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006), f) en setiembre de 2005 Costa Rica fue la sede del “Taller sobre derechos humanos, democracia y Estado de derecho para los países de América Latina”, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

**64** La ONU centra sus deliberaciones en torno a cinco ejes: derecho internacional, derechos humanos, desarrollo económico y social, paz y seguridad, los cuales se vierten en una agenda de la Asamblea General, estructurada bajo ocho temas. De estos, los relacionados con la seguridad son los que tienen el mayor peso en la agenda, y constituyen el 40% de las resoluciones; les siguen los temas de promoción de los derechos humanos y promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, cada uno de los cuales representa un 20%.

**65** Cabe señalar que en agosto de 2006 la Administración Arias Sánchez anunció el traslado de la sede diplomática de Costa Rica en Israel, de Jerusalén a Tel Aviv.

**66** En sí misma la resolución contiene un texto moderado, basado en los principios básicos del derecho internacional y de los derechos humanos que históricamente Costa Rica ha defendido y no emitía un juicio condenatorio *a priori*.

**67** En los últimos cuatro años, todas las acciones estratégicas de Costa Rica se dieron dentro del marco de la acción regional centroamericana y al amparo del SICA: la negociación de un TLC con los Estados Unidos, el apoyo a la guerra en Iraq, la preparación para un acuerdo de asociación con la Unión Europea y las acciones para enfrentar los aumentos en el precio internacional de los hidrocarburos (la denominada “diplomacia energética”). Los países de la región han incluido la acción externa concertada como uno de los objetivos del SICA y han desarrollado foros de diálogo y cooperación con la Unión Europea, Japón, Corea, México y Taiwán (con el cual todos los países de la región tienen relaciones diplomáticas y no con China). Tres foros más de diálogo político y cooperación con la India, Rusia y Brasil están en formación desde 2004; se han firmado declaraciones o acuerdos para darles un contenido y un formato diplomático (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

**68** Los motivos para la cancelación de credenciales son diversos. Entre ellos se contemplan la renuncia, muerte, ausencia reiterada o acciones ilícitas de los representantes municipales.

**69** Según autoridades de la Contraloría General de la República, persiste una “articulación pendiente” entre los órganos de control. A pesar de que los cambios en la legislación de esas

instituciones llevan de manera explícita o implícita la intención de integrar un gran sistema de control, este no logra articularse, lo mismo que la rectoría que está llamada a asumir la Contraloría en esta materia, que deviene de las obligaciones de la Ley General de Control Interno (González, 2005).

**70** Una de las principales acciones realizadas en el 2005 fue el desarrollo de encuentros permanentes para “estrechar relaciones, propiciar alianzas estratégicas, fomentar la interacción coordinada de competencias, establecer vínculos de cooperación, intercambiar experiencias, propiciar mejoras en los procesos de fiscalización y control, revisar procedimientos y normas de control interno, presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el sector público” (González, 2006).

**71** Se pretende que las instituciones incorporadas pongan a disposición de los usuarios información de interés público, entre la que sobrepasen presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y de auditoría, actas, acuerdos, convenios y proyectos, entre otros.

**72** En ese país, la Defensoría del Pueblo ha logrado incorporar a su Sistema de Transparencia en la Gestión Pública a 68 entidades, entre las que se encuentran instituciones públicas y partidos políticos.

**73** En el caso de las instancias privadas, “la red está abierta a incorporar entidades privadas que reciben fondos públicos, no obstante (la RIT), no ha recibido solicitud alguna de incorporación” (E: Díaz, 2006).

**74** Si bien es cierto que con la iniciativa se fomentan la difusión y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, al no ofrecerse información estandarizada se generan serios desequilibrios en el acceso por vía electrónica. Uno de los elementos que han pesado para que se dé la disparidad actual, es que históricamente la información presupuestaria estatal no se ha manejado bajo los mismos códigos. No es sino hasta los años 2005 y 2006 que el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República han desarrollado acciones en procura de homogeneidad en esa información.

**75** La acción colectiva es una unidad analítica según la cual dos o más personas o grupos, organizados formal o informalmente, se unen para expresar demandas específicas ante las autoridades respectivas.

**76** El estudio documenta la acción colectiva de protesta social a partir de las noticias reportadas por la prensa escrita, específicamente por *La Nación* y *Diario Extra*. El objetivo es determinar la evolución de las acciones colectivas e identificar a aquellos actores que juegan un papel importante en ellas.

**77** La revisión efectuada para el presente Informe permitió precisar el registro de acciones colectivas que habían sido

reportadas para el año 2000: un total de 613 acciones en lugar de las 589 consignadas en el Undécimo Informe para ese año.

**78** Por el lado de la solicitud de mejora de las condiciones laborales se observan demandas muy variadas, tales como aumentos salariales, defensa de ventas callejeras y ambulantes, lucha por el reconocimiento o erradicación del servicio de transporte público informal, indemnizaciones, peticiones para evitar despidos y el reconocimiento del derecho a la sindicalización. En cuanto a las demandas relacionadas con el costo de los servicios, en el 2005 se presentaron diversas peticiones de aumentos en el servicio de taxi, en el servicio de transporte público y en el margen de ganancia de los expendedores de gasolina.

**79** La preocupación por la pobreza se vio reflejada en las homilias pronunciadas por el Arzobispo de San José, monseñor Hugo Barrantes, durante las celebraciones del 1 de mayo y el 2 de agosto de 2005. El 1 de mayo el Arzobispo expresó su preocupación en temas como agricultura, salud y modernización de algunas instituciones estatales (Barrantes, 2005a), mientras que

el 2 de agosto recaló que la desigualdad social ha creado dos Costa Ricas: una beneficiada y otra maltratada por el modelo de desarrollo seguido en el país (Barrantes, 2005b).

**80** En el 2005 distintas organizaciones y grupos del movimiento de mujeres se pronunciaron sobre la situación del INAMU y algunos hechos considerados graves para el desarrollo institucional, tales como la suspensión de funcionarias, la apertura de procesos disciplinarios y el surgimiento de fuertes divergencias entre el personal técnico de la institución y la Presidencia Ejecutiva. Asimismo, se denunció el traslado de recursos a la Comisión Nacional de Emergencias, en un contexto caracterizado por importantes carencias de recursos para cumplir con las tareas asignadas por ley al Instituto, en favor de la igualdad de género.

**81** Para lograr este cometido se procedió a la revisión de fuentes bibliográficas sobre el tema, a la búsqueda registros administrativos y bases de datos sobre grupos de mujeres formalmente constituidos, además de la realización de entrevistas con informantes clave del movimiento de mujeres.

**82** Las entrevistas con informantes clave permitieron identificar diversos sectores de mujeres organizadas, tales como: a) pobladoras urbanas en múltiples localidades, particularmente de la Región Central y algunas ciudades intermedias como Puntarenas y Limón, organizadas en torno a asuntos comunales como acceso a servicios, patronatos escolares, juntas escolares y comités de vivienda, b) mujeres rurales y mujeres productoras campesinas; hay esfuerzos reportados en diversas zonas: Zona Norte, Atlántico, golfo de Nicoya, Chira, Los Santos, Grecia, San Ramón y otras muchas localidades rurales o semirurales, c) mujeres afrodescendientes e indígenas organizadas, d) mujeres sindicalistas; aunque hay sectores del movimiento sindical en los que todavía no se logra hacer alianzas, sí están incorporadas las sindicalistas del sector educación y del sector bancario, entre otros, e) mujeres con discapacidad, f) mujeres agrupadas en torno a temáticas o situaciones específicas como salud, mujeres mastectomizadas, numerosos grupos de autoayuda en violencia intrafamiliar, diversidad sexual, g) Red de Mujeres Jóvenes Feministas, cuya autodefinition es de índole generacional, organizadas en algunos espacios más relacionados con el tema de los derechos sexuales y reproductivos (Goldenberg, 2006).