

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA
CALIDAD DE LA
DEMOCRACIA

DEMOCRACIA

VOLUMEN
1

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA

CALIDAD DE LA

DEMOCRACIA

VOLUMEN
1

PROYECTO ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA
www.estadonacion.or.cr

321.4
P969p

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en
Costa Rica. --1a. ed.--San José, C.R.: Proyecto Estado de la Nación, 2001.
174p. 22 x 28 cm.

ISBN 9968-806-14-5 Volumen 1
ISBN 9968-806-15-3 Obra completa

1. Democracia - Costa Rica. 2. Partidos políticos. 3. Instituciones públicas
- Costa Rica. 4. Participación ciudadana. I. Título.

Primera edición: 2001

Diseño: Erick Valdelomar/NeoGráfica

Diagramación: E. Valdelomar/F. Méndez/NeoGráfica

Cubierta:

Diseño: Erick Valdelomar/NeoGráfica

Ilustración: Esteban Piedra

Fotografía: Carlos Charpentier/CTB

Producción: Christian Bulgarelli/CTB

Impreso en Editorama

5000 EJEMPLARES

Índices

Tomo I

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| RECONOCIMIENTOS | 21 |
| PRÓLOGO | 25 |
| Los pilares de la auditoría | 26 |
| El concepto de calidad de la democracia | 26 |
| La idea de auditoría ciudadana | 28 |
| El proceso de ejecución | 33 |
| Potencial de la auditoría en otros países | 34 |
| CAPÍTULO 1. SINOPSIS | 39 |
| Valoración general | 39 |
| Información básica sobre la democracia costarricense | 41 |
| Del descontento ciudadano a la calidad de la democracia | 43 |
| La cartografía de la calidad democrática | 46 |
| Las hondonadas | 46 |
| Escaso ejercicio de la libertad de asociación en Costa Rica y las trabas a la libertad de organización sindical (capítulo 10) | 46 |
| Pocas oportunidades de participación ciudadana en los procesos de formación de leyes (capítulos 6 y 11) | 46 |
| Prácticas de maltrato de las instituciones públicas a las personas (capítulo 7) | 48 |
| Extendidas prácticas "clientelistas" (con fondos públicos) en la política electoral (capítulo 8) | 49 |
| Dificultades para proteger los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas (capítulo 4) | 49 |
| Débiles oportunidades de participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas (capítulo 11) | 49 |
| Los valles intermedios | 50 |
| Las y los ciudadanos tienen un conocimiento (elemental) sobre sus derechos y los procedimientos para ejercerlos (capítulo 12) | 50 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Poco empleo de prejuicios de discriminación étnica y social en los procesos electorales pero un electorado que alberga intolerancia y prejuicios discriminatorios (capítulos 5) | 51 |
| Acceso de las personas a un sistema de administración de justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado (capítulo 4) | 51 |
| Se aplican -pero con debilidades notables- normas democráticas en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa (capítulo 6) | 52 |
| Los picos o cumbres | 53 |
| Respeto a los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos en los procesos electorales (capítulos 5 y 8) | 53 |
| Buenas prácticas democráticas en ciertos gobiernos locales (capítulo 8) | 53 |
| Las zonas de riesgo | 54 |
| Escepticismo ciudadano sobre la administración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos (capítulos 4 y 12) | 54 |
| Creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio para mejorar el bienestar público (capítulo 13) | 55 |
| Los territorios en disputa | 56 |
| Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación (capítulo 12) | 56 |
| Apertura de los medios de comunicación colectiva a la opinión pública (capítulo 12) | 56 |
| Barreras del sistema electoral para los partidos minoritarios y los emergentes (capítulo 5) | 57 |
| Las zonas poco exploradas | 57 |
| Financiamiento de los partidos políticos (capítulo 9) | 57 |
| Vida interna en las organizaciones de la sociedad civil (capítulo 10) | 59 |
| Desempeño del Tribunal Supremo de Elecciones (capítulo 5 y 9) | 59 |
| Prácticas corruptas en la gestión de los asuntos públicos (capítulos 4 y 7) | 59 |
| Eficacia del control político ejercido por el Poder Legislativo (capítulo 6) | 60 |
| Los capítulos del informe | 60 |
| La calidad de la democracia y la política nacional | 65 |
| Mejor representación política y mayor representación ciudadana | 65 |
| La reforma del Estado de cara a la población | 66 |
| La descentralización gradual y selectiva del Estado | 66 |
| La conexión entre democracia y equidad social | 66 |
| 17 tareas prácticas para la deliberación pública | 67 |
| Reflexión final | 67 |
| ANEXO: METODOLOGÍA | 73 |
| El trabajo de campo | 73 |
| La opción de enfoque: auditoría <i>versus</i> investigación académica | 74 |
| La estrategia de investigación | 75 |
| Primera premisa: Participación social, académica e institucional | 75 |
| Segunda premisa: Multidisciplinariedad | 75 |
| Tercera premisa: Módulos independientes | 75 |
| Cuarta premisa: Combinaciones metodológicas | 75 |
| Quinta premisa: Diversificación metodológica | 76 |
| Una mirada retrospectiva sobre la estrategia del trabajo de campo | 77 |
| Fichas técnicas de los métodos de investigación | 77 |
| Métodos de consulta | 77 |
| Ficha 1: Encuesta nacional | 77 |
| Ficha 2: Grupos focales | 79 |
| Ficha 3: Sitios Centinela | 80 |
| Ficha 4: Juicio grupal ponderado | 80 |
| Métodos experimentales | 81 |
| Ficha 5: Ejercicios etnográficos de observación experimental | 81 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Ficha 6: Observación experimental en medios de comunicación colectiva | 82 |
| Métodos interpretativos | 83 |
| Ficha 7: Ponencias especializadas | 83 |
| Ficha 8: Investigaciones temáticas | 83 |
| Ficha 9: Análisis jurídicos | 84 |
| Recolección documental | 84 |
| Ficha 10 Registros administrativos | 84 |
| Ficha 11 Recopilación bibliográfica y de estudios previos | 86 |
| Proceso de evaluación | 86 |
| Introducción | 86 |
| Modelo de evaluación | 88 |
| Las preguntas de evaluación | 89 |
| Especificación de los indicadores de evaluación | 89 |
| Medición del desempeño de los indicadores: las condiciones de evaluación | 91 |
| La calificación de la calidad democrática | 92 |
| Escala de evaluación | 92 |
| Tipos de valoración | 92 |
| Los desacuerdos entre panelistas | 93 |
| Agregación de calificaciones | 93 |
| Fases de trabajo del proceso de evaluación | 94 |
| Preparación del informe final | 95 |
| | |
| CAPÍTULO 2: LA LARGA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA | 101 |
| | |
| Introducción | 101 |
| El régimen republicano autoritario (1821 - finales del siglo xix) | 102 |
| La larga transición democrática | 106 |
| Primer período: la liberalización del régimen republicano (último tercio del siglo XIX - 1919) | 107 |
| La apertura política del autoritarismo | 107 |
| La apertura política no modificó la naturaleza autoritaria del régimen | 108 |
| La consolidación del Estado liberal y la identidad cívica nacional favoreció la apertura política | 111 |
| Segundo período. Inclusión política en un régimen liberalizado (1919-1948) | 111 |
| La irrupción de nuevas fuerzas sociales provocó cambios en la política | 112 |
| La inclusión política enriqueció la vida política | 113 |
| El régimen político siguió siendo no democrático | 116 |
| El creciente intervencionismo estatal convirtió la política pública en parte de la lucha política | 117 |
| El epílogo del período: la polarización política | 119 |
| Tercer período. Instauración poliárquica (1949 a 1975) | 120 |
| La liquidación democrática del antiguo régimen | 120 |
| Un nuevo reformismo dominó la política costarricense | 122 |
| Un proceso de fuerte inclusión social generó una habilitación ciudadana | 123 |
| La permanencia de exclusiones políticas obstaculizó la democracia | 125 |
| Consideraciones finales | 126 |
| | |
| CAPÍTULO 3: LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA COSTA RICA CONTEMPORÁNEA | 131 |
| | |
| Introducción | 131 |
| La estabilidad democrática en tiempos convulsos | 132 |
| El telón de fondo: una sociedad en rápido cambio social y económico | 132 |
| Tensiones generadas por la crisis económica y el retroceso social | 133 |
| Lentas, inconclusas y conflictivas reformas económicas | 134 |
| Una Centroamérica convulsa provocó una compleja situación política interna | 136 |
| Evolución reciente del régimen democrático | 137 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Cambio en el balance de poderes en el Estado costarricense | 137 |
| El débil presidencialismo | 137 |
| Un Poder Legislativo con poca capacidad de control político | 138 |
| El desplazamiento de poder en favor del Poder Judicial | 139 |
| Un Estado con una fuerte tradición centralista | 140 |
| Un sistema electoral estable | 140 |
| El afianzamiento del sistema bipartidista | 142 |
| Una sociedad civil diversa e independiente del Estado y con bajos niveles de participación ciudadana | 143 |
| El respeto de los derechos humanos, las libertades civiles y los derechos políticos | 144 |
| Una mirada internacional a la estabilidad democrática en Costa Rica | 145 |
| La democracia costarricense cumple con los estándares mínimos de la Auditoría ciudadana | 147 |
| Un creciente descontento ciudadano plantea nuevos desafíos a la democracia costarricense | 160 |
| BIBLIOGRAFÍA | 163 |

Índice de cuadros

| | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 0.1 | Estándares del Umbral superior de calidad democrática | 30 |
| 0.2 | Estándares del Umbral mínimo de garantías democráticas | 32 |
| 1.1 | Modelos de democracia según tipo de población | 45 |
| 1.2 | Las hondonadas de calidad democrática según los paneles de evaluación | 47 |
| 1.3 | Los valles intermedios de calidad democrática según los paneles de evaluación | 50 |
| 1.4 | Los cumbres de alta calidad democrática según los paneles de evaluación | 53 |
| 1.5 | Las zonas de riesgo de la democracia según los paneles de evaluación | 54 |
| 1.6 | Los territorios en disputa en la valoración del desempeño democrático según los paneles de evaluación | 55 |
| 1.7 | Las zonas poco exploradas de la democracia según los paneles de evaluación | 58 |
| 1.8 | 17 tareas prácticas de la calidad de la democracia en Costa Rica | 68 |
| 1A.1 | Diferencia entre auditoría y una investigación académica | 74 |
| 1A.2 | Métodos de la Auditoría | 76 |
| 1A.3 | Ponencias especializadas contratadas | 83 |
| 1A.4 | Investigaciones temáticas contratadas | 84 |
| 1A.5 | Análisis jurídicos realizados | 85 |
| 1A.6 | Principales registros administrativos empleados | 85 |
| 1A.7 | Ejemplos de un indicador de comprobación y un indicador de evaluación | 88 |
| 1A.8 | Indicadores de comprobación, de evaluación e indicadores descartados | 89 |
| 1A.9 | Representación sintética del proceso de desagregación analítica para el proceso de evaluación | 90 |
| 1A.10 | Escala de evaluación aplicada por los paneles de evaluación | 91 |
| 1A.11 | Procedimiento analítico y metodológico de la evaluación | 93 |
| 1A.12 | Síntesis del proceso de evaluación | 94 |
| 2.1 | Periodización de la transición democrática en Costa Rica | 103 |
| 2.2 | Costa Rica: elecciones, constituciones políticas y conflictos 1821-1919 | 105 |
| 2.3 | Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante la instauración del régimen republicano autoritario en Costa Rica | 106 |
| 2.4 | Población nacional, población electoral inscrita y voto en las elecciones de primer grado durante el periodo 1897-1919 | 109 |
| 2.5 | Actores del sistema electoral durante el período de liberalización del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1917 | 110 |
| 2.6 | Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de la liberalización política del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1919 | 112 |
| 2.7 | Resumen de los principales conflictos sociales en Costa Rica durante el período 1919-1948 | 113 |
| 2.8 | Población nacional, población electoral inscrita y votos emitidos en las elecciones durante el período 1919-1948 | 113 |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.9 | Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de inclusión política en Costa Rica | 118 |
| 2.10 | Evolución de la población costarricense, la ciudadanía y los votantes en las elecciones presidenciales durante el período 1953-1978 | 120 |
| 2.11 | Costa Rica: indicadores sociales y económicos en el período 1940-1980 a inicios de cada década | 125 |
| 3.1 | Indicadores de la evolución económica y social de Costa Rica, 1975-1999 | 135 |
| 3.2 | Facultades y limitaciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica | 138 |
| 3.3 | Comparación de la desproporcionalidad electoral en las elecciones legislativas en diversos sistemas democráticos | 141 |
| 3.4 | Control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, número de partidos efectivos y volatilidad electoral, 1974-1998 | 142 |
| 3.5 | Niveles de participación política, 1873 y 1995 (porcentaje de personas que sí participan) | 144 |
| 3.6 | Cumplimiento de los estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas de la Auditoría ciudadana en Costa Rica, 1999 | 158 |

Índice de cuadros

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 0.1 | Definición de los componentes descriptivos del concepto de calidad de la democracia | 27 |
| 0.2 | Implicaciones teóricas del concepto de calidad de la democracia | 28 |
| 0.3 | Antecedentes de la Auditoría | 29 |
| 0.4 | Lo que la Auditoría es y no es | 35 |
| 1.1 | Opinión discrepante sobre libertades sindicales | 48 |
| 1.2 | La calidad de la democracia y los derechos civiles y políticos de las mujeres: compilación selectiva de hallazgos | 61 |
| 1A.1 | Naturaleza de la evaluación de la Auditoría ciudadana | 87 |
| 1A.2 | Ejemplo de las piezas de información disponibles para un indicador | 89 |
| 1A.3 | Problemas prácticos con los indicadores y condiciones de evaluación | 90 |
| 1A.4 | Razones por las que se varió la función del juicio con base en criterios definidos durante la fase final de la evaluación | 92 |
| 2.1 | El concepto de democracia o poliarquía | 101 |
| 2.2 | Los conceptos de transición política, gobierno y régimen político | 102 |
| 2.3 | La periodización de la transición democrática en Costa Rica | 104 |
| 2.4 | ¿Qué es un partido político moderno? ¿Qué es un sistema de partidos políticos? | 114 |
| 2.5 | La guerra civil de 1948 | 119 |
| 2.6 | El concepto de condiciones de habilitación ciudadana | 124 |
| 2.7 | El debate sobre las causas y el éxito de la transición democrática en Costa Rica | 127 |
| 3.1 | El concepto de Estado democrático y social de derecho | 131 |
| 3.2 | La división republicana de poderes en Costa Rica | 137 |
| 3.3 | Descripción del sistema electoral de Costa Rica | 140 |
| 3.4 | El índice de libertades civiles y políticas de Freedom House | 147 |
| 3.5 | Pérdida progresiva del apoyo al sistema político costarricense, 1978-1999 | 159 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 0.1 | Idea básica de la auditoría | 29 |
| 0.2 | Etapas de la auditoría | 33 |
| 1.1 | Modelos de democracia de alta calidad en la población costarricense | 45 |
| 1.2 | Cartografía del cumplimiento de los estándares de alta calidad democrática en 1999 | 60 |
| 3.1 | Puntuación de Costa Rica y otros países en el índice de libertades civiles y derechos políticos de Freedom House durante el período 1973-2000(1 es mejor calificación y 7 es la peor calificación) | 146 |
| 3.2 | Apoyo al sistema en Costa Rica: 1978-1999 | 159 |

Siglas

A

| | |
|---------------|----------------------------------------------------------------|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACOSA | Area de Conservación de la Península de Osa |
| ADC | Asociación de Desarrollo Comunal |
| ADI | Asociación de Desarrollo Integral |
| AID | Agencia Internacional de Desarrollo, Estados Unidos de América |
| AMSJ | Área Metropolitana de San José |
| ANDE | Asociación Nacional de Educadores |
| ANEP | Asociación Nacional de Empleados Públicos |
| APSE | Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza |
| ARCO | Alianza Revolucionaria Costarricense |
| ARESEP | Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos |
| ASCORA | Asociación Costarricense de Radiodifusoras |
| ASDI | Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional |

B

| | |
|-------------|---------------------------------------|
| BCCR | Banco Central de Costa Rica |
| BCR | Banco de Costa Rica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BNCR | Banco Nacional de Costa Rica |
| BPDC | Banco Popular y de Desarrollo Comunal |

C

| | |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAAR | Comités Administradores de Acueductos Rurales |
| CAN | Comisión Arqueológica Nacional |
| CANARA | Cámara Nacional de Radio |
| CARE | Cooperative for Assistance and Relief Everywhere |
| CAT | Certificado de Abono Tributario |
| CCCN | Centro Cultural Costarricense Norteamericano |
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CEDAL | Centro de Estudios Democráticos para América Latina |
| CEDAW | Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (siglas en inglés) |

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------|
| CEPN | Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CICAD | Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CNC | Comisión Nacional del Consumidor |
| CNFL | Compañía Nacional de Fuerza y Luz |
| CNP | Consejo Nacional de Producción |
| CODEHU | Comisión Costarricense de Derechos Humanos |
| CODEHUCA | Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica |
| CODESA | Corporación Costarricense de Desarrollo |
| COMEX | Ministerio de Comercio Exterior |
| CONAI | Comisión Nacional de Asuntos Indígenas |
| CONARE | Consejo Nacional de Rectores |
| CONICIT | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas |
| COVIRENAS | Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales |
| COW | Proyecto Correlatos de la Guerra (siglas en inglés) |
| CPC | Comisión de Promoción de la Competencia |
| CRIES | Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales |
| CTC | Confederación de Trabajadores Costarricenses |
| CTRN | Confederación de Trabajadores Rerum Novarum |
| CU | Coalición Unidad |

D

| | |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|
| DESAF | Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| DGAC | Dirección General de Aviación Civil |
| DHR | Defensoría de los Habitantes de la República |
| DINADECO | Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad |

E

| | |
|--------------|-----------------------------------------------|
| EBAIS | Equipos Básicos de Atención Integral en Salud |
|--------------|-----------------------------------------------|

F

| | |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| FEES | Federación de Estudiantes de Segunda Enseñanza |
| FERTICA | Fertilizantes de Centroamérica |
| FETRAL | Federación de Trabajadores de Limón |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador) |
| FODESAF | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| FUNDEMUCA | Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica |

G

| | |
|------------|--------------------------------|
| GAM | Gran Área Metropolitana |
| GTZ | Agencia Alemana de Cooperación |

I

| | |
|-------------|---------------------------------------------------------|
| IAFA | Instituto Nacional de Farmacodependencia |
| ICAA | Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados |

| | |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------|
| ICAFE | Instituto del Café |
| ICE | Instituto Costarricense de Electricidad |
| ICES | Instituto Costarricense de Estudios Sociales |
| ICODER | Instituto Costarricense del Deporte |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo |
| IDECAFE | Instituto de Defensa del Café |
| IFAM | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal |
| IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| INA | Instituto Nacional de Aprendizaje |
| INAMU | Instituto Nacional de la Mujer |
| INCIENSA | Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud |
| INCAE | Instituto Centroamericano de Administración de Empresas |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| INFOCOOP | Instituto Nacional de Fomento Cooperativo |
| INS | Instituto Nacional de Seguros |
| INVU | Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo |
| ITCR | Instituto Tecnológico de Costa Rica |

J

| | |
|----------------|-------------------------------------------------------------|
| JAPDEVA | Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica |
| JPS | Junta de Protección Social de San José |
| JPRAN | Junta de Protección de las Razas Indígenas de la Nación |

L

| | |
|--------------|--------------------------------------------------------|
| LOCGR | Ley Orgánica de la Contraloría General de la República |
| LPIRM | Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer |

M

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|
| MAG | Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| MEIC | Ministerio de Economía, Industria y Comercio |
| MEP | Ministerio de Educación Pública |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica |
| MINAE | Ministerio del Ambiente y Energía |
| MIVAH | Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos |
| MNC | Mesa Nacional Campesina |
| MNJ | Movimiento Nacional de Juventudes |
| MOPT | Ministerio de Obras Públicas y Transportes |
| MP | Ministerio Público |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |

N

| | |
|------------|---------------------------|
| NPD | Nuevo Partido Democrático |
|------------|---------------------------|

O

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|
| OIJ | Organismo de Investigación Judicial |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales |
| ONNUM | Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |

| | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------|
| OPS | Organización Panamericana de Salud |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| P | |
| PAE | Programa de Ajuste Estructural |
| PAL | Partido Auténtico Limonense |
| PALA | Partido Acción Laborista Agrícola |
| PAN | Partido Agrario Nacional |
| PANI | Patronato Nacional de la Infancia |
| PAPRIC | Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Indígenas y Campesinos |
| PCCR | Partido Comunista de Costa Rica |
| PEA | Población económicamente activa |
| PFD | Partido Fuerza Democrática |
| PGI | Partido Guanacaste Independiente |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| PIB | Producto interno bruto |
| PIN | Partido Integración Nacional |
| PLN | Partido Liberación Nacional |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PR | Partido Revolucionario |
| PRC | Partido Renovación Costarricense |
| PRN | Partido Republicano Nacional |
| PROCESOS | Programa Centroamericano para la Sostenibilidad |
| PROCOMER | Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica |
| PRODEL | Programa para el Desarrollo Legislativo |
| ProDUS | Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible |
| PUAC | Partido Unión Agrícola Cartaginés |
| PUC | Partido Unión Católica |
| PUGEN | Partido Unión General |
| PUSC | Partido Unidad Social Cristiana |
| PVP | Partido Vanguardia Popular |
| R | |
| RACSA | Radiográfica Costarricense S.A. |
| RECOPE | Refinadora Costarricense de Petróleo |
| REM | Régimen de enfermedad y maternidad |
| RIVM | Régimen de invalidez, vejez y muerte |
| S | |
| SEC | Sindicato de Educadores Costarricenses |
| SIDES | Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible |
| SILOS | Sistemas Integrales Locales de Salud |
| SINE | Sistema Nacional de Evaluación |
| SUGEF | Superintendencia General de Entidades Financieras |
| SUGEVAL | Superintendencia General de Valores |
| T | |
| TAA | Tribunal Ambiental Administrativo |
| TNE | Tribunal Nacional Electoral |
| TS | Triángulo de Solidaridad |
| TSE | Tribunal Supremo de Elecciones |

U

| | |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| UCCAEP | Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada |
| UCR | Universidad de Costa Rica |
| UE | Unión Europea |
| UMGD | Umbral Mínimo de Garantías Democráticas |
| UNA | Universidad Nacional |
| UNDECA | Unión de Empleados de la Caja |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNED | Universidad Estatal a Distancia |
| UNOPS | Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (siglas en inglés) |
| UPAGRA | Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico |
| UPANACIONAL | Unión de Pequeños y Medianos Productores |
| UPAZ | Universidad para la Paz |

Y

| | |
|------------|-----------------------------------|
| Y2K | Problema informático del año 2000 |
|------------|-----------------------------------|

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Consejo Consultivo de la Auditoría:

Armando Alfaro, Carlos Arguedas, Víctor Borge, Epsy Campbell, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas*, Tomás Dueñas, Helio Fallas*, Olga Goldenberg*, Miguel Gómez*, Armando González*, Fernando Guier, Yolanda Ingianna, Julio Jurado*, Gabriel Macaya, José Andrés Masís*, Daniel Masís, Juan E. Méndez, José Merino, Hugo Alfonso Muñoz*, Elizabeth Odio, Jaime Ordóñez*, Guillermo O'Donnell, Margarita Penón*, Sonia Picado, Rodolfo Piza, Sandra Pizsk, Adriana Prado*, Manuel Rojas*, José Manuel Sáenz*, Eduardo Ulibarri*, Jorge Urbina*, Constantino Urcuyo, Albino Vargas*, Carlos Vargas, Mylena Vega, Samuel Yankelewitz, Ricardo Zeledón.

Páneos de evaluación:

Además de los miembros del Consejo Consultivo señalados con asterisco (*), colaboraron como evaluadores: Sergio Artavia, Guido Barrientos, Ana María Botey, Rodrigo Alberto Carazo, María Lourdes Echandi, Ricardo Guerrero, Rodrigo Gutiérrez, Juany Guzmán, Gilberto Lopes, Juan Rafael Quesada, Olman Villarreal, Saúl Weisleder, Fernando Zeledón.

Dirección de la Auditoría:

Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal, Miguel Gutiérrez Saxe.

Equipo del trabajo de campo:

Ricardo Valverde (coordinador), Nora González (asistente), Elisa Sánchez (estadísticas), Vera Brenes, Alberto López, Thomas Lamy, Cristina De la Puerta y Georgina González (colaboradores), Arlene Méndez (asistente administrativa).

Edición:

Alexandra Steinmetz, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Fabrizio Méndez (NeoGráfica).

Reconocimiento especial:

A Mario Solórzano, con quien compartimos las aspiraciones democráticas de este trabajo, pero que hoy no nos acompaña más. Por su motivación en los momentos iniciales de este proyecto. ¡Gracias!

Reconocimientos

En estas páginas dejamos constancia del valioso apoyo que recibimos de cientos de personas durante los años de preparación de este informe. Anticipamos nuestra disculpa si cometemos alguna omisión involuntaria en este listado.

A los patrocinadores de esta iniciativa, por su confianza desde el inicio: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representado en las personas de Elena Martínez, René Mauricio Valdés y Juan Manuel Salazar, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC), cuyo interés y apoyo fueron constantes. A Fernando Zumbado, exdirector de la DRALC, quien nos apoyó en momentos en que la Auditoría no era más que una idea. Agradecemos a Alfredo Marty, Ligia Elizondo, Andrés Calvo, Tatiana Mora y, en especial, a Virginia Trimarco, de la sede de PNUD en Costa Rica. A la Embajada de Suecia en Managua, de manera especial a los embajadores durante este período, Jan Bjerninger y Klas Markensten, así como a las oficiales de programa Karin Rohlin y Sara Martínez. Asimismo, a Eivor Halkjaer, de la Dirección de América Latina y el Caribe de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), quien acogió la iniciativa de la Auditoría, y a Alfredo Stein, por su desinteresada gestión ante el ASDI. También a Mr. Shabbir Cheema, director de Governance Unit, WAASE Division del PNUD. Y a los demás patrocinadores del Proyecto Estado de la Nación: el Consejo Nacional de Rectores, la Defensoría de los Habitantes y la Embajada de Holanda.

El Consejo Consultivo de la Auditoría cumplió un papel fundamental en las distintas etapas de la iniciativa. Por su dedicación y su trabajo desinteresado agradecemos a todas las personalidades que fueron miembros de ese órgano: Armando Alfaro, Carlos Arguedas, Víctor Borge, Ana Virginia Calzada, Epsy Campbell, Wilson Campos, Rodrigo Alberto

Carazo, Rodolfo Cerdas, Maruja Chacón, Laura Chinchilla, Tomás Dueñas, Helio Fallas, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Armando González, Fernando Guier, Yolanda Ingianna, Julio Jurado, Gabriel Macaya, Daniel Masís, José Andrés Masís, Juan Ernesto Méndez, José Merino, Hugo Alfonso Muñoz, Elizabeth Odio, Guillermo O'Donnell, Jaime Ordóñez, Margarita Penón, Sonia Picado, Sandra Piszcz, Rodolfo Piza, Adriana Prado, Manuel Rojas, José Manuel Sáenz, Eduardo Ulibarri, Jorge Urbina, Constantino Urcuyo, Albino Vargas, Carlos Vargas Pagán, Mylena Vega, Samuel Yankelewitz y Ricardo Zeledón.

Paralelamente se constituyó un Consejo Asesor Académico que apoyó la fase de planeación teórica y metodológica de la Auditoría. Los distinguidos maestros que nos acompañaron en ese foro son: Michael Coppedge (Universidad de Notre Dame), Edelberto Torres-Rivas (PNUD Guatemala), Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca), Georges Couffignal (Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine IHEAL) y Mario Solórzano (QePD).

El trabajo de campo

Previo al desarrollo de las investigaciones se realizó una serie de estudios exploratorios que permitieron definir los temas de esta Auditoría. Los investigadores que participaron en esta etapa preliminar son: Aníbal Pérez Liñán (*Evaluando la calidad de la democracia: la perspectiva de los ciudadanos*), David Altman (*Overview of political indicators*) y Albert Borne-miza y Uriel Quesada de la empresa INFO S.A.

(Trabajo exploratorio para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia).

El trabajo de campo se efectuó mediante la aplicación de diez métodos de investigación diferentes, con la participación directa de más de sesenta investigadores y decenas de personas que colaboraron con ellos. Todos en su conjunto aportaron sus conocimientos y opiniones, indudablemente más allá de lo que se pueda reconocer en estas páginas.

El equipo coordinador de esta etapa estuvo conformado por Ricardo Valverde (coordinador), Nora González (asistente), Marcelo Varela, Cristina De la Puerta y Georgina González (colaboradores). Se contó además con el trabajo de Thomas Lamy, en calidad de pasante, quien sistematizó y ordenó en una base de datos la correspondencia enviada y recibida durante los años del proyecto.

Los siguientes investigadores realizaron **ponencias especializadas**: Victor Ramírez (prejuicios en campañas electorales), Jorge Quesada (fuentes de información política), Saúl Weisleder (financiamiento de partidos políticos), Fabián Volio (protección de derechos civiles y políticos), Ivonne Jiménez (medios de comunicación), Ronny Rodríguez (Poder Legislativo), Manrique Jiménez (competencia de poderes), Roberto Vargas (marco legal adecuado y medios de comunicación), Epsy Campbell (protección de derechos de grupos étnicos y de género).

Realizaron **investigaciones temáticas** sobre los siguientes temas: rendición de cuentas, Hugo Alfonso Muñoz; democracia local, Roy Rivera; trato ciudadano, Max Esquivel y Juany Guzmán; unidad cívica nacional, Rodolfo Cerdas.

Además colaboraron con la elaboración de **análisis jurídicos**: Fernando Castillo (financiamiento político), Hugo Alfonso Muñoz (protección de derechos, políticas públicas), Laura Chinchilla (protección de derechos), Fernando Guier (medios de comunicación), Sergio Vinocour (corrupción en la esfera pública), Aldo Milano (transgresión de las instituciones públicas), Fernando Castillo (gasto público), José Manuel Nuñez (legislación sobre participación ciudadana), Rolando Vega (puestos de confianza), Ronny Rodríguez (financiamiento de partidos políticos), Ana Virginia Calzada (rendición de cuentas), Rocío Cerdas (libertad de expresión en la Asamblea Legislativa), Francisco Dall'Anese (sujeción a la ley), Jaime Ordóñez (ámbito de los decretos ejecutivos), Magda Inés Rojas (gobernación por decretos), Jorge Calderón (competencias constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo), Maruja Chacón (campañas electorales

y Estado de derecho). Sobre el tema de la protección de derechos de grupos étnicos y de género realizaron investigaciones Roxana Arroyo, Rodrigo Alberto Carazo, Rubén Chacón y Lena White.

Participaron en los **grupos focales temáticos**: Walter Antillón, Jorge Baltodano, Carlos Borge, Patricia Brenes, Gonzalo Brenes, Dionisio Cabal, Epsy Campbell, Rodrigo Carazo, Rodolfo Cerdas, Francisco Chacón, Rubén Chacón, Jimen Chang, Laura Chinchilla, Vladimir de la Cruz, Francisco Dall'Anese, Gonzalo Elizondo, Alvaro Ferrandino, Alicia Fournier, Jeannette García, Nora Garita, Leonardo Garnier, Olga Goldenberg, Ricardo Guerrero, Marta Henríquez, Xinia Herrera, Mario Houed, Julio Jurado, Rodolfo Laprade, Silvia Lara, Ligia Martín, Daniel Masís, Javier Masís, José Merino, Manuel Monestel, Francisco Morera, Elizabeth Odio, Jaime Ordóñez, Abel Pacheco, Gilda Pacheco, Margarita Penón, Sonia Picado, Manuel Rojas, Monserrat Sagot, José Manuel Sáenz, Ottón Solís, Alejandro Suabi, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín y Daniel Zovatto. También agradecemos a todas las personas que colaboraron con su participación en los grupos focales geográficos realizados en San José, Cartago, Heredia, Alajuela, San Carlos, Puntarenas, Limón y Pérez Zeledón.

La elaboración de los **ejercicios de observación experimentales** estuvo a cargo de Carlos Borge y Marjorie Ross (medios de comunicación colectiva). La realización de los **Sitios Centinela** estuvo a cargo de William Brenes y René Martorell. Nuestra gratitud para los funcionarios de las siete municipalidades participantes y a los líderes comunales de los cantones de Alajuelita, Carrillo, Montes de Oca, San Antonio de Belén, Palmares, Puntarenas y Talamanca.

La elaboración de la **encuesta nacional** y la propuesta para la discusión de los grupos focales estuvo a cargo de la empresa UNIMER R.I. Un agradecimiento especial a Carlos Paniagua y a Valeria Lentini, de esta empresa.

El señor Miguel Gómez realizó un arduo y desinteresado trabajo especial de análisis crítico, procesamiento y evaluación de los resultados de la encuesta nacional de UNIMER R.I., con la asistencia de Mauricio López, Elisa Sánchez y Jorge Vargas. El personal técnico de UNIMER R.I., en especial Catalina Rodríguez, atendió prontamente todas las consultas realizadas en dicho ejercicio.

Gran parte de los datos estadísticos presentados en este informe se deben al enorme trabajo de recopilación de **registros administrativos** de las instituciones efectuados por miembros del Proyecto Estado de la Nación: Vera Brenes, Nora González, Roslyn Jiménez, Alberto López, Elisa Sánchez y

Evelyn Villarreal. Dos contribuciones especiales en esta área fueron realizadas por Laura Arguedas (informe sobre la vida interna de las organizaciones de la sociedad civil) y Angélica Chinchilla y Erick Jiménez (base de datos de organizaciones del Registro Nacional).

Agradecemos a Lucrecia Molina por el trabajo de recopilación bibliográfica de 1.500 títulos relacionados con la democracia, que se encuentran en las principales bibliotecas nacionales.

Por su apoyo, ya sea durante el proceso de recopilación de información, o con el aporte directo de información valiosa sin la cual no se habría podido realizar este proyecto, agradecemos a las siguientes personas y organizaciones: Ronald Alpízar (Asamblea Legislativa), Ricardo Agüero (Asamblea Legislativa), David Altman, Patricia Alvarado (Migración y Extranjería), Joaquín Arguedas (Presidencia de la República), Antonio Ayales (Asamblea Legislativa), Rodrigo Baño, Alejandro Bermúdez, Carlos Borge, Alberto Bornemisza (INFO S.A.), William E. Brenes, Dirk Butzler (MEDA, Democracy Evaluation), Rodrigo Alberto Carazo, Paola Casafont, Leila Centeno (Embajada de Nicaragua), Rodolfo Cerdas, Angélica Chinchilla, Alfredo Chirino (Escuela Judicial), CONADECO, Michael Coppedge, Mary A. Clark (Tulane University), Ricardo Cordero, Ana Corrales (Banco de Crédito Agrícola de Cartago), Claudia Correa, Alberto Cortés (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica), Max Esquivel, Helio Fallas, Rodrigo Fallas (Registro Civil), Luis Fishman, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Armando González (periódico *Al Día*), José González (Asamblea Legislativa), Nora González, Fernando Guier, IIDH, Henry Issa, Arturo Jiménez (CCSS), Erick Jiménez, Yvonne Jiménez, Nadim Karkutli (MEDA, Democracy Evaluation), Valeria Lentini (UNIMER R.I.), Paula León, Gilberto Lopes, Alberto López, Mónica Méndez (Universidad de Salamanca), José Merino, Eiliana Montero, Lucrecia Molina, Marcos Montero (Municipalidad de Desamparados), Rodolfo Montero, Marielos Mora (Banco Nacional), Kattia Morales (BCR), Marta I. Muñoz (Poder Judicial), Marjorie Moscoso, Juan J. Nassar (Casa Libanesa), Silvia Navarro (Poder Judicial), José Nuñez, Eduardo Peraza (Banco Popular), Aníbal Pérez (University of Notre Dame), Enrique Pochet (Procuraduría General de la República), Timothy J. Power (Louisiana State University), Joan Prats, Yorlenny Quesada (Asamblea Legislativa), Cyd M. Ramírez (Asamblea Legislativa), Arturo Rodríguez, Eliécer Rodríguez (MEP), Marjorie Ross, Luis Sáenz, Wilberth Sequeira (MEP), Mitchell A. Seligson (University of

Pittsburg), Emilio Solana (Poder Judicial), Ricardo Soto (Cooperativa Asamblea Legislativa), Eduardo Ulibarri (Periódico *La Nación*), Rodolfo Ulloa, Sandra Urbina (Asamblea Legislativa), Heidy Ureña (Banco Nacional), Joseph Valadéz (OPS), Ricardo Valverde, Albino Vargas (ANEP), Johnny Vargas (INS), Rodolfo Villalobos (Registro Civil), Djennane Villanueva, Olman Villarreal (Escuela de Administración Pública, UCR), Saúl Weisleder, Lena White, Daniel Zovatto (IDEA). También reconocemos el aporte de los miembros de la Comisión Temario Unificado de Estudios Sociales y Educación Cívica (UCR, Grupo Civitas y MEP), la Dirección General de Servicio Civil, la Contraloría de la República y el Departamento de Asociaciones del Registro Nacional.

Proceso de evaluación

El instrumento de evaluación utilizado en este proceso fue elaborado con la asesoría de un grupo de especialista en métodos de evaluación: Willian Brenes, René Martorell, Eiliana Montero, Ana Quirós y Mauricio Ramírez.

Las y los evaluadores que se integraron en este proceso generosamente dedicaron días enteros de trabajo voluntario para revisar y discutir los resultados de las investigaciones. Sus criterios, discusiones, críticas y recomendaciones constituyen una parte fundamental de la Auditoría. Por ello estamos profundamente agradecidos con: Armando Alfaro, Sergio Artavia, Guido Barrientos, Víctor Borge, Ana María Botey, Rodrigo Alberto Carazo, Rodolfo Cerdas, Maruja Chacón, María Lourdes Echandi, Helio Fallas, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Armando González, Ricardo Guerrero, Rodrigo Gutiérrez, Juany Guzmán, Julio Jurado, Gilberto Lopes, Guido Miranda, José Andrés Masís, Hugo A. Muñoz, Edgar Odio, Jaime Ordoñez, Margarita Penón, Adriana Prado, Juan Rafael Quesada, Manuel Rojas, José Manuel Saénz, Eduardo Ulibarri, Jorge Urbina, Olman Villarreal, Albino Vargas, Saúl Weisleder y Fernando Zeledón.

Talleres

En marzo de 1997 tuvo lugar una serie de sesiones de reflexión sobre “las fallas de la democracia costarricense”, con la participación de políticos e intelectuales del país, y con el acompañamiento del académico Guillermo O’Donnell, del Instituto Hellen Kellogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). De estas reuniones surgió la idea de llevar a cabo un ejercicio experimental (auditoría ciudadana) sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. Los participantes fueron:

Margarita Penón, Rodolfo Piza, Olga Goldenberg, Nora Garita, Luis Alberto Cordero, Adriana Prado, Helio Fallas, Mylena Vega, Constantino Urcuyo, Jorge Urbina, Fernando Zeledón, Daniel Masís, Rodolfo Cerdas, Manuel Rojas y Erick Hess.

En setiembre del mismo año, la discusión se trasladó al Instituto Hellen Kellogg. Las sesiones de trabajo con Scott Mainwaring, Michael Coppedge, el propio Guillermo O'Donnell y otros estudiantes y docentes de esa universidad aportaron valiosas sugerencias. Posteriormente, y por un período de varios meses, el Instituto Kellogg invitó a Miguel Gutiérrez y a Jorge Vargas en calidad de *fellows*; en este tiempo la idea de la Auditoría adquirió su sustento teórico y metodológico.

Como parte de las actividades preparatorias de la Auditoría, en agosto de 1998 se realizó una mesa redonda titulada “Los problemas contemporáneos de la vida y la institucionalidad democráticas en América Latina”, en la cual participaron como expositores Luis Fishman (como Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica), Guillermo O'Donnell (Universidad de Notre Dame), Rodolfo Cerdas (CIAPA, Costa Rica) y Jorge Vargas Culler (Proyecto Estado de la Nación).

En la etapa de valoración de resultados de la Auditoría se llevó a cabo un taller internacional en diciembre del 2000, en el cual se contó con la valiosa asistencia de especialistas en el tema de la democracia, provenientes de diversos países del continente: Albino Vargas (ANEP), Catalina Smulovitz (Instituto Torcuato Di Tella), Cecilia Sosa (Corte Suprema de Justicia de Venezuela), Constantino Urcuyo (asesor presidencial), Daniel Zovatto (IDEA), Diego Bautista Urbaneja, Eduardo Stein, Elena Martínez (PNUD), Elizabeth Odio Benito (Gobierno de la República), Fernando Zumbado, Florisabel Rodríguez (PROCESOS), Gabriel Macaya (UCR), Gerardo Munckb (University of Illinois), Guillermo O'Donnell (University of Notre Dame), Gustavo Porras, Juan Manuel Salazar (DRALC), Juan Rial, Juany Guzmán (Escuela de Ciencias Políticas), Luis Thais (PNUD), Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca), Michael Shifter (Diálogo Interamericano), Nora Garita (UCR), Osvaldo

Iazzetta, Patricia O'Connor (PNUD), Shelley McConnell (Carter Center) y Virginia Trimarco (PNUD).

Agradecemos a los periódicos *La Nación* y *Al Día* por la facilidades brindadas para revisar las bases de datos sobre noticias, por la información suministrada a los investigadores y por su colaboración en los ejercicios de observación experimental, en especial a sus directores Eduardo Ulibarri y Armando González.

Producción

Todos los compañeros del Proyecto Estado de la Nación, involucrados en este trabajo durante distintos momentos de su realización, estuvieron siempre apoyándola de manera incondicional: Guido Barrientos, Vera Brenes, Pablo Calderón, Roslyn Jiménez, Alberto López, Alberto Mora, Arlene Méndez, Isabel Román y Marcela Román. Merece reconocimiento especial Elisa Sánchez por su apoyo estadístico y cuidadosa revisión de datos. Agradecemos a los estudiantes que realizaron su trabajo comunal universitario en nuestras oficinas y trabajaron con el equipo que coordinó la Auditoría: Juan Manuel Muñoz, Ilka Treminio y Marco Solano.

La nada fácil tarea de la corrección filológica y de estilo estuvo a cargo de Alexandra Steinmetz, a quien una vez más agradecemos la calidad de su trabajo a pesar de los plazos perentorios. Juan Manuel Muñoz fue el encargado de la incorporación de cambios a los documentos.

El diseño del informe, la diagramación y la idea de la portada fueron realizados por Erick Valdelomar, de la empresa NeoGráfica. De esta misma empresa agradecemos a Hosana Barquero, Sonia Rodríguez y Fabrizio Méndez por su apoyo a esta publicación. La pintura fue realizada por Esteban Piedra. La producción de la portada se realizó en el estudio fotográfico Memorandum, bajo la dirección de Cristian Bulgarelli y la fotografía de Carlos Charpentier.

La construcción del sitio *web* para la consulta de los borradores y para el informe final estuvo a cargo de Leila Calderón.

Prólogo

La Auditoría sobre la calidad de la democracia es una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, a través de la cual se busca fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense. Es un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica, que se desarrolló entre junio de 1998 y junio de 2000, aunque las actividades preliminares orientadas a explorar su viabilidad política y académica datan de marzo de 1997¹.

Esta iniciativa pretende contribuir al desarrollo de las capacidades ciudadanas para participar, crítica e informadamente, en el gobierno de su sociedad. Fue promovida por los Consejos Directivo y Consultivo del Proyecto Estado de la Nación, y su ejecución fue posible gracias al financiamiento del Gobierno de Suecia y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para cumplir con estos propósitos la Auditoría estableció:

- Un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática, con participación ciudadana en sus diversas etapas de ejecución. Esta participación procuró asegurar la legitimidad y relevancia social de la iniciativa.
- Una práctica distinta de deliberación sobre los asuntos públicos. La recopilación y análisis de información sobre “lo que está ocurriendo con nuestra democracia” fue el motivo para el desarrollo de un diálogo en profundidad entre personas representativas de la diversidad social y política del país.
- Una exploración de la relevancia del concepto de calidad de la democracia, para conocer la experiencia cotidiana de las personas al vivir en democracia

y ampliar el conocimiento de la democracia como un modo de vida.

La Auditoría es una respuesta innovadora ante el clima de descontento ciudadano imperante en Costa Rica. En los últimos años se ha arraigado un acendrado malestar con respecto al desempeño de las instituciones y los líderes políticos, hay síntomas de cierto declive en el apoyo al sistema y un entramado político que afecta la capacidad del gobierno y las instituciones para realizar una gestión satisfactoria de los asuntos públicos. La ciudadanía abriga importantes y crecientes dudas acerca de la utilidad de participar en la política y muchas personas piensan que el funcionamiento de su democracia tiene cada vez menos que ver con sus ideas y aspiraciones.

Empero, la Auditoría escarba más allá de las percepciones ciudadanas sobre el malestar. Lo que las personas dicen pensar debe contrastarse con lo que las personas hacen. Por eso, este esfuerzo centra su atención en el entramado de prácticas políticas que forman la vida ciudadana en democracia. Conocer este entramado permite entender mejor los desafíos que hoy enfrenta la democracia costarricense².

Un grupo significativo de personas estuvo dispuesto a evaluar la actualidad y futuro de su democracia. Unos empresarios y otros sindicalistas, algunos dirigentes campesinos y comunales, otros políticos e intelectuales, todos aceptaron participar en una evaluación del desempeño democrático de su sistema político. Por esto, la Auditoría no es un mapeo del descontento ciudadano, no expide

facturas ni busca culpables. Es una mirada penetrante y crítica de la democracia que somos y una incursión a la democracia que queremos ser.

Los pilares de la Auditoría

La Auditoría es un experimento social y técnico que responde a dos preguntas. La primera es de carácter teórico: ¿cuán democrática es la vida política en una democracia? Esta interrogante se encuentra íntimamente relacionada con problemas fundamentales del pensamiento político y recientemente ha sido objeto de interés para destacados pensadores (Burton, Gunther et al, 1992; Putnam, 1993; Dahl, 1996; Linz and Stepan, 1996; Lijphart, 1997; Linz, 1997; O'Donnell, 1997; O'Donnell, 1999). La segunda pregunta tiene un carácter práctico: ¿cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y las instituciones? Para responder estas interrogantes, la Auditoría introdujo, como su nombre completo lo indica, dos conceptos novedosos: calidad de la democracia y Auditoría. Ambos son los pilares sobre los que se sustenta esta iniciativa, pues establecen la naturaleza y el alcance de la evaluación de la vida democrática en Costa Rica.

El informe final pone énfasis en presentar los resultados de la evaluación democrática, pero no desarrolla en profundidad sus implicaciones teóricas. En este prólogo se menciona algunas de estas implicaciones sin pretender zanjar la discusión, cosa que, además, no fue necesaria para ejecutar el proyecto. Tanto la idea de calidad de la democracia como la de auditoría ciudadana son obras en progreso. Nuevas experiencias y debates permitirán tener conceptos más sólidos y acabados.

El concepto de calidad de la democracia

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (Vargas-Culllell, 2000). Esta definición combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, ciudadanía y convivencia política (recuadro 0.1). El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de calidad de la democracia ya que, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción³. Se trata, pues, de

verificar el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal).

La Auditoría definió 33 aspiraciones para evaluar la calidad de la democracia costarricense (cuadro 0.1). Estas aspiraciones son el puente entre la idea de calidad de la democracia como concepto teórico y la idea de calidad de la democracia como programa de investigación. Son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador en la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en su democracia hoy en día, y que permiten a personas de distintos grupos sociales, políticos o ideológicos, funcionar como partes de un mismo sistema. Se trata de un “consenso operativo” (*working consensus*) y realista (Sniderman et al, 1996). Realista significa que las características deseadas pertenecen al mundo de lo posible. La ciudadanía, pese a sus desacuerdos, debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; tales acuerdos pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su democracia, cosas que son motivo de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Si las prácticas políticas observadas se asemejasen a las aspiraciones, las personas estarían de acuerdo en que la democracia, en este caso la costarricense, tendría una alta calidad.

Una aspiración democrática es un estándar. De acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). En el caso de la Auditoría, se trata de acuerdos funcionales empleados por las personas para evaluar el desempeño de la convivencia democrática. Este consenso operativo es un híbrido que permite la cohabitación de diversas visiones sobre lo que la democracia debe ser (anexo del capítulo 1)⁴.

El resultado de los consensos operativos es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, si no el deseable, al menos aceptable para las personas. En consecuencia, las aspiraciones democráticas compartidas no se ajustan a un modelo de democracia determinado, ni constituyen una utopía democrática. Aunque en la Auditoría las aspiraciones de alta calidad democrática expresaron el acuerdo unánime del Consejo Consultivo, en sociedades altamente complejas y diversas, la unanimidad es un requisito imposible de cumplir⁵.

Definición de los componentes descriptivos del concepto de calidad de la democracia

Ciudadanía: es el conjunto de personas que son titulares de la totalidad de derechos públicos subjetivos, otorgados por el sistema jurídico (Gutiérrez, 2000). Son ciudadanos las personas que la Constitución Política define como tales; en Costa Rica, las personas mayores de dieciocho años nacidas en el país o naturalizadas. En una democracia, la ciudadanía es universal dentro de los confines de un Estado-nación, pues incluye a todas las personas que cumplan con los requisitos mínimos mencionados. Sin embargo, la Auditoría incluyó en la evaluación a las personas no ciudadanas, pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de todas las personas que residen o transitan por el territorio del país.

Convivencia política: son las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes y funcionarios públicos (que son también ciudadanos) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo, los niños y los extranjeros)⁶ en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas-Cullell, 1998)⁷.

Por **régimen democrático** se entiende, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (Dahl 1971, 1989 y 1999) y Sartori, democracia (Sartori, 1987)⁸. Empíricamente, Dahl estableció que una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características (aunque en algunas ocasiones enlistó ocho). En ella, las instituciones políticas garantizan y protegen que:

- las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía;
- las elecciones sean libres y limpias;
- los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas;
- casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones debidas, por ejemplo, a falta de capacidades mentales comprobada);
- las personas puedan ejercer la libertad de expresión;

- las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización; y
- las personas puedan ejercer el derecho a la información.

Pese a los intensos debates en el contexto de la teoría política democrática, y a críticas recientes al concepto mismo de poliarquía⁹, éste sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los regímenes políticos existentes (Diamond, 1999). En el caso de la Auditoría, la poliarquía es el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos democráticos¹⁰. Se trata de un concepto que funciona como pivote para el estudio de la calidad de la democracia. La relación entre ambos es análoga a la que en música se establece entre la partitura de una obra y su interpretación.

En la Auditoría se introduce una adición a la noción de poliarquía. Además de los requisitos institucionales anteriormente mencionados, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades indispensables para funcionar como tales. Esto significa por lo menos, que:

- las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales;
- las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos;
- las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados, y
- las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta.

En el recuadro 2.6, en el capítulo 2, se presenta una explicación más detallada de este tema.

Implicaciones teóricas del concepto de calidad de la democracia

El concepto de calidad de la democracia, tal como es definido en la Auditoría, pertenece a un nivel medio de abstracción. Por nivel medio se entiende que, pese a ser un concepto relacionado en la teoría política, es ante todo una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de política comparada. Por ello:

- cada uno de sus componentes puede ser investigado empíricamente;
- no se adscribe a una teoría o modelo de democracia único, y
- no establece la calidad de la democracia en un régimen por unas pocas características derivadas deductivamente.

El uso de este concepto en investigaciones comparativas no está exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. En principio, las democracias pueden tener alta o baja calidad. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática. En cambio, las democracias de baja calidad podrían ser, real o potencialmente,

regímenes políticos más inestables, aunque ello debe ser determinado empíricamente. Pero las aspiraciones democráticas de la ciudadanía en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro. Sin embargo, tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son, porque refieren a la manera en que, en distintos países, la ciudadanía interpreta y vive la democracia. Este es un asunto de gran importancia, cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un régimen político cumple con los requisitos poliárquicos.

El mayor problema emerge cuando se busca comparar "calidades" de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart, esto no ha sido intentado (Lijphart, 1999). A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de calidad de la democracia como los indicadores son incipientes". A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de calidad de la democracia en objeto de investigación es la experiencia de la Auditoría democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Beetham and Weir, 1998; Baker, 1999).

La idea de auditoría ciudadana

Una auditoría es un examen de registros e informes, realizado por especialistas distintos de los encargados de su preparación, "para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar (...) al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas" (General Accounting Office, 1988; Reider, 1994). En el presente caso, la Auditoría se apellida ciudadana por dos razones. En primer lugar, porque es una evaluación hecha por y para las y los ciudadanos costarricenses. Se trata de una autoevaluación, una mirada "desde adentro" de la democracia costarricense. En segundo lugar, porque la Auditoría se realizó de manera participativa. En las diversas etapas de su ejecución se recurrió a mecanismos de consulta y participación social. Esta iniciativa no fue, pues, una evaluación encerrada entre cuatro paredes a cargo de un pequeño y aislado grupo de especialistas. A pesar de tener muchas cosas en común, como la búsqueda de una evaluación objetiva y el uso riguroso de los métodos de investigación, una Auditoría difiere de una investigación académica en varios aspectos (anexo del capítulo 1).

La Auditoría compara la realidad con ciertos estándares apropiados para los fines de la evaluación. En el presente ejercicio, los estándares fueron agrupados en dos subconjuntos: el Umbral Superior de Alta Calidad Democrática (USCD) y el Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia (UGMD). Los umbrales procuran distinguir, respectivamente, los estándares de evaluación máximos y mínimos para medir cuán cerca o lejos de cada umbral se encuentra una práctica observada.

El Umbral Superior de Alta Calidad Democrática es, precisamente, el horizonte de buenas prácticas democráticas. Cada aspiración expresa una práctica política que, por consenso, fue identificada en las rondas de consulta con ciudadanos como una práctica cuya existencia es deseable. El Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia se refiere a las condiciones mínimas que deben estar en pie para que un régimen califique como una democracia. En el caso de la Auditoría se tomó los requisitos de la poliarquía, los ítemes evaluados por Freedom House y se agregó la noción de habilitación ciudadana. La idea de umbrales máximos y mínimos fue adaptada de la experiencia del

Proyecto Estado de la Nación en la elaboración de los informes que llevan el mismo nombre. El sentido de la Auditoría es verificar cuán cerca o lejos se encuentra una práctica política de las aspiraciones máximas y mínimas; esta es su idea básica (gráfico 0.1).

Dada la carencia de una teoría robusta y consistente sobre la calidad de la democracia, no fue posible deducir los estándares de un concepto. Éstos fueron establecidos de manera inductiva, con base en investigaciones exploratorias y un proceso de consulta social con ciudadanos y ciudadanas costarricenses. El requisito para la inclusión de una aspiración como estándar de evaluación fue que empalmara consistentemente con la definición adoptada de calidad de la democracia.

La Auditoría no plantea ninguna hipótesis sobre cómo cada aspiración se relaciona con el resto, ni cuál es más importante que otra. La función de las aspiraciones es fijar los temas de la evaluación, crear puntos de encuentro entre la ciudadanía para el diálogo sobre la actualidad y perspectivas de la democracia costarricense y proporcionar criterios para la recopilación, ordenamiento y análisis de la información. Por ello no interesa el grado en que, visto en su conjunto, el Umbral Superior de Garantías Democráticas compone un sistema lógico, sino el grado en que las aspiraciones reflejan razonablemente consensos operativos entre ciudadanos sobre la democracia en que ellos esperan vivir.

RECUADRO 0.3

Antecedentes de la Auditoría

Aunque tiene una conceptualización y una metodología propias, la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica tiene cuatro antecedentes. Primero, la auditoría democrática efectuada en el Reino Unido por la Universidad de Essex y el Centro por los Derechos Humanos desarrolló un método de evaluación, mostró que evaluar el desempeño democrático era una iniciativa factible y planteó las implicaciones de valorar la calidad de la democracia (Beetham 1994a y 1994b; Dunleavy and Margetts, 1994; Livingstone and Morison, 1995; Klug et al, 1996; Baker, 1999). Segundo, las experiencias latinoamericanas de grupos de ciudadanos ejerciendo lo que Smulovitz y Peruzzotti denominan rendición de cuentas social (*accountability societal*), sugirieron la importancia de que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana (Valverde, 1996; Coba, 1997; O'Donnell, 1997; Saba, 1997; Saballos, 1997; Proyecto Estado de la Nación, 1999; Smulovitz and Peruzzotti, 2000). Tercero, la experiencia acumulada durante siete años por el Proyecto Estado de la Nación, en Costa Rica, en la evaluación del desarrollo humano sostenible en ese país, dio pautas sobre cómo organizar este esfuerzo de manera legítima y participativa (Proyecto Estado de la Nación, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000). Asimismo, permitió a la Auditoría aprovechar la credibilidad y el prestigio acumulado por el Proyecto. Cuarto, los resultados de las investigaciones exploratorias realizadas entre setiembre de 1997 y marzo de 1998 por ese mismo Proyecto, proporcionaron información e ideas acerca de lo que los ciudadanos costarricenses consideran como los principales problemas de la vida democrática (Bornemisza, 1997; Bornemisza y Quesada, 1997; Pérez Liñán, 1998).

GRAFICO 0.1

Idea básica de la Auditoría

- **Umbral superior (USCD):**
horizonte de buenas prácticas democráticas
(33 aspiraciones)
- **Umbral mínimo (Ugmd):**
horizonte de buenas prácticas democráticas
(33 aspiraciones)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Estándares del Umbral Superior de Calidad Democrática

| Dominio | Aspiración |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I. Calidad democrática de la competencia electoral</p> <p>Grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre (sin coacción), informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos del electorado y sus candidatos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad. ■ La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. ■ En las campañas electorales, los y las líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes. ■ Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. |
| <p>II. Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos</p> <p>Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ El financiamiento de los partidos públicos es legal y está permanentemente abierto al examen público. ■ Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. |
| <p>III. Calidad democrática de la administración de justicia</p> <p>Grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente (sin distingos sociales)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. ■ Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado. ■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. ■ El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley. ■ El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos y de género. |
| <p>IV. Calidad democrática de la formación de leyes</p> <p>Grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales. ■ El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. ■ Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. |
| <p>V. Calidad democrática del trato institucional</p> <p>Grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al examen público. ■ Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población. ■ Las personas acceden a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano. ■ Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles. |

CONTINUA ►

| Dominio | Aspiración |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>VI. Calidad democrática de los gobiernos locales</p> <p>Grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Los gobiernos locales gobiernan democráticamente. |
| <p>VII. Calidad democrática de la participación ciudadana</p> <p>Grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad. ■ La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y su dignidad. ■ La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público. |
| <p>VIII. Calidad democrática de sociedad civil</p> <p>Grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto al control democrático de la ciudadanía</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil. ■ Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. ■ Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas. ■ Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público. |
| <p>IX. Calidad democrática de la opinión pública</p> <p>Grado en que en la formación de opinión pública se ejercita mediante una libre, oportuna, informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos. ■ Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés. ■ Los medios de comunicación son un foro abierto e independiente para la expresión de una opinión pública pluralista. |
| <p>X. Calidad democrática de la cultura cívica</p> <p>Grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público. ■ Los y las ciudadanas identifican una unidad cívica nacional y se reconocen como parte de ella. ■ La ciudadanía conoce sus deberes y derechos, y los procedimientos para ejercerlos. ■ Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás. |

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

Estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas

| Número | Descripción |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Cada ciudadano y ciudadana cuenta por un voto. |
| 2 | La ciudadanía se organiza libremente en partidos políticos, con el propósito de elegir y ser elegidos para cargos públicos. |
| 3 | La ciudadanía ejerce sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de exclusiones sociales, económicas y culturales. |
| 4 | Las personas adquieren el <i>status</i> de ciudadano o ciudadana mediante el cumplimiento de prerequisites mínimos e iguales para todos, que involucran procedimientos administrativos accesibles y expeditos, y pierden la ciudadanía solamente por decisión propia. |
| 5 | La ciudadanía elige al jefe o jefa de Estado o de gobierno u otra autoridad suprema a través de elecciones libres y justas. |
| 6 | La ciudadanía elige a sus representantes en el Poder Legislativo mediante elecciones libres y justas. |
| 7 | La ciudadanía elige a las personas que ocupan los cargos de representación política en los gobiernos locales mediante elecciones libres y justas. |
| 8 | Los ciudadanos y las ciudadanas pueden optar por cargos de representación popular sin sufrir amenazas o la interposición de obstáculos legales, administrativos y financieros que restrinjan el ejercicio de ese derecho. |
| 9 | Organismos electorales independientes emiten y garantizan normas equitativas para la campaña electoral, realizan un conteo justo y honesto de la votación y constituyen medios eficaces y oportunos para corregir cualquier anomalía electoral. |
| 10 | Los partidos políticos compiten en elecciones cuyos resultados no están predeterminados. |
| 11 | Los medios de comunicación realizan un escrutinio de los asuntos de interés público sin sufrir amenazas a la integridad y los activos de sus propietarios y su personal, ni represalias que afecten su funcionamiento. |
| 12 | La ciudadanía otorga a sus representantes libremente electos el poder de formular y ejecutar políticas públicas, y éstos sólo rinden cuentas por sus actos a la ciudadanía y a las instituciones que la Constitución Política establece. |
| 13 | Las actuaciones del Poder Judicial están abiertas al escrutinio público. |
| 14 | Las instituciones públicas respetan el Estado de derecho. |
| 15 | Un poder civil elegido por medios democráticos controla efectivamente a las fuerzas militares u órganos represivos del Estado, los cuales carecen de esferas discrecionales para la toma de decisiones políticas. |
| 16 | El Poder Legislativo tiene facultades para hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo. |
| 17 | Las fuerzas de seguridad respetan los derechos y libertades de todos los habitantes del país. |
| 18 | Los y las habitantes del país tienen acceso a un sistema de administración de justicia encabezado y dirigido por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. |
| 19 | Los y las habitantes gozan de protección plena frente a situaciones de guerra civil o insurgencia. |
| 20 | Los y las habitantes gozan de protección plena frente al terror político, encarcelamiento injustificado, exilio o tortura, sea por parte de grupos que apoyan el sistema político, como de grupos que se oponen a él. |
| 21 | Los y las habitantes tienen el derecho a formar organizaciones políticas y de representación social, étnica o de género, para influir en las políticas públicas o en la opinión pública. |
| 22 | Los y las habitantes pueden ejercer el derecho de libre reunión y protesta pública. |
| 23 | La ciudadanía tiene acceso a fuentes de información relevantes, diversas y oportunas sobre las políticas públicas y sus efectos. |
| 24 | La ciudadanía tiene derecho de involucrarse en discusiones públicas y abiertas, así como de discutir privadamente sobre asuntos de su interés. |

FUENTE: GUTIÉRREZ Y VARGAS-CULLELL, 1998.

El proceso de ejecución

La ejecución de la Auditoría se dividió en seis etapas (gráfico 0.2). La organización social y administrativa fue el primer paso y contempló la creación de tres órganos, a saber:

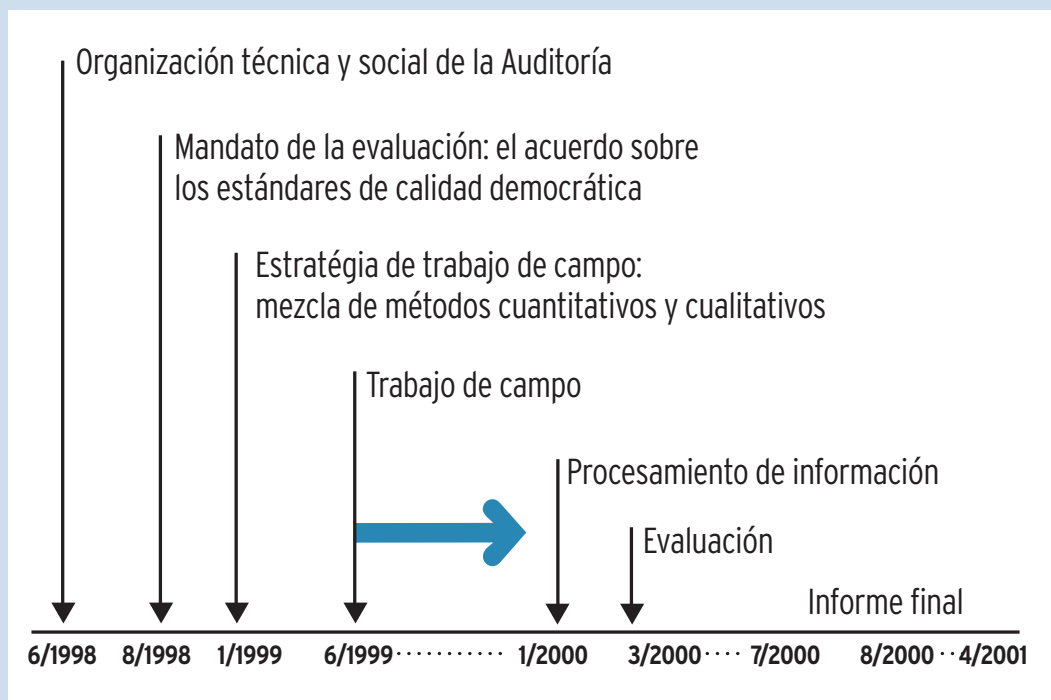
- El Consejo Consultivo, compuesto por 42 personalidades provenientes de diferentes sectores sociales, políticos y académicos. Sus funciones fueron definir el mandato de la Auditoría, acompañar la realización de las actividades y validar los resultados.
- Un panel académico asesor, compuesto por 10 académicos de reconocido prestigio internacional (la mayoría no son costarricenses). Su función fue apoyar el control de la calidad metodológica y técnica de la Auditoría.
- Un equipo técnico coordinador, que dirigió la ejecución de la iniciativa, creó y supervisó una red de más de 40 investigadores.

Posteriormente se emprendió la tarea de perfilar el mandato de la investigación y la evaluación. El Consejo Consultivo estableció, por consenso, 33 estándares de alta calidad democrática, desagregados en 138 variables (anexo del capítulo 1). El panel académico asesor apoyó este proceso. Simultáneamente se realizaron 6 sesiones de grupos focales, para determinar si el consenso del Consejo Consultivo correspondía con las preocupaciones y aspiraciones de otros ciudadanos; se encontró afinidad en los resultados de ambos grupos.

El trabajo de campo estuvo orientado a recopilar, lo más exhaustivamente posible, información relacionada con los estándares de alta calidad democrática. Se caracterizó por la diversificación y combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, la naturaleza multidisciplinaria de las investigaciones, el tratamiento de cada estándar como un módulo independiente y el establecimiento de amplias redes de investigadores. El anexo del capítulo 1 describe la estrategia del trabajo de campo y contiene las fichas técnicas de los métodos de investigación empleados.

GRAFICO 0.2

Etapas de la Auditoría



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La siguiente etapa fue la evaluación de los resultados. Para ello se diseñó, con el apoyo de un panel de expertos, un modelo de evaluación con base en criterios. Los estándares de alta calidad democrática fueron agrupados en diez temas generales. Se estableció un panel de evaluadores por tema y, en total, participaron 34 personas. El modelo incluía juicios individuales y colectivos sobre los hallazgos del trabajo de campo, para establecer en cada uno de los estándares e indicadores de alta calidad democrática cuál es su grado de cumplimiento en Costa Rica. El anexo del capítulo 1 contiene un resumen de este proceso. Esta fase fue concluida en junio del 2000.

El presente informe sintetiza los resultados del trabajo de campo y la evaluación. Durante su elaboración se realizaron rondas de consulta sucesivas con los miembros de los paneles de evaluación y del Consejo Consultivo.

Potencial de la Auditoría en otros países

Madura la etapa de las transiciones a la democracia, el desafío político principal en América Latina es establecer democracias de alta calidad, capaces de generar oportunidades sociales, económicas y políticas para sus ciudadanos y ciudadanas. De lo contrario, la democracia en la región corre el riesgo de no arraigarse en la vida y la conciencia de las personas. Pero mejorar la calidad democrática no se reduce a consolidar las instituciones y prácticas políticas existentes (Becker, 1999). De hecho o de derecho, por acción u omisión, sea por el efecto de las instituciones informales -por ejemplo, el “clientelismo”, el nepotismo o la corrupción- (O’Donnell, 1997), o por el advenimiento de tecnocracias que no se sienten obligadas a rendir cuentas, en América Latina no es una sorpresa la persistencia de prácticas antidemocráticas en la vida política. Todo ello forma parte de un paquete que no puede aceptarse acríticamente.

Las auditorías ciudadanas son una acción práctica para contribuir con el desafío de elevar la calidad democrática en la región, sin caer en recetas.

Poner a las y los ciudadanos a evaluar la vida política es una manera de hacer democracia, pues activa el ejercicio de dos derechos fundamentales: el derecho a la libre expresión y a exigir cuentas a sus líderes políticos y a las instituciones. Es también una manera de acercar la democracia a la vida cotidiana de las personas, pues las aspiraciones evaluadas son, precisamente, aquellas relacionadas con problemas de la convivencia política, relevantes y consensuadas por la ciudadanía. Es, finalmente, una manera de enriquecer la reflexión sobre la democracia, centrada como ha estado en consideraciones sobre instituciones o procedimientos, con el debate sobre el desempeño y los resultados políticos del sistema (Baker, 1999). Parafraseando a Lincoln, las Auditorías son una iniciativa de, para y por los ciudadanos.

En el diseño y ejecución de la Auditoría recibimos el apoyo de cientos de personas, dentro y fuera de Costa Rica, cuyos nombres hemos consignado en la sección de agradecimientos. Sin ese apoyo difícilmente una iniciativa compleja como esta se podría haber llevado a cabo.

En especial queremos destacar nuestra deuda intelectual y personal con el maestro Guillermo O’Donnell, por su decisiva, permanente y entusiasta contribución al diseño y ejecución de la Auditoría. Desde un inicio, cuando esta iniciativa no era más que una nebulosa, nos beneficiamos de sus ideas y sugerencias, las que en reiteradas ocasiones nos rescataron de profundos pantanos. Esta deuda intelectual queda reflejada, además, en las permanentes referencias a sus trabajos a lo largo del informe. Pese a sus consejos, los errores y omisiones son de entera responsabilidad del equipo técnico de la Auditoría. El contenido del presente informe no refleja los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras del Proyecto Estado de la Nación.

San José, 16 de abril del 2001.

Jorge Vargas Cullell

Evelyn Villarreal Fernández

Miguel Gutiérrez Saxe

Lo que la Auditoría es y no es

GUILLERMO O'DONNELL

1. La Auditoría no es un proyecto académico.

No parte de hipótesis por verificar ni de teorías ya formuladas. Es un proyecto descriptivo y evaluativo, que se nutre de contribuciones académicas y suscita diversas actividades de este tipo, pero no se confunde con ellas.

2. La Auditoría es un instrumento de navegación.

Provee, a gobiernos y diversos liderazgos sociales y políticos, información más profunda y detallada que la que ellos tienen a su alcance habitualmente, acerca de lo que la ciudadanía piensa y aspira sobre la democracia.

3. La Auditoría es un juego de espejos.

Devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve a ella misma y en relación con la democracia (dimensión subjetiva), así como estándares de evaluación objetivos desarrollados por el equipo de la Auditoría. Mediante estos espejos, la Auditoría es consistente con la democracia: ambas son de y para la ciudadanía.

4. La Auditoría vigoriza la sociedad civil y la *accountability societal*.

Los espejos subjetivos y objetivos facilitan la autoconciencia de la sociedad civil, le permiten detectar problemas y aspiraciones que de hecho comparte, y posibilita diversas acciones y movimientos de *accountability societal*. Fomenta con esto la democratización "desde abajo."

5. La Auditoría es un instrumento abierto, en permanente reelaboración.

Esta es otra razón por la cual la Auditoría no es un proyecto académico. Lo académico "cierra", como producto, con la publicación de un libro o artículo. En cambio, un producto fundamental de la Auditoría son las respuestas que suscita, tanto en líderes como en la ciudadanía en general. Estas respuestas redefinen las evaluaciones y aspiraciones sobre la democracia recogidas en el informe de la Auditoría. Crean, entonces, un proceso político-social que se constituye (además de las

investigaciones y consultas del caso) en un insumo fundamental para la futura ronda de Auditoría. Este carácter abierto de la misma corresponde a la propia democracia: ésta es siempre un horizonte abierto, en términos de los valores y aspiraciones que encarna.

6. La Auditoría es un producto exportable, pero no llave en mano.

La Auditoría respeta las características de cada caso nacional. Muy aproximadamente, se podría pensar en una estrategia metodológica de tres tercios de datos. Uno sería un núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recogería especificidades de cada caso. Un tercer tramo, en el "medio" de los anteriores, consistiría en datos que los respectivos equipos nacionales, orientados por el equipo coordinador general, deberían intentar hacer comparables, pero sin llegar al punto de desconocer o descuidar especificidades que el respectivo equipo nacional considera importantes.

7. La Auditoría es un instrumento ideológicamente estratégico.

Se plantea en momentos en que tenemos en América Latina una colección de democracias (buena parte de ellas de baja calidad), semidemocracias y algunos regímenes autoritarios. Esto es expresión de una tendencia democratizante, que implica un enorme progreso respecto de la ola autoritaria que no hace mucho asoló buena parte de la región. Pero los logros democráticos son precarios e incompletos. La Auditoría es parte de los numerosos esfuerzos para reforzar el *élan* y las prácticas democráticas en la región. Además, toma a los liderazgos latinoamericanos por su palabra. Hoy es conveniente decirse democrático/a, aunque se lo diga hipócritamente; la Auditoría acepta literalmente esas afirmaciones y propone reforzar y viabilizar la vocación democrática declarada.

8. La Auditoría es creíble e imparcial, pero a partir de un explícito sesgo pro-democrático.

La Auditoría es creíble porque

tiene un formato institucional, tanto en sus instancias consultivas como técnicas, que garantiza la seriedad, objetividad e imparcialidad partidaria de sus trabajos. Pero la Auditoría no es tímida en hacer público su sesgo en pro de la democracia y el perfeccionamiento de su calidad.

9. La Auditoría no es sólo un proceso de aprendizaje cívico, es también un proceso de aprendizaje institucional.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus colaboradores comienzan con objetivos modestos, moviéndose en terrenos metodológicamente bien abonados y explicando persistente y ampliamente sus imparciales, serios y constructivos objetivos. Luego van aprendiendo en el proceso y aumentando progresivamente las ambiciones del mismo. La experiencia del PNUD con el concepto e informes de desarrollo humano es ejemplar en este sentido. Es instructivo ver cómo, a lo largo del tiempo, el concepto y los indicadores de desarrollo humano se han ido enriqueciendo en sí mismos y ampliando sus conexiones con otros temas. Esto fue, evidentemente, el producto de una inteligente inversión institucional que supo proceder incrementalmente, sin perder de vista la meta de ir produciendo importantes progresos en la definición, conceptualización, metodología e impacto del desarrollo humano.

10. La Auditoría implica una internacionalmente insólita inversión de perspectivas que, sin embargo, no es nueva para el PNUD.

Los típicos (y más influyentes) organismos de ayuda internacional financian proyectos (de estabilización económica, alivio de balanza de pagos, reforma del Estado, etc.) por su aducida contribución al crecimiento económico. A su vez, aducen que últimamente el crecimiento por lograr acabará beneficiando al conjunto de la población. Sea cual fuere la veracidad en cada caso de estas afirmaciones, estos proyectos comienzan por lo *macro*, y sólo después de una serie de complejas e hipotéticas mediaciones llegan a

▶ CONTINUA

▶ CONTINUA

lo *micro*, a las condiciones de vida del conjunto de la población. En cambio, tanto el desarrollo humano como la Auditoría empiezan en lo *micro*, con la gente y su interés y derecho de lograr un nivel decente de desarrollo humano (lo que Amartya Sen denomina “capacidades” y “funcionamientos”) y la vigencia efectiva de los derechos (“libertades” para Amartya Sen) postulados y presupuestos por la democracia. Debido este punto de arranque, el desarrollo humano y la Auditoría

no pueden dejar de hacer explícitos los valores que los sustentan y justifican. Esta inoculabilidad puede tener aristas polémicas, por ejemplo cuando el desarrollo humano se ocupa de temas de género en culturas cerradamente machistas, o cuando la Auditoría explicita frente a autoritarios su sesgo pro-democrático. Pero, por otro lado, la creciente conciencia de las negativas consecuencias que puede tener el enfoque economicista y “desde arriba” de otras

organizaciones, a pesar del tono tecnocrático y aparentemente neutro desde el punto de vista valorativo con que suelen presentarse, las está exponiendo a críticas cada vez más punzantes. De todas maneras, la identificación del PNUD con el desarrollo humano ya lo ha comprometido con la senda “desde abajo” y con la explicitación de algunos valores básicos; esta es también la senda que recorre la Auditoría

Notas

1 Las actividades preparatorias fueron las siguientes: seminario sobre los problemas de la democracia costarricense (marzo de 1997); primera versión del diseño de la Auditoría ciudadana (mayo de 1997); paneles de discusión sobre la propuesta (junio-julio de 1997); encuesta en la Gran Área Metropolitana (GAM) y 6 grupos focales realizados por la empresa INFO S.A.; sesión de discusión en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, en la Universidad de Notre Dame (setiembre de 1997); fellowship en el Kellogg Institute, para desarrollar el planteamiento inicial (enero-abril de 1998); reprocesamiento los resultados de la encuesta (marzo de 1998) y recopilación de indicadores comparativos sobre democracia (marzo de 1998).

2 Ello permite, además, investigar una intrigante situación. Si, como registran las encuestas de opinión pública, las personas piensan que todo marcha mal, ¿por qué la democracia en Costa Rica no se encuentra al borde del abismo?

3 Según el Diccionario de la Real Academia Española, la segunda acepción de la palabra calidad es la "aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo" (Real Academia Española, 1992). Esta es la acepción empleada en la Auditoría.

4 La idea misma de democracia encierra valores que real y potencialmente están en conflicto entre sí. Además, la democracia moderna implica el pluralismo, la creencia en la diversidad como un valor necesario y positivo en la vida política (Sartori, 1997).

5 ¿Cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión pueden ser verificados; pero ¿cuáles son

los criterios para aceptar que un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization, con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementados con métodos de consulta a la ciudadanía. Debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.

6 No se entra aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, pues no es necesaria para los propósitos de la Auditoría.

7 Por práctica política se entiende las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticas, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Esta definición no delimita conceptualmente "lo político". Es difícil hacerlo, pues "lo político" tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica y cultural. Sin embargo, cualesquiera sean estas fronteras, sí interesa establecer la especificidad analítica de "lo político" circunscribiéndolo a las actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos.

8 Para Sartori, la democracia es el régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.

9 En un artículo reciente, O'Donnell ha señalado que el concepto de poliarquía incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características sine qua non que las elecciones de personas en cargos públicos deben cumplir para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada

persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas –pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones–, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser ejercidas, ni su status conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O'Donnell señala la conveniencia de incluir estas libertades y derechos de la definición (O'Donnell, 1999).

10 Dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión; pero esto no altera la naturaleza del régimen.

11 En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un slogan de la campaña electoral del expresidente George Bush para definir calidad de la democracia ("a gentler, kinder democracy"). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Sartori, 1997). En artículos recientes, otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias al tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, 1997). Pese al uso del término "calidad de la democracia", la auditoría democrática del Reino Unido no acuñó una definición explícita de este concepto (Beetham and Weir, 1998; Baker, 1999).

Sinopsis

Valoración general

Al inicio del siglo XXI, la calidad de la democracia costarricense es como el territorio del país: está poblada de picos, valles y hondonadas, suelos fértiles, zonas de riesgo, áreas en disputa y territorios poco explorados, todos sobre el nivel del mar. A la par de fronteras críticas de baja calidad de la vida democrática (las “hondonadas”)¹ que alimentan el descontento ciudadano, como las prácticas de maltrato a las personas en sus gestiones ante las instituciones públicas, existen amplias áreas (los “valles”) que, para seguir con la metáfora, no son necesariamente verdes pasturas, sino zonas intermedias donde el desempeño democrático exhibe una mezcla de logros e incumplimientos. Así sucede, por ejemplo, con el funcionamiento de la administración de la justicia, que muestra una protección eficaz de los derechos constitucionales al mismo tiempo que importantes debilidades para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Pero también existen fortalezas de la convivencia democrática (los “picos”), con un desempeño satisfactorio, aunque quizá escondido por las brumas del descontento ciudadano. Es el caso, por ejemplo, del respeto de los líderes políticos y candidatos a cargos públicos a los derechos de sus oponentes y, en general, al Estado de derecho, durante los procesos electorales.

La calidad de la democracia costarricense revela un suelo fértil y productivo, pero con patrones de ocupación y uso que han creado riesgos y zonas particularmente vulnerables. La fertilidad de la democracia proviene de un largo proceso histórico, marcado por conflictos e incertidumbres, mediante el cual se produjo su progresivo establecimiento y el surgimiento de una sociedad que sabe y aprecia convivir en democracia. La productividad

puede constatarse en la capacidad de la sociedad costarricense para resolver, en el último cuarto del siglo XX, un problema que ningún otro país latinoamericano logró descifrar: ¿cómo mantener la estabilidad política en tiempos de cambios institucionales y de intensas convulsiones económicas y sociales, guerras y golpes de Estado y conflictos militares en la región? Empero, las zonas de baja calidad democrática, aquellas en las que prevalecen la impunidad, las prácticas autoritarias, el “clientelismo” o los obstáculos al ejercicio de libertades ciudadanas, son como los asentamientos humanos en terrenos inestables y la contaminación de los ríos y acuíferos, construcciones sociales del riesgo: invitaciones a tragedias evitables. Estas zonas de riesgo, en opinión de este informe, no son todavía tan extensas como para colocar a toda la sociedad en situación de vulnerabilidad extrema, pero sí lo suficientemente importantes como para causar, primero, daños visibles en ciertas partes del edificio democrático y socavar, de no corregirse esta situación, las bases de su permanencia.

Esta rugosa topografía está sobre el nivel del mar, pues en Costa Rica, con todo y el descontento ciudadano, existe una democracia que no se encuentra en una fase terminal ni al borde del abismo. Visto desde una perspectiva de largo plazo, es menester reconocer que durante la segunda mitad del siglo XX este país obtuvo dos sólidos y duraderos logros: por una parte, el afianzamiento de su sistema democrático, asunto que interesa directamente a la Auditoría, y, por otra, avances significativos en el desarrollo humano de su sociedad. Hoy

en día, el problema principal de esa democracia, según este informe, es el contraste que, a los ojos de las y los curtidos pero descontentos y cada vez más impacientes ciudadanos, se ha creado entre la promesa democrática de un poder político cada vez más respetuoso de, y más sujeto al control de la ciudadanía, y el desempeño y los resultados del funcionamiento del sistema político. Este contraste entre promesa democrática y realidad es una de las fuentes principales que alimentan la poca fe ciudadana en la política y los políticos, tornan crítico el empate de fuerzas sociales y políticas (que ha trabado la toma de decisiones estratégicas sobre el rumbo del desarrollo del país) y disminuyen la capacidad de los gobiernos para convocar y persuadir a la población sobre las prioridades de la gestión pública (Proyecto Estado de la Nación, 2000)².

A caballo entre dos siglos, el informe de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia ausculta esta cartografía de picos, valles, hondonadas, suelos fértiles y zonas de riesgo en la calidad de la vida democrática en Costa Rica. Al explorar los pliegues de la convivencia democrática mediante la aplicación de diversos métodos de investigación y de un modelo participativo de evaluación (véase el anexo del capítulo 1), el informe recorre - como Ulises en la *Odisea*- una difícil ruta por un peligroso estrecho, sin entregarse a dos peligros: el catastrofismo del “nada sirve”, que todo lo devora, y la arrogancia del “todo sigue bien”, que oculta las cosas bajo las aguas encrespadas³.

El entendimiento sobre la convivencia democrática que surge del informe no es una compilación de las quejas ciudadanas que, de tomarse literalmente, conformarían un juicio absoluto, cuadrado, según el cual la democracia es casi “de mentiras”. Toma estas quejas en serio, pero procura discernir el grano de la paja, investigando su fundamento. Al mismo tiempo, el informe es una mirada crítica sobre lo que somos. No hace concesiones a una visión complaciente según la cual el desarrollo democrático del país lo vacuna contra los peligros. En la democracia costarricense de inicios del siglo XXI hay más de lo que el ojo puede ver.

Esta auscultación revela que la calidad de la democracia en Costa Rica no es un atributo general del sistema político que permita calificarlo con una sola nota, sino el efecto acumulativo del desempeño institucional y la convivencia ciudadana en múltiples frentes, muchos de ellos no relacionados con las actividades electorales (Pérez Liñán, 1998). Ello se sustenta en un hallazgo de las investigaciones exploratorias de la Auditoría para las

y los ciudadanos costarricenses de hoy, la democracia ha llegado a ser bastante más que un sistema político para elegir periódicamente el gobierno de su sociedad (O'Donnell, 1998, 1999 y 2001; Prólogo). A fuerza de experimentar cotidianamente desde hace décadas con ella, han empujado las fronteras de la imaginación y las exigencias ciudadanas hacia nuevos territorios y, hoy en día, la democracia para estos ciudadanos es una idea más inclusiva que comprende:

- Un sistema para elegir a los gobernantes que, además de estar basado en elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas y en la protección de los derechos civiles y políticos de las personas, desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos⁴.
- Un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos y el fomento y ampliación de las oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos de participar los asuntos públicos y pedir y recibir cuentas de sus representantes políticos y de los funcionarios públicos.
- Un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades sociales para que las personas ejerzan sus derechos ciudadanos⁵.

Esta noción amplia sobre la democracia fue adoptada en este informe. Ciertamente no se trata de un concepto preciso, pero sí de una idea que plantea asuntos medulares en la evaluación que las y los ciudadanos hacen sobre el desempeño y las perspectivas de su democracia. Ahora bien, si “democracia” para estos ciudadanos es una noción amplia, por implicación el tema de la calidad de esa democracia también lo es (véase más adelante). Cuando en este informe se habla de calidad de la democracia, “calidad” se refiere al grado en que las prácticas reales se acercan (o se alejan) de las expectativas compartidas por las y los ciudadanos sobre como debiera ser o funcionar la democracia (Prólogo).

El descubrimiento práctico de que la idea democrática tiene vida fuera del vientre materno de la “gran política” da al tema de la calidad de la democracia una fuerza insospechada. Al bregar por extender el ejercicio de sus derechos ciudadanos a nuevas actividades, las personas generan demandas

novedosas sobre la democracia. No basta que las elecciones sean libres, limpias, competidas y reiteradas, sino que también, entre otras cosas, es necesario que el Estado de derecho funcione con razonable eficacia, que las personas sean consultadas en la formulación de las políticas, que los partidos y las organizaciones de la sociedad civil conduzcan democráticamente sus asuntos, que los representantes políticos y funcionarios públicos rindan cuentas. No se trata, sin embargo, de ciudadanos insaciables. Son personas que descubrieron que ser ciudadano sirve para otras cosas además de votar cada cierto tiempo; que generan y negocian expectativas colectivas para evaluar y dirigir sus encuentros cotidianos con las instituciones públicas y con los demás; y que no están dispuestas, por ahora, a ponerle un punto final a su aventura con la democracia. En síntesis, una vez que las personas descubren que la democracia puede ser aplicada en otros campos, crean nuevas expectativas y exigencias sobre su funcionamiento.

La expansión de la idea democrática a nuevos asuntos crea toda suerte de negociaciones, fricciones y conflictos sobre lo que es posible, deseable o razonable exigirle a esta idea. Se trata de exploraciones ciudadanas en *terra ignota*, sobre las que no existe, *a priori*, un acuerdo social o político acerca de lo que la democracia es y debe ser, como sí lo podía haber cuando ese entendimiento se circunscribía, en lo fundamental, a la escogencia del gobierno por medio de elecciones limpias y libres, con cierta protección de los derechos civiles y políticos. Pero esto no es excusa para escabullir el bulto. Al final de cuentas, el rumbo de la democracia costarricense dependerá de la capacidad de las y los ciudadanos para enrumbar estas exploraciones hacia buenos puertos.

La cartografía de la calidad de la democracia que traza este informe tiene como propósito contribuir ponderadamente con la discusión (y acción) acerca de la actualidad y perspectivas de la democracia en Costa Rica. Revela sin tapujos las fronteras críticas de nuestra convivencia, pero también identifica las semillas de esperanza, las fortalezas de esta convivencia. Una cartografía (por tentativa que sea) sobre la situación actual del país en estas áreas puede ser una herramienta útil en la deliberación pública sobre los nuevos rumbos de la aventura democrática.

Información básica sobre la democracia costarricense

En el 2000, los 3,8 millones de personas que habitaban en el territorio costarricense vivían en

una democracia estable. Durante el último cuarto del siglo XX, los científicos políticos que estudiaron la democracia y los procesos de democratización en el mundo calificaron la estabilidad del sistema político costarricense como una excepción dentro de la convulsa América Latina. Las mediciones internacionalmente empleadas para evaluar la existencia de una democracia en un país, sin excepción, valoraron favorablemente a Costa Rica (véase en el capítulo 3 las referencias al índice publicado por Freedom House, el índice Coppedge-Reinecke, el Proyecto Polity IV y la base de datos Poliarquía). Estas calificaciones internacionales favorables dicen que, en general, a lo largo de las últimas décadas Costa Rica ha cumplido de modo consistente con las condiciones generalmente aceptadas para considerar democrático a un país.

Las instituciones y expertos internacionales no han encontrado evidencias sistemáticas de incumplimiento de estas condiciones, por lo que puede decirse, además, que el país ha cumplido razonablemente con ellas. Sin embargo, hubo épocas y áreas preocupantes. Pese a la amplia tradición de defensa de los derechos humanos, en los años ochenta, asociadas al tenso clima político centroamericano, hubo constantes denuncias internacionales contra los organismos policiales por abuso de autoridad y, en algunos casos, por tortura. Más recientemente, Costa Rica ha sido objeto de demandas y quejas ante la Organización Internacional del Trabajo, por la falta de protección de la libertad sindical (capítulo 10).

La democracia en Costa Rica se implantó gradual y persistentemente mediante un accidentado proceso marcado por conflictos sociales y políticos episódicos, avances, “retrocesos e incertidumbres” (Lehouq, 1995). La transición desde el régimen autoritario vigente al finalizar el siglo XIX a un régimen democrático se extendió por cerca de noventa años. El inicio de esta transición puede situarse a partir del último tercio del siglo XIX, aunque es difícil identificar un único punto de partida, pues ninguno de los acontecimientos sucedidos en ese siglo estableció un régimen democrático. Lo que sí hicieron fue iniciar, primero, y después afirmar, la liberalización del régimen republicano autoritario que se había desarrollado progresivamente luego de la independencia del país, en 1821.

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la sociedad costarricense fue construyendo su democracia y completó todos los requisitos de un régimen democrático en 1975. En ese año fue removido el último obstáculo constitucional al libre juego democrático. Como consecuencia de la guerra

civil de 1948, el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política prohibía la formación o funcionamiento de partidos “antidemocráticos; al ser abolida esta norma, las y los ciudadanos, sin distinción de ideología política, pudieron ejercer el derecho a formar, votar y ser electos en cargos públicos por los partidos de su preferencia. De ahí en adelante, la vida política costarricense se desarrolló plenamente dentro de un régimen democrático (capítulo 2).

En el último cuarto del siglo XX el sistema político costarricense logró por fin superar la alternativa entre desarrollo institucional y estabilidad política que había dominado su historia (capítulo 3). Diversos factores, asentados poco antes y durante este período, contribuyeron al afianzamiento de la estabilidad democrática; entre ellos cabe mencionar los siguientes: la abolición del ejército como institución permanente en 1949, que eliminó del escenario a una fuerza que en casi todos los países de América Latina generó inestabilidad política⁶; el desarrollo de un Estado social de derecho, que fortaleció el respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción, en la práctica, del poder político a la Constitución y las leyes; la depuración de un sistema electoral independiente de los otros poderes del Estado y capaz de garantizar elecciones limpias, libres y competidas; y el rápido progreso económico y social del país, que mejoró las condiciones de vida de la mayoría de la población (capítulos 2 y 3).

La democracia que emergió tras la larga transición es un régimen presidencialista con un Estado altamente centralizado, un Poder Judicial fuerte, un régimen electoral estable, un sistema bipartidista y una protección institucional de las libertades y derechos de la población. La variedad costarricense de presidencialismo se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por su relativa debilidad constitucional y los cada vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo, especialmente los ejercidos por el Poder Judicial. En este sistema, múltiples actores políticos e institucionales, incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas (capítulo 3).

El Poder Legislativo está integrado por diversas instituciones y posee funciones muy variadas. Está compuesto por la Asamblea Legislativa -un congreso unicameral formado por 57 diputados- y dos instituciones auxiliares: la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. La Asamblea Legislativa dicta e interpreta las leyes

(esto último con la excepción de la materia electoral), dicta los presupuestos de la República, establece los impuestos nacionales, nombra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aprueba los tratados internacionales, el ingreso de tropas y naves extranjeras, crea nuevos tribunales de justicia, autoriza al Poder Ejecutivo a declarar estado de defensa nacional y suspende las garantías institucionales. La Contraloría General de la República vigila la ejecución del gasto público con “absoluta independencia funcional y administrativa”. La Defensoría de los Habitantes está encargada de defender los derechos de los habitantes frente a la gestión pública. Sin embargo, como se estudia en el presente informe, el Poder Legislativo es menos poderoso de lo que sus atribuciones parecen sugerir. Como se verá en detalle, sus mecanismos de control político sobre la labor del Poder Ejecutivo son especialmente débiles (capítulos 3, 6 y 11).

El Poder Judicial en Costa Rica es un poder de Estado fuerte. Obtuvo autonomía presupuestaria en 1957 y en las décadas de 1960 y 1970 nuevas entidades y competencias le fueron adscritas. Así, en esos años se creó el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), subordinado a la Corte Suprema de Justicia. Se creó el Ministerio Público, también dependiente de la Corte, que es el fiscal del Estado en los delitos de acción pública, y el Sistema de Defensores Públicos, cuya finalidad es proveer el derecho procesal a una debida defensa para las personas que no pueden o no quieren contratar privadamente a un abogado defensor. En 1989, mediante la creación de la Sala Constitucional, se fortaleció el control de constitucionalidad ejercido por el Poder Judicial. La Sala varió, además, el equilibrio de poderes en el Estado. En efecto, la formulación de leyes por el Poder Legislativo, su aplicación mediante la emisión de reglamentos, estatutos y decretos ejecutivos y la ejecución de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo pueden ser impugnados ante la Sala. Además, la Sala ha desarrollado el sistema de protección de las libertades y derechos civiles, políticos y ambientales y ha redefinido los términos del debido proceso legal (capítulos 3 y 5).

El régimen electoral costarricense es estable y garantiza procesos electorales libres y limpios. En el período 1978-1998, sólo hubo un caso de impugnación de un resultado electoral dentro del total de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. En ese período no hubo cambios importantes en las instituciones y normas que regulan la organización de los procesos electorales, el conteo de los votos y la traducción de estos votos en mayorías que permiten la selección de personas

para ocupar los cargos públicos. Técnicamente expresado, el sistema electoral costarricense combina un sistema mayoritario para la elección del Presidente de la República con uno de representación proporcional con lista bloqueada (modalidad Hare), para la elección de las y los diputados a la Asamblea Legislativa y sus distritos electorales son plurinominales (capítulo 3). No hay evidencia de un nivel de desproporcionalidad significativa del sistema electoral comparado con otras democracias en el mundo.

En las últimas dos décadas del siglo XX, en Costa Rica se afianzó un sistema bipartidista de partidos políticos. Las principales agrupaciones políticas son el Partido Liberación Nacional, PLN, y el Partido Unidad Social Cristiana, PUSC (antes, la oposición al PLN estaba formada por coaliciones inestables, capaces de ganar elecciones pero no de permanecer unidas como un partido). Ambos partidos tienen posiciones centristas y atraen a electores de diversas clases sociales y orientaciones ideológicas (*catch-all parties*). Este sistema ha permitido una alternancia en el dominio de los poderes Ejecutivo y del Poder Legislativo. En las elecciones presidenciales esto ha generado un sistema estable, con un bajo nivel de volatilidad electoral (una proporción pequeña de electores cambia de bandera política). En las elecciones legislativas, la volatilidad es mayor, por la tendencia histórica de una parte del electorado a dar su voto para diputados a partidos minoritarios (capítulo 3).

La alta centralización del Estado costarricense es una característica forjada desde el siglo XIX. Las denominadas instituciones autónomas o instituciones descentralizadas, que prestan la mayoría de los servicios públicos, son entidades del Gobierno Central. Los municipios administran una porción ínfima de los recursos públicos: en el período 1992-1999, la carga tributaria promedio (los impuestos recaudados por las municipalidades con respecto al PIB) fue de 0,81%. Al arribar el año 2000, Costa Rica era el único país de Centroamérica que no había experimentado con la elección directa de alcaldes municipales (capítulos 2, 3 y 8).

Finalmente, en el último cuarto del siglo XX, la sociedad civil costarricense adquirió una gran diversidad organizativa. Se registró una expansión en el número de cámaras empresariales y surgieron nuevas organizaciones laborales, como las asociaciones solidaristas, las asociaciones vecinales y las cooperativas. A marzo de 2000 estaban registradas 16.907 organizaciones ante diversas instituciones públicas, sin tomar en cuenta las asociaciones que funcionan informalmente (capítulo 10). Un estudio sobre la participación ciudadana en los

asuntos públicos en dos años distintos (1973 y 1995) encontró que los modos de participación en ambos años tenían patrones similares, especialmente una alta participación de las personas en asuntos electorales, pero menor en los asuntos comunales y en las organizaciones sociales, y una mayor participación en asuntos públicos de las personas con más educación y nivel de ingreso (Booth, 1998).

Del descontento ciudadano a la calidad de la democracia

Hoy en día, las y los ciudadanos costarricenses están descontentos con su democracia. En los últimos años, diversos estudios de la opinión pública reflejan una fuerte y pertinaz crítica contra los políticos, la política, las instituciones fundamentales de la democracia, las entidades públicas de servicio, la gestión de los sucesivos gobiernos e incluso contra los demás ciudadanos. En efecto, para ellos los partidos políticos son responsables de los problemas del país, la Asamblea Legislativa no funciona y los diputados no representan al pueblo, el Poder Judicial no garantiza justicia pronta, igual y cumplida; la administración del Estado está trabada, la corrupción se enseñoorea impunemente en la administración pública, las municipalidades no rinden cuentas y las cámaras empresariales y los sindicatos merecen poca confianza. En 1998, la abstención electoral alcanzó niveles comparables a los de la década de 1950, cuando en el país existían fuerzas políticas proscritas (capítulo 3). De esta acerba crítica pocos se salvan: la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y los medios de comunicación colectiva (capítulos 7 y 13).

Ahora bien, el descontento ciudadano puede ser pie para cosas distintas. Podría dar paso a una pérdida de legitimidad del sistema y, como ha sucedido en otros países de América Latina, a rebeliones ciudadanas e inestabilidad política. En estos casos, las personas no esperan nada de su democracia, o al menos, nada bueno para ella. No parece ser el caso de Costa Rica. En la década de 1990, las encuestas de opinión pública reflejaron consistentemente un alto nivel de apoyo ciudadano al sistema político. Pese a ciertos síntomas de declive, ese respaldo sigue siendo comparativamente alto en la región (Seligson, 2000, capítulo 3). Por otra parte, el descontento ciudadano puede generarse precisamente porque las personas esperan de su democracia ciertas cosas que, por diversas razones, no están ocurriendo. Es decir, si el descontento se pone de cabeza, se mira al revés, puede ser entendido como un reclamo al desempeño real de

la democracia, pues las personas mantienen esperanzas de que la sociedad costarricense sea capaz de desarrollar una mejor convivencia democrática. En este caso, para entender el significado del reclamo ciudadano resulta necesario explorar las nociones implícitas o explícitas que las personas tienen sobre la democracia que quisieran tener en su país, su visión o modelo de democracia de alta calidad.

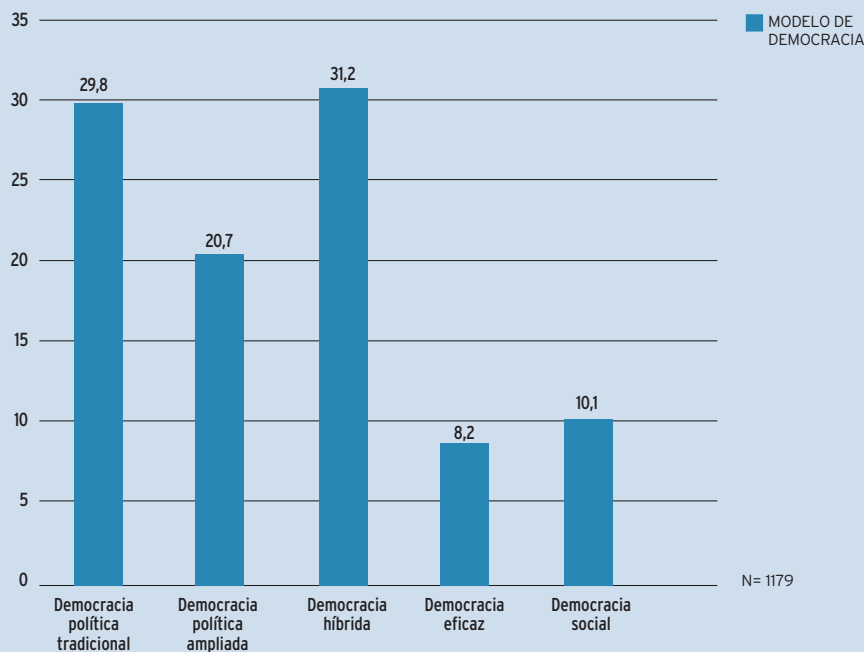
La Auditoría encontró que en la ciudadanía costarricense coexisten distintos modelos de democracia de alta calidad⁷. Un modelo es un tipo ideal de sistema democrático. Ideal quiere decir dos cosas: por una parte, que no existe en la realidad, al menos en estado puro, sino que es un concepto; por otra parte, que es algo normativamente deseado por las personas, una aspiración. Los modelos se elaboraron a partir de patrones característicos de respuesta a una pregunta: ¿cuáles son tres cosas que debieran estar presentes en una democracia de calidad? La exploración sobre el tema partió del supuesto de que las personas no escogen sus prioridades al azar y que la combinación de respuestas permitiría aproximarse a su noción implícita de democracia de calidad⁸. Mediante el reprocesamiento de la información obtenida por la aplicación de una encuesta nacional, se logró determinar tentativamente 5 modelos (gráfico 1.1):

- Democracia política tradicional: las personas que creen en este modelo esperan que el sistema político proteja debidamente las garantías y libertades existentes (29,8%)⁹. Este modelo es más frecuente entre las personas que residen fuera del Valle Central, en áreas rurales y las personas de menores ingresos (cuadro 1.1)
- Democracia política ampliada: las personas que creen en este modelo esperan que el sistema político desarrolle reglas más democráticas, capaces de mejorar los mecanismos de representación política, las oportunidades de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y el control ciudadano sobre el poder político (20,7%)¹⁰. Este modelo prevalece en los mismos sectores que el anterior.

- Democracia eficaz: las personas que creen en este modelo esperan que el sistema permita el surgimiento de un mejor liderazgo político, con líderes honorables, honrados e íntegros, con calidad humana y capaces de dirigir al país (8,2%)¹¹. Este modelo es más frecuente entre las personas que residen en el Valle Central, en áreas urbanas y las personas con mayores ingresos.
- Democracia social: las personas que creen en este modelo consideran que los buenos resultados de desarrollo económico y social son elementos constitutivos de la democracia (10,2%)¹². Este modelo prevalece en los mismos sectores que el de la democracia eficaz.
- Democracia híbrida: las personas que creen en este modelo esperan una mezcla variada de resultados sociales, mejores líderes políticos, reglas más democráticas y protección de las garantías y libertades existentes (31,2%) (gráfico 1.1)¹³. Este modelo prevalece en los mismos sectores que el anterior.

Una conclusión relevante es que la mayoría de las y los costarricenses no espera que su democracia se limite a proteger las garantías y libertades existentes (70,2%). Hay una mezcla de asuntos que amplios sectores de la ciudadanía consideran importante que la democracia resuelva. Esto es especialmente cierto entre los habitantes del Valle Central (donde vive más del 60% de la población), los de áreas urbanas y las personas pertenecientes a estratos de ingresos medios y altos. En otras palabras, para la mayoría de las y los ciudadanos no basta que la democracia costarricense cumpla con los requisitos mínimos internacionalmente aceptados, como hoy por hoy lo hace. Para ellos una mejor democracia supone una convivencia política capaz de incursionar por nuevos rumbos, fuera del corsé de la democracia tradicional. Esta mayoría está atenta al desempeño del sistema político en una gran cantidad de asuntos, entre otras cosas, nuevos mecanismos de participación y representación política, nuevas modalidades de funcionamiento del Estado, ciertos logros económicos y sociales para la población, nuevos liderazgos.

Modelos de democracia de alta calidad en la población costarricense



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GÓMEZ, 2000A Y 2000B; PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000B; SÁNCHEZ, 2001, A PARTIR DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR UNIMER R.I., 1999.

CUADRO 1.1

Modelos de democracia según tipo de población (PORCENTAJES)

| Modelo | Región | | | Zona | | Sexo | | Estrato de ingreso | | |
|---------------------------------|--------------|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | Costa Rica | Valle Central | Fuera Valle Central | Urbana | Rural | Femen. | Mascul. | MB/B ^{a/} | M/M ^{b/} | MA/A ^{c/} |
| Democracia política tradicional | 29,8 | 24,0 | 36,5 | 23,9 | 34,4 | 31,4 | 28,2 | 37,5 | 29,3 | 14,2 |
| Democracia política ampliada | 20,7 | 18,8 | 22,9 | 18,0 | 22,8 | 22,1 | 19,4 | 26,6 | 19,1 | 14,2 |
| Democracia híbrida | 31,2 | 34,4 | 27,5 | 34,3 | 28,8 | 31,9 | 30,5 | 25,6 | 32,8 | 36,8 |
| Democracia eficaz | 8,2 | 9,5 | 6,8 | 9,2 | 7,5 | 8,1 | 8,4 | 5,5 | 8,1 | 14,2 |
| Democracia social | 10,1 | 13,4 | 6,2 | 14,6 | 6,5 | 6,5 | 13,5 | 5,0 | 10,8 | 20,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

n= 1179 excepto en la variable "estrato de ingreso", donde n=1040 (139 respuestas con ingreso ignorado).

a/ Estrato medio bajo/bajo: menos de 100.000 colones de ingreso mensual en julio de 1999.

b/ Estrato medio/medio: 100.000 colones a menos de 250.000 colones de ingreso mensual en julio de 1999.

c/ Estrato medio alto/alto: 250.000 colones y más de ingreso mensual en julio de 1999.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN UNIMER R.I., 1999.

La cartografía de la calidad democrática

La metáfora de la calidad de la democracia como un territorio con hondonadas, picos, valles intermedios, zonas de riesgo, zonas poco exploradas y zonas en disputa, es una imagen que aproxima y permite sintetizar los resultados de la Auditoría. A continuación se presenta una síntesis de sus principales hallazgos y valoraciones. El detalle de estos resultados se encuentra en los capítulos que forman la tercera parte del informe.

Las hondonadas

Las hondonadas de la convivencia democrática comprenden los asuntos en los cuales las investigaciones y las evaluaciones de los paneles encontraron una baja calidad democrática, es decir una gran distancia entre la democracia que aspiramos ser y la democracia que somos. En estos asuntos predominan las prácticas “clientelistas”, actitudes irrespetuosas de los derechos civiles y políticos, protección insuficiente o ineficaz de las libertades y derechos, y un desinterés y una apatía ciudadanas que generan poca participación en la deliberación y conducción de los asuntos públicos.

Escaso ejercicio de la libertad de asociación en Costa Rica y trabas a la libertad de organización sindical (capítulo 10).

Aunque en Costa Rica no existen registros administrativos sobre el número de personas afiliadas a las organizaciones de la sociedad civil, estudios basados en encuestas nacionales indican una baja participación de las personas en las asociaciones formal o informalmente constituidas (entre un 13% y un 15% del total). De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría ciudadana, el 55,5% de los costarricenses vive en un barrio en donde existe una junta de vecinos, pero sólo el 28,4% participa en ella, es decir, el 15,7% de los costarricenses. En una encuesta realizada por el centro de estudios PROCESOS en 1998, 3 de cada 4 personas (74,5%) nunca han pertenecido a una asociación de padres de familia de una escuela o colegio, 8 de cada 10 (79,1%) nunca han participado en un grupo de mejoramiento de la comunidad y 9 de cada 10 (90,5%) nunca han participado en una asociación de carácter cívico. Esta baja participación ciudadana no se origina en obstáculos impuestos por el marco legal. Los requisitos para constituir formalmente una organización social son simples y rápidos de cumplir, y existe una amplia tolerancia al funcionamiento informal de organizaciones. Tampoco

puede atribuirse a prácticas que obstaculicen, en la práctica, el ejercicio de la libertad de organización.

Existe evidencia sobre la lentitud de los mecanismos administrativos y judiciales para tutelar el derecho de los trabajadores a organizarse sindicalmente. En las empresas del sector privado, esta lentitud tiene consecuencias directas sobre el ejercicio de la libertad de asociación. También se detectaron problemas en la eficacia de la reparación de los daños comprobados, una vez resueltos los casos. Esta debilidad fue reconocida por líderes empresariales, sindicales y del gobierno en el documento suscrito durante el proceso de concertación nacional realizado en 1998, en el cual se enfatiza en la necesidad de llevar a cabo reformas procesales para fortalecer estos mecanismos de tutela, más que en ampliaciones sustantivas al marco legal.

La Auditoría encontró indicios de problemas en esta materia: por una parte, las constantes denuncias por persecución sindical ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, por otra, una baja tasa de sindicalización en el sector privado. Descontando las organizaciones de productores independientes y de los vendedores ambulantes organizados como sindicatos, en 1997 existían 33 sindicatos activos en las empresas privadas con relaciones obrero-patronales, con una tasa de afiliación menor al 2% de los asalariados del sector privado. La cifra es menor si se resta los sindicatos bananeros (10 sindicatos y cerca del 25% de la afiliación declarada por los sindicatos activos en el sector privado). Sin embargo, estos indicios deben ser interpretados con cautela, pues no necesariamente pueden ser atribuidos en forma exclusiva a la debilidad en la tutela efectiva de la libertad sindical. Otros factores que pueden estar incidiendo son: la capacidad de los sindicatos para expandirse en el sector privado, la desconfianza recíproca entre sindicatos y patronos, heredada de décadas anteriores, y la misma falta de costumbre de la mayoría de las y los ciudadanos en cuanto a organizarse. Este punto amerita investigaciones de mayor profundidad y un debate público sobre estos temas.

Pocas oportunidades de participación ciudadana en los procesos de formación de leyes (capítulos 6 y 11)

En Costa Rica no existe iniciativa ciudadana para la presentación de leyes. Sólo los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen esa facultad. Una pequeña proporción de las iniciativas presentadas por ciudadanos ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (creada en 1999) ha sido acogida por algún diputado y transformada en proyecto de

Las hondonadas de calidad democrática según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 30 | El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género | 41,6 | -0,26 |
| 22 | La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad | 37,5 | -0,53 |
| 17 | La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y su dignidad | 41,6 | -0,26 |
| 25 | La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público | 41,6 | -0,26 |
| 15 | Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al examen público | 33,3 | -0,82 |
| 27 | Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población | 16,1 | -1,98 |
| 28 | Las personas acceden a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano | 33,3 | -0,82 |
| 16 | Los gobiernos locales gobiernan democráticamente | 37,8 | -0,51 |
| 31 | Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil | 0,0 | -3,07 |
| 22 | Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público | 37,5 | -0,53 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de +- 14,8 puntos porcentuales.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltese el anexo del capítulo 1.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS PÁNELES DE EVALUACIÓN.

Opinión discrepante sobre libertades sindicales

En el Consejo Consultivo de la Auditoría, los resultados de las investigaciones y las conclusiones del panel evaluador en materia de libertades sindicales generaron un intercambio de opiniones. Luego de repasar la evidencia reunida, Samuel Yankelewitz, miembro del Consejo Consultivo, sostuvo su opinión discrepante con respecto a las conclusiones de la Auditoría en esta materia. En relación con la lentitud de los mecanismos administrativos y judiciales para tutelar los derechos laborales, señaló que “este es un problema que se viene progresivamente corrigiendo y que incide en todos los sectores por igual”. En cuanto a la reparación de daños indicó que “el sector privado no comparte la generalización formulada por el panel evaluador”. Adicionalmente, indicó que al calificar de “constantes” las denuncias de persecución sindical

ante el Ministerio de Trabajo se genera “una idea equivocada ... cuando en la realidad las estadísticas demuestran que el promedio de los últimos siete años es de apenas dos denuncias por mes, en un país con más de un millón de trabajadores, y que este indicador incluso viene disminuyendo en los últimos años”. Por último consideró que otro factor que explica la renuencia de los trabajadores del sector privado a sindicalizarse, tiene que ver con la desconfianza que ellos tienen en esa forma de organización laboral, desconfianza que se refleja en las encuestas de opinión a nivel nacional.

Fuente: Nota P-125-01 del 29 de mayo 2001, suscrita por el Ing. Samuel Yankelewitz, Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

ley. Durante la fase de deliberación legislativa, en comisiones o en el Plenario, la normativa parlamentaria no establece mecanismos de consulta a la sociedad como requisito para la aprobación de leyes¹⁴. Puede emplearse la dispensa de trámites para no publicar un proyecto de ley u obviar procedimientos. El trámite del proyecto de Presupuesto del Gobierno Central está cerrado a la participación ciudadana y se encuentra bajo control de los parlamentarios del partido en el gobierno (capítulo 11). Ciertamente las personas pueden acudir a las sesiones de los órganos legislativos, pueden enviar comunicaciones a sus diputados, las deliberaciones del Plenario son transmitidas íntegramente por una estación de radio y los medios de comunicación colectiva dan un seguimiento permanente (aunque sintético) a la actividad legislativa. Empero, la existencia (y la amplitud) de la consulta depende enteramente de la voluntad de los legisladores.

Prácticas de maltrato de las instituciones públicas a las personas (capítulo 7)

El maltrato al ciudadano -situaciones en las que se afecta los derechos o la dignidad de las personas durante el curso de una gestión en una oficina pública- es una práctica extendida en la administración pública. En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, 6 de cada 10 personas (59,2%) manifestaron haber recibido información incompleta, más de 4 de cada 10 (44,1%) no han logrado obtener la información que requieren, a de 3 de cada 10 (34,7) les han negado

información y a casi 1 de cada 7 (15,6%) le han pedido una “mordida” para realizar un trámite (capítulo 7). La forma más dura de maltrato, aquella que las personas juzgan más humillante, es el trato discriminatorio. Casi 1 de 3 personas reporta haber sido discriminada cuando ha realizado gestiones ante instituciones públicas. La mayoría cree que los pobres, los ancianos y los nicaragüenses son humillados en las instituciones públicas, aunque la incidencia real de esta situación se desconoce.

Pese a que las personas realizan evaluaciones selectivas de la labor de las instituciones (hay entidades cuya labor es aprobada por la mayoría de los ciudadanos: la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Costarricense de Electricidad y los bancos estatales, por ejemplo), el malestar por el trato de las instituciones es intenso y generalizado. En una encuesta representativa de la Gran Área Metropolitana efectuada en 1997, como parte de las investigaciones exploratorias de la Auditoría, alrededor de 8 de cada 10 personas manifestaron estar molestas o muy molestas por situaciones relacionadas con el maltrato y una proporción similar señaló que estas situaciones son frecuentes o muy frecuentes. Una revisión de las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el período mayo de 1996-julio de 1999 arrojó que sólo el 37,4% de las denuncias por maltrato al ciudadano se origina en la falta de capacidad institucional (infraestructura inadecuada); la mayoría de las denuncias se relaciona con el comportamiento

de la o el funcionario público (falta de respuesta, agresión verbal o física, abuso de autoridad).

Extendidas prácticas “clientelistas” (con fondos públicos) en la política electoral (capítulo 8)

En el ejercicio de Sitios Centinela realizado en 7 municipios del país, 1 de cada 5 personas (20,3%) reportó haber recibido ofrecimientos “clientelares” de los partidos políticos. La fuente predominante de financiamiento para estos ofrecimientos son los programas sociales, tales como bonos de vivienda, alimentos, bonos para la educación (55,9% de los ofrecimientos). Existe una alta correlación inversa entre el desarrollo social y el nivel de ofrecimiento clientelar ($r= 0,97$): a menor desarrollo social de los cantones, mayor es el nivel de ofrecimiento. El 90,8% de los encuestados señaló que las promesas fueron incumplidas. Este nivel de cumplimiento (1 de cada 10) es relativamente alto si se compara con otras formas “fáciles” de obtener premios (rifas, loterías), lo cual puede ayudar a comprender las razones por las cuales la ciudadanía, especialmente las personas de menores ingresos, entran en el juego del “clientelismo”.

Dificultades para proteger los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas (capítulo 4)

En Costa Rica existe normativa legal y jurisprudencia que limita el ejercicio de los derechos de personas pertenecientes a pueblos indígenas. Una de las más importantes barreras al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas es su falta de libertad para escoger a sus representantes en la deliberación y administración de asuntos de interés público relacionados con ellos. Por disposición de la ley, refrendada por la Sala Constitucional, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, un órgano estatal, es el representante designado de los pueblos indígenas. Otra barrera importante son las difíciles condiciones de vida de la mayoría de las y los indígenas. Existe indicios que ameritan una mayor atención sobre la protección efectiva de las minorías étnicas. Ninguna de las 6 denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional en el período 1989-1999 fue declarada con lugar, cosa que no ocurre con las denuncias por discriminación de género o por nacionalidad.

Esta situación no ha sido revertida a pesar de las importantes leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en materia de derechos de los pueblos indígenas. En 1992 se ratificó el Convenio internacional sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169 de la OIT), pero,

en el tema de la representación de estos pueblos, persiste la barrera comentada en el párrafo anterior. En 1997 se aprobó la Ley 7711, de Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva; no obstante, a finales de 1999 el Poder Ejecutivo no había emitido la respectiva reglamentación. En 1999 se aprobó la reforma al artículo 76 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales; sin embargo, a fines de 2000 no se encontró programas públicos que procuren cumplir con esta obligación constitucional.

Débiles oportunidades de participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas (capítulo 11)

La apertura del Estado costarricense a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, en general: a) está limitada a programas sociales y del ámbito comunal que administran una parte marginal del gasto público, y b) carece de un marco jurídico armónico que ordene la oportunidad y consecuencias de esa participación.

La apertura de ciertas áreas del Estado a la participación ciudadana es desordenada y parcial, por varias razones. Primero, el nuevo Código Municipal, aprobado en 1998, establece como principio el fomento de la participación ciudadana activa, el fortalecimiento de las consultas populares y de los Concejos de Distrito; sin embargo, la aplicación práctica de estas disposiciones es baja. Segundo, algunas instituciones públicas han creado instancias de participación local (por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social con las Juntas de Salud y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en los programas de caminos vecinales; no obstante, estas son acciones aisladas aun dentro del quehacer de estas instituciones. Finalmente, el Gobierno Central experimenta con iniciativas que incorporan mecanismos de participación ciudadana (como el Triángulo de Solidaridad en la administración actual) y con procesos de diálogo y concertación con la sociedad civil (por ejemplo, el Foro de Concertación Nacional realizado en 1998), pero sus perspectivas de continuidad son escasas.

La deliberación y puesta en marcha de asuntos medulares de la gestión pública se lleva a cabo sin participación ciudadana. Tal es el caso de la aprobación de los presupuestos públicos: dos terceras partes del gasto público son aprobadas por la Contraloría General de la República, sin que medien mecanismos de consulta ciudadana (sector

Los valles intermedios de calidad democrática según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1 | Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad | 54,1 | 0,59 |
| 6 | La ciudadanía conoce sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos | 50,0 | 0,31 |
| 33 | Los y las ciudadanas identifican una unidad cívica nacional y se reconocen como parte de ella | 53,3 | 0,53 |
| 18 | El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas | 51,1 | 0,39 |
| 10 | Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia, impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado | 44,1 | -0,09 |
| 19 | El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley | 50,0 | 0,31 |
| 32 | Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás | 48,0 | 0,18 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de +- 14,8 puntos porcentuales.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltese el anexo del capítulo 1.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS PÁNELES DE EVALUACIÓN.

descentralizado de gobierno y municipalidades); una tercera parte es aprobada por la Asamblea Legislativa (Gobierno Central) mediante un proceso cerrado. La política económica está fuera del alcance de la consulta ciudadana. No existen en el país mecanismos de participación ciudadana para evaluar los resultados de las políticas públicas.

Los valles intermedios

Los valles intermedios de la calidad de la convivencia democrática son los asuntos en los cuales los hallazgos de las investigaciones y las evaluaciones de los paneles apuntan la existencia de un balance de logros e incumplimientos en el desempeño de

la democracia costarricense. En estos asuntos existe un equilibrio, entre actitudes y prácticas de baja calidad democrática y fortalezas de la vida democrática.

Las y los ciudadanos tienen un conocimiento (elemental) sobre sus derechos y los procedimientos para ejercerlos (capítulo 12)

La mayoría de las y los ciudadanos costarricenses conocen las reglas básicas del funcionamiento del sistema electoral: se trata de ciudadanos avezados. 6 de cada 10 personas obtuvieron un 70% o más de respuestas correctas en un test sobre conocimientos cívicos básicos. La prueba incluyó 10

preguntas sobre el ejercicio -y la protección- del derecho al voto y sobre las reglas básicas para elegir al Presidente, los diputados a la Asamblea Legislativa y las autoridades municipales. Las personas que viven en zonas urbanas y las de mejor posición económica tuvieron una proporción superior de respuestas correctas. Un extendido conocimiento ciudadano sobre el sistema electoral es una garantía contra eventuales intentos por limitar el ejercicio de las libertades civiles y políticas, y por cometer irregularidades que afecten la limpieza y la competencia política en los procesos electorales.

Sin embargo, el conocimiento de las personas sobre sus derechos en otros ámbitos es particularmente limitado. En la encuesta aplicada por la Auditoría, 1 de cada 2 personas conocía la función principal de la Defensoría de los Habitantes y 1 de cada 3 personas estaba al tanto de la función principal de la Sala Constitucional y la Comisión de Defensa del Consumidor. El conocimiento sobre el acceso a los servicios de estas entidades es más limitado. Alrededor de 1 de cada 4 personas conoce cómo se utilizan los servicios de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes (28,9% y 25,2%, respectivamente); 1 de cada 5 (19,2%) sabe cómo utilizar los servicios de la Comisión de Defensa del Consumidor.

Poco empleo de prejuicios étnicos y sociales en los procesos electorales, pero un electorado que alberga intolerancia y prejuicios discriminatorios (capítulo 5)

Pese a la existencia de “campanas sucias” durante los procesos electorales, la Auditoría no encontró ninguna denuncia interpuesta por un candidato a un cargo público ante el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sala Constitucional o los medios de comunicación colectiva, por haber sido blanco de ataques verbales o físicos originados en prejuicios étnicos o de género en los últimos tres procesos electorales (1990, 1994, 1998).

Empero, se encontraron indicios de extendidos prejuicios electorales contra ciertos grupos étnicos, homosexuales y discapacitados, que deben ser examinados con atención. En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, luego de preguntar por preferencias de las personas, se formuló la siguiente interrogante: “Entre estos candidatos, ¿por quién jamás votaría?” y a continuación se examinó, por separado, candidatos de distintos grupos étnicos, discapacidades, género y religión. En materia de grupos étnicos, 1 de cada 2 personas manifestó que jamás votaría para un cargo público por una persona de origen chino (50,7%); en materia de candidatos con distintas religiones, casi 1

de cada 3 (30,2%) jamás lo haría por una persona de origen judío y una proporción similar jamás votaría por un creyente en los Testigos de Jehová (32,8%); finalmente, 8 de cada 10 personas jamás votarían por un homosexual (81,7%). En los grupos focales y los ejercicios de observación experimental se detectó rechazo hacia la participación de ciertas personas en la política, únicamente por su raza o género. Se considera a las personas negras o indígenas poco preparadas para optar por cargos públicos y se encontró un rechazo fuerte a candidatos de origen chino (capítulo 5).

En la convivencia diaria, más de la mitad de la personas no está de acuerdo con que los miembros del grupo que menos le gusta tenga acceso a hablar en televisión o reuniones públicas, puedan ser elegidos para cargos públicos o puedan enseñar en las escuelas. Las observaciones de los participantes en los grupos focales geográficos muestran intolerancia hacia los nicaragüenses; las y los participantes manifestaron prejuicios contra ellos, adjudicándoles cualidades y comportamientos negativos, argumentaron que sus costumbres no son aceptadas en la comunidad y que, en general, ellos mismos se aíslan de los vecinos. Sin embargo, no se tiene registrado ningún hecho de violencia que pueda ser adjudicado a reacciones xenofóbicas (capítulo 13).

Acceso de las personas a un sistema de administración de justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado (capítulo 4)

En Costa Rica la independencia del Poder Judicial está constitucional y presupuestariamente garantizada. Desde 1957, este Poder cuenta con autonomía presupuestaria, pues por ley debe recibir el 6% del presupuesto del Gobierno Central, aunque en el período 1988-1999 esta previsión se incumplió en varios años. La intromisión de un poder del Estado dentro del área de competencia del Poder Judicial no es una práctica frecuente, ni siquiera ocasional, en Costa Rica. La Auditoría sólo encontró uno caso, en el período 1988-1999, en el que la acción del Poder Ejecutivo, de expulsar a una banda de delincuentes extranjeros sin observar las normas y procedimientos legales, derivó en un enfrentamiento con el Poder Judicial (capítulo 5). Por el contrario, la creación de la Sala Constitucional fortaleció al Poder Judicial vis a vis los demás poderes del Estado (capítulo 3).

No obstante, la Auditoría encontró dos puntos débiles en la independencia del sistema de administración de justicia. El primero es el procedimiento de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la Asamblea Legislativa,

tradicionalmente manejado de manera cerrada al escrutinio público por las fracciones parlamentarias de los partidos mayoritarios. En la sesión de grupo focal con expertos en el tema, los participantes señalaron que las y los candidatos a magistrados tienen que cabildar el apoyo de los partidos en la Asamblea Legislativa para ser electos, y los nexos y compromisos que eventualmente puedan asumir con destacados políticos son desconocidos. A pesar de que esta percepción fue reiterada por los expertos, a la fecha no existen estudios que permitan darle sustento. El segundo punto débil es la estructura del Poder Judicial. Diversos estudios realizados o consultados por la Auditoría señalan que el hecho de que la Corte Suprema de Justicia sea el ente superior jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial afecta, real o potencialmente, la independencia de los jueces inferiores para administrar justicia. Este asunto se deriva de una polémica pública que tuvo lugar cuando, en 1999, un juez manifestó que la convergencia de ambas potestades en un mismo órgano resta independencia a los jueces. En una sesión de grupo focal en la que participaron abogados, jueces y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, las personas arribaron al mismo criterio.

El acceso de las y los costarricenses al sistema de justicia muestra también una mezcla de fortalezas y debilidades. Por el lado positivo cabe mencionar la creación, por la Asamblea Legislativa en el período 1989-2000, de dos instituciones para la tutela de los derechos de las personas: la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes; el amplio uso de los servicios judiciales por la población (en el período 1995-1999 ingresó a los tribunales de justicia un promedio anual de 1 litigio por cada 5 habitantes) y la existencia de sistemas públicos y privados que prestan el servicio de defensa gratuita a la población. En el lado negativo se encuentra la saturación del sistema de justicia. En 1999 había en el país 188 defensores públicos, 0,5 por cada 10.000 habitantes y, en promedio, cada uno atendía 570 casos anuales. De mantenerse el ritmo de crecimiento de los casos que ingresan a la corriente judicial, el volumen de trabajo de los tribunales se duplicará cada 8 años. En 1999, cerca de 4 de cada 10 jueces estaban nombrados interinamente. De acuerdo con la encuesta aplicada por la Auditoría, 9 de cada 10 personas acudirían a los tribunales de tener un problema legal, pero la mayoría de ellas considera que la administración de la justicia es lenta y complicada. En un estudio del PNUD realizado en 1999, la mayoría de las personas manifestó que ellos, o algún

miembro del hogar, no denunciaron el delito de que fueron víctimas y las razones aducidas fueron que las autoridades no actúan y que no había una autoridad cercana.

Se aplica -pero con debilidades notables- normas democráticas en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa (capítulo 6)

El congreso costarricense funciona mediante normas democráticas. El Directorio Legislativo es electo por las y los diputados sin presiones indebidas de otros poderes del Estado o grupos sociales y políticos que amenacen su integridad o su patrimonio. El reglamento legislativo garantiza la libertad de expresión de las minorías parlamentarias y regula las oportunidades de intervención en todos los asuntos que se consideren convenientes. El respeto de las normas y procedimientos por parte de los diputados se asegura por medio de los controles internos de la Asamblea (principio de publicidad, control entre grupos parlamentarios, respeto de las minorías) y mediante los controles externos, el más importante de los cuales es la Sala Constitucional, que ejerce un control constitucional sobre el proceso de aprobación de las leyes.

Empero, en el funcionamiento interno del Parlamento existen debilidades que afectan, real o potencialmente, la capacidad de las y los diputados para ejercer de modo eficiente la representación política de sus electores. Los servicios de apoyo técnico de la Asamblea al trabajo de las y los diputados tienen dificultades para suministrar oportuna y comprensivamente información y criterios técnicos, debido a la rotación de personal, las limitaciones presupuestarias y el perfil de los funcionarios. Los acuerdos entre partidos para crear mayorías en la aprobación de una iniciativa con frecuencia no están abiertos al escrutinio público. En el período 1990-1999, una revisión de noticias en los medios de comunicación escrita arrojó que sólo en 3 de 10 ocasiones salieron a la luz pública los acuerdos alcanzados entre el partido mayoritario y ciertos partidos minoritarios para la elección del Directorio Legislativo. Hay evidencia, aunque insuficiente, acerca de la debilidad del control político que ejerce la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo (véase más adelante), una función básica de un parlamento democrático. Por último, salvo cuando expresamente el Plenario lo aprueba, las votaciones no son nominales, por lo que es especialmente difícil llevar registros de los votos de las y los diputados, a quienes además se exige de rendir cuentas al electorado por sus actuaciones en el Plenario legislativo.

Las cumbres de alta calidad democrática según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 23 | En las campañas electorales, los y las líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes | 66,6 | 1,43 |
| 2 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales | 66,6 | 1,43 |
| 8 | Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales | 62,5 | 1,16 |
| 24 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles | 62,5 | 1,16 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de + 14,8 puntos porcentuales.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltese el anexo del capítulo 1.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS PÁNELES DE EVALUACIÓN.

Los picos o cumbres

Los picos o cumbres de la calidad de la convivencia democrática incluyen los asuntos en los cuales los hallazgos de las investigaciones y las evaluaciones de los paneles encontraron evidencia de una alta calidad democrática. En estos asuntos las aspiraciones de alta calidad democrática están siendo razonablemente cumplidas en la práctica.

Respeto a los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos en los procesos electorales (capítulos 5 y 8)

Durante el período 1990-1998 el Tribunal Supremo de Elecciones no reportó ninguna denuncia por fraude en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. En tres procesos electorales examinados, sólo hubo una denuncia de conteo irregular de la votación que permitió la elección de un diputado. No se encontraron denuncias por amenazas contra la vida o el patrimonio de candidatas o candidatos a cargos públicos

en la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, los tribunales de justicia y la base de datos de dos medios escritos de comunicación colectiva (capítulo 5). Un estudio para detectar la incidencia de presiones coercitivas para votar a favor de un candidato en 7 municipios arrojó que 1 de cada 22 personas (4,5%) manifestó haberla sufrido. Por presiones coercitivas se entiende las amenazas personales o al patrimonio, falta de estabilidad o pérdida del empleo y eliminación de ayudas estatales. El 95% de las y los ciudadanos reportaron que ejercen libremente el voto, incluyendo las personas que recibieron ofrecimientos “clientelares”, para las cuales estos ofrecimientos no interfirieron con su libertad (capítulo 8).

Buenas prácticas democráticas en ciertos gobiernos locales (capítulo 8)

A pesar del centralismo del Estado costarricense y el escepticismo ciudadano con respecto a los municipios, un ejercicio de Sitios Centinela realizado

en 7 municipios identificó a la municipalidad de Belén como una práctica de alta calidad democrática del gobierno local. Esta valoración surge de los resultados de las encuestas de hogar, las entrevistas en profundidad, el grupo focal y el juicio grupal ponderado que se efectuó con líderes comunales y autoridades municipales. En general, la municipalidad de Belén obtuvo niveles de aprobación entre 2 y 3 veces superiores al promedio de las demás municipalidades, en asuntos como la honestidad de los funcionarios municipales, la atención de las necesidades comunales, apoyo para que la municipalidad administre el presupuesto de educación y salud, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos locales y la apertura de la gestión municipal al escrutinio público. Belén fue, además, el cantón donde se detectó menor incidencia de “clientelismo” político-electoral: un 10,3% de las y los encuestados dijeron haber recibido ofrecimientos “clientelares” durante el proceso electoral de 1997-1998, la mitad del promedio en los 7 cantones estudiados (20,3%). Asimismo, la identificación de buenas prácticas de gobierno local muestra que en el país existen experiencias de punta en la gestión democrática que,

si son emuladas y adaptadas por otros gobiernos locales, pueden contribuir a mejorar la calidad de la democracia.

Las zonas de riesgo

Además de las hondonadas descritas en una sección anterior, el informe identifica zonas de riesgo. Las zonas de riesgo de la convivencia democrática son aquellos asuntos en los cuales las investigaciones y las evaluaciones del panel encontraron situaciones que, potencialmente, pueden causar daños visibles en ciertas partes del edificio democrático y socavar, de no corregirse esta situación, las bases de su permanencia.

Escepticismo ciudadano sobre la administración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos (capítulos 4 y 12)

La percepción ciudadana de que en Costa Rica que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo ha declinado profunda y consistentemente en los últimos 15 años (capítulo 3). Sólo 2 de cada 10 personas creen que la justicia es igual para todos los ciudadanos; 1 de cada 10 considera que trata igual a ricos y pobres, a políticos y a ciudadanos

CUADRO 1.5

Las zonas de riesgo de la democracia según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 26 | La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público | 41,6 | -0,26 |
| 9 | La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. | 33,3 | -0,82 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de + 14,8 puntos porcentuales.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltese el anexo del capítulo 1.

corrientes. Casi 4 de cada 10 creen que trata mejor a un blanco que a un negro; 5 de cada 10, que trata a hombres y mujeres por igual, y 6 de cada 10 que quienes cometen delitos no reciben la sanción correspondiente (capítulo 4). Ciertamente, la Auditoría encontró indicios que sugieren tomar con precaución estos hallazgos. La percepción del desempeño de la administración de la justicia es mejor entre las personas que han tenido experiencia en los tribunales. 6 de cada 10 manifestaron que los tribunales actuaron justamente en su caso, casi 8 de cada 10, que los trataron bien y 4 de cada 10 dijeron que los tribunales actuaron rápidamente (capítulo 4). Al plantearles situaciones en las que se estuviese violando un derecho propio o ajeno, la mayoría de las personas identificó e indicó que acudiría a una institución pública para remediar esa violación (capítulo 12). Por otra parte, como se comentó anteriormente, la litigiosidad en Costa Rica es alta, lo que demuestra que las personas

siguen recurriendo al sistema de administración de justicia para dirimir sus conflictos. Empero, la existencia de extendidas críticas ciudadanas sobre la capacidad de la administración de justicia para impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos debe ser estudiada con mayor detenimiento y vista con suma atención.

Creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio para mejorar el bienestar público (capítulo 13)

Los estudios de opinión pública realizados en los últimos años coinciden en que las y los costarricenses mantienen un alto aprecio por la democracia como sistema de gobierno. En 1996, el 94% de las personas de la Región Metropolitana estaba de acuerdo con la afirmación “Puede que la democracia tenga muchos problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”, pese a reconocer que “en las democracias hay muchos

CUADRO 1.6

Los territorios en disputa en la valoración del desempeño democrático según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 7 | Los partidos políticos emergentes, y los minoritarios, ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias | 41,6 | -0,26 |
| 11 | Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos | 51,6 | 0,42 |
| 21 | Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés | 75,0 | 2,00 |
| 29 | Los medios de comunicación son un foro abierto e independiente para una opinión pública pluralista | 61,4 | 1,08 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de +- 14,8 puntos.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltense el anexo del capítulo 1.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS PANELES DE EVALUACIÓN.

pleitos y cuesta mucho tomar decisiones” (71%). En la encuesta aplicada por la Auditoría, el 91,6% de las personas estaba dispuesta a participar para mejorar la calidad de la democracia (capítulo 13). Pese a cierta evidencia de un declive en el apoyo al sistema, en Costa Rica el nivel de aprobación sigue siendo alto, si se le compara con otros países de América Latina (capítulo 3).

No obstante, apoyada en los estudios de opinión y en investigaciones propias, la Auditoría constató las extendidas dudas ciudadanas en cuanto a que la democracia funcione como un medio para mejorar el bienestar colectivo. Con el propósito de ahondar en los resultados compilados por diversas encuestas, la Auditoría realizó grupos focales y ejercicios etnográficos de observación que confirmaron el fuerte cuestionamiento sobre el desempeño de la democracia costarricense y proporcionaron nuevos elementos de juicio. Los participantes coincidieron en señalar que la democracia costarricense “no funciona”, que no se pide ni se rinde cuentas, que las instituciones públicas no cumplen con sus funciones (especialmente la Asamblea Legislativa) y que “los políticos” no logran dar al país un rumbo claro. Aunque el escepticismo ciudadano sobre el funcionamiento democrático es un fenómeno común en las democracias, no debe suponerse que la distancia observada en Costa Rica entre el apoyo a la democracia como valor y la crítica y el descontento ciudadano con el funcionamiento real -y los síntomas de declive en el apoyo al sistema- sea inocua.

Los territorios en disputa

Los territorios en disputa de la convivencia democrática son los asuntos en los cuales la falta de acuerdo en los paneles de evaluación reflejó profundas diferencias en la valoración sobre la situación actual y las perspectivas de la democracia costarricense. En estos asuntos la Auditoría encontró, además, evidencia de conflictos no resueltos en la sociedad costarricense sobre las causas y soluciones a los problemas detectados. En estos casos, el puntaje de los paneles es el resultado aritmético de calificaciones sistemáticamente discrepantes.

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación (capítulo 12)

En la evaluación del grado en que los medios de comunicación colectiva ejercen un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos se generó un intenso debate centrado en dos asuntos: a) si la existencia de mercados monopólicos u oligopólicos en las empresas de comunicación colectiva disminuye la capacidad de los medios

para realizar un escrutinio de los asuntos públicos; b) si la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica provoca el mismo efecto. La Auditoría comprobó que existe un oligopolio en el mercado de las televisoras (dos empresas concentran por encima del 75% de la factura publicitaria, una de las cuales -de propiedad extranjera- ha ido adquiriendo varios canales); un cuasi-monopolio en el de los medios de comunicación escritos (una empresa concentra por encima del 75% de la factura publicitaria y penetra cerca del 90% de los hogares) y un monopolio público en el servicio de Internet. El panel discrepó sobre la importancia de estos hechos para la calidad democrática. Para unos, esta situación es un incumplimiento de la aspiración, pues permite el control en pocas manos de la información que recibe la ciudadanía. Para otros, es más importante evaluar si el sistema de medios de comunicación colectiva ofrece a la población una pluralidad de fuentes de información, cosa que ocurre en el país.

La Auditoría constató que la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa es restrictiva, si se compara con las legislaciones de otras democracias. Con base en esa normativa, en los últimos años se ha condenado a periodistas por delitos contra el honor de otras personas y por desacato. En las entrevistas con directores de dos de los más grandes medios de comunicación colectiva, ellos manifestaron que, en virtud de esta legislación, ejercen una censura previa de las informaciones y que los medios más pequeños pueden ser los más vulnerables ante eventuales demandas. No obstante, el panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática. Para unos, estas restricciones provocan una autocensura en los medios de comunicación, para evitar condenas judiciales, y esto implica una posición de debilidad frente al poder político y económico. Para otros las restricciones son necesarias, pues la ciudadanía está indefensa ante los medios de comunicación, que funcionan como un sistema de representación política que no ha sido elegido.

Apertura de los medios de comunicación colectiva a la opinión pública (capítulo 12)

El panel mostró discrepancias sistemáticas en la valoración de todos los asuntos relacionados con este tema. Una parte de los evaluadores valoró que, en general, los medios de comunicación colectiva son un foro independiente y abierto a la opinión pública. Las empresas de comunicación colectiva permiten a la población expresar sus criterios y, dentro de los límites impuestos por la

legislación y las características técnicas del medio, no hay tratos preferenciales por condición social, étnica, política o de género, no hay sesgo informativo ni se distorsiona las opiniones y existe un ejercicio balanceado del derecho de réplica. Estos evaluadores señalaron, nuevamente, que en los medios de comunicación hay censura de opiniones como resultado la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa y, pese a la existencia de líneas editoriales, no se ejerce censura por razones políticas o ideológicas. Esta opinión fue mayoritaria en los temas la diversidad de mecanismos de participación de las personas en la generación de opinión y de la agenda noticiosa, la libre y equitativa participación ciudadana y el ejercicio del derecho de réplica.

Otros evaluadores valoraron que, en general, los medios de comunicación no son un foro abierto e independiente o, en el mejor de los casos, existe un balance de logros e incumplimientos. Se reconoció que los medios no limitan la libre expresión de las personas, pero se indicó que la distorsión de opiniones por parte de los medios es una práctica frecuente. Sin embargo, apoyándose en las percepciones de líderes de la sociedad civil consultados, estos panelistas señalaron que los medios favorecen a grupos económicos, partidos políticos u organizaciones sociales poderosas y, por tanto, se incumple la aspiración de una equitativa expresión de puntos de vista opuestos. Un estudio sobre las noticias publicadas en dos medios escritos entre 1990 y 1996 detectó que los temas que dominaron la agenda noticiosa y editorial en ambos casos fueron los afines a las políticas de los organismos financieros internacionales y las de los gobiernos.

Barreras del sistema electoral para los partidos minoritarios y emergentes (capítulo 5)

Con el fin de evaluar la existencia de barreras a la participación electoral de partidos minoritarios y emergentes, la Auditoría investigó los requisitos para la inscripción de los partidos en los procesos electorales y las condiciones para obtener financiamiento público. En el primer tema, se encontró que los requisitos establecidos por el Código Electoral son pocos; los principales son: una cantidad de firmas equivalente al 1% del padrón electoral y la realización de un proceso de asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales para elegir a las y los candidatos a cargos públicos. Por otra parte, no se encontraron denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones, ni en los medios de comunicación escrita, por obstáculos para la formación o inscripción de partidos nuevos. Sin

embargo, el panel no logró un valoración de consenso en esta materia. La discrepancia residió en la valoración acerca de la dificultad de cumplir con el proceso de asambleas. Para la mayoría del panel, este es un requisito que no presenta dificultades especiales, pero la minoría argumentó en contrario y señaló que se han desarrollado prácticas indebidas para poder cumplirlo, por el tiempo y los costos asociados al proceso de convocatoria y conformación de asambleas.

La Auditoría constató que las condiciones, volumen y distribución del financiamiento público a los partidos políticos no contribuye a que los partidos emergentes y los minoritarios difundan continua y significativamente su propuesta política entre los electores. Los partidos emergentes y los minoritarios tienen una presencia mínima en los medios de comunicación colectiva. La pauta electoral en los medios de comunicación para 1998 indica que los candidatos de los partidos mayoritarios invirtieron en sus campañas más de 120 millones de colones cada uno. La suma de los montos invertidos por el resto de los partidos políticos inscritos (17) no alcanzó la mitad de la inversión realizada por uno solo de los candidatos mayoritarios. Empero, no hubo acuerdo en el panel sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática de los procesos electorales. Para la mayoría, esta mínima presencia es una barrera arbitraria que afecta la representación de las minorías políticas, pues limita su capacidad para expandir su base electoral. Para la minoría del panel, la presencia de los partidos emergentes y los minoritarios en los medios de comunicación colectiva es proporcional a sus méritos y tamaño, por lo que no existe una barrera arbitraria, sino el reflejo de la distribución de preferencias electorales.

Las zonas poco exploradas

Las zonas poco exploradas de la convivencia democrática son los temas sobre los que, pese a su importancia, la Auditoría sólo pudo reunir información preliminar. En estos casos, los paneles señalaron la necesidad de profundizar las investigaciones en el futuro. Su evaluación es ante todo un juicio preliminar basado en criterios de experto, que procura incentivar la deliberación pública sobre estos asuntos.

Financiamiento de los partidos políticos (capítulo 9)

Las regulaciones sobre el financiamiento privado a los partidos políticos son recientes (datan de 1996), parciales (dejan por fuera el financiamiento de los procesos electorales internos para

Las zonas poco exploradas de la democracia según los paneles de evaluación

| Número | Aspiración democrática | Porcentaje de calificación del total de puntos posibles ^{a/} | Distancia de la calificación promedio ^{b/ c/} |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 4 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas | 50,0 | 0,31 |
| 3 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público | 45,2 | -0,01 |
| 20 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales | 53,3 | 0,53 |
| 13 | La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública | 37,5 | -0,53 |
| 5 | Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas | 33,3 | -0,82 |

a/ Porcentaje de calificación del total de puntos posibles: puntos concedidos por el panel de evaluación respectivo como proporción del total de puntos evaluados.

b/ Distancia de la calificación: diferencia entre el porcentaje de calificación obtenido y el promedio general de la calificación de todas las aspiraciones, expresada en desviaciones estándar. Expresa la distancia en relación con el promedio general. La calificación promedio fue de 45,4% del total de puntos evaluados en la Auditoría y la desviación estándar, tomando en consideración los puntajes de las 32 aspiraciones evaluadas, es de +- 14,8 puntos.

c/ Sobre el procedimiento y escala de evaluación, consúltese el anexo del capítulo 1.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS PÁNELES DE EVALUACIÓN.

la selección de candidatos y candidatas a cargos públicos) y poco precisas (no definen con claridad las excepciones a la prohibición del financiamiento político de fuentes extranjeras; exigen a los partidos publicitar sus fuentes de financiamiento, pero no definen medios independientes de verificación). En consecuencia, sólo se tiene información sobre las contribuciones privadas a los partidos durante los procesos electorales para elegir al Presidente, los diputados, regidores y síndicos que, por voluntad propia, los partidos reportan. Por lo escaso del financiamiento privado reportado (menos del 5% del financiamiento público) y las contradicciones en las declaraciones

públicas de voceros de los partidos, existen indicios de un fuerte subregistro en esta materia. No obstante, se carece de información “dura” sobre el tema (capítulo 9). En el caso del financiamiento público a los partidos (deuda política) existe más información. En el último proceso electoral, la Contraloría General de la República desarrolló nuevos métodos de supervisión, lo que le permitió rechazar gastos solicitados por los partidos. Queda pendiente, sin embargo un estudio en profundidad de los gastos electorales pagados con recursos públicos, para determinar los controles internos y la probidad de las organizaciones partidarias en el manejo de estos fondos.

Vida interna en las organizaciones de la sociedad civil (capítulo 10)

Un panel compuesto por 15 líderes de organizaciones de la sociedad civil juzgó severamente la calidad democrática de la vida interna en esas organizaciones (otorgó una calificación promedio de 45 puntos en una escala de 0 a 100). De acuerdo con este panel, no son frecuentes las prácticas de petición y rendición de cuentas de los líderes a sus afiliados; es poca la representación de las mujeres y los jóvenes en los puestos directivos; los procesos de selección interna de los líderes no necesariamente incluyen con requisitos que garanticen la limpieza y libertad de escogencia (capítulo 10). Por otra parte, la mayoría de los jóvenes que manifiestan participar en organizaciones se sienten poco involucrados en la conducción de las mismas. Sin embargo, la información reunida por la Auditoría sobre la vida interna en las organizaciones de la sociedad civil es escasa y de carácter exploratorio. Además del panel con dirigentes y los datos de encuestas, se hizo un estudio de 12 organizaciones (menos del 1 por 1.000) y se efectuó un rastreo de registros administrativos en las instituciones públicas nominalmente responsables de ejercer algún tipo de supervisión; este último esfuerzo no reportó mayor información, pues la supervisión institucional está poco desarrollada o es nula. En momentos en que arrecia la crítica ciudadana al Estado por su falta de transparencia y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, resulta importante conocer cómo y hasta dónde la sociedad civil que reclama la representación de sectores sociales funciona con base en normas democráticas.

Desempeño del Tribunal Supremo de Elecciones (capítulos 5 y 9)

La Auditoría documentó los hechos que, en la última década, modificaron las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), transformaron el entorno político dentro del cual se desempeña esta entidad y generaron nuevas demandas sobre la institución. En primer lugar, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la censura que el TSE ejercía sobre las manifestaciones ciudadanas no partidarias en el proceso electoral; de acuerdo con ese fallo, las denuncias por injurias y calumnias deben ser presentadas ante los tribunales. Además, la Sala señaló que el TSE no podía delegar sus atribuciones en materia electoral. En segundo lugar, la creciente aplicación de mecanismos democráticos dentro de los partidos, para la selección de sus candidatos a la Presidencia de la República y los diputados a la Asamblea Legislativa, ha

generado una nueva área de actividad electoral en un ámbito tradicionalmente fuera de la acción del TSE, y para la cual no está claro si éste posee los recursos financieros, humanos y la infraestructura logística necesaria. La comisión que investigó un caso de fraude electoral en la convención de un partido mayoritario subrayó, precisamente, la importancia de la defensa y protección de las garantías electorales en los procesos partidarios internos. Finalmente, cabe señalar que en 1999 el TSE propuso a la Asamblea Legislativa un conjunto de reformas al sistema electoral (sin trámite al mes de diciembre de 2000). En la actualidad existe un debate sobre las nuevas funciones que el TSE debiera realizar dentro de un sistema electoral remozado. Sin embargo, faltan estudios que evalúen en profundidad el desempeño del Tribunal en los últimos años.

Prácticas corruptas en la gestión de los asuntos públicos (capítulos 4 y 7)

La mayoría de las y los ciudadanos cree que las prácticas corruptas han penetrado profundamente en la administración pública. En 1998, la Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional acordó, por unanimidad, plantear 51 propuestas para fortalecer los sistemas de prevención y sanción de la corrupción pública. Menos del 10% de estos acuerdos ha sido acogido por los poderes Ejecutivo y Legislativo. En la última década, los medios de comunicación colectiva han denunciado con frecuencia estas prácticas en diversas instituciones y se han suscitado grandes escándalos públicos. Sin embargo, la información disponible sobre las prácticas corruptas en la administración pública es, como era de esperar, extremadamente poca y limitada. En el período 1995-1999, los registros administrativos de la Contraloría General de la República apenas captaron un promedio de 700 denuncias anuales relacionadas con malversación de fondos y peculado. Las causas por delitos contra la función pública son aproximadamente el 1 por 1.000 del total de delitos penales ingresados a los tribunales de justicia. Los casos fallados son una proporción aún menor. La Auditoría constató las limitaciones presupuestarias y técnicas de varias de las entidades responsables de detectar y sancionar las prácticas corruptas en la gestión pública. Empero, está pendiente una evaluación sobre la capacidad de estas entidades para desempeñar las funciones que les han sido asignadas así como un estudio minucioso sobre las razones que explican la profunda divergencia entre la percepción pública y los bajos registros administrativos sobre prácticas corruptas.

Eficacia del control político ejercido por el Poder Legislativo (capítulo 6)

Las estadísticas parlamentarias se centran en la producción de leyes en la Asamblea Legislativa. De acuerdo con estas cifras, existe un ciclo político en la cantidad de proyectos aprobados y en la duración de su trámite (menor en años electorales); no se aprecia una disminución de la producción legislativa y sí del tiempo promedio de duración en el trámite de las leyes aprobadas (pasó de 751,5 días en la legislatura de 1994-1995, a 544,5 días en la de 1999-2000). Sin embargo, no hay estudios que permitan evaluar la importancia y calidad de las leyes aprobadas, aunque entre abril de 1999 y febrero de 2000, un medio escrito de comunicación colectiva informó de 5 errores importantes en las leyes aprobadas durante ese período.

Desde el punto de vista constitucional, el control político de la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo es débil (capítulo 3). La censura parlamentaria sobre los ministros no acarrea ninguna consecuencia legal. En la práctica, la interpelación de ministros es poco frecuente (un funcionario senior de la Asamblea Legislativa informó que no hubo interpelaciones en la década de 1990), pero no existen registros administrativos sobre este tema (capítulo 6). El 40% de las comisiones especiales

nombradas por el Plenario durante el período 1990-1998 para investigar asuntos relacionados con el uso de recursos públicos no rindió informe alguno. Sólo 4 de las que sí lo hicieron lograron presentar informes unánimes. Por lo general, cada fracción parlamentaria rindió el suyo por separado. El VI Informe Estado de la Nación reportó que, en 1999, cerca del 10% de las instituciones públicas presentó informes de labores a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, estos indicios deben complementarse con estudios más detallados sobre la eficacia y resultados del control político ejercido por la Asamblea Legislativa (capítulo 11).

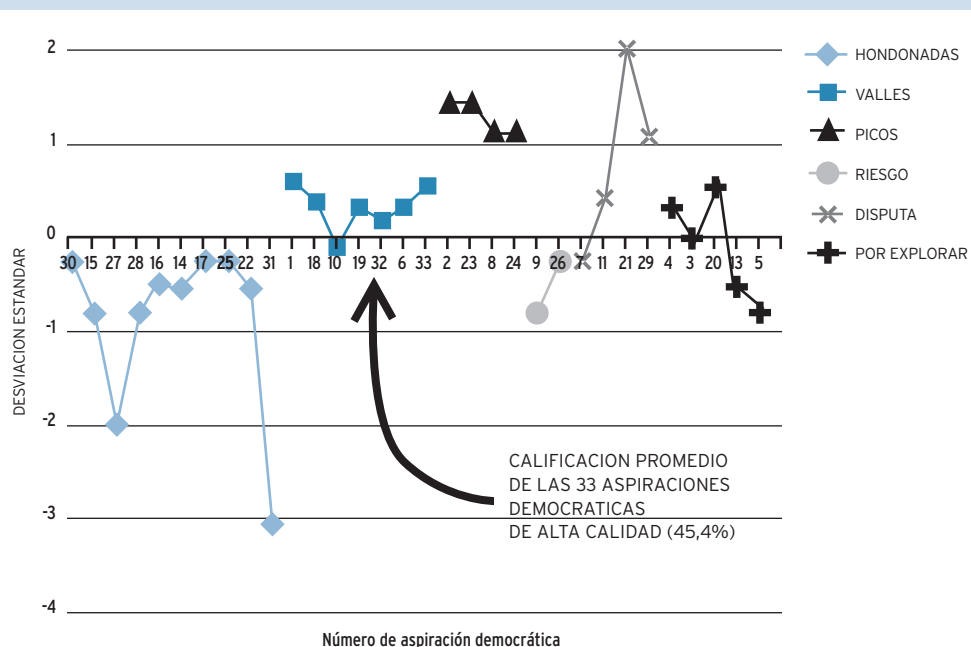
Los capítulos del informe

El informe final de la Auditoría se organiza en dos tomos. El presente capítulo pertenece al Tomo I, el cual consta, a su vez, de dos partes. La primera parte incluye el Prólogo, este capítulo y un anexo metodológico. Su propósito es sintetizar los resultados obtenidos y documentar la estrategia y el proceso seguidos en la investigación y evaluación de la calidad de la democracia en Costa Rica.

La segunda parte explora las siguientes preguntas: ¿cómo es la democracia costarricense?, ¿cómo llegó a serlo? Se trata de una sección introductoria,

GRAFICO 1.2

Cartografía del cumplimiento de los estándares de alta calidad democrática en 1999



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS CUADROS 1.3 A 1.7

La calidad de la democracia y los derechos civiles y políticos de las mujeres en Costa Rica: compilación selectiva de hallazgos

1. Hasta 1949 las mujeres (alrededor del 50% de la población adulta) carecían del derecho al voto, pese a la acción de las sufragistas. No fue sino hasta la promulgación de la Constitución de ese año que obtuvieron el derecho al voto. En 1950 ejercieron por primera vez este derecho en un plebiscito local.

2. La reforma al Código Electoral aprobada en 1996, mediante la Ley 7653, obligó a los partidos políticos a establecer, en sus estatutos, un mecanismo que asegure una participación mínima del 40% de mujeres en la estructura partidaria (asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales) y en las papeletas de elección popular. Esta reforma contenía omisiones importantes en las garantías para la participación de las mujeres, entre ellas la falta de definición específica de la cuota del 40%. En el año 2000, una resolución del Tribunal Supremo de Elecciones señaló que la cuota establecida en el Código Electoral se refiere al 40% de los puestos elegibles e instruyó a los partidos a cumplir con esta disposición.

- En 1998 los partidos no cumplieron con esta norma para el caso de las candidaturas a la Asamblea Legislativa, pero sí en el caso de las candidaturas para regidores. Las mujeres fueron el 47,2% del total de candidatos a diputados, pero representaron el 12,6% de las personas en los 3 primeros puestos por provincia (27,4 puntos porcentuales por debajo de la cuota establecida por el Código Electoral). En el caso de los regidores municipales, las proporciones fueron las siguientes: las mujeres fueron el 44% de los candidatos y un 39,8% de los regidores electos, lo que muestra un cumplimiento con el Código. Cabe recordar que la proporción de afiliadas mujeres es de alrededor del 50% del total.
- En los órganos internos del partido, las mujeres son nombradas mayoritariamente en los cargos de delegada de distrito y miembro del comité político local. Un estudio específico para los partidos mayoritarios demuestra que, hasta diciembre de 2000, la previsión de la participación de al

menos un 40% de mujeres en la estructura partidaria no se cumple.

3. Los estudios de opinión pública muestran que una mujer que comparta las mismas características políticas e ideológicas con un candidato hombre atrae más la empatía de los electores. Sin embargo, el panel que evaluó el tema de la vida interna en los partidos políticos encontró que las mujeres deben enfrentar prejuicios cuando se postulan como candidatas a puestos de dirección de sus partidos o a puestos de elección popular.

4. En 1999, las mujeres eran el 45,2% de los funcionarios públicos, pero su representación en los puestos directivos del sector público era el 33,1% (diferencia de -12 puntos porcentuales). En cambio, en el Poder Judicial los nombramientos de mujeres jueces dentro del Sistema de Carrera Judicial siguió de cerca la cuota prevista en el terreno electoral: 18 de los 43 jueces nombrados entre 1994 y 2000 son mujeres (41,8%).

5. En las organizaciones de la sociedad civil, la Auditoría recopiló indicios de una baja participación de las mujeres en puestos directivos:

- No existen registros administrativos sobre la integración de los órganos de dirección de la mayoría de las organizaciones sociales inscritas ante DINADECO, el Ministerio de Trabajo y el Registro Nacional. Se tiene información sobre este tema para las 1.685 asociaciones de desarrollo comunal inscritas en DINADECO a diciembre de 1999. En total 232 mujeres ocupaban el cargo de presidentas (13,7%). La presencia de mujeres presidentas es más frecuente en ciertas zonas del país: entre el 30% y el 40% de las asociaciones es dirigido por mujeres, principalmente en cantones de la Gran Área Metropolitana, mientras que los 11 cantones que no tienen ni una sola mujer presidenta de alguna asociación son cantones rurales y alejados de la capital (capítulo 10).

6. En el período 1989-1999, en Costa Rica se amplió el ejercicio, protección y tutela de los derechos de las mujeres, mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones públicas que ratifican y amplían las disposiciones de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, en 1995, el gobierno asumió “el compromiso de pasar a la acción para eliminar los obstáculos que dificultan e impiden la participación activa de las mujeres en todos los planos del desarrollo del país, en igualdad de condiciones que los hombres.” El informe de Costa Rica a la Conferencia Mundial Beijing + 5, realizada en el 2000, da cuenta de veinte cambios en la legislación nacional entre 1995 y 1999 (capítulo 4). Entre los avances más importantes están los siguientes:

- La Ley 7142, de 1990, conocida como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM), estableció, entre otras cosas, el derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos; el *status* legal de la unión de hecho entre hombres y mujeres y, por tanto, derechos patrimoniales similares a los reconocidos en el matrimonio; la creación de la Defensoría de la Mujer (posteriormente incorporada a la Defensoría de los Habitantes), y otras disposiciones para casos de agresión y delito sexual.
- Desde la constitución de la Defensoría de los Habitantes de la República, cuya ley se aprobó en 1992, se adscribió a esta institución la Defensoría de la Mujer, que ha desarrollado un intenso trabajo a favor de una eficaz tutela y protección de los derechos de las mujeres.
- Otras leyes relevantes en este período son: la Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, de 1995 y la Ley contra la violencia doméstica, de 1996.
- La Ley 7801, de 1998, creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) con el fin, entre otros, de “impulsar la política

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

nacional para la igualdad y equidad de género... proteger los derechos de la mujer... propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y equidad con los hombres". En la actualidad el INAMU se encuentra encabezado por una ministra. En el 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) mencionó positivamente y avaló el establecimiento de un ministerio de asuntos de la mujer y el papel de la Defensoría de los Habitantes, entre otros, en la lucha contra la violencia doméstica y la desigualdad de género.

7. La Sala Constitucional ha resuelto que en materia de legislación y de norma constitucional, en toda ocasión en que se haya escrito el término "hombre" y resulte aplicable, habrá de entenderse que se escribió "persona". A diferencia de las denuncias por discriminación racial, la mayoría de las denuncias por discriminación de género han sido acogidas por la Sala Constitucional.

8. Pese a los avances en el marco jurídico e institucional de tutela y defensa de los derechos de las mujeres, la Auditoría constató limitaciones y omisiones en ciertos campos. En términos legales, abogadas y organizaciones de las mujeres han planteado la insuficiencia de la resolución de la Sala Constitucional para adecuar el

marco legal y fortalecer su capacidad de protección y defensa de los derechos de las mujeres, lo que resta eficacia a la acción del Estado:

- Existen normas redactadas en forma neutral pero que, en la práctica, se aplican mayoritariamente a las mujeres y, por ello, encubren discriminaciones. Es el caso en el Código de Trabajo en lo referente al trabajo doméstico, por los horarios establecidos, el tiempo de descanso y la ausencia de protecciones específicas contra el hostigamiento y acoso sexual. En este caso, obviamente, la protección del Estado no es eficaz.
- Existen normas, especialmente en el Código de Familia, que caracterizan a las mujeres como sujeto de tutela en términos de madre, esposa o compañera de vida, identificando a la mujer-persona con la mujer-familia. En algunos casos, ello puede producir disposiciones discriminatorias, ya sea por la norma en sí, o por la forma en que es aplicada por quienes imparten justicia. Un fallo a favor de la familia (analizada como un todo y no como un conjunto de personas con derechos individuales) no necesariamente favorece a todas las personas que la componen, en especial a las mujeres.

9. En términos de la eficacia del sistema de administración de justicia para proteger a las mujeres, el *VI Informe Estado de la Nación* encontró síntomas preocupantes. Durante 1999

se registró un incremento del 25,5%, con respecto al año anterior, de los casos de violencia doméstica presentados a los tribunales de justicia. En el 70% de los casos que los tribunales dieron como terminados, el juez levantó la medida provisional contra el agresor, principalmente por la no comparecencia de la víctima (no obstante, cabe señalar que la mayoría calificada de la ciudadanía apoya que el Estado intervenga en familias en que la mujer es agredida (96,2%).

10. En la década de 1990 se desarrollaron movimientos sociales de mujeres con creciente influencia en la liberación de políticas públicas. En el proceso electoral de 1997-1998, por primera vez una coalición de organizaciones de mujeres de diversos sectores sociales y políticos (la Alianza Política de Mujeres) efectuó un planteamiento unitario, de carácter reivindicativo, a los partidos políticos contendientes.

11. Las participantes en el grupo focal convocado por la Auditoría para analizar la situación de las mujeres plantearon que en la sociedad costarricense ha predominado históricamente la concepción de "un país centrado en la cultura del Valle Central, en el hombre, blanco, sin discapacidad evidente, católico y de cierta posición social". Sin embargo, reconocieron que se han producido avances en beneficio de una sociedad más democrática y con un fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

cuyo propósito es perfilar el contexto político e institucional para la valoración de la calidad de la vida democrática que se realiza en la siguiente parte del informe. Consta de dos capítulos:

La larga transición hacia la democracia. El capítulo 2 hace una revisión histórica, con base en fuentes secundarias, con el fin de caracterizar de manera general el lento e incierto proceso de implantación de la democracia en Costa Rica.

En Costa Rica pueden distinguirse tres períodos en la transición a la democracia. El primero es el de la liberalización del régimen republicano autoritario, que transcurre entre el último tercio del siglo XIX y 1919, año de la caída de la dictadura de Tinoco. El segundo período es el de la inclusión política de nuevos actores dentro del régimen político, que finaliza con la promulgación de la Constitución Política de 1949, luego de la guerra civil de 1948. En ambos períodos, pese a los avances democráticos, el régimen político costarricense cumplió, parcialmente, con algunos (pero pocos) de los criterios para calificar a un régimen como una democracia. El tercer período, entre 1949 y 1975 es el de la instauración poliárquica y se caracteriza por la creación o consolidación de instituciones políticas democráticas, pero también por el mantenimiento de una exclusión antidemocrática. Es a partir de 1975 que Costa Rica cumple completamente con los requisitos de una democracia.

ASUNTO DE INTERÉS: LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA.

La estabilidad democrática en la Costa Rica contemporánea. El capítulo 3 analiza la evolución reciente y las principales características del régimen político durante el período 1975-2000.

En el último cuarto del siglo XX, el sistema político costarricense logró por fin superar la alternativa entre desarrollo institucional y estabilidad política que había dominado su historia. En efecto, la finalización de la larga transición democrática permitió, en adelante, resolver un problema que hasta ese momento la sociedad costarricense no había logrado descifrar: ¿cómo combinar las reformas institucionales, económicas y sociales, con el logro de la estabilidad política y el fortalecimiento de la protección de los derechos civiles y políticos de su población? Durante esta etapa, el desarrollo institucional y la estabilidad política se convirtieron en términos complementarios. En este período, Costa Rica fue el único país de América Latina que mantuvo su estabilidad democrática, pese a las fuertes presiones que desató un convulso panorama regional.

ASUNTO DE INTERÉS: VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DEL UMBRAL MÍNIMO DE GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS (UMGD) POR LA DEMOCRACIA COSTARRICENSE.

El Tomo II del informe comprende la tercera parte del documento, su parte medular. En él se presenta detalladamente los principales resultados de la investigación y la evaluación de la calidad de la democracia. Cada uno de los temas de los capítulos corresponde a un tema valorado por un panel de evaluación.

La calidad democrática de la administración de la justicia. El capítulo 4 analiza el grado en que el sistema de administración de la justicia imparte una justicia pronta, cumplida e igual para todos, sin interferencia de otros poderes del Estado. Se estudia el acceso de las y los ciudadanos al sistema de justicia para la protección de sus derechos civiles y políticos; se enfatiza en la protección de los derechos de las minorías y la independencia del Poder Judicial en relación con otros poderes del Estado. Este sistema protegería equitativa y eficazmente los derechos de las minorías, dispondría de medios para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública y tendría capacidad para imponer, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violen la ley.

ASUNTO DE INTERÉS: LAS DIFERENCIADAS PERCEPCIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA ENTRE PERSONAS QUE HAN UTILIZADO EL SISTEMA DE JUSTICIA Y LAS QUE NO.

La calidad democrática de la competencia electoral. El capítulo 5 evalúa el grado en que la disputa de los partidos políticos y sus candidatos a cargos públicos por el voto de las y los ciudadanos se realiza bajo condiciones equitativas y respeta la integridad y dignidad de las personas. Asimismo, valora la medida en que los resultados electorales expresan el ejercicio del voto informado por parte de las y los ciudadanos. Este capítulo tiene un carácter puntual, pues no evalúa el desempeño de las instituciones y actores participantes en el sistema electoral, sino un tema más acotado: ciertas condiciones relevantes para la competitividad de las elecciones. En este sentido, estudia la presencia de prejuicios raciales, religiosos o de género en las campañas electorales, las fuentes de información para evaluar las ofertas electorales y las barreras del sistema electoral a los partidos políticos minoritarios y los emergentes.

ASUNTO DE INTERÉS: LOS PREJUICIOS ELECTORALES DE LAS Y LOS CIUDADANOS CONTRA LAS PERSONAS DE ORIGEN CHINO, JUDÍO Y LAS PERSONAS HOMOSEXUALES.

La calidad democrática de la formación de leyes. El capítulo 6 estudia el grado en que las leyes, decretos y disposiciones que rigen al país son aprobadas por los representantes políticos de la ciudadanía mediante un proceso respetuoso de las normas constitucionales, “expresivo” de la voluntad popular, abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano. Los temas tratados son el funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa, la apertura del proceso de aprobación de leyes al escrutinio y control públicos y las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (el tema del control político es abordado en el capítulo 11).

ASUNTO DE INTERÉS: LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS SESIONES PARLAMENTARIAS.

La calidad democrática del trato de las instituciones a las personas. El capítulo 7 analiza el grado en que, en el curso de las gestiones que las personas realizan ante las instituciones públicas, se respetan sus derechos y su dignidad y se actúa conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes. Examina las evidencias de maltrato institucional, el acceso de las personas a instancias encargadas de remediar violaciones a sus derechos o su dignidad y los procesos de selección de los funcionarios públicos.

ASUNTO DE INTERÉS: LAS DENUNCIAS POR MALTRATO INSTITUCIONAL PRESENTADAS ANTE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.

La calidad democrática de los gobiernos locales. El capítulo 8 explora el grado en que, en el uso de las competencias constitucional y legalmente establecidas, las autoridades municipales son electas mediante elecciones libres, directas, competidas y limpias, y la medida en que su gestión está abierta al (y promueve el) escrutinio público y la participación de las personas en los asuntos públicos de interés local.

ASUNTOS DE INTERÉS: LA INCIDENCIA DEL “CLIENTELISMO” POLÍTICO Y LAS DIFERENCIAS EN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

La calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos. El capítulo 9 estudia el grado

en que, en la vida interna de los partidos, se respetan los derechos políticos y civiles de los afiliados, por medio de la aplicación de normas democráticas en su gestión partidaria y un financiamiento político lícito y abierto al escrutinio público. Al igual que el capítulo 5, se trata de un estudio sobre aspectos puntuales de los partidos políticos. No examina el funcionamiento del sistema de partidos (el capítulo 3 proporciona información general al respecto), sino dos asuntos de la vida interna de los partidos que inciden sobre su capacidad de representar los intereses de sus afiliados y simpatizantes: las garantías democráticas dentro de los partidos y el financiamiento de las actividades partidarias. Este capítulo tiene un carácter exploratorio debido a la escasa información disponible sobre estos temas.

ASUNTO DE INTERÉS: LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS REPORTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MAYORITARIOS EN LA ÚLTIMA CAMPAÑA ELECTORAL.

La calidad democrática de la sociedad civil. El capítulo 10 evalúa el grado en que las personas hacen uso de su derecho a organizarse en asociaciones de la sociedad civil y la medida en que, en la vida interna de estas asociaciones, se respetan los derechos políticos y civiles de las y los afiliados.

ASUNTO DE INTERÉS: EL MAPA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN COSTA RICA.

La calidad democrática de la participación ciudadana en las políticas públicas. El capítulo 11 analiza el grado en que, por una parte, la Constitución, las leyes, decretos y programas públicos crean oportunidades para la intervención de las y los ciudadanos en la gestión pública y, por otra, el grado en que las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de esas oportunidades para modificar prioridades, mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos o pedir cuentas a sus representantes políticos y otros funcionarios públicos.

ASUNTO DE INTERÉS: LAS COMISIONES ESPECIALES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

La calidad democrática de la opinión pública. El capítulo 12 estudia el grado en que la formación de la opinión pública se realiza mediante una expresión libre, oportuna, informada y equitativa de las preferencias ciudadanas en los medios de comunicación colectiva u otros sitios públicos, cuyo resultado es el ejercicio de un escrutinio

responsable de los asuntos públicos. El capítulo indaga sobre los conocimientos ciudadanos acerca de sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos (base para la opinión pública), el desempeño de los medios de comunicación colectiva en la formación de la opinión pública y el escrutinio de los asuntos públicos, la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa y la evidencia de presiones políticas o empresariales sobre las y los comunicadores.

ASUNTOS DE INTERÉS: LOS DEBATES DEL PANEL DE EVALUACIÓN SOBRE LA LIBERTAD DE PRENSA Y EL ESCRUTINIO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA SOBRE LOS ASUNTOS PÚBLICOS.

La calidad democrática de la cultura cívica. El capítulo 13 estudia el grado en que los valores y las actitudes dominantes en la ciudadanía son democráticos y respetuosos de los derechos y la dignidad de los demás. Se adentra en el análisis del sentido de pertenencia a una comunidad cívica nacional incluyente, formada por personas de distintas etnias, ideologías políticas y condiciones sociales.

ASUNTO DE INTERÉS: LA PERCEPCIÓN DE REPRESENTANTES DE MINORÍAS SOBRE LA IDENTIDAD NACIONAL.

La calidad de la democracia y la política nacional

No corresponde a este informe emitir un juicio final sobre el estado y las perspectivas de la democracia en Costa Rica. Las evaluaciones sobre su calidad, realizadas por paneles escogidos de ciudadanas y ciudadanos, son juicios para ser debatidos y rebatidos. En último análisis, constituyen una invitación abierta a todo público para deliberar sobre nuestra democracia. Para retomar la metáfora del territorio esbozada al inicio de este capítulo, se trata de una cartografía tentativa, que no olvida que una cosa es observar el territorio nacional desde la cumbre de un volcán y otra, desde una precaria habitación en la ladera del cauce de un río. La Auditoría ha procurado rescatar y mostrar estas distintas visiones. Le corresponde al lector juzgar por sí mismo. Nuevas exploraciones con otras miradas sobre el territorio son indispensables para un mejor conocimiento sobre la calidad de la democracia costarricense. Sin embargo, los hallazgos de la investigación y las discusiones de los paneles de evaluación sugieren algunas implicaciones estratégicas para la política nacional en los próximos años.

Mejor representación política y mayor participación ciudadana

La primera consideración se refiere al sistema político de Costa Rica. La información recopilada por la Auditoría apunta a la existencia simultánea de dos debilidades. Por una parte, la mayoría de las y los ciudadanos no se siente representada por las personas que eligió para encabezar el gobierno nacional, para representar sus intereses en la Asamblea Legislativa y para dirigir las municipalidades. Los ciudadanos no acostumbran pedir cuentas a sus representantes y a los funcionarios públicos, y la mayoría de estos tampoco acostumbran rendir cuentas por sus actos. Por otra parte, las oportunidades de participación ciudadana en la gestión pública son, como fue señalado, dispersas y parciales. Ello se combina con un bajo aprovechamiento de estas oportunidades por la ciudadanía. En otras palabras, la democracia costarricense flaquea tanto en su componente representativo como en el participativo.

Estaba fuera del propósito de la Auditoría investigar el tipo de relación entre ambas debilidades; pese a ello, pareciera conveniente sugerir que las soluciones, aunque parciales, no deberían ser unilaterales. Unilaterales significa que procuren mejorar la representación política como si no existiera un problema participativo o, por el contrario, que se concentren en mejorar la participación en desmedro de la representación política. Ambos tipos de soluciones pueden crear más problemas que los que lograrían resolver. Fórmulas centradas exclusivamente en la creación de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana, sin reformas a los mecanismos de representación política, podrían entorpecer aún más el funcionamiento institucional al crear nuevos centros de decisión; además podrían apoyar el surgimiento de liderazgos sectoriales que no rinden cuentas a la población, pero con capacidad de imponer sus condiciones. Por otro lado, fórmulas centradas en fortalecer la representación política sin ampliar las oportunidades de participación ciudadana en la gestión pública podrían fomentar un mayor desencuentro entre gobernantes y gobernados, e incentivar una tentación delegativa: privilegiar el sufragio como acto que confiere un mandato casi absoluto para gobernar, sobre el que habrá que dar cuenta sólo en las siguientes elecciones, mediante la manifestación de un premio o castigo en el voto por el partido de gobierno (O'Donnell, 1994). De allí la importancia de considerar un conjunto híbrido de medidas, que atiendan la importancia de mejorar tanto los sistemas de representación política, como los de participación ciudadana. Entre otras podría considerarse ideas como las siguientes:

- En materia de representación política, tomar en cuenta asuntos como el establecimiento de la revocatoria de mandato para las y los diputados a la Asamblea Legislativa; crear condiciones que permitan la carrera parlamentaria de las y los diputados y establecer la votación nominal en el Plenario legislativo (ello permitiría registrar la votación de cada diputado).
- En materia de participación ciudadana, aprobar el referéndum y el plebiscito con facultades de iniciativa de ley y de rechazo de legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.
- El fortalecimiento de los sistemas participativos de rendición de cuentas oportunas, eficaces y comprensivas de la gestión pública.
- El mejoramiento de la transparencia y el escrutinio público sobre los procesos de selección y formación del empleado público¹⁵.
- El desarrollo de mecanismos más eficaces para la detección y sanción de prácticas corruptas en la administración pública.

La descentralización gradual y selectiva del Estado

La reforma del Estado de cara a la población

La segunda consideración se refiere a la naturaleza de la reforma del Estado. Este tema ha generado un intenso debate público desde mediados de la década de 1980, en el cual se ha dado un empate de fuerzas sociales y políticas que no permite mayores resultados prácticos. La evidencia del presente informe sugiere que en una reforma del Estado la perspectiva democrática tiene una importancia medular.

En los últimos años, este tema fue capturado por una tecnocracia que entiende de modelos económicos, pero poco de las aspiraciones ciudadanas. Su mensaje ha sido “dejad hacer a los que saben, ya veréis (algún día) los resultados”. Sin embargo, una proporción importante de las y los ciudadanos no está dispuesta a firmar cheques en blanco. En esta situación, ¿qué difícil es proponer reformas que cuenten con apoyo social! Buscar este apoyo implicará mezclar preocupaciones macro sobre las funciones del Estado y su papel en la economía, con las preocupaciones micro de las personas, del día a día, en las que los ciudadanos y las instituciones se “desencuentran” (capítulo 7). Pareciera necesario tomarse en serio la preocupación ciudadana de que viven en un régimen democrático, pero con un Estado que arrastra legados autoritarios en su organización y en el trato cotidiano con las personas. Con mucha frecuencia los ciudadanos se sienten desvalidos frente al poder y no sienten que ese Estado es, también, su Estado. Si este informe está en lo cierto, una reforma del Estado debería poner atención no sólo a la creación de nuevas oportunidades de inversión empresarial e instituciones públicas más eficientes, sino a crear más (y mejor) democracia. Ello implica considerar asuntos como los siguientes:

- La creación de un “Estado más amigable”, más respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas en las interacciones cotidianas.

La tercera consideración práctica se relaciona con la descentralización del Estado. Este informe da cuenta, con base en un estudio en profundidad en siete municipios del país, sobre marcadas diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales (capítulo 8). A la par de gobiernos locales que cuentan con una fuerte legitimidad en sus comunidades, estilos de gestión participativos y prácticas de rendición de cuentas, existen otros fuertemente cuestionados y con una gestión autoritaria. Una política de descentralización genérica que no considere estas diferencias podría crear más problemas que los que resolvería. En efecto, la pretensión de crear -mediante la transferencia de competencias y recursos- un Estado más cercano a las personas y con mayores controles ciudadanos encontraría un terreno fértil y abonado en los municipios con alta calidad democrática. En cambio, transferir mayores competencias y recursos a municipios con baja calidad democrática podría implicar un debilitamiento de los servicios públicos y el fortalecimiento de camarillas locales que, sin mayores controles pero con más recursos, extremarían las prácticas “clientelistas” detectadas en este informe. De ahí que una política de descentralización de las funciones públicas debería incorporar, entre otros criterios, el de la condicionalidad. La transferencia efectiva de competencias y recursos debería estar sujeta al cumplimiento demostrado, por parte de los municipios, de ciertos estándares de gestión democrática local.

La conexión entre democracia y equidad social

La cuarta consideración práctica se refiere a los resultados que la democracia tiene para sus ciudadanos. Las investigaciones de la Auditoría sugieren que, para una buena parte de las y los ciudadanos costarricenses, la democracia tiene una dimensión social: se trata de una convivencia que debe producir ciertos grados de equidad social¹⁶. Ciertamente ello no corresponde con el concepto de democracia predominante en las ciencias políticas,

pero la conexión que las personas hacen entre equidad y democracia parece ser un dato de la realidad que es necesario tomar en cuenta.

La expresión “grados de equidad social” es, claramente, un término ambiguo. En Costa Rica pareciera existir acuerdo en cuanto a que ciertas inequidades sociales radicales (Prólogo) no son tolerables y la percepción de que “en este país mis hijos no vivirán mejor que yo” puede estar afectando las evaluaciones que las personas realizan sobre la democracia. Sin embargo, la Auditoría no encontró indicios de un acuerdo mayoritario sobre cuánta y que tipo de equidad debe existir. Empero, una consecuencia práctica de la conexión entre equidad y democracia que las personas intuyen es que pareciera importante que el país busque activamente una articulación entre las políticas que promueven una mejor democracia y las que promueven mayor desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Hoy en día se tienen importantes constataciones prácticas, sistematizadas por diversos estudios, sobre el estrecho vínculo entre democracia y desarrollo humano sostenible¹⁷. Pero también se sabe que una democracia, por el hecho de serlo, no tiene garantizada la capacidad para promover ese desarrollo. En efecto, algunas democracias constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática y son plataformas sólidas para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo Suecia, Canadá, Dinamarca o Estados Unidos). En cambio, otras democracias son, real o potencialmente, regímenes políticos inestables y con fuertes dificultades para apalancar el desarrollo humano sostenible. En éstas los desencuentros entre la ciudadanía y las instituciones políticas pueden afectar la legitimidad del régimen democrático¹⁸.

Una implicación de estas consideraciones sobre los vínculos entre democracia y desarrollo humano es que éstos no se reducen al denominado “combate a la pobreza” el que, como acción aislada, parece decirle poco al resto de la sociedad, pero estigmatiza a los pobres como ciudadanos de segunda clase. Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones el *Informe Estado de la Nación*, los esfuerzos por ampliar las opciones económicas, sociales y políticas de que disponen las personas también requieren encontrar respuestas a -y actuar sobre- desafíos nacionales o debilidades que la sociedad costarricense muestra desde hace dos décadas y que las personas perciben, en mayor o menor grado, como obstáculos para el ejercicio de sus derechos ciudadanos. En este sentido, el Informe ha sugerido varias ideas que esta Auditoría recoge:

- La generación de nuevas y mejores oportunidades empresariales y de empleo para la población, capaces de ampliar el acceso a -y la distribución de- los beneficios del desarrollo.
- El mejoramiento de la cobertura, diversificación y calidad de la educación pública, especialmente de la educación secundaria, a fin de crear mejores condiciones para una mayor productividad y equidad social.
- El mejoramiento de la calidad del gasto social, con el propósito de reducir las prácticas “clientelistas”, beneficiar a las poblaciones-meta y ampliar el escrutinio público y la rendición de cuentas sobre estos recursos (Proyecto Estado de la Nación, 1997, 1998, 1999 y 2000).

17 ideas prácticas para la deliberación pública

El cuadro 1.8 presenta, con base en las investigaciones de la Auditoría, 17 ideas prácticas para la discusión pública, orientadas a enfrentar el desafío de elevar la calidad de la democracia costarricense en ciertas áreas concretas. Este listado no es una agenda estratégica para la política nacional; tampoco la sustituye. No es un listado completo de los temas importantes, ni es una receta para resolver todos los problemas planteados en este trabajo. Se trata de asuntos puntuales que, de concretarse, podrían ayudar a resolver problemas en el funcionamiento de la democracia costarricense detectados en el curso de la Auditoría. Algunas tareas implican nueva legislación, pero su aprobación no necesariamente requiere reformas integrales al sistema político e institucional existente. Ciertas tareas son de responsabilidad institucional, pues su realización requiere nuevas normas o recursos públicos, pero otras atañen a los ciudadanos. En su conjunto, la deliberación y eventual ejecución de algunas estas 17 ideas prácticas podría ayudar a crear un clima de mayor confianza entre la ciudadanía en sus propias capacidades, y en la de sus líderes, para mejorar la democracia.

Reflexión final

La Auditoría retoma, desde una perspectiva constructiva, la realidad del descontento ciudadano. No emplea la desafección ciudadana para elaborar un discurso antipolítico. Parte de ese descontento para plantear a la sociedad costarricense el desafío de cómo elevar la calidad de su convivencia democrática, con el fin de renovar la promesa básica de una democracia: que en ella, la

17 tareas prácticas para la calidad de la democracia en Costa Rica

| Tema | Asunto |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Competencia electoral | Establecer un “piso” mínimo al financiamiento público de la difusión de la oferta electoral de todos los partidos inscritos. |
| Competencia electoral | Crear controles sobre el financiamiento político privado de los partidos, las y los candidatos y pre-candidatos a la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República, incluyendo las obligaciones de: a) difundir periódicamente en los medios de comunicación colectiva las listas de sus contribuyentes; b) realizar auditorías externas sobre los gastos; c) revelar su patrimonio, responder interrogantes y aceptar la investigación sobre sus activos por cualquier persona física o jurídica. |
| Vida interna en partidos políticos | Fortalecer las garantías y la supervisión en los procesos electorales internos de los partidos políticos mediante: a) la observación electoral por organizaciones ciudadanas independientes; b) la activación de la red de fiscales del Tribunal Supremo de Elecciones. |
| Vida interna en partidos políticos Representación política | No aceptar la inscripción de las candidaturas de los partidos políticos que incumplan con la norma del 40% de mujeres como candidatas a cargos públicos en puestos elegibles. |
| Trato al ciudadano | Establecer controles operativos de campo, con participación ciudadana, para monitorear el gasto en los programas públicos detectados como fuente de financiamiento del “clientelismo” político (bonos de vivienda, bonos alimentarios). |
| Trato al ciudadano | Establecer un marco legal para las Contralorías de Servicio que: a) asegure su autonomía operativa y presupuestaria; b) las defina como órganos auxiliares de la Defensoría de los Habitantes; c) cree la obligación de operar como un solo sistema de defensa de los habitantes. |
| Trato al ciudadano Representación política | Adoptar la práctica de que las y los diputados informen pública y periódicamente (al final de cada legislatura) a sus electores sobre sus actuaciones en la Asamblea Legislativa. |
| Trato al ciudadano Opinión pública | Aprobar legislación que garantice el acceso ciudadano a la información pública no cubierta por el secreto de Estado. |
| Trato al ciudadano Representación política Administración de la justicia | Invertir la carga de la prueba en el caso de funcionarios públicos y representantes políticos, para que deban rendir explicaciones públicas ante señalamientos sobre cambios en su patrimonio o en el de parientes cercanos. |
| Administración de la justicia | Crear mayor transparencia en el sistema de elección (y reelección) de las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones mediante: a) un sistema de precalificación de candidaturas; b) actividades públicas en las que postulantes precalificados contesten preguntas de las y los diputados y público en general; c) en casos de reelección, difusión pública de un informe de labores. |
| Administración de la justicia | Crear un órgano distinto a la Corte Suprema de Justicia que funja como la máxima instancia administrativa y de gobierno del Poder Judicial, fijando la política judicial (nombramientos de jueces, organización del sistema de administración judicial, reformas procesales), con el fin de fortalecer la independencia de los jueces frente a la Corte y elevar la eficiencia administrativa del Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia quedaría como el máximo tribunal y realizaría únicamente funciones jurisdiccionales. |

▶ CONTINUA

▶ CONTINUA

| | |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formación de leyes | Crear requisitos de publicidad y mecanismos de consulta pública en la aprobación del presupuesto del Gobierno Central que incluyan: a) la obligación de la Comisión de Asuntos Hacendarios de precisar los cambios al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo; b) la obligación de esta comisión y del Plenario legislativo de reservar un período determinado para convocar y escuchar observaciones de expertos y representantes de diversos grupos sociales y empresariales. |
| Formación de leyes | Introducir la iniciativa ciudadana en la presentación de proyectos de ley y en la revocatoria de leyes aprobadas por el Congreso, mediante mecanismos como: a) el referéndum; b) la creación de un período anual para la recepción de iniciativas ciudadanas y de una comisión legislativa responsable de recibir, deliberar públicamente y recomendar el trámite ulterior de esas iniciativas. |
| Formación de leyes | Fortalecer los servicios técnicos y de información de la Asamblea Legislativa, sin crear nuevas plazas, mediante el establecimiento de convenios con centros de investigación de las instituciones de educación superior, que funcionen como organismos auxiliares. |
| Opinión pública | Aprobar los cambios en la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa solicitados por la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional, para fortalecer el escrutinio de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva. |
| Derechos civiles | Garantizar y proteger el ejercicio de la libertad sindical en el sector privado. |
| Habilitación ciudadana | Establecer como meta la erradicación de las desigualdades sociales extremas que impiden una habilitación ciudadana mínima para ciertos grupos de la población. Esto incluiría metas como: <ul style="list-style-type: none"> ● La eliminación de la desnutrición en segundo y tercer grados. ● La erradicación de la pobreza extrema, que actualmente afecta entre el 5% y el 7% de la población. ● La desaparición del analfabetismo en niños y adultos. |

soberanía del poder reside en sus ciudadanas y ciudadanos. El argumento político del informe puede expresarse, en resumen, como sigue: madura la estabilidad del país, el nuevo desafío es crear una democracia de alta calidad. Dicho de otro modo, los problemas políticos de la gestión del desarrollo del país se resuelven con más y mejor democracia.

Dado que ningún ciudadano o ciudadana experimenta “en promedio” la democracia, la Auditoría llama a distinguir, dentro del sistema, sus fortalezas y debilidades, sus buenas y malas prácticas: las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en las que existe un

creciente divorcio, por predominar prácticas “clientelistas”, autoritarias y la debilidad en los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas. Pero para ello hay que tomar en serio a las personas y crear nuevas oportunidades, capacidades e incentivos para la deliberación, representación, participación y gestión de los asuntos públicos. En los próximos años, la reflexión y la acción sobre la democracia deberán poner mayor atención a los aspectos cotidianos, acercarse a la experiencia ciudadana, como un recurso para disminuir el extendido escepticismo y el descontento de las personas y desarrollar condiciones para mejorar la calidad de la democracia costarricense.

Notas

1 La noción de "fronteras críticas" fue acuñada por Guillermo O'Donnell y Oscar Ozlak, en un texto sobre Estado y políticas públicas en América Latina publicado en la década de 1970.

2 Otros factores pueden también estar influyendo (con un peso no determinado) sobre el descontento ciudadano; por ejemplo, el irregular desempeño de la economía y la disminución en el ritmo del progreso social en el período 1985-2000, en relación con el exhibido durante las décadas de 1960 y 1970 (capítulo 3).

3 Esta imagen está basada en la mitología de la Antigua Grecia. En el largo camino de vuelta a su ciudad natal, Itaca, Ulises y su tripulación deben enfrentarse a dos monstruos, criaturas deformadas por la ira de los dioses: Escila y Caribdis. Escila está condenada a beberse el agua del mar y, al hacerlo, genera tormentas que causan naufragios; Caribdis es una criatura de varias cabezas que devora a los viajeros. Ambas habitan en rocas cavernosas localizadas a ambos lados de un estrecho.

4 El término "representación política responsable" introduce un componente normativo ("responsabilidad"). Con ello se alude al hecho de que, como se verá más adelante en este capítulo, en Costa Rica las personas esperan que los políticos tengan ciertas cualidades: que sean personas honorables, honradas e íntegras, capaces de dirigir al país, que sean cercanos a las aspiraciones de las personas comunes y corrientes y que cumplan con lo que prometen.

5 La idea original de las tres dimensiones de la democracia (régimen, Estado y convivencia) fue sugerido por Guillermo O'Donnell, como parte de sus reflexiones actuales en materia de teoría política (O'Donnell, 1999 y 2001).

6 Por ello, en la democracia costarricense no son importantes ciertos temas políticos que sí son cruciales en otros países latinoamericanos, como las relaciones entre el gobierno civil y los militares, y los conflictos sobre los "dominios reservados" en la política nacional (Valenzuela, 1992). Esta razón explica la ausencia de estos temas en la Auditoría ciudadana. Sin embargo, cabe esperar que, de desarrollarse iniciativas de este tipo en otros países, los temas sobre las fuerzas armadas y la democracia tengan una especial relevancia.

7 El equipo técnico desea agradecer a Miguel Gómez su apoyo, trabajo y consejos técnicos sobre este tema. Gracias a su participación fue posible revisar críticamente los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, reprocesar resultados, definir los procedimientos estadísticos y discutir los resultados obtenidos (Gómez, 1999, 2000a y 2000b).

8 La pregunta acerca de las "tres cosas que debieran estar presentes en una democracia de calidad", en la encuesta nacional aplicada por la Auditoría era abierta y los encuestados tuvieron plena libertad para decidir los temas y su prioridad. Las 1.618 personas de la muestra formularon más de 4.000 respuestas. Luego de una revisión crítica de la primera codificación, se procedió a una minuciosa recodificación de las respuestas obtenidas, revisando uno a uno cada cuestionario (Gómez, 2000a y 2000b). Se obtuvo un listado con 235 respuestas. Se elaboró un manual para reagrupar los códigos en categorías temáticas más generales (Proyecto Estado de la Nación, 2000b). Este documento contiene los criterios y una justificación detallada de la clasificación. El resultado fue la reagrupación de los 235 códigos en 37 categorías. Posteriormente, estas categorías fueron clasificadas en seis temas generales:

- Cumplimiento de reglas democráticas existentes (ver nota 8). El 42,5% de los encuestados precisó un asunto relacionado con este tema en alguna de sus 3 respuestas.
- Mejores reglas democráticas (ver nota 9). El 50,6% de los encuestados precisó un asunto relacionado con este tema en alguna de sus 3 respuestas.
- Mejor liderazgo político (ver nota 10). El 85,5% de los encuestados precisó un asunto relacionado con este tema en alguna de sus 3 respuestas.
- Resultados del desarrollo (ver nota 11). El 74,3% de los encuestados precisó un asunto relacionado con este tema en alguna de sus 3 respuestas.
- Paz (la paz como condición democrática, incluyendo la ausencia de un ejército). El 11,3% de los encuestados precisó un asunto relacionado con este tema en alguna de sus 3 respuestas.
- Otras respuestas: una categoría residual incluye respuestas diversas y poco frecuentes (1,5% o menos de las menciones) que no pudieron ser incluidas en una categoría genérica, tales como "democracia con valores religiosos", "mayores valores cívicos del costarricense", "frenar inmigración", "cambio de sistema político", "el deporte", "buena voluntad". El 11,8% de los encuestados precisó un asunto relacionado con estos temas en alguna de sus 3 respuestas.

Para efectos del análisis posterior, se descartó las últimas dos categorías (paz y otras respuestas). Ambas tienen frecuencias bastante reducidas en comparación con las otras y al menos una de ellas tiene un carácter residual. Finalmente, se exploró si existían patrones de respuesta; por ejemplo, si las personas que escojían como primera prioridad un tema relacionado con el cumplimiento de reglas democráticas existentes, seleccionaban como segunda prioridad un asunto del mismo tema. Los resultados se presentan en el cuadro 1.6. Como se excluyó los asuntos relacionadas con la paz y otras respuestas residuales, el universo de la población se redujo. Sin embargo, esta disminución fue relativamente baja, de 1.618 personas a 1.179. Las 439 personas excluidas habían señalado, en alguna de sus respuestas, asuntos relacionados con las categorías descartadas.

Combinación de las respuestas para crear los modelos de democracia

| Primera mención | Segunda mención | | | Resultados del desarrollo ^{d/} |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| | Cumplimiento de reglas democráticas existentes ^{a/} | Mejores reglas democráticas ^{b/} | Mejor liderazgo político ^{c/} | |
| Cumplimiento de reglas democráticas existentes ^{a/} | 22,1 | 7,6 | 4,2 | 4,6 |
| Mejores reglas democráticas ^{b/} | 6,3 | 14,4 | 3,7 | 3,5 |
| Mejor liderazgo político ^{c/} | 2,9 | 4,0 | 4,0 | 4,2 |
| Resultados del desarrollo ^{d/} | 4,7 | 3,6 | 3,7 | 6,4 |

N= 1.179 personas

Los colores indican la agrupación de las respuestas para formar los modelos de democracia de calidad del gráfico 1.1.

a/ En esta categoría se incluye las menciones referidas a la protección de las libertades y derechos, la igualdad de derechos y el acceso a una justicia pronta, cumplida e igual para todos.

b/ En esta categoría se incluye las menciones referidas al mejoramiento de la representación política, las oportunidades de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y el control ciudadano sobre el poder político.

c/ En esta categoría se incluye las menciones referidas a la necesidad de contar con líderes honorables, honrados e íntegros, capaces de dirigir al país con calidad humana ("capaces de ponerse en el plano del ciudadano común") y que cumplan con las promesas formuladas al electorado.

d/ En esta categoría se incluye las menciones referidas a un buen desempeño del Estado y de ciertos resultados económicos y sociales del desarrollo. El buen funcionamiento del Estado comprende dos tipos de respuestas: a) las referentes a la eficacia de las instituciones públicas y a una mayor calidad y fácil acceso de las personas a los servicios públicos; b) las referentes a ciertas políticas públicas: fortalecer las políticas sociales y el combate de la pobreza y políticas de seguridad ciudadana. Los resultados económicos y sociales comprenden las respuestas sobre el logro de una mayor igualdad económica y social, la generación de oportunidades de trabajo y el combate al costo de la vida.

Fuente: Elaboración propia con base en Gómez, 2000a y 2000b; Proyecto Estado de la Nación, 2000b; Sánchez, 2001 y Unimer R.L., 1999.

9 Democracia tradicional: incluye a las personas que: a) en las dos primeras menciones sobre los componentes de una democracia de alta calidad señalaron respuestas estrictamente relacionadas con el cumplimiento de las normas democráticas existentes; b) en la primera mención señalaron respuestas relacionadas con el cumplimiento de las normas democráticas existentes y, en la segunda, con el mejoramiento de las reglas democráticas (véase definiciones en nota 8).

10 Democracia política ampliada: personas que: a) en las dos primeras menciones sobre los componentes de una democracia de alta calidad señalaron respuestas estrictamente relacionadas con el mejoramiento de las reglas democráticas; b) en su primera mención dieron respuestas relacionadas con el mejoramiento de las reglas democráticas y en su segunda mención formularon una respuesta relacionada con el cumplimiento de las reglas democráticas existentes (véase definiciones en nota 8).

11 Democracia eficaz: personas que: a) en las dos menciones sobre los componentes de una democracia de alta calidad señalaron respuestas relacionadas con un mejor liderazgo político; b) en su primera mención dieron respuestas relacionadas con el mejoramiento del liderazgo político y en su segunda mención formularon una respuesta relacionada con resultados sustantivos (véase definiciones en nota 8).

12 Democracia social: personas que en las dos primeras menciones sobre los componentes de una democracia de alta calidad señalaron respuestas estrictamente relacionadas con los resultados del desarrollo económico y social (véase definiciones en nota 8).

13 El gráfico 1.1 sale del cuadro 1.6, en la nota 2.

14 Excepto cuando se trate de proyectos en materia electoral, en los que el Parlamento tiene la obligación de consultar al Tribunal Supremo de Elecciones, y de proyectos relacionados con cambios en las funciones de las instituciones públicas, en los que la Asamblea Legislativa debe consultar a los funcionarios responsables de las entidades afectadas.

15 Un punto que la Auditoría trató tangencialmente, pero que tendría implicaciones significativas para una reforma del Estado, es la apertura al escrutinio público de los procesos de selección de las y los funcionarios públicos. Este es un tema importante: inicialmente, la reforma del Estado se orientó a la reducción del empleo y la masa salarial real en el sector público, lo que detuvo el crecimiento de los ingresos y del empleo público, por medio de restricciones a las remuneraciones y programas de movilidad laboral voluntaria. Esto afectó la contratación y retención de sectores de profesionales y técnicos. Surgió entonces como fórmula la incorporación a las tareas de gobierno de la contratación de personal de confianza, que se incrusta en la administración pública de manera transitoria, con períodos de aprendizaje no despreciables y pérdida de la memoria institucional. Este fenómeno sugiere la importancia de estabilizar y fortalecer las capacidades de la burocracia pública, mediante acciones que fortalezcan el servicio civil, mejoren las capacidades y el trato de los funcionarios públicos, así como sus remuneraciones, incorporen mecanismos de evaluación participativa e identifiquen sanciones aplicables de manera expedita a funcionarios incumplidos o irresponsables.

16 En la Auditoría se adopta la noción de equidad social propuesta por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen y recogida por el planteamiento del desarrollo humano sostenible del PNUD. Por equidad se entiende la igualdad de capacidades de las personas para funcionar en una sociedad. Capacidad para funcionar, a su vez, se refiere a la libertad de las personas para ser y hacer, para escoger el estilo de vida que más valoran. Esta noción de equidad social es distinta a la que la entiende como igualdad de oportunidades, pues recuerda que una oportunidad no sólo tiene que estar disponible, sino que las personas deben tener la capacidad para aprovecharla. Por otra parte, es distinta al concepto de equidad social como igualdad de resultados, pues una distribución social igualitaria de bienes y servicios puede forzar inequidades, ya que las personas difieren en sus necesidades, habilidades y aspiraciones. Por brechas de equidad se entiende las desigualdades de capacidades originadas en la condición social, sexo, región, edad, etnia o nacionalidad de las personas, es decir, que no están relacionadas con las habilidades, destrezas o aspiraciones de las personas (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

17 Los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico (United Nations Development Programme, 1991 y 1997; Círculo de Montevideo, 1996). Sabemos que las democracias son al menos tan eficientes para promover el crecimiento económico como los regímenes autoritarios, pero son más resistentes a las crisis económicas y sociales (Przeworski, 1995; Cheibub y Przeworski, 1997; Przeworski y Limongi, 1997). Que los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor crecimiento económico (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1997; Hildebrand y Grindle, 1997). Que las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de las personas en el diseño, ejecución y evaluación que permiten adaptar los incentivos a las necesidades locales (Ostrom y Schroeder, 1993). Que la presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre. Sabemos, finalmente, que la propagación de la democracia implica el desarrollo de "Estados democráticos", cuyo funcionamiento requiere a su vez un Estado de derecho y un mínimo de habilitación ciudadana (O'Donnell, 2000). La propagación de las economías de mercado implica el desarrollo de una legislación que proteja al inversionista y al consumidor, y ello requiere a su vez la capacidad de las personas para actuar como tales (Naim, 1993 y 1994; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1997; Stiglitz, 1998). La permanencia de la democracia de los Estados (multi)nacionales implica el desarrollo de sistemas de protección social y jurídica de sus poblaciones (Kymlicka, 1996).

18 Pese a las consideraciones anteriores, es preciso admitir que las vinculaciones entre el paradigma de desarrollo humano y las teorías de la democracia, en particular la noción de calidad de la democracia, están, desde el punto de vista conceptual, poco sistematizadas. Por ejemplo, estos vínculos pueden ser planteados al menos de tres maneras distintas:

- El perfeccionamiento de la democracia es *per se* desarrollo humano, ampliar las oportunidades y capacidades de las personas para labrar sus destinos
- El perfeccionamiento de la democracia es un medio eficaz para promover el desarrollo humano.
- El perfeccionamiento de la democracia es una condición (suficiente, necesaria o facilitadora) para el desarrollo humano.

Anexo: Metodología

La planificación y la ejecución de la Auditoría ciudadana supusieron enfrentar problemas inéditos y buscar soluciones innovadoras para enfrentar las exigencias de una primera evaluación sobre la calidad de la democracia costarricense. En una evaluación de este tipo ¿cómo acopiar información?, ¿cómo sistematizar y documentar esta información?, ¿cómo evaluar los estándares de la calidad de la democracia? Con el fin de abrir esta iniciativa al escrutinio público, en el presente anexo se documenta detalladamente la propuesta metodológica que orientó las respuestas a estas interrogantes en el curso de la Auditoría y se presenta las fichas técnicas de los métodos de investigación empleados. La transparencia es un deber democrático, particularmente en un ejercicio no tradicional en las ciencias políticas como este, durante el cual se desarrolló un análisis complejo y ciertamente colectivo sobre un tema poco tratado en el país: la forma en que la ciudadanía costarricense vive su democracia en una época de malestar. Por eso, a la par de la descripción sobre el proceso seguido, el lector encontrará análisis sobre las dificultades encontradas y las modificaciones al planteamiento original.

La Auditoría enfrentó las interrogantes planteadas de modo poco convencional. En esta iniciativa se combinó el examen amplio de asuntos con la exploración flexible de temas; los pasos inductivos complementaron la deducción; se puso atención a las opiniones y experiencias cotidianas de vivir en democracia; se articuló el trabajo tesonero y artesanal del equipo técnico con la contratación de decenas de investigaciones. Este abordaje poco convencional fue una respuesta a varias situaciones. En la revisión de la literatura se encontró pocos estudios empíricos sobre el tema de la calidad de la democracia y una tendencia a emplear un reducido conjunto de indicadores -basados principalmente en el juicio de expertos- que estaban poco relacionados con las

preocupaciones que dieron origen a esta iniciativa.

El anexo se centra en tres asuntos: la estrategia del trabajo de campo, los métodos de investigación y el proceso de evaluación. Como se explica más adelante, el trabajo de campo implicó el montaje de una “fábrica” de investigaciones, con la aplicación de distintos métodos de investigación. Una vez recopilada la evidencia, fue necesario organizarla en forma coherente y comprensible para los paneles de evaluadores y la posterior redacción de capítulos. En total unos tres metros lineales de documentación, debidamente ordenada en 10 archivos, uno para cada panel de evaluación, originó el posterior ejercicio de paciencia de las personas que aceptaron evaluar la calidad de la democracia costarricense.

Fue indispensable diseñar un modelo de evaluación, calibrarlo y organizar el nada sencillo trabajo de su aplicación. Sesiones de inducción, respuestas individuales de los panelistas y reuniones del conjunto de expertos, fueron elementos de una impresionante acción voluntaria de personas extraordinariamente calificadas... y también muy ocupadas. En la tercera parte de este anexo se sintetiza el modelo de evaluación aplicado.

El trabajo de campo

El trabajo de campo fue la actividad que permitió acopiar la información para la posterior evaluación de la calidad democrática. En esta sección se sintetiza la estrategia metodológica y las técnicas de investigación empleadas. Su propósito es

caracterizar las piezas que formaron parte del rompecabezas de la Auditoría.

El trabajo de campo comprendió la elaboración de 40 informes de investigación; algunos de ellos fueron resultado de estudios de alta complejidad, como la encuesta nacional, las dos rondas de grupos focales o el ejercicio de Sitios Centinela, que cuentan como 4 investigaciones dentro del total, pero que involucraron equipos de trabajo amplios y procesamientos posteriores. Otros son estudios más puntuales y menos complejos. Cabe señalar que este conteo no incluye la recopilación de registros administrativos, que implicó reiterados esfuerzos de investigación realizados directamente por el equipo técnico de la Auditoría.

La opción de enfoque: auditoría *versus* investigación académica

Una auditoría es un examen de registros e informes, realizado por especialistas distintos a los encargados de su elaboración, “para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar (...) al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas”¹. Una auditoría no es cualquier tipo de evaluación, es una que tiene como condición una revisión sistemática de las cuentas (o registros), y como finalidad asegurar la rendición de cuentas por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas, y esto de la forma más exhaustiva posible.

Los propósitos, estilos, metodologías y resultados esperados de una auditoría son distintos a los de una investigación académica. En efecto, la auditoría evalúa prácticas, pero no comprueba relaciones causales entre cosas; emplea estándares de evaluación en vez de hipótesis de investigación y su resultado esperado es la mejora de las prácticas auditadas y no el desarrollo de mejores teorías científicas, aunque puede contribuir a ello (Lijphart, 1971; Ragin, 1987; Reider, 1994; Ricchiute, 1995; Valenzuela, 1998).

La escogencia de un enfoque de auditoría en vez de una investigación académica se fundamentó en razones políticas y prácticas. Desde el punto de vista político, como se afirmó en el Prólogo, el objetivo de esta iniciativa es facilitar a las y los ciudadanos un instrumento para fortalecer la calidad de su participación cívica y su capacidad para ejercer un control democrático sobre las instituciones. El interés no era probar una hipótesis que explicara las razones por las cuales un determinado desempeño democrático ocurre, sino documentar exhaustivamente dicho desempeño. Desde el punto de vista práctico, se trataba de una primera exploración sobre un tema poco estudiado y los estándares de evaluación establecidos por el Consejo Consultivo abarcaban un conjunto amplio de temas. Como toda exploración, debía existir flexibilidad, dentro de los temas tratados por los estándares, para investigar asuntos que en principio

CUADRO 1A.1

Diferencias entre una auditoría y una investigación académica

| Criterios de comparación | Auditoría | Investigación académica |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Propósito | Evaluar prácticas | Explicar relaciones entre objetos |
| Estilo ^{a/} | Comprensivo, no selectivo | Selectivo |
| Participación | Se requiere la participación de las personas auditadas durante la auditoría, para discutir los resultados de la evaluación | No se requiere la participación de las personas bajo estudio para discutir los resultados de la investigación |
| Formulación de hipótesis | No | Sí |
| Resultado esperado | Mejora de prácticas auditadas | Desarrollo de mejores teorías |
| Otros resultados (prioridad secundaria) | Desarrollo de mejores teorías | Varios, de acuerdo con los intereses del investigador |

a/ Comprensivo significa que una auditoría cubre todos aquellos asuntos que se considere relevantes para los propósitos de la evaluación. Selectivo significa que una investigación académica procura delimitar al máximo el número de asuntos bajo estudio, a efecto de ganar la mayor profundidad posible.

FUENTE: GUTIÉRREZ Y VARGAS-CULLELL, 1998.

podían ser relevantes y sobre los cuales no había razones conceptuales o metodológicas para excluirlos *a priori*.

La estrategia de investigación

La decisión de realizar una auditoría y no una investigación académica influyó profundamente sobre el trabajo de campo. En efecto, su misión era recopilar la mayor cantidad posible de información sobre lo que estaba ocurriendo en los temas tratados por los estándares democráticos establecidos por el Consejo Consultivo, con el fin de permitir, posteriormente, una primera evaluación de su cumplimiento. Ello planteó la necesidad de adoptar, como punto de partida, una estrategia de investigación abierta a distintos métodos y perspectivas de análisis.

La estrategia de investigación en el trabajo de campo se sustentó en cinco premisas:

- Fomentar la más amplia participación social, académica e institucional en el proceso de investigación.
- Estimular perspectivas multidisciplinarias en la investigación de los estándares de calidad de la democracia.
- Trabajar los temas como módulos independientes.
- Combinar los métodos de investigación en el estudio de un asunto.
- Aplicar una diversificación metodológica.

Primera premisa: Participación social, académica e institucional

El trabajo de campo activó un entramado de actores sociales, políticos, institucionales y académicos que debían producir insumos para una obra colectiva con valor intelectual y legitimidad suficientes para adentrarse en la evaluación de la calidad de la democracia costarricense. La participación de estos actores en el proceso de investigación se propició por diversos medios, como la convocatoria a líderes sociales y políticos para que participaran en la aplicación de ciertos métodos de investigación (por ejemplo, grupos focales), la solicitud de opiniones legales e investigaciones cortas a decenas de investigadores y analistas y la ayuda para que las y los investigadores de la Auditoría tuviesen acceso a estudios y registros administrativos poco conocidos o sistematizados.

Segunda premisa: Multidisciplinariedad

El trabajo de campo articuló una red académica y técnica compuesta por centros de investigación de las universidades públicas, funcionarios vinculados a los poderes del Estado y diversas entidades de la administración pública, organizaciones privadas de reconocida trayectoria y experiencia en el campo de la investigación social, así como un conjunto de actores sociales y políticos de la más variada procedencia e incidencia en la vida nacional. Esta red permitió combinar investigadores y analistas de disciplinas vinculadas de una manera u otra con el estudio de la calidad de la democracia -ciencias políticas, sociología, administración pública, antropología, derecho y estadística- con la experiencia práctica del funcionamiento de la institucionalidad costarricense y, en general, con la manera en que las y los ciudadanos viven la democracia en los ámbitos de la relación con el poder público y con sus conciudadanos.

Tercera premisa: Módulos independientes

En el trabajo de campo se aplicó simultáneamente varios métodos de investigación. Por tratar cada uno temáticas distintas, los métodos fueron empleados por diferentes equipos de investigadores. Cada método funcionó como un módulo independiente de la Auditoría². Esta estructura modular funcionó también para el tratamiento de los estándares y los indicadores³.

Sin embargo, como se verá más adelante, se propició ciertos encadenamientos y correlaciones entre métodos, con el fin de verificar resultados o complementarlos con nueva información. Por ejemplo, la información recabada por un método (v.gr. análisis jurídico o recopilación de registros administrativos) enriqueció el trabajo de los investigadores que estaban aplicando otro método (v.gr. una ponencia especializada). Empero, no se aplicó una regla general para los encadenamientos, con excepción del pareo entre encuesta y grupos focales y entre todos los métodos de investigación y los paneles de expertos, desarrollados de manera exclusiva y dedicada hacia el final del trabajo de campo. Cuando fue necesario encadenar esfuerzos, ello se señaló en el protocolo específico de investigación para cada indicador de los estándares⁴.

Cuarta premisa: Combinaciones metodológicas

Los estándares de alta calidad democrática -y la mayoría de sus indicadores- fueron abordados, como regla general, por más de un método de investigación. La combinación de métodos, propia de las auditorías, procuró cumplir con tres objetivos. Primero, decantar las fortalezas y debilidades de

cada método de investigación en el estudio de las prácticas democráticas. Segundo, recopilar distintas perspectivas sobre un mismo tema, con el fin de enriquecer la valoración sobre el cumplimiento de los estándares (fase de evaluación). Finalmente, contrastar (o en su defecto complementar) la información recabada mediante la aplicación de un método, con la recopilada por otros, para identificar, con miras a futuros ejercicios, las combinaciones metodológicas con mayor potencial y descartar aquellas con menor potencial⁵.

La combinación metodológica en el trabajo de campo se guió por los siguientes criterios:

- Los métodos cuantitativos, como la encuesta y los Sitios Centinela, fueron usualmente acompañados por métodos cualitativos, como los ejercicios experimentales. La combinación característica fue, por ejemplo, la encuesta con un ejercicio experimental o una ponencia especializada.
- Cuando no fue posible la anterior combinación cuantitativa y cualitativa, se realizó una combinación entre métodos cualitativos.
- Muy excepcionalmente, un indicador fue investigado por un solo método cualitativo.
- Casi todos los estándares (con excepción de uno) fueron abordados mediante una combinación

de registros administrativos y recopilación bibliográfica o de estudios previos.

Quinta premisa: Diversificación metodológica

El trabajo de campo incluyó, como se presenta más adelante, nueve métodos de investigación y dos tipos de acciones de recopilación de información. Se trató de auscultar la calidad de la democracia costarricense empleando la mayor cantidad posible de métodos (una calificada excepción a esta premisa fue la verificación del cumplimiento de los estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas (UMGD), concentrado en un análisis especializado y presentado en el capítulo 2). Los métodos de investigación se ordenaron en cuatro categorías: métodos de consulta, métodos experimentales, métodos interpretativos y acciones de recolección documental (cuadro 1A.2).

Los métodos de consulta fueron aquellos mediante los cuales se auscultó la opinión de la ciudadanía costarricense, ya fuera mediante procedimientos de muestreo estadístico, o a través de procedimientos estadísticamente no representativos. Se empleó cuatro métodos de consulta: una encuesta nacional, los grupos focales, los Sitios Centinela y el juicio grupal ponderado.

Los ejercicios de observación experimental consisten en aproximaciones directas al comportamiento de actores en micro-situaciones reales, para analizar prácticas relevantes para la calidad de la democracia. En la Auditoría, cada ejercicio contó

CUADRO 1A.2

Métodos de la Auditoría

| Tipo | Método |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Métodos de consulta | Encuesta nacional Grupos focales Sitios Centinela Juicio grupal ponderado |
| Métodos experimentales | Ejercicios etnográficos de observación experimental Observación en medios de comunicación colectiva |
| Métodos interpretativos | Ponencias especializadas Investigaciones temáticas Análisis jurídicos |
| Recolección documental | Recopilación y sistematización de registros administrativos Recopilación bibliográfica y de estudios previos |

con su correspondiente definición de objetivos, protocolo de observación y criterios para la sistematización, tabulación y presentación de resultados. Se aplicó dos tipos de ejercicios: etnográficos y de observación de medios de comunicación colectiva.

Una mirada retrospectiva sobre la estrategia del trabajo de campo

La realización de un trabajo de campo de esta complejidad tuvo, en la práctica, ventajas y desventajas. Ciertamente, la aplicación de diversos métodos permitió recopilar un cúmulo de información valiosa sobre el funcionamiento de la democracia costarricense, mucha de ella inédita. Permitted, también, valorar la idoneidad de los métodos para los fines propuestos. Por ejemplo, el método de los Sitios Centinela (véase más adelante) ofreció información novedosa y exhaustiva. Convocó a una red de investigadores de diversas disciplinas y corrientes de pensamiento al estudio sobre la calidad de la democracia. En materia de los estudios políticos, no existen antecedentes en Costa Rica sobre una investigación de esta naturaleza.

Sin embargo, es preciso reconocer también las desventajas del planteamiento participativo. En primer lugar, fue difícil lograr que los plazos previstos para el trabajo de campo se cumplieren. La administración de una red tan amplia de investigadores fue una tarea singularmente compleja, dados los recursos con que contaba el equipo técnico. La mayor parte de las investigaciones fue entregada con uno o dos meses de retraso, y los últimos informes fueron recibidos seis meses después de lo previsto⁶. En segundo lugar, buena parte de esta red de investigadores funcionó *ad honorem* o con un pago simbólico, más bien por el convencimiento de las personas sobre la utilidad de la Auditoría. Aunque ello atestigua la importancia de esta iniciativa, indudablemente dificultó, en algunos casos, el control de calidad sobre las investigaciones.

Una mención aparte merece la extensión de los plazos reales de investigación, que restó tiempo para las etapas subsiguientes de la Auditoría, especialmente el procesamiento de la información recopilada y la especificación del modelo de evaluación (este último asunto será tratado más adelante). La reducción del tiempo disponible para el procesamiento complicó lo que ya era, debido a la naturaleza del trabajo de campo, una tarea difícil: la clasificación de la información por estándar, pregunta de evaluación e indicador. Fueron necesarias sesiones maratónicas de trabajo, durante

varias semanas, por un equipo dedicado exclusivamente a la clasificación temática de la información, al traslado de esa información a un mismo procesador de palabras (Word 97) y hojas electrónicas (Excel 97) y la creación de formatos uniformes para los textos, cuadros y gráficos. Pese al enorme y cuidadoso esfuerzo, en ciertos casos la clasificación no fue adecuada -asunto que los evaluadores hicieron notar-, o hubo reiteraciones de información. Es preciso reconocer que se había subestimado la dificultad de esta tarea.

El acortamiento del tiempo disponible impidió realizar un estudio acerca de la consistencia técnica de los métodos empleados, particularmente los de consulta y los experimentales. Con la ayuda de un miembro del Consejo Consultivo, esta labor se hizo en el caso de la encuesta nacional (Gómez, 2000). Ello permitió detectar problemas en la formulación de ciertas preguntas, cuyos resultados no fueron incluidos en los capítulos respectivos. Asimismo, la información proveniente de los registros administrativos fue minuciosamente verificada. Sin embargo, esta labor está pendiente para el resto de los métodos. Finalmente, no hubo oportunidad para reprocesar la información estadística de los Sitios Centinela, más allá de los cuadros generales y los cruces de variables originalmente solicitados.

Aún así, el balance es positivo para los fines propuestos. Se demostró que era posible diseñar y ejecutar un proceso técnico y socialmente complejo con un equipo que contaba con pocos recursos humanos y financieros. Las investigaciones “descubrieron” temas y hechos poco conocidos y debatidos en Costa Rica, como el de las diferencias en la calidad de los gobiernos locales o el trato de las instituciones públicas a las personas. La información recopilada proporcionó en general el material que las y los evaluadores requerían para sus juicios. Fue, en síntesis, un trabajo de campo cuyas lecciones sientan una valiosa pauta para futuras evaluaciones sobre la calidad de la democracia en Costa Rica.

Fichas técnicas de los métodos de investigación

Métodos de consulta

Ficha 1: Encuesta nacional



Descripción:

Encuesta domiciliar nacional, seleccionando zona específica de estudio, con el fin de establecer comparaciones entre regiones. En las zonas seleccionadas se reforzó la cantidad de entrevistas por

realizar, para poder hacer inferencias y comparaciones entre regiones. Durante el procesamiento final, se utilizó factores de ponderación para adecuar el tamaño de las submuestras regionales a la proporción real de la población.

Características:

La población de interés estuvo constituida por ciudadanos y ciudadanas costarricenses de entre 18 y 64 años de edad. La cobertura fue tanto rural como urbana. Las zonas geográficas seleccionadas fueron: Área Metropolitana; resto del valle urbano; resto del valle rural; Zona Norte; Zona Atlántica típica; resto zona atlántica; Zona Sur; Zona Pacífica.

La información fue recolectada en entrevistas domiciliarias directas con las personas seleccionadas, utilizando un cuestionario estructurado y altamente precodificado, con más de 50 preguntas, abiertas y cerradas. La duración total de cada entrevista fue de aproximadamente 45 minutos.

La muestra fue de 1.618 sujetos, lo que permitió trabajar con un nivel de confianza del 95% y un error máximo de 2,4 puntos porcentuales. El muestreo fue probabilístico, polietápico y utilizó la información censal básica y la cartografía más reciente del país. La unidad primaria del muestreo fueron los segmentos censales, con probabilidad proporcional a su tamaño: 800 para la Gran Área Metropolitana (GAM) y 160 para cada una de las otras cinco regiones. En cada segmento censal seleccionado se visitó 10 viviendas, escogidas sistemáticamente a partir de un arranque aleatorio. Las personas por entrevistar se seleccionaron de acuerdo con el cumplimiento de criterios y cuotas de acuerdo con características sociodemográficas. Si la persona no se encontraba, se sustituía visitando la primera casa vecina. La encuesta se realizó entre el 23 de abril y el 12 de mayo de 1999, por 15 encuestadores y 4 supervisores debidamente adiestrados, en un horario de 2 p.m. a 8 p.m. durante los días entre semana, y desde la mañana los sábados y domingos.

Procesamientos posteriores para su uso:

Se reprocesó las preguntas relacionadas con calidad de la democracia, para determinar si existen diversos modelos mentales de democracia y si éstos tienen correspondencia con las características de las personas entrevistadas (ingreso, región, educación, etc.). Mediante un análisis factorial se construyó escalas (variable complejas) sobre diversos temas.

Principales adaptaciones del método para la Auditoría:

La necesidad de comparación entre regiones supuso una ampliación del número de entrevistas más allá de la proporción según su tamaño (diseño desproporcionado), asunto que fue revertido al momento de procesar los datos generales.

Créditos:

Empresa UNIMER. Directora de proyecto: Valeria Lentini. Asesor específico para la encuesta y el muestreo: Miguel Gómez. Los reprocesamientos posteriores estuvieron bajo la responsabilidad de Elisa Sánchez y Miguel Gómez, con la asistencia de Mauricio López.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Estándares asociados al acceso a información veraz, oportuna y objetiva para evaluar las candidaturas; prejuicios sociales y culturales que enfrentan los candidatos y candidatas; exigencia de rendición de cuentas; creencia en la democracia; gobiernos locales; expresión libre y oportuna sobre asuntos públicos; medios de comunicación; escrutinio público de las organizaciones de la sociedad civil; conocimiento de los derechos y deberes; aplicación en asuntos públicos de normas democráticas; selección de servidores públicos; trato a la ciudadanía por parte de las instituciones; reglas de acceso a servicios públicos; ejercicio de la tolerancia; unidad cívica nacional y conocimientos cívicos; protección de derechos de grupos étnicos y de género; vida en el barrio.

Hallazgos de mayor interés:

Los principales aportes específicos se refieren al concepto y desagregación de la calidad de la democracia, el maltrato al ciudadano y la vida cotidiana de la gente en el barrio, sus organizaciones, etc.

También resultan de particular interés las relaciones que se logró establecer entre el concepto de calidad de la democracia y las características de la población. Por ejemplo, a menor ingreso, la noción de calidad de la democracia está más asociada a las cualidades del liderazgo político y a ciertos resultados concretos en materia de bienestar social y políticas públicas. A mayor ingreso, la calidad de la democracia está más asociada a la calidad de las reglas del juego político.

Documentos disponibles en la página web:

Formulario de encuesta e informe final con los resultados.

Descripción:

Los grupos focales son un recurso -complementario o no a una encuesta- que permite organizar sesiones con pequeños grupos de ciudadanos representativos del conglomerado social, o de un segmento de éste, a efecto de profundizar en la indagación o interpretación de ciertos temas. En general, el interés radica en aplicar el instrumento a personas seleccionadas con base en criterios previamente definidos. En algunos casos, el grupo focal puede realizarse con personas que tengan conocimientos especializados (por razón de su formación o por su experiencia de vida).

Características:

Se realizaron 6 sesiones temáticas y 6 sesiones en regiones geográficas.

Sesiones temáticas:

Estas sesiones tuvieron como propósito determinar la percepción de determinados grupos de ciudadanos sobre aspectos esenciales del sistema político costarricense. Las 6 sesiones se realizaron entre el 7 y el 16 de setiembre, con la participación de líderes políticos, sociales y académicos del país, y con una duración promedio de dos horas y media cada una.

En total participaron 37 personas (12 mujeres y 25 hombres): diputados (PUSC, PLN, Fuerza Democrática), exdiputados, excandidatos a la Presidencia, exministros, funcionarios públicos de alto nivel jerárquico, abogados (autoridades de la Corte Suprema de Justicia, expresidentes del Colegio de Abogados), representantes de organizaciones de mujeres, dirigentes indígenas, antropólogos, sociólogos, politólogos, presidentes de partidos políticos, la Segunda Vicepresidenta de la República y otros⁷. En todas las sesiones hubo participantes de ambos géneros, excepto en la que trató el tema de la igualdad real de la mujer, en la cual sólo participaron mujeres.

De manera natural y espontánea, los participantes en las sesiones establecieron interrelaciones entre la mayoría de los temas. Eso se dio con más intensidad en el tema del “desencanto con la política”, presente en todas las sesiones.

Sesiones geográficas:

Se realizaron 6 sesiones de grupo para indagar entre ciudadanos y ciudadanas cómo viven los costarricenses la democracia en su experiencia cotidiana. Se exploró la convivencia en las comuni-

dades, con las organizaciones y líderes locales, con la municipalidad, etc.

Las sesiones estuvieron distribuidas de la siguiente manera: hombres y mujeres, en igual proporción, de 25 a 45 años, de cualquier profesión, de nivel socioeconómico medio-amplio, vecinos de San José y Cartago; Heredia y Alajuela; Pérez Zeledón; Zona Norte (San Carlos); Región Pacífico; Región Atlántica.

Créditos:

Empresa UNIMER. Directora de proyecto: Alejandra Mesén.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Cada sesión temática centró su discusión en uno de los siguientes temas, orientados por la respectiva guía: “Desencanto con la política”, “Control ciudadano de la gestión pública”, “Los grupos étnicos como parte de la unidad cívica nacional”, “Igualdad real de la mujer”, “Las contralorías de servicios públicos” y “El funcionamiento del Poder Judicial”. Los participantes en las sesiones sobre “Control ciudadano de la gestión pública” y “Funcionamiento del Poder Judicial”, espontáneamente unieron sus temas con el de desencanto político, coincidiendo en la forma en que explican este último fenómeno social, así como en sus implicaciones para el país y sus instituciones. Los grupos focales que analizaron el tema de los “Grupos étnicos como parte de la unidad cívica nacional” y el de “Igualdad Real de la Mujer” coincidieron, en general, con los otros tres citados, en lo relativo a la existencia de un desencanto político.

Los grupos focales geográficos recabaron información sobre una importante variedad de asuntos relacionados con los temas de la cultura cívica y la participación ciudadana en las organizaciones de la sociedad civil y en las políticas públicas. Permitieron establecer similitudes y diferencias locales.

Hallazgos de mayor interés:

Se recabó información valiosa sobre la discriminación a nicaragüenses, las debilidades en las prácticas de rendición de cuentas en las instituciones nacionales y locales y percepciones sobre el funcionamiento del Poder Judicial.

Documentos disponibles en la página web:

Informe final de las Sesiones Temáticas.
Informe final de las Sesiones Geográficas.

El método de los Sitios Centinela incluye la aplicación de una encuesta de hogares, entrevista a informantes clave, realización de un grupo focal y de un juicio grupal ponderado en cantones seleccionados según los resultados de un juicio grupal ponderado con miembros del equipo técnico de la Auditoría y expertos invitados.

Descripción, características e instrumentos:

Los Sitios Centinela constituyen un método de investigación aplicable en un panel de lugares seleccionados (microuniversos) según criterios y por razones precisas, de forma sistemática e informada, mediante un juicio grupal ponderado con expertos. Se basa en el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa con instrumentos diversos, tales como encuesta aleatoria en grupos de hogares, entrevistas a informantes clave y grupos focales. Permite aproximar conclusiones razonablemente objetivas y generalizables sobre temas específicos. No es un método basado en la inferencia estadística. Fue inicialmente empleado en epidemiología para el estudio rápido y efectivo de causas o condiciones de epidemias en sitios determinados, con el fin de identificar y anticipar tendencias más generales.

La Auditoría empleó esta metodología para valorar el dominio de los gobiernos locales, con un único estándar (los gobiernos locales gobiernan democráticamente) y el correspondiente conjunto de indicadores y variables (elecciones libres y limpias; escrutinio público y rendición de cuentas; participación ciudadana).

Se aplicó en 7 cantones (Puntarenas, Carrillo, Belén, Talamanca, Alajuelita, Palmares, San Pedro de Montes de Oca), seleccionados mediante criterios elaborados en un juicio grupal ponderado con expertos y miembros del equipo técnico. Los criterios de selección fueron: variación del grado de participación electoral cantonal, diferentes experiencias municipales reconocidas, diversidad de estratos sociales, niveles de desarrollo humano, niveles de organización social, gasto municipal per cápita, deserción escolar, carácter rural o urbano, rasgos étnicos distintivos y principal actividad económica. De ese conjunto de criterios se presenta, en un anexo adjunto, algunos datos cuantificables de gran relevancia.

Se visitó 3.200 hogares, se entrevistó a 141 personas entre informantes clave y autoridades municipales y se realizaron 7 grupos focales y 7 juicios grupales ponderados (uno por municipio).

Principales adaptaciones del método para la Auditoría:

La adaptación principal fue sobre los temas y elementos por observar. Un elemento adicional de importancia en este método es que supone una devolución de la información a la comunidad estudiada.

Créditos:

El juicio grupal ponderado para seleccionar los municipios por estudiar y el trabajo en los cantones seleccionados fue realizado por William Brenes y René Martorell.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Aportó información sobre el dominio y el estándar sobre gobiernos locales, trato al ciudadano, participación ciudadana y procesos electorales.

Idoneidad del método y complementación necesaria:

Los resultados obtenidos por la combinación de instrumentos de los Sitios Centinela son de gran valor, tanto así, que una de las conclusiones metodológicas de la Auditoría se refiere a la conveniencia y la necesidad de utilizar el método más allá del estudio de los estándares asociados a los gobiernos locales.

Hallazgos de mayor interés:

El contraste entre las percepciones de la población y las “autopercepciones” de los funcionarios y representantes a nivel local. La existencia del “clientelismo” y su relación con la calidad de la democracia en los municipios.

Disponible en página web:

Informe final sobre Sitios Centinela.

Ficha 4: Juicio grupal ponderado



Descripción:

El juicio grupal ponderado es un método para la evaluación cualitativa y la toma de decisiones, aplicable a programas que enfrentan problemas calificados como no específicos por las disciplinas relevantes. Fue originalmente diseñado para temas de salud, como esquema alternativo a los juicios clínicos de especialistas. Resulta, en tal situación, un método mejor que la conjetura de expertos, pues llega a decisiones más consistentes. Se emplea para: valorar el éxito de un proyecto existente; estimular el potencial de éxito de un programa existente; desarrollar las prioridades

que deben ser más consideradas, por los planificadores, en la formulación de un proyecto. Puede ser aplicado en procesos de evaluación de proyectos en los que las variables por considerar son independientes una de la otra y pueden ser sopesadas en tal forma que exista una relación positiva entre sus valores y el éxito del proyecto. Por ser un ejercicio usualmente realizado bajo condiciones de escasa o nula información estadística previa, las variables dependientes (los problemas que están siendo tratados) pueden no ser excluyentes entre sí y mostrar cierto grado de traslape; la selección de las variables independientes (componentes del programa) no obedece a una teoría o hipótesis previamente establecida, sino a criterios de expertos sobre los asuntos relevantes para enfrentar ciertos problemas, y las prioridades resultantes de la deliberación del grupo podrían no corresponder con los resultados de otros estudios.

En un juicio grupal ponderado los pasos son: a) identificación de las personas u organizaciones relevantes que son actores en el programa; b) reunión del panel con un moderador; c) se fija el tema, mediante una pregunta generadora; d) cada miembro del panel responde a la pregunta en forma escueta, sin argumentación ni discusión, la que se anota a vista de todos; e) una vez recopiladas las respuestas, se someten a discusión una a una, brevemente; f) mediante votación, se reduce el número de respuestas; g) se procede a aclarar las respuestas anotadas, mediante la discusión de los patrones de votación inconsistente; cuando corresponda se pueden eliminar duplicaciones o lograr una mejor clasificación; h) se valoran y seleccionan respuestas mediante la asignación de prioridades, para quedarse con unas 10 respuestas; i) se levanta la información sobre las percepciones de éxito de las respuestas, mediante una valoración de los miembros del panel; j) en pasos sucesivos, y con cálculos específicos, se llega a la selección de un conjunto pequeño de asuntos sobre los que se expresa acuerdo en cuanto a su importancia y prioridad. El sentido de este ejercicio es generar un proceso social tendiente a extraer recomendaciones y preferencias, reducir esas preferencias a unas pocas esenciales (priorizar), producir una estadística simple y significativa sobre esas prioridades y aislar las fuentes de error (Valdez, 1985).

Características:

El juicio grupal ponderado fue aplicado como uno de los métodos de los Sitios Centinela, como se indicó en la ficha 3 y, además, como una técnica para la exploración de la calidad de la vida

democrática dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Para tales efectos, se realizó un panel con 15 participantes de organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones de capacitación, asociaciones y federaciones sociales y ambientalistas).

Créditos:

René Martorell y William Brenes se encargaron de dirigir el juicio grupal ponderado.

Principales estándares con los que se relaciona:

La vida democrática en las organizaciones de la sociedad civil. El propósito central del juicio grupal ponderado fue identificar y poner de relieve las variables más significativas en las siguientes asuntos: aspectos formales: régimen electoral al interior de las organizaciones de la sociedad civil; rendición de cuentas: formas que asume, frecuencias de uso; representatividad: relación de la dirigencia con las bases; información a las bases: cómo se informa, periodicidad; protección de derechos: libertades de los agremiados; la “línea” de la organización: cómo se construye; y vida democrática en las organizaciones de la sociedad civil.

Hallazgos de mayor interés:

Fue muy significativa la valoración sobre la vida democrática en la sociedad civil.

Disponible en página web:

Informe final de Juicio Grupal Ponderado sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Métodos experimentales

Ficha 5: Ejercicios etnográficos de observación experimental



Descripción:

La etnografía usa las clásicas técnicas de acopio de información por medio de la observación (observación participante, conversación, entrevista no estructurada, fotografía y otros medios gráficos, análisis de contenido de documentos, de las historia de vida y de los testimonios). Es una metodología estrictamente cualitativa, aunque no desdeña los datos cuantitativos que aparecen. La etnografía es un ejercicio de traducción de cultura; busca dar voz directa a la población en estudio.

Características:

Mediante los ejercicios etnográficos se procuró que la ciudadanía tuviera voz directa para manifestar sus percepciones y opiniones en torno a la

democracia y su ejercicio en Costa Rica. Los experimentos aportaron información sobre 12 de las 33 aspiraciones identificadas, en algunos casos mediante varios experimentos por estándar. El fin específico fue combinar los resultados de los experimentos con los resultados de otros métodos, al apreciar las opiniones, percepciones, valores y prácticas, mitos (en el sentido antropológico de explicación de origen de un código cultural) y expectativas sobre la democracia en Costa Rica que tienen la ciudadanía y otros sectores de población que viven y trabajan en el país.

En el transcurso de los estudios se tomó nota detallada de los experimentos mediante bitácoras, grabaciones y apuntes, en su modalidad de registro de expresiones individuales o grupales. Cada experimento se realizó con varios grupos y en lugares distintos del territorio nacional, para captar diferencias y tender a cierta representatividad, sin pretender alguna representatividad estadística.

Para cada experimento se produjo un documento con la descripción del ejercicio y su correspondiente análisis, con anexos de documentos o entrevistas probatorias de los casos más excepcionales. Es importante considerar que este es un método que permite ilustrar percepciones y prácticas políticas, pero sus conclusiones no son generalizables a la población del país o de una región.

Créditos:

El antropólogo Carlos Borge planeó y desarrolló los ejercicios de observación.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Se realizaron experimentos en 12 estándares, referidos a prejuicios sociales y culturales que disminuyen la elegibilidad de candidaturas; escrutinio público del financiamiento de partidos; reglas democráticas en la vida de las organizaciones sociales; protección de los derechos y acceso a la justicia; libertad de expresión medios de comunicación y opinión pública; adquisición de ciudadanía; creencia en valores democráticos; trato degradante al ciudadano por parte de las instituciones; identificación con una unidad cívica nacional.

Algunos ejemplos de observaciones experimentales:

- Se muestra fotos uniformes de personas de distinto fenotipo (“cartagos”, nicaragüenses, negros, indios, chinos y europeos nórdicos), sexo y ubicación social, a grupos de personas de distintas partes del país y se les consulta por quién

votarían y las razones de su decisión.

- Ante los mismos grupos se da lectura a un pequeño texto con una misma declaración política (neutral, no tendenciosa y positiva) y se pone como autor a un indio (Benjamín Mayorga), un nicaragüense (Pablo Antonio Cuadra), un político del Valle Central (Luis Fishman y Walter Muñoz) y una mujer (Margarita Penón), para escuchar y observar las reacciones de distintos grupos del país. La cartulina con el texto lleva una foto de esas personas y se le entrega una distinta a cada persona del grupo.
- Se identifica la proclividad de un medio de comunicación por un tema nacional (la línea editorial denota las simpatías de un medio sobre determinado tema) y se manda artículos y cartas a favor y en contra de dicha línea política, para registrar si se da espacio o no a estas posiciones.
- Se escribe y publica un artículo cautamente provocador sobre derechos de los negros o de los indios a una cuota de representación electoral, sobre el derecho a ser electo en un cargo público de una persona que tenga un origen claramente nicaragüense, o sobre un asunto ecológico, para registrar las reacciones del público.

Disponible en página web:

Informe final de los ejercicios de observación experimental.

Ficha 6: Observación experimental en los medios de comunicación colectiva



Descripción:

Mediante la observación no participativa y experimental en dos medios de comunicación colectiva se acopió información para el capítulo sobre la calidad democrática de la opinión pública.

Características:

Durante una semana se llevó un registro sistemático y minucioso de lo que sucede en la redacción y en el equipo periodístico de un medio de comunicación. Aceptaron participar en el ejercicio los diarios *La Nación* y *Al Día*. Se observó específicamente la participación de la ciudadanía en el proceso de recolección de la información y el seguimiento que los medios brindan a las noticias; la calidad de las respuestas que las fuentes informativas brindan a los periodistas (transparencia), particularmente en el

caso de las fuentes nacionales; el ambiente de trabajo en los medios de comunicación, incluyendo la iniciativa periodística, la eficacia para el abordaje, cómo se seleccionan temas para elaborar una noticia, etc.

Para esto se elaboró un protocolo para la observación y criterios para la sistematización, tabulación y presentación de los datos recabados. Se trabajó con bitácoras minuciosas (tiempo, lugar, circunstancias, perfil del personaje y otros hechos y detalles que sucedan). Para cada ejercicio se preparó un informe final con el análisis general de los resultados, el estándar y el indicador considerados, descripción y análisis de lo observado, anexos con documentos relevantes, entrevistas y otros materiales complementarios, así como una valoración general sobre cada indicador y aspiración evaluados.

Los principales instrumentos para el análisis fueron: bitácora general; mapeo del funcionamiento normal de la redacción; entrevista con los directores de medios; entrevista privada con cada uno de los periodistas; bitácora especializada de asistencia a reunión de editores; formularios que los periodistas debían llenar diariamente; hoja de tips; hoja de fuentes de información.

Créditos:

Marjorie Ross se encargó del diseño de instrumentos y de realizar las observaciones en los dos medios de comunicación colectiva.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Escrutinio de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva.

Hallazgos de mayor interés:

Se pudo recabar información precisa sobre la participación de las personas en la elaboración de las noticias, las limitaciones del marco legal para el ejercicio del periodismo y la relación entre medios, sectores políticos y empresas publicitarias.

Disponible en página web:

Informe final de Observación Experimental en medios de comunicación colectiva.

Métodos interpretativos

Ficha 7:

Ponencias especializadas



Descripción:

La Auditoría contó con 10 ponencias especializadas. Las ponencias son estudios sobre temas puntuales, la mayoría abordados con una perspectiva

CUADRO 1A.3

Ponencias especializadas contratadas

| Autor | Tema |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Víctor Ramírez | Empleo de prejuicios en campañas electorales. |
| Jorge Quesada | Fuentes información política. |
| Saúl Weisleder | Financiamiento de los partidos políticos. |
| Fabián Volio | Medios de protección de derechos civiles y políticos. |
| Ivonne Jiménez | Medios comunicación colectiva. |
| Ronny Rodríguez | Funcionamiento democrático del Poder Legislativo. |
| Manrique Jiménez | Competencias de poderes y conflictos interorgánicos. |
| Roberto Vargas | Ejercicio del periodismo y libertad de expresión. |
| Epsy Campbell | Protección equitativa y eficaz de los derechos de grupos étnicos y de género. |
| Laura Arguedas | Estudio sobre el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil. |

disciplinaria no jurídica (por ejemplo, política, sociológica, estadística o de psicología social). Combinan el análisis con la recopilación de información de fuentes primarias y secundarias de investigación.

Características:

Responden a la idea de asignar la tarea de investigación y análisis a una persona, que tiene amplia libertad para desarrollar el trabajo, incluyendo la red de colaboradores. En 4 casos las ponencias trataron sobre un solo indicador; las 6 restantes investigaron temas relacionados con varios indicadores (entre 3 y 7 indicadores).

Principales estándares sobre los que aporta información:

Las 10 ponencias especializadas se relacionan con 33 indicadores, asociados a 10 estándares.

Hallazgos de mayor interés:

Mediante algunas ponencias fue posible estudiar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y el de los medios de comunicación colectiva en Costa Rica. En este último tema resulta interesante la información sobre la relación entre medios de comunicación y agencias publicitarias.

Documentos disponibles en página web:

Todas las ponencias especializadas.

Ficha 8:

Investigaciones temáticas



Descripción:

La Auditoría realizó 4 investigaciones temáticas. Éstas son estudios complejos y de mayor

profundidad que las ponencias especializadas, sobre varios estándares e indicadores previamente agrupados en temas generales. Estos trabajos implicaron la recopilación y procesamiento de una diversidad de fuentes de información secundaria (encuestas de opinión, registros administrativos) y terciaria (otras investigaciones).

Créditos:

Según se resume en cuadro anterior.

Principales estándares sobre los que aporta información:

Las investigaciones temáticas aportaron información novedosa, sustancial y crítica sobre las buenas y malas prácticas del ejercicio democrático en los temas seleccionados. Los temas son los siguientes:

1. “Rendición de cuentas y representación responsable”. Trata 15 indicadores relacionados con temas clave en el ámbito de la representación con rendición de cuentas.
2. “Democracia local”. Trata 14 indicadores relacionados con la vivencia democrática y la representación en el ámbito municipal.
3. “Trato ciudadano”. Trata 20 indicadores relacionados con la civilidad y el pluralismo político.
4. “Identidad común con la nacionalidad costarricense (unidad cívica nacional)”. Trata 10 indicadores relacionados con la tolerancia, el pluralismo y la pertenencia a la nacionalidad costarricense.

En total, 37 indicadores correspondientes a 16 estándares fueron abordados por alguna de las investigaciones temáticas.

Hallazgos de mayor interés:

Vía ejemplificación puede destacarse el tipo de aporte de las investigaciones temáticas: por una

CUADRO 1A.4

| Investigaciones temáticas contratadas | |
|----------------------------------------------|------------------------------------------|
| Autor | Tema |
| Hugo A. Muñoz | Rendición de cuentas. |
| Roy Rivera | Democracia a nivel local. |
| Max Esquivel y Juany Guzmán | Trato de las instituciones al ciudadano. |
| Rodolfo Cerdas | Unidad cívica nacional. |

parte, la distinción entre una unidad nacional incluyente, originada en valores cívicos, y otra, de carácter excluyente, basada en una supuesta homogeneidad étnica; por otra parte, el trato al ciudadano dispensado en las instituciones públicas como un tema propio de la calidad de la democracia, abordado mediante el estudio de quejas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes de la República.

Disponible en página web:

Todas las investigaciones temáticas.

Ficha 9: Análisis jurídicos



Descripción:

Se trata de análisis técnico-jurídicos especializados, sobre temas específicos, que estudian el derecho (como hecho, como norma y como valor). Los informes son documentos cortos que contienen una opinión legal sobre un tema. Estos análisis fueron colaboraciones gratuitas.

Documentos disponibles en página web:

Documentos citados en el cuadro 1A.5.

Recolección documental

La recopilación documental incluye el acopio de información proveniente de fuentes primarias (registros administrativos) y secundarias, sean textos o datos estadísticos. Este esfuerzo fue muy importante dentro del trabajo de campo, pues en el caso de los registros administrativos permitió acopiar información relacionada con 50 indicadores pertenecientes 28 de los estándares de la Auditoría. La recopilación bibliográfica allegó estudios relacionados con 64 indicadores correspondientes a 25 estándares.

Ficha 10: Registros administrativos



Descripción:

Los registros administrativos contienen la información, generalmente sistematizada y corroborada, que las instituciones públicas y privadas generan sobre sus actividades; por ejemplo, casos tramitados, eficiencia y resoluciones emitidas. Los registros administrativos sirvieron como referencia para los paneles de expertos y dieron fundamento empírico sistemático a los métodos interpretativos (cuadro 1A.6).

La compilación de los registros administrativos se efectuó mediante dos procedimientos

CUADRO 1A.5
Análisis jurídicos realizados

| Autor | Tema |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fernando Castillo | Información sobre financiamiento público a los partidos políticos. |
| Hugo A. Muñoz | Protección de derechos: acceso a medios jurídicamente establecidos. |
| Laura Chinchilla | Protección de derechos: acceso igualitario a la justicia e independencia del Poder Judicial. |
| Fernando Guier | Medios de comunicación colectiva y normativa legal. |
| Sergio Vinocour | Delitos de cuello blanco y acceso a medios para combatir la corrupción. |
| Aldo Milano | Trasgresión a las normas que rigen la prestación de los servicios públicos. |
| Fernando Castillo | Mecanismos para la participación ciudadana en la formación de políticas públicas. |
| José Manuel Núñez | Legislación en materia de participación ciudadana. |
| Ronny Rodríguez | Financiamiento de partidos políticos. |
| Ana Virginia Calzada | Rendición de cuentas y recurso de amparo en políticas públicas. |
| Rocío Cerdas | Libertad de expresión de los diputados en el proceso legislativo |
| Francisco Dall'Anesse | Sujeción a la ley de representantes, funcionarios de confianza y servidores públicos. |
| Jaime Ordóñez | Reserva de ley y ámbito de los decretos ejecutivos. |
| Magda Inés Rojas | Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo. |
| Jorge Calderón | Relaciones entre el Ejecutivo y Asamblea Legislativa. |
| Maruja Chacón | Campañas electorales y protección de derechos. |
| Hugo A. Muñoz | Políticas públicas. |
| Roxana Arroyo | Protección jurídica de los derechos de las mujeres. |
| Lena White | Protección jurídica a grupos étnicos y de género. |
| Rubén Chacón | La protección de los derechos de los indígenas. |
| Rodrigo A. Carazo | Protección jurídica a los derechos de las minorías étnicas. |

CUADRO 1A.6
Principales registros administrativos empleados

| Fuente | Tipo de registro o base de datos |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Casa Presidencial | Archivo de decretos ejecutivos. |
| Asamblea Legislativa | Estadísticas legislativas. |
| Poder Judicial | Estadísticas judiciales. |
| Tribunal Supremo de Elecciones | Registro de denuncias por irregularidades electorales. |
| Defensoría de los Habitantes | Base de datos de quejas de los habitantes. |
| Sala Constitucional | Base de datos de votos por sentencia y derecho afectado. |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Registro de organizaciones sociales. |
| Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) | Registro de organizaciones comunales. |
| Registro Nacional | Registro de asociaciones civiles. |
| Dirección General de Servicio Civil | Registros de empleo público. |
| Partidos políticos | Registro de asambleas, normas y procedimientos. |
| Medios de comunicación colectiva | Bases de datos de noticias de <i>Al Día</i> y <i>La Nación</i> . |

complementarios. En el primero, la compilación se hizo como parte de un estudio sobre un tema específico (v.gr. una ponencia especializada, una investigación temática); en el segundo, la compilación se realizó como un estudio independiente, orientado a identificar, verificar y valorar información de interés para los propósitos de la Auditoría.

Créditos:

Personal del equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación (Elisa Sánchez, Alberto López, Rosslyn Jiménez, Vera Brenes y Evelyn Villarreal) tuvo a su cargo la recopilación de información.

Erick Jiménez y Angélica Chinchilla levantaron la información del Registro Nacional sobre asociaciones y Laura Arguedas la de sociedad civil.

Estos registros administrativos se encuentran disponibles en las oficinas del Proyecto Estado de la Nación, en la modalidad de hoja electrónica.

Documentos disponibles en página web:

Registro reprocesado de organizaciones de la sociedad civil.

Ficha 11: Recopilación bibliográfica y de estudios previos

01 OTRAS
INVESTIGACIONES

Descripción:

El trabajo de campo recopiló una bibliografía muy amplia de las publicaciones relacionadas con los temas de la Auditoría, tanto de autores costarricenses como de extranjeros; en total se reunió cerca de 1.500 fichas debidamente levantadas. La bibliografía se sistematizó mediante una base de datos especializada, Thesaurus, que incluye referencia a videocintas, casetes y sitios en internet.

Las fuentes de las que se extrajo la información son bibliotecas públicas ubicadas en:

- Las cuatro universidades públicas, incluyendo todos sus centros regionales.
- La Corte Suprema de Justicia.
- La Asamblea Legislativa.
- La Biblioteca Nacional.
- Archivos Nacionales.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- El Centro de Documentación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bibliotecas en el exterior (por ejemplo, Universidad de Texas en Austin y la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos).

Créditos:

Lucrecia Molina, bibliotecaria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La base de datos se encuentra disponible en las oficinas del Proyecto Estado de la Nación.

Proceso de evaluación

Por proceso de evaluación se entiende el modelo, las normas, los criterios y los procedimientos que paneles de evaluadores especializados emplearon, en su condición de expertos, para evaluar el grado de cumplimiento de las aspiraciones democráticas -o estándares de alta calidad- en temas específicos de la vida política del país, con base en la información recopilada durante el trabajo de campo. Este proceso de evaluación tomó como referencia la propuesta original de ejecución de la Auditoría ciudadana (Gutiérrez y Vargas-Cullell, 1998).

El planteamiento original del modelo de evaluación puede ser consultado en la página web www.estadonacion.nu.or. En general, el proceso de evaluación respondió a este planteamiento pero, como ocurre con cualquier propuesta metodológica, en la práctica fue necesario efectuar ciertas modificaciones para ajustarlo a la disponibilidad real de tiempo, recursos financieros y humanos. En esta sección se sintetiza los principales contenidos del modelo de evaluación, se describe las modificaciones al planteamiento original y las razones que originaron tales cambios. Cabe advertir que el detalle de las valoraciones, críticas y sugerencias formuladas por cada uno de los 10 paneles de evaluación se presenta en los capítulos correspondientes, en la tercera parte de este informe.

Introducción

La evaluación de los hallazgos del trabajo de campo fue la última fase en la ejecución de la Auditoría ciudadana (véase el Prólogo de este informe). Se basó en un modelo con referencia a criterios, pues lo que interesó fue valorar el desempeño del país en áreas específicas de su vida política, de acuerdo con ciertos estándares de calidad democrática previamente definidos por el Consejo Consultivo de la Auditoría⁸.

El proceso comprendió dos actividades: por una parte, la desagregación analítica de los estándares (un movimiento de lo general a lo específico), con el fin de establecer criterios claros para la evaluación de los resultados; y, por otra, un proceso de agregación de las valoraciones de las y los expertos evaluadores para poder arribar a juicios globales sobre los estándares (es decir, un movimiento de lo específico a lo general). La desagregación analítica de los estándares de alta calidad democrática implicó la definición de variables, indicadores y condiciones de evaluación, y proporcionó

Proceso de agregación y desagregación de la Auditoría



RECUADRO 1A.1

Naturaleza de la evaluación de la Auditoría ciudadana

En su sentido más básico, la Auditoría es una deliberación (conversación, diálogo) entre ciudadanos sobre la democracia costarricense. Ciertamente, es una deliberación que se atiene a reglas formales para arribar a un fin específico: emitir una opinión informada sobre la calidad de la democracia, con repercusiones en el debate de los asuntos públicos del país. Se trata de un diálogo altamente formalizado. Mediante estas reglas formales se tiene acceso a una información común y se establece las condiciones y criterios para la evaluación, con el propósito de facilitar el diálogo y garantizar la máxima precisión posible en el significado de las calificaciones y de los acuerdos y desacuerdos entre los evaluadores. Esto hace distinta a la Auditoría de una conversación casual. Pero no por ello deja de ser una deliberación. Y este reconocimiento es muy importante para entender el alcance y limitación de los juicios evaluativos que realiza la Auditoría ciudadana. En primer lugar, la evaluación sobre la calidad democrática se ajusta a los indicadores, las preguntas de evaluación y los estándares definidos. No puede extrapolarse a otros temas que no fueron cubiertos por las investigaciones. En segundo lugar, las "notas" son juicios intersubjetivos, es decir, criterios elaborados en común por dos o más personas luego de revisar cierta

información, y no son calificaciones objetivas e irreversibles sobre la democracia costarricense. Finalmente, es evidente que paneles de investigación integrados de diferente manera podrían arribar a conclusiones distintas, incluso después de examinar la misma información. El cuidado por conformar paneles con un equilibrio de personas de diversos sectores sociales y políticos procuró minimizar los sesgos a favor de una u otra corriente de pensamiento, pero no contrarresta esa situación. Que paneles distintos puedan arribar a conclusiones distintas es un hecho cierto e inevitable, pero no sólo para una Auditoría ciudadana. Lo mismo ocurre con las percepciones y juicios de las personas, o con los estudios científicos sobre procesos sociales. No podría evitarse este riesgo aún cuando en una evaluación participaran todos los habitantes del país.

¿Qué aportan, entonces, los juicios evaluativos de los paneles? Mucho. Son juicios informados sobre temas relevantes para la democracia costarricense; indagan más allá de los prejuicios sobre esta democracia; constituyen una nueva forma de deliberación pública; tienden puentes entre ciudadanos de diversa procedencia social y política; estimulan el debate crítico y respetuoso y ayudan a desarrollar una nueva práctica de participación en los asuntos públicos y de petición de cuentas.

los criterios de evaluación a las y los expertos. Para la agregación de sus calificaciones, se diseñó una escala de evaluación ordinal de cinco grados para calificar el grado de cumplimiento percibido de un estándar y un método que permite sumar resultados, desde los indicadores hasta los estándares. Se formó 10 paneles de evaluación, cada uno integrado por al menos 3 personas y a cargo de un tema específico⁹.

En el diseño original de la fase de evaluación de la Auditoría se planteó la participación de tres instancias en el proceso: el equipo técnico, los paneles de evaluación y una junta consultiva cuya función sería resolver consultas de los evaluadores, sustituir panelistas en caso de renuncia y, en general, tomar decisiones sobre la marcha de la evaluación. En la práctica, esta junta consultiva no operó y el equipo técnico asumió esas funciones¹⁰.

Modelo de evaluación

El modelo de evaluación de la Auditoría contiene la especificación de un conjunto de reglas y criterios comunes para todos los paneles evaluadores. Su propósito fue asegurar que las calificaciones individuales y colectivas de los expertos sobre la calidad democrática se establecieran como resultado de procesos similares y mediante la aplicación de escalas comunes de evaluación. Estas calificaciones son valoraciones sobre cuán cercana o lejana se encuentra la vida democrática en Costa Rica en relación con un horizonte de buenas prácticas (USCD). Como se señaló en el Prólogo, el USCD, formado por 33 estándares o aspiraciones

de alta calidad democrática y su desagregación en 138 variables, fue aprobado por el Consejo Consultivo de la Auditoría en agosto de 1998, luego de un proceso de consulta y discusión¹¹.

Es importante reiterar que el punto de partida de la evaluación fueron los estándares o aspiraciones democráticas. Los estándares son los criterios para evaluar la vida democrática. De acuerdo con la International Organization for Standardization (ISO) un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). En síntesis, un estándar es un acuerdo documentado sobre una buena práctica democrática que, de existir en Costa Rica, permitiría afirmar que en el país existe una alta calidad democrática en esa materia.

En la evaluación, así como en la investigación, la identificación de las variables fue el primer paso para la evaluación de los estándares. Una variable es un componente o atributo de una aspiración democrática, definido como tal por el Consejo Consultivo. En la Auditoría existen variables unidimensionales y multidimensionales. Una variable es unidimensional cuando mide una sola característica, y multidimensional cuando mide dos o más características. Cada dimensión de una variable fue medida por un indicador distinto. Así, las 138 variables fueron desagregadas en 240 indicadores.

Para efectos de la evaluación de la calidad democrática, la desagregación analítica de cada uno

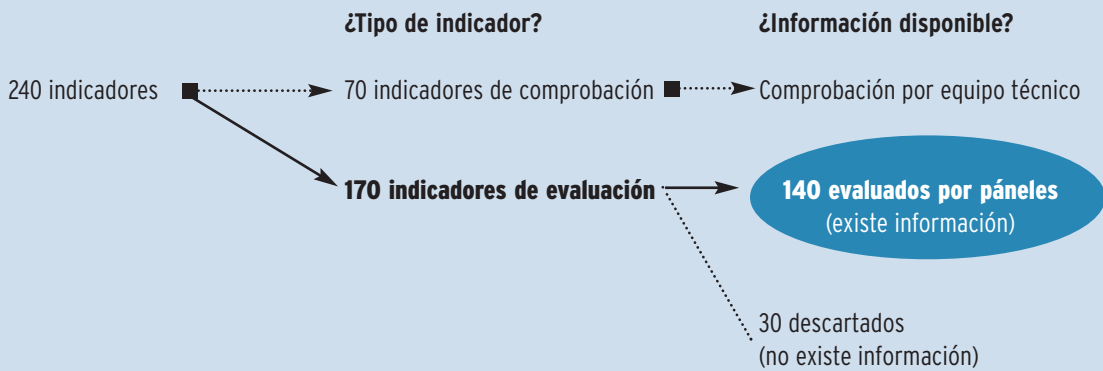
CUADRO 1A.7

Ejemplos de un indicador de comprobación y un indicador de evaluación

| Tipo de indicador | Nombre del indicador | Definición | Tipo de valoración |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comprobación | Existencia de mecanismos de consulta pública en la aprobación del gasto público | Los procedimientos establecidos para la aprobación del gasto público por las instancias respectivas incluyen un plazo definido para la convocatoria y realización de audiencias públicas con expertos, interesados y público en general, para manifestarse sobre las iniciativas. | No se cumple: revisión de la legislación y el Reglamento de la Asamblea Legislativa |
| Evaluación | Ejercicio de censura por parte de medios de comunicación colectiva | Los medios de comunicación colectiva se abstienen de ejercer censura previa sobre las manifestaciones de las personas que recurren a ellos o son entrevistados por ellos. | Mayoría del panel: cumplimiento general Minoría del panel: cumplimiento medio Con base en el trabajo de campo. |

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

Indicadores de comprobación, de evaluación e indicadores descartados



FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

de los niveles de análisis antes citados (estándares, variables e indicadores) implicó tres pasos: agrupación de estándares en dominios temáticos, transformación de las variables en preguntas de evaluación y, finalmente, la definición de los indicadores y su especificación en condiciones de evaluación.

Las preguntas de evaluación

En la evaluación, las variables fueron convertidas en preguntas. Estas preguntas son las interrogantes que los expertos debían calificar, una especie de guión de evaluación. La mayoría de los paneles debió contestar entre 10 y 16 preguntas, excepto en los temas de la calidad democrática de la administración de la justicia, de la opinión pública y de los gobiernos locales. En los dos primeros casos, cada panel debió responder una cantidad superior de preguntas; en el último, sólo 4.

La redacción de las preguntas fue, por lo general, fiel al texto aprobado por el Consejo Consultivo como desagregación del estándar. Sin embargo, hubo tres tipos de modificaciones que conviene señalar:

- Modificaciones de estilo para contar con preguntas claramente redactadas. En estos casos, no se alteró el sentido original.
- Modificaciones de fondo, cuando una revisión cuidadosa detectó imprecisiones o errores evidentes en el texto original, que no habían sido advertidos. En estos casos, el equipo técnico eliminó el error, o enmendó la imprecisión tomando como referencia el texto del estándar y procurando una reformulación apegada al sentido del estándar. Cabe señalar que 10 de las 138 variables estaban en esa situación.

- Eliminación de la variable cuando, al ser transformada en pregunta de evaluación, el equipo técnico determinó que era redundante; 3 variables de las 138 tenían esa condición.

Especificación de los indicadores de evaluación

Cada uno de los 240 indicadores fue enunciado y definido. El objetivo fue proporcionar a los evaluadores códigos de entendimiento comunes y

RECUADRO 1A.2

Ejemplo de las piezas de información disponibles para un indicador

El indicador de “elecciones municipales limpias” tenía 4 piezas de información provenientes de 4 métodos distintos:

- Número de denuncias por fraude electoral o irregularidades presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones (registros administrativos).
- Número de quejas planteadas ante los medios de comunicación colectiva por fraude electoral o irregularidades (registros administrativos).
- Porcentaje de personas que creen que las elecciones en Costa Rica son limpias (encuesta nacional).
- Percepciones de grupos focales sobre la limpieza de los comicios (grupos focales).

En estos casos, el equipo técnico identificó, ordenó y aseguró que las y los evaluadores recibiesen todas estas piezas de información como parte del material de evaluación.

precisos para la revisión del material empírico y su evaluación posterior. Esta minuciosa labor requirió rondas sucesivas de discusión crítica dentro del equipo técnico, con el fin de asegurar que la definición de cada indicador fuese lo más clara posible, consistente con la pregunta de evaluación y coherente con las definiciones de otros indicadores similares.

Los indicadores fueron clasificados en dos grupos. El primero fue denominado “indicadores de comprobación”, pues incluye los indicadores que refieren a la existencia o no de una característica deseable y no al grado (o manera) en que ésta existe. En estos casos no es necesaria la evaluación de un panel de expertos, pues basta la comprobación de su existencia (o inexistencia) para examinar cómo se comporta el indicador. El desempeño del país en los temas referidos por indicadores de comprobación fue verificado por el equipo técnico de la Auditoría.

El segundo grupo fue denominado “indicadores de evaluación”, pues incluye todos los indicadores que refieren al grado (o manera) en que una característica deseable existe en Costa Rica. Estos

fueron los indicadores sometidos a la valoración de los paneles de expertos.

El siguiente paso fue examinar la información disponible para cada indicador. Esta revisión permitió determinar que, para ciertos indicadores, no existía información o que ésta no se relacionaba directamente con el tema. En estos casos, el equipo técnico realizó un último esfuerzo de búsqueda e identificación de información para subsanar vacíos. Concluido este trabajo, se cotejó de nuevo la información con los indicadores y se descartó aquellos indicadores sin información (cuadro 1A.7).

CUADRO 1A.9

Representación sintética del proceso de desagregación analítica para la etapa de evaluación



FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

RECUADRO 1A.3

Problemas prácticos con los indicadores y condiciones de evaluación

A lo largo del proceso de evaluación de la Auditoría, los paneles detectaron problemas con ciertos indicadores y condiciones de evaluación. La especificación de 210 indicadores y de más de 450 condiciones de evaluación se realizó en un período muy corto, debido a los apremiantes plazos del cronograma de trabajo. Ello impidió que se realizara un debido proceso de verificación de la consistencia y confiabilidad de los indicadores y las condiciones con grupos de expertos. En dos paneles, el de cultura cívica y el de opinión pública, las y los evaluadores fueron especialmente críticos a este respecto. Por otra parte, en todos los paneles hubo debates, más o menos prolongados, sobre la jerarquía de las fuentes de información.

En los capítulos del informe se consigna los casos en que los evaluadores formularon críticas metodológicas. El hecho de que el modelo de evaluación fuese definido cuando ya había avanzado el proceso de ejecución de la Auditoría contribuyó al surgimiento de problemas de consistencia de los indicadores y las condiciones de evaluación. Es necesario reconocer que, por ser esta una primera experiencia de exploración de la calidad democrática, al inicio no se tenía una idea precisa sobre la complejidad metodológica y técnica de una evaluación participativa. La principal lección aprendida es que, en una próxima experiencia, la especificación del modelo de evaluación debe realizarse desde el principio, junto con el diseño del trabajo de campo.

Finalmente, la decisión de no jerarquizar *a priori* las fuentes de información y dejar esta discusión como una tarea propia del panel ciertamente generó debates sobre su pertinencia, pero, en general, facilitó la discusión de los temas sustantivos entre las y los evaluadores. De esta manera ellos tuvieron que crear criterios de interpretación comunes (cuando fue posible), en vez de limitarse a aplicar criterios previamente establecidos.

Escala de evaluación aplicada por los paneles de evaluadores

| Escala | Categoría | Definición |
|--------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | Cumplimiento pleno | En el indicador bajo examen se cumple plenamente la aspiración de alta calidad democrática y no se detecta problemas. |
| 4 | Cumplimiento general | En el indicador bajo examen se cumplen en general la aspiración de alta calidad democrática; se detecta problemas, pero éstos tienen una importancia secundaria. |
| 3 | Cumplimiento medio | En el indicador bajo examen existe un balance de logros e incumplimientos que crean una equidistancia entre el cumplimiento pleno y un incumplimiento severo. |
| 2 | Incumplimiento general | En el indicador bajo examen se incumple en general la aspiración de alta calidad democrática; se detecta logros, pero éstos tienen una importancia secundaria. |
| 1 | Incumplimiento severo o frontera crítica | En el indicador bajo examen se incumple severamente la aspiración de alta calidad democrática y no se detecta logros. |

Nota: el nombre de las categorías es ligeramente distinto al consignado en el modelo original de evaluación. Sin embargo, no cambió el tipo de escala ni la definición de cada categoría.

FUENTE: ADAPTADO DE PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

Medición del desempeño de los indicadores: las condiciones de evaluación

La revisión de la información disponible para cada indicador arrojó que, en muchos casos, existía material proveniente de distintos métodos de investigación. Cada fuente ofrecía datos distintos, que no podían ser sumados u ordenados por medio de una jerarquía *a priori* sin recurrir a supuestos difíciles de defender (recuadro 1A.2). En ningún caso se supuso que una percepción era más (o menos) importante que una denuncia ante el Tribunal Supremo de Elecciones, o que una queja ante un medio de comunicación, pues se carecía de un fundamento teórico para hacerlo. La jerarquización de la información fue, precisamente, parte de las discusiones de los paneles de expertos a la hora de formular sus calificaciones.

“No hay manera de cruzar o combinar los criterios subjetivos y objetivos de forma que sean mutuamente armónicos e intersubjetivamente unívocos. Imponer sólo criterios objetivos sería claramente paternalista. Por el otro lado, aceptar sólo criterios subjetivos es prohibirse examinar y criticar cómo las preferencias reveladas (de las personas) pueden ser causadas por un bajo

desarrollo humano y por una ciudadanía de baja intensidad. No podemos, entonces, dejar de adoptar ambos criterios” (O’Donnell, 2000).

El procedimiento fue, primero, identificar las fuentes de información y, luego, suponer que la información que cada una arrojaba era independiente. Independiente significa que cada pieza o “celda” de información observada por alguno de los métodos de investigación era valorada por aparte y en relación consigo misma. Esta, la unidad máxima de desagregación, fue denominada “condición de evaluación”. Cada indicador fue medido por dos o más condiciones de evaluación (el rango osciló entre 2 y 5). En total se especificó más de 450 condiciones de evaluación.

Con la definición de las condiciones de evaluación se concluyó el proceso de desagregación analítica de los estándares. Las y los evaluadores tuvieron así un “puente” que conectaba cada parte de información con un indicador, pregunta de evaluación y aspiración o estándar democrático. Esta desagregación es, por así decirlo, el mapa de los vasos comunicantes entre los procesos de investigación y evaluación de la Auditoría ciudadana (cuadro 1A.8).

Razones por las que se varió la función del juicio con base en criterios definidos durante la fase final de la evaluación

En el modelo original de evaluación se estipulaba que, durante la fase colectiva de trabajo, las y los evaluadores revisaban el juicio compartido “para asegurar la correcta aplicación de las condiciones de evaluación” antes de iniciar la discusión tendiente, de ser posible, a arribar a un juicio de experto consensual. En la práctica se aplicó un procedimiento distinto. En la fase colectiva no se revisó la calificación de los juicios compartidos, sino que, con base en los resultados de las calificaciones individuales de experto, la discusión se desarrolló sobre los indicadores en los que no existía acuerdo, con el fin de arribar a un juicio colectivo de experto.

Las razones que justificaron esta modificación fueron las siguientes:

- La revisión de los juicios compartidos era un proceso lento, engorroso e implicaba una inversión de tiempo considerable de las y los evaluadores. Era reabrir el proceso desde el inicio.
- La parte pendiente era la revisión de los desacuerdos, para determinar si éstos obedecían a diferencias profundas e insalvables de criterio, o a matices subsanales. Era allí donde debía concentrarse la discusión.
- La función principal del juicio compartido había sido establecer un terreno común de evaluación, cosa que sí hizo, y servir de guía para la lectura de los hallazgos del trabajo de campo. Aplicar el juicio compartido en etapas posteriores era encasillar a las y los evaluadores y reducirlos a verificadores del cumplimiento de las condiciones de evaluación definidas por el equipo técnico. Ello significaba desaprovechar su conocimiento experto.
- La opción escogida fue pedir a las y los evaluadores comentarios críticos sobre el juicio compartido, o aclaraciones a comentarios escritos por ellos en los cuadernos de evaluación.

La calificación de la calidad democrática

Escala de evaluación

Las y los evaluadores aplicaron una escala ordinal de 5 grados en los juicios que emitieron. En todos los casos, la escala respondió a la siguiente pregunta: ¿se cumple con el estándar de alta calidad democrática en el indicador bajo examen? Las 5 categorías

definidas para responder esta interrogante corresponden a una escala de Lickert (cuadro 1A.9).

Tipos de valoración

El proceso de valoración de los hallazgos del trabajo, con base en la escala mencionada, comprendió dos tipos de juicio por parte de los evaluadores. El primero fue el juicio con base en **criterios predefinidos** (o juicio compartido). Se realizó a partir de una especificación de las condiciones de evaluación formuladas por el equipo técnico, comunes a todos los evaluadores y expresamente aceptadas por ellos. Las personas asignaron una calificación ciñéndose a los criterios y normas entregadas. En este caso, su labor evaluadora se caracterizó por la lectura y verificación de la información recibida y su ubicación dentro de la escala que le fue entregada. El punto de partida fue la valoración de cada una de las condiciones de evaluación establecidas para un indicador y, luego, la aplicación de un método simple de agregación de puntaje para establecer una calificación por indicador¹². El segundo tipo de juicio fue el **juicio de experto** y se realizó con base en los conocimientos y percepciones de cada evaluador. Aquí la persona tuvo libertad para especificar sus criterios y asignar una calificación que podía o no ser concordante con la del juicio compartido. En síntesis, en la valoración los expertos aplicaron el juicio compartido y el de experto.

En el planteamiento original del modelo de evaluación se indicaba que el juicio con base en criterios definidos, o juicio compartido, era “la base principal de la evaluación de la vida democrática” y que el juicio de expertos tenía “una función complementaria al juicio compartido; puede modificarlo pero no anularlo completamente” (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Para expresar la calificación total otorgada por un evaluador en un indicador, se aplicó una fórmula que dio más peso al juicio compartido que al juicio de experto, de manera que para modificar sustancialmente la calificación del juicio compartido, el evaluador debía expresar una importante discrepancia en su juicio de experto¹³. Esta fórmula de agregación fue conocida por los evaluadores en la sesión de inducción, pero le correspondió al equipo técnico aplicarla:

$$CF = JC + (JC-JE) / 3$$

donde JC = calificación obtenida en el juicio compartido; JE = calificación obtenida en el juicio de experto y CF = calificación final de evaluador. El resultado se redondea al número entero más cercano.

El proceso seguido fue un tanto distinto. Este método de agregación se aplicó a todas las calificaciones individuales de los evaluadores; ello permitió

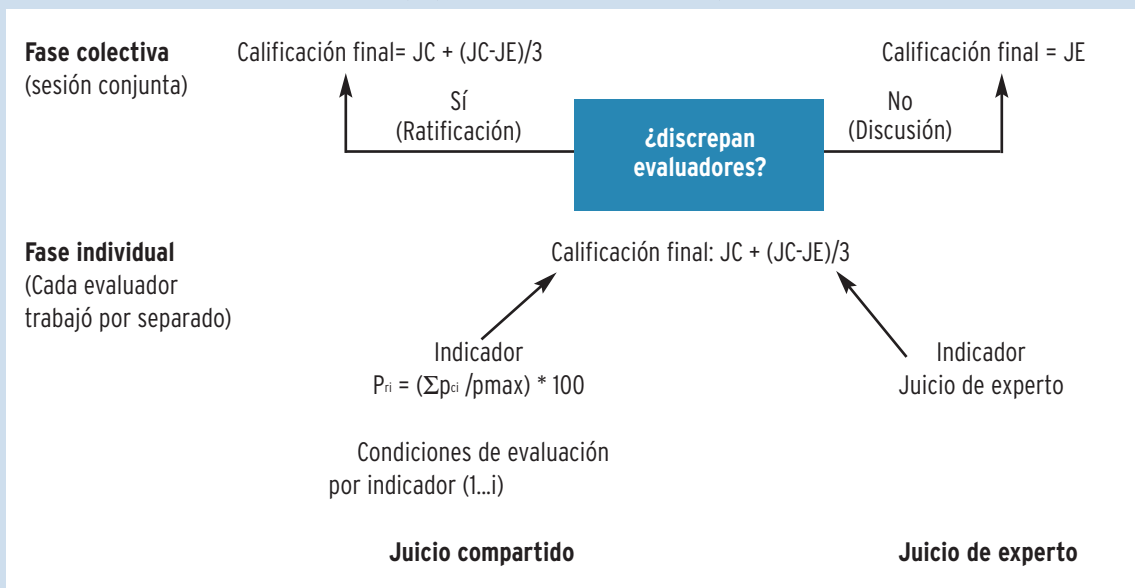
Procedimiento analítico y metodológico de la evaluación

Agregación de resultados por el equipo técnico

Aspiración democrática
 $Prad = \sum Pre/E$

Pregunta de evaluación
 $Pre = \sum Pri/l$

Evaluadores y equipo técnico: evaluación por indicador (Pri)



FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

compararlas entre sí, pues todas las personas habían aplicado los mismos criterios y escalas de evaluación. Sin embargo, contra lo previsto, en la fase de trabajo colectivo del panel, el único juicio aplicado fue el juicio de experto (recuadro 1A.4). La razón principal fue una reevaluación del alcance y la pertinencia del juicio compartido en la última fase de la evaluación.

Los desacuerdos entre panelistas

Los acuerdos y desacuerdos entre las y los panelistas sobre la calificación de un indicador eran resultados igualmente importantes para la Auditoría. Por ello, a las y los panelistas se les reiteró la solicitud de que no forzaran “consensos” o negociaran calificaciones cruzadas (aceptar una calificación desfavorable en un asunto, para lograr de los demás una calificación favorable en otro).

En el informe final se consigna escrupulosamente los casos en que la calificación grupal fue

producto de calificaciones discrepantes. Además, se insertó recuadros de texto en los cuales se resumen los motivos y razonamientos relacionados con esas discrepancias.

Agregación de calificaciones

La evaluación procedió en un sentido contrario al proceso de desagregación analítica descrito en una sección anterior. En efecto, dentro de cada dominio temático, los evaluadores valoraron cada uno de los indicadores. Luego, mediante un sencillo procedimiento aritmético, el equipo técnico agregó los resultados en cada pregunta de evaluación y, finalmente, en cada aspiración democrática. La base del proceso de evaluación fue, entonces, la valoración de los indicadores y no el estándar democrático. Se trató de una calificación modular: una vez valorados los indicadores, las personas no tuvieron que realizar nuevas rondas de calificación de las preguntas de evaluación y los

estándares democráticos. El equipo técnico sumó los resultados obtenidos en el nivel más bajo de la escalera de abstracción. El procedimiento analítico seguido se presenta en forma resumida en el cuadro 1A.10. En los casos en que había desacuerdos entre los panelistas sobre la calificación de un indicador, este método de agregación permitió arribar a calificaciones grupales sobre las preguntas de evaluación y los estándares.

Fases de trabajo del proceso de evaluación

Las fases de trabajo del proceso de evaluación fueron las siguientes:

- Preparación del material de evaluación. Esta etapa comprendió la clasificación de las investigaciones

del trabajo de campo por aspiración y variable, y la elaboración de un cuaderno de evaluación con las instrucciones, indicadores y condiciones de evaluación para las y los evaluadores. De esta manera, cada experto recibió un archivo con la información de base y un cuaderno de evaluación para calificar el desempeño de los indicadores. En esta etapa, como ha sido señalado, el principal problema enfrentado fue la insuficiente verificación de la consistencia y confiabilidad de ciertos indicadores de evaluación.

- Conformación de los paneles de evaluadores. Se formaron 10 paneles de evaluadores, en los que participaron 34 personas (véase Reconocimientos). Esta etapa implicó un arduo trabajo, pues el

CUADRO 1A.12

Síntesis del proceso de evaluación

| Etapa | Cambio respecto a diseño original | Comentario | Duración original | Duración real |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|
| Preparación del material de evaluación | Ninguno | La clasificación del material hizo que su lectura fuera difícil. Poco tiempo para verificar consistencia y confiabilidad de condiciones de evaluación | No prevista | 3 meses |
| Conformación de instancias | No se formó la junta consultiva | | No prevista | |
| Sesión de inducción | Ninguno | Fue necesario combinar sesiones colectivas con sesiones individuales | | |
| Conformación definitiva de paneles | No se cumplió en el plazo previsto | Lento y difícil encontrar sustitutos | 1 semana | 3 semanas |
| Trabajo individual de evaluadores | No se cumplió con el plazo previsto | Subestimación de la complejidad de la tarea | 1 semana | 4 semanas (promedio) |
| Procesamiento de resultados individuales | No se cumplió con el plazo previsto | Consultas con evaluadores demoraron el procesamiento | 1 semana | 2 semanas |
| Sesiones colectivas | No se aplicó juicio compartido. Debate sobre desacuerdos | Fue necesario aprovechar más el juicio de experto y optimizar el poco tiempo disponible | No prevista | 5 semanas |
| Elaboración de dictámenes | No se cumplió con el plazo previsto | Se substituyó la elaboración de dictámenes por redacción de capítulos | 1 semana | 6 meses |
| Retroalimentación del proceso | Se realizó como parte de las sesiones colectivas | | No prevista | 5 semanas |

equipo técnico debió persuadir a personalidades políticas y académicas para que aceptaran participar *ad honorem* en un ejercicio que implicaba la inversión de una buena cantidad de tiempo (en promedio, unos dos días completos de trabajo, además de la inducción y la sesión de trabajo colectivo).

- Sesión de inducción de las y los evaluadores. En esta etapa se convocó y se instruyó a las y los evaluadores sobre las normas y procedimientos de evaluación, se realizaron ejercicios prácticos y se fijó un cronograma de trabajo. La única variante con respecto al planteamiento original consistió en que con algunos evaluadores la actividad fue individual, pues no pudieron asistir a las dos sesiones de inducción convocadas por el equipo técnico.
- Conformación definitiva de los paneles de evaluación. La diferencia con respecto al planteamiento original fue que, al no crearse una junta consultiva, los cambios fueron decididos por el equipo técnico. Como estaba previsto, fue necesario realizar cambios de última hora en la integración de los paneles. La sustitución de panelistas fue un proceso lento y dificultoso. En un caso, no hubo otro remedio que permitir una excepción a la regla de que las personas que hubiesen realizado una contribución puntual no evaluaran el tema en el cual su contribución formaba parte del material de evaluación¹⁴.
- Fase individual de trabajo de los evaluadores. En esta etapa, las y los evaluadores revisaron el material de evaluación, procedieron a calificar el desempeño de los indicadores (juicio compartido y juicio de experto) y formularon sus comentarios. Concluyó con el envío de los cuadernos de evaluación, debidamente llenos, de vuelta al equipo técnico. Originalmente se pensó que esta etapa tendría una duración de aproximadamente 7 días naturales, pero fue una estimación equivocada, pues las y los evaluadores tardaron en promedio 4 semanas en realizar esta tarea y hubo casos en que el proceso tomó 6 semanas. La principal razón fue una seria subestimación de la complejidad de la labor de los evaluadores (cuadro 1A.11).
- Procesamiento de los resultados de la calificación individual de las y los evaluadores. El equipo técnico revisó cuidadosamente los cuadernos de evaluación recibidos, consultó con los evaluadores cuando existían dudas sobre los comentarios

o la calificación de un indicador, creó una hoja electrónica para procesar los resultados, “vacío” en estas hojas los resultados y creó un cuadro-resumen para orientar el trabajo de las sesiones colectivas de los paneles.

- Fase de trabajo colectivo de los paneles de evaluación. Las sesiones de trabajo se realizaron de conformidad con el diseño del proceso de evaluación, con la excepción ya comentada: en esta fase no se aplicó el juicio compartido. En todos los paneles, las sesiones colectivas fueron actividades que dieron origen a discusiones en profundidad sobre la calidad de la democracia en Costa Rica y a observaciones sobre el proceso de evaluación seguido. A juicio del equipo técnico, esta fue una actividad clave de la Auditoría.
- Elaboración de los capítulos. En el diseño original del proceso de evaluación se tenía prevista la elaboración de dictámenes cortos, en los que se sintetizara los principales hallazgos de la investigación de cada estándar, las calificaciones y comentarios de los evaluadores. En la práctica, esta etapa fue muy distinta: en vez de dictámenes, el equipo técnico elaboró capítulos más extensos, cada uno de los cuales presenta con cierto detalle el material de evaluación de cada panel y los resultados del proceso. Varias razones explican este cambio en el procedimiento. La primera es que es que el procesamiento de las discusiones de los paneles fue una actividad delicada, pues debió desarrollarse un estilo de redacción que expresara certera y equilibradamente los acuerdos y desacuerdos entre los panelistas. La segunda razón es que la elaboración de las herramientas para presentar sintéticamente los hallazgos y calificaciones de los paneles consumió más tiempo de lo previsto. Implicó varias aproximaciones sucesivas hasta obtener una versión satisfactoria. Finalmente, en el diseño original se subestimó severamente la complejidad de la tarea de sintetizar los principales hallazgos del trabajo de campo. En la práctica, el equipo técnico tuvo que revisar todo el material de evaluación, seleccionar los hallazgos de conformidad con las indicaciones de los panelistas y cuidar que la evidencia respaldara los resultados de las evaluaciones.

Preparación del informe final

La preparación del informe final de la Auditoría ciudadana se realizó entre enero y abril de 2001. El equipo técnico elaboró la versión preliminar de cada capítulo. Estas versiones preliminares

fueron colocadas en la página web www.estadonacion.or.cr. Se desarrolló una consulta privada con los 34 panelistas y 42 miembros del Consejo Consultivo, a quienes se les suministró una clave de acceso para que, con plazos de aproximadamente 21 días, comentaran estas versiones preliminares. Aunque todos podían comentar sobre cualquier capítulo, a las y los evaluadores se les pidió específicamente que revisaran el capítulo correspondiente a su panel.

El informe adoptó un estilo narrativo particular. Los 10 capítulos que forman la tercera parte del presente informe -su médula- tienen una organización modular:

- Una introducción que justifica la importancia del tema de la evaluación, un resumen de la valoración general del panel, los métodos de investigación empleados, las limitaciones y antecedentes relevantes.
- Los componentes principales de cada capítulo son los estándares de calidad democrática. A su vez, los estándares se dividen en las preguntas de evaluación.
- En cada estándar la presentación de resultados se organiza en dos secciones: a) Síntesis de resultados y evaluación del panel; b) Información de base.
- En la sección “Resumen de hallazgos y resultados de evaluación” se presenta cuatro cuadros y un gráfico: a) Resumen de las principales evidencias; b) Otros hallazgos relevantes; c) Cuadro

resumen con la valoración del panel sobre el estándar; d) Gráfico con las calificaciones del panel por indicador; e) Indicadores de comprobación (cuando existen).

- En la sección “Información de base” se presenta, con detalle, una selección de los resultados de investigación más relevantes para el tema en evaluación. Se divide por preguntas de evaluación, a cada una de las cuales corresponde un acápite separado. Los acápites están organizados a la manera de hipertextos. Se presentan “cápsulas de información”, cada una de las cuales sintetiza un hallazgo del trabajo de campo, independiente de cualquier otro y obtenido por medio de un método de investigación particular. Cada cápsula de información está precedida por un ícono que representa al método de investigación que la respalda.

En síntesis, el informe de la Auditoría ciudadana no es un texto convencional, en el cual el autor establece las conexiones lógicas entre párrafos y formula conclusiones. Es un “puntillero” de las piezas de información más relevantes que empleó el panel de evaluación respectivo para formular sus calificaciones y observaciones. Se trata de un texto que bombardea al lector pero, al mismo tiempo, le deja amplio margen para sacar sus propias conclusiones. Este estilo procura reflejar la condición esencial de la Auditoría: es un proceso y un producto de una conversación colectiva (no una interpretación acabada de autor) sobre la situación actual de la democracia costarricense.

Notas

1 Son tres las razones por las cuales el concepto de auditoría resultó útil a esta iniciativa:

- a) Así como las auditorías tradicionales hacen referencia a la rendición de cuentas (Sheldon, 1996; General Accounting Office, 1988), la evaluación de la vida democrática en Costa Rica procuró extender el alcance de la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1997).
- b) Así como las auditorías tradicionales establecen estándares desde los cuales se pueden juzgar las prácticas reales en una empresa o institución, el estudio sobre la calidad de la democracia costarricense aplicó estándares de evaluación.
- c) "Cualquier auditoría consiste de una serie de indagaciones, pruebas, y reportes. Las indagaciones se hacen a través de entrevistas, observaciones y estudios sobre la evidencia sustancial, para que el cliente logre tener una adecuada comprensión sobre la situación" (Sheldon, 1996). Igualmente, en la Auditoría ciudadana hubo un "cliente involucrado", las y los ciudadanos, e indagaciones basadas en una mezcla ecléctica de métodos de investigación y pruebas, que no conforman un ejercicio delimitado a ciertos temas.

2 No existe una relación de necesidad entre un método y otro. Esto explica que la unidad básica para el trabajo de campo no sea el dominio en el que se ubican los diferentes estándares, ni siquiera los propios estándares. La unidad base o guía de investigación fue cada uno de los indicadores de la Auditoría.

3 El diseño de los estándares (y de los propios indicadores) como módulos temáticos independientes tiene la ventaja de que la inconsistencia en el abordaje de un método no tiene un efecto negativo sobre el conjunto. Así por ejemplo, la falla de un investigador o colaborador en la realización de un análisis jurídico podría tener un peso específico muy grande sobre la calidad del estudio del indicador en el que se ubique, pero el problema no afecta o retrasa el tratamiento de otros estándares, o incluso el de otros indicadores del mismo estándar donde ocurre el problema.

4 Algunos indicadores, por su naturaleza, debían ser estudiados por más de una investigación temática o por más de una ponencia especializada. Es el caso, por ejemplo, de los indicadores relacionados con la participación ciudadana en las políticas públicas. Se recurrió a estudios jurídicos y administrativos sobre las oportunidades de participación que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos, a la encuesta de opinión para conocer percepciones y actitudes de participación, a los grupos focales y a los registros administrativos. Hubo dos estándares completos -esto es, que incluyen todos sus indicadores- en los que se consideró importante que fuesen estudiados por la mayor cantidad de investigaciones: el estándar referido a la fuerte creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público, y el estándar relacionado con la identificación de la ciudadanía como parte de una unidad cívica nacional.

5 La combinación de métodos intentó reducir las diferencias, inevitables, en la "profundidad" de la investigación y evaluación de los diversos estándares. En la propuesta de ejecución de la Auditoría, así como en las reuniones del panel académico asesor, fue expresamente señalado que no todos los estándares serían investigados con igual meticulosidad, pero que para todos los casos se acopiaría información novedosa y relevante.

6 En dos casos, los informes finales de investigación no estaban listos cuando se inició el proceso de evaluación. Las razones para el atraso fueron las siguientes:

- En el caso del ejercicio de los medios de comunicación, el diseño del ejercicio, la negociación con las empresas y la duración misma de la observación fueron un proceso bastante más dilatado que el previsto originalmente. Al momento de la evaluación, las y los evaluadores disponían de un avance esquemático de investigación (capítulo 12). Cabe señalar que los resultados finales de este informe fueron conocidos por el panel durante el proceso de redacción del capítulo respectivo y no modificaron las calificaciones ni los términos de debate.
- En el caso de los Sitios Centinela, al momento de la evaluación las y los evaluadores conocieron los resultados de una primera ronda de ejercicios que incluyó a 4 municipios. La segunda ronda se realizó en forma paralela al proceso de evaluación. La razón para este atraso fue que los recursos comprometidos para esta iniciativa fueron transferidos al Proyecto Estado de la Nación seis meses después de lo previsto. Al igual que en el caso anterior, los resultados finales de este informe fueron conocidos por el panel durante el proceso de redacción del capítulo respectivo y no modificaron las calificaciones ni los términos de debate.

7 En cada sesión participaron 6 ó 7 personas, según la lista de invitados suministrada por los responsables del proyecto. Esta forma de citar a las y los participantes es parte de la obligación que tiene la empresa Unimer, de no asociar resultados con la identidad de los participantes. Además, en este estudio 5 personas solicitaron expresamente que se tuviera un especial cuidado en garantizar la confidencialidad de sus opiniones, ya que con solo citar su cargo se les identificaría.

8 La decisión de adoptar un modelo con referencia a criterios fue recomendada por el panel de expertos en evaluación que acompañó el diseño y planeamiento de esta fase de la Auditoría. La otra opción era adoptar un modelo de evaluación con referencia a normas, mediante el cual se valora la posición relativa que ocupa una cosa observada dentro de un grupo (Montero, 1999).

9 En este punto afloran diferencias entre entre las auditorías a empresas o instituciones y la denominada "Auditoría ciudadana". La primera diferencia estriba en el hecho de que las empresas contratan firmas de auditoría que son externas a ellas. La Auditoría ciudadana, en cambio, no sólo procuró ser una herramienta en manos de los ciudadanos, sino también que ellos mismos participaran en su realización. La segunda diferencia reside en que la Auditoría ciudadana, además de fortalecer la rendición de cuentas dentro del sistema político, persigue también otro objetivo: contribuir al desarrollo de nuevas prácticas políticas entre los ciudadanos y las instituciones, con el fin de estimular la vida democrática. Pese a que el concepto de auditoría no incluye este aspecto, no se encontró uno mejor para expresar la naturaleza de la evaluación sobre la calidad de la democracia.

10 La principal razón por la cual la junta consultiva no pudo formarse fue que la conformación de los paneles de evaluación, las sesiones de inducción y el seguimiento a su trabajo resultó ser un proceso largo y más complejo que lo previsto. La organización de la junta era una tarea adicional, que desbordaba las capacidades del equipo técnico. Si bien esto no descarta la importancia de una junta consultiva, en la práctica su ausencia no fue un obstáculo para realizar la evaluación, al menos en el caso de Costa Rica.

11 La consulta y discusión en el Consejo Consultivo incluyó los siguientes pasos y se desarrolló entre junio y setiembre de 1998: a) conversación con cada una de las personas invitadas a formar parte del Consejo Consultivo, para explicar la naturaleza de la Auditoría y los alcances de la participación solicitada; b) entrega y llenado de una encuesta sobre posibles estándares democráticos por parte de las personas que aceptaron la invitación; c) procesamiento de la información; d) realización paralela de seis sesiones con grupos focales de ciudadanos "comunes y corrientes", lo que posteriormente permitió examinar la consistencia de las opiniones del Consejo Consultivo. En general, las opiniones fueron bastante coincidentes; e) primera especificación de estándares democráticos y su desagregación analítica (en este paso se contó con la asesoría del Prof. Michael Coppedge, de la Universidad de Notre Dame, Indiana); f) sesión plenaria del Consejo Consultivo para adoptar una decisión sobre los estándares, con la participación del Prof. Guillermo O'Donnell de la misma Universidad, quien acompañó y asesoró la Auditoría desde el inicio; g) elaboración de la versión final del Umbral Superior de Calidad Democrática.

12 En cada condición de evaluación se establecieron 3 situaciones: 0 puntos = incumplimiento severo; 1 punto = cumplimiento parcial; 2 puntos: pleno cumplimiento. Por ejemplo, en la condición "percepciones ciudadanas sobre la diversidad de partidos políticos" (información proveniente de la encuesta nacional de UNIMER) se definió la siguiente situación:

| Puntos | Situación | Definición |
|--------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Pleno cumplimiento | Más del 70% de las personas encuestadas considera que en Costa Rica hay suficiente variedad de partidos políticos para elegir en los procesos electorales (mayoría absoluta). |
| 1 | Cumplimiento parcial | Entre el 30% y el 70% de las personas encuestadas considera que en Costa Rica hay suficiente variedad de partidos políticos para elegir en los procesos electorales (mayoría absoluta). |
| 0 | Incumplimiento severo | Menos del 30% de las personas encuestadas considera que en Costa Rica hay suficiente variedad de partidos políticos para elegir en los procesos electorales (minoría pequeña). |

Esta era una de las dos condiciones de evaluación del indicador "alta estima ciudadana por el pluralismo político". El puntaje que podía obtenerse oscilaba entre 0 puntos (las dos condiciones se incumplen severamente) y 4 puntos (las dos condiciones se cumplen plenamente). La expresión matemática es la siguiente: el puntaje total obtenido por un indicador es $P_i = \sum p_i$, donde p_i es el puntaje obtenido en la condición "ci" y P_i es el puntaje total obtenido en el indicador i .

Para cada indicador se creó una escala discreta, cuyo rango es $0 < P_i = (p_{max} * C)$, donde C es el número de condiciones de evaluación, p_{max} es el puntaje máximo que puede obtenerse en una condición (2 puntos). Para cada indicador se estandarizó una escala, con el fin de ubicar el puntaje obtenido dentro de un rango continuo cuyos extremos son 0 (incumplimiento severo en todas las condiciones) y 1 (cumplimiento pleno en todas las condiciones). Así: $P_i = (P_i / p_{max}) * 100$, donde P_i es el puntaje total relativo (comparado con el puntaje máximo posible) obtenido en el indicador i . En todos los casos, la transformación del puntaje obtenido en la escala ordinal de cinco categorías se cionó a los siguientes criterios:

| Escala | Categoría | Puntaje relativo Pri |
|--------|------------------------------------------|----------------------|
| 5 | Cumplimiento pleno | 0% |
| 4 | Cumplimiento general | 1- 33,3% |
| 3 | Cumplimiento medio | 33,4% - 66,6% |
| 2 | Incumplimiento general | 66,7% - 99,9% |
| 1 | Incumplimiento severo o frontera crítica | 100% |

13 Los resultados prácticos de la aplicación de la fórmula de agregación del juicio compartido y del juicio de expertos se presenta en la siguiente tabla:

| Resultado del juicio compartido | Resultado del juicio de experto | Calificación final |
|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Cumplimiento medio (3) | Cumplimiento medio (3) | Cumplimiento medio (3) |
| Cumplimiento medio (3) | Cumplimiento general (4) | Cumplimiento medio (3) |
| | Incumplimiento general (2) | Cumplimiento medio (3) |
| Cumplimiento medio (3) | Cumplimiento pleno (5) | Cumplimiento general (4) |
| | Incumplimiento severo (1) | Incumplimiento general (2) |
| Incumplimiento general (2) | Cumplimiento pleno (5) | Cumplimiento medio (3) |
| Cumplimiento general (4) | Incumplimiento severo (1) | Cumplimiento medio (3) |
| Incumplimiento severo (1) | Cumplimiento pleno (5) | Cumplimiento medio (3) |
| Cumplimiento pleno (5) | Incumplimiento severo (1) | Cumplimiento medio (3) |

14 Ello ocurrió en el dominio sobre calidad democrática de la competencia electoral. Cabe señalar, sin embargo, que la colaboración recibida había sido de carácter puntual. Hubo casos (3) en que los investigadores participaron en la evaluación, pero en temas distintos a los de su contribución. En todo caso, lo ideal sería que ninguna de estas situaciones se diera.

La larga transición hacia la democracia en Costa Rica

Introducción

En Costa Rica, la transición desde el régimen autoritario vigente al finalizar el siglo XIX a un régimen democrático se extendió por cerca de noventa años. El inicio de esta transición puede situarse a partir del último tercio del siglo XIX, aunque es difícil identificar un único punto de partida, pues ninguno de los eventos sucedidos en ese siglo estableció un régimen democrático (Molina, 1989; Muñoz, 1990; Rojas, 1990). Lo que sí hicieron fue iniciar, primero, y luego afirmar, la liberalización del régimen autoritario que se había desarrollado progresivamente luego de la independencia del país, en 1821.

El sistema político costarricense completó los requisitos de un régimen democrático en 1975¹ (recuadro 2.1). En ese año fue removido el último obstáculo constitucional al libre juego democrático. Debe recordarse que, como consecuencia de la guerra civil de 1948, el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política prohibía la formación o funcionamiento de partidos “antidemocráticos”, a juicio de la Asamblea Legislativa (Salazar y Salazar, 1992). Esta norma se empleó cuatro veces para descalificar la participación electoral de los partidos de izquierda (Aguilar, 1977; Piszcz y Segura, 1983; Salazar, 1990). Al ser abolida, en adelante las y los ciudadanos, sin distinción de ideología política, pudieron ejercer el derecho a formar, votar y ser electos a cargos públicos por los partidos políticos de su preferencia. Por ello, este acontecimiento puso fin a la larga transición democrática iniciada décadas atrás. De ahí en adelante, la vida política costarricense se desarrolló dentro de un régimen democrático.

Además de ser un largo proceso histórico, la transición costarricense hacia la democracia tuvo

RECUADRO 2.1

El concepto de *democracia o poliarquía*

En este capítulo se emplea como sinónimos los conceptos de democracia y poliarquía. Poliarquía es una palabra griega que significa, literalmente, “múltiples élites” (Sartori, 1987). Sin embargo, en 1971 el politólogo norteamericano Robert Dahl le dio otro significado. Dahl usó poliarquía para designar a las “democracias realmente existentes”, los regímenes políticos que se inspiran y ponen en práctica el ideal democrático. Estos regímenes son necesariamente imperfectos, pues no plasman completamente el ideal y, por tanto, deben distinguirse de la democracia como visión.

Para Dahl, un régimen plenamente democrático, en el sentido ideal, sería un sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. La poliarquía es un paso en esta dirección, pero no cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Pese a las críticas recibidas, el concepto de poliarquía formulado por Dahl hace treinta años se ha convertido en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Un análisis más detallado sobre los conceptos de democracia y poliarquía y sus vínculos con el de calidad de la democracia puede encontrarse en el prólogo de este informe.

FUENTE: DAHL, 1971, 1989 Y 1999.

“retrocesos e incertidumbres” (Lehouq, 1995). Fue un accidentado proceso marcado por conflictos sociales y políticos episódicos que implicaron, en más de una ocasión, el rompimiento del orden constitucional y el retroceso en el ejercicio de libertades ciudadanas. Este son los casos, por ejemplo, de la dictadura de Tinoco (1917-1919) y la guerra civil de 1948. Además, ocurrió una multiplicidad de conflictos menores que, sin llegar a rompimientos constitucionales, amenazaron con involuciones autoritarias o rupturas constitucionales. Cabe aquí citar, por ejemplo, la represión desatada por el Presidente Yglesias durante su segundo mandato (1894-1898), o la invasión de 1955.

El progresivo establecimiento de las garantías y libertades democráticas fue el resultado de constantes pugnas por el poder político entre actores sociales y políticos, y no una concesión iluminada de uno o de un conjunto de ellos, o de una estrategia de largo plazo de un actor en particular. Ni el voto secreto, ni la extensión de los derechos ciudadanos a toda la población adulta, ni el establecimiento de un sistema electoral puro y confiable, se establecieron sin vencer serias resistencias.

Este capítulo analiza la larga transición costarricense hacia la democracia. Efectúa una revisión histórica con base en fuentes secundarias, con el propósito de caracterizar de manera general el lento e incierto aprendizaje democrático, e identi-

fica temas que serán estudiados con mayor profundidad en la tercera parte del presente informe.

La primera sección del capítulo estudia el punto de partida de la transición, el régimen autoritario vigente durante la mayor parte del siglo XIX. Posteriormente, ya en la transición, se distinguen tres períodos. El primero es el de la liberalización del régimen republicano autoritario, que transcurre entre el último tercio del siglo XIX y 1919, año de la caída de la dictadura de Tinoco. El segundo período es el de la inclusión de nuevos actores dentro del régimen político, que finaliza con la promulgación de la Constitución de 1949, luego de la guerra civil de 1948. En ambos períodos, pese a los avances democráticos, el régimen político costarricense cumplió, parcialmente, con algunos (pero pocos) de los criterios para calificar a un régimen como una democracia, según fue señalado en el recuadro 2.1. El tercer período, entre 1949 y 1975, es el de la instauración poliárquica y se caracteriza por la creación o consolidación de instituciones políticas democráticas, pero también por el mantenimiento de una exclusión antidemocrática. Un resumen de esta transición se presenta en el cuadro 2.1.

El régimen republicano autoritario (1821-finales del siglo XIX)

En sus primeras décadas de vida independiente, en Costa Rica se instituyó gradualmente un régimen

RECUADRO 2.2

Los conceptos de *transición política, gobierno y régimen político*

En este capítulo se emplea constantemente los conceptos de transición política, gobierno y régimen político, por lo que resulta conveniente definirlos. Los tres son conceptos distintos.

Un gobierno está formado por las personas (electas o no) que ocupan las posiciones de poder en las instituciones encargadas de la gestión de asuntos públicos de una sociedad. Régimen político es un concepto más amplio. Puede definirse como las formas y procedimientos que regulan los medios por los cuales se accede a los puestos de gobierno, las características de las personas y grupos que pueden acceder a (o están excluidos de) estos puestos y los recursos y estrategias válidas para llegar al gobierno. Así, un régimen se refiere a un sistema político, y un gobierno a las personas que, dentro de un régimen, ejercen el poder político.

Un régimen autoritario es un tipo particular de régimen político. De acuerdo con Linz, es un sistema político en el

que un líder (o un pequeño grupo) ejerce el poder con límites poco definidos, aunque bastante predecibles. Este sistema permite un limitado pluralismo político (algunas expresiones pueden ser toleradas) y no se basa en la movilización política de la población en organizaciones de masas. Finalmente, un régimen autoritario no tiene una ideología oficial (por ejemplo, el fascismo), aunque puedan existir algunas ideas dominantes (Linz, 1970).

Se entiende por transición el intervalo entre un régimen político y otro. Transición democrática es el proceso de disolución de un régimen autoritario y de establecimiento de un gobierno y un régimen democráticos (O'Donnell y Schmitter, 1986).

OTRAS FUENTES: LINZ, 1970 Y 1978; O'DONNELL, 1992; VALENZUELA, 1992; MAINWARING, 1998.

Periodización de la transición democrática en Costa Rica

| Dimensión / periodo | Transición democrática | | | Democracia |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| | Liberalización (final siglo XIX-1917) | Inclusión (1919-1948) | Construcción poliárquica (1949-1975) | (1975 -) |
| Ciudadanía | Ultrarrestrictiva ^{a/} | Restringida ^{b/} | Cuasi-universal ^{c/} | Universal |
| Sistema electoral | Controlado por el Ejecutivo; Congreso arbitra; fraude electoral | Controlada por el Ejecutivo, fraude electoral | Independiente, sin fraude electoral pero con exclusión ^{d/} | Independiente, sin fraude electoral y sin exclusión |
| Derechos y libertades | Tolerancia variable, sin protección institucional | Tolerancia variable, sin protección institucional | Tolerancia acotada ^{e/} y débil protección institucional | Tolerancia y fuerte protección institucional |

a/ Ultrarrestrictiva significa que menos del 25% de la población adulta tiene constitucionalmente garantizados los derechos ciudadanos.

b/ Restringida significa que entre el 25% y el 50% de la población adulta tiene constitucionalmente garantizados los derechos ciudadanos.

c/ Cuasi-universal significa que la Constitución Política extiende la ciudadanía a toda la población adulta, pero subsisten restricciones constitucionales para el ejercicio de ciertos derechos políticos por una parte de esa población.

d/ Independiente, sin fraude electoral pero con exclusión significa que: a) una entidad distinta e independiente legal y funcionalmente de otros poderes del Estado administra los procesos electorales; b) los resultados electorales corresponden a las preferencias ciudadanas expresadas en las urnas, y c) se aplican normas constitucionales que impiden a algunas agrupaciones políticas participar en los procesos electorales.

e/ Tolerancia acotada significa que un segmento minoritario de la población enfrenta campañas de descalificación sistemática, acuerpadas por normas constitucionales y decisiones administrativas que limitan el ejercicio de sus libertades y derechos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

republicano, en medio de frecuentes cambios constitucionales, guerras entre las municipalidades y golpes de Estado. Luego de breves experimentos, el Estado costarricense adoptó la separación en tres poderes (Peralta, 1962; Jiménez, 1974)². Tres décadas después de la independencia, Costa Rica era una república soberana e independiente, y desde 1838 se había separado de la Federación Centroamericana³.

El nuevo régimen republicano fue un régimen autoritario. Es cierto que en esa época se inició la costumbre de elegir (mediante voto público) al Presidente y los miembros del Congreso, pero las personas que participaban en estas elecciones pertenecían a un grupo reducido de notables y los comicios estaban plagados de irregularidades

(Sáenz, 1992)⁴. Además, estas elecciones tenían ante todo un carácter ritual (actos religiosos y fiestas populares), sin una clara distinción con respecto a otros actos de reconocimiento de la autoridad de los gobernantes como, por ejemplo, la entrada en vigor de una nueva constitución o la toma de posesión de un presidente impuesto por un golpe de Estado (Silva, 1993). Las elecciones eran un método entre otros para acceder al gobierno y la gran mayoría de la población estaba al margen de la política.

En este régimen el Estado de derecho era incipiente. Además de la temprana separación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hubo una constante formulación de leyes y decretos por parte del Ejecutivo y el Legislativo (Peralta, 1962;

La periodización de la transición democrática en Costa Rica

En la literatura sobre transiciones democráticas se afirma que éstas encierran dos procesos. Uno lleva a la instalación de un gobierno democrático y el otro al funcionamiento efectivo de un régimen democrático (O'Donnell, 1992; Valenzuela, 1992). Esta propuesta es útil para estudiar transiciones cortas, usualmente negociadas, como las ocurridas en América Latina y el sur de Europa en el último cuarto del siglo XX. No lo es tanto para examinar transiciones largas y complejas como la acaecida en Costa Rica, donde el establecimiento del gobierno y del régimen democrático son procesos difíciles de separar. La periodización empleada en este capítulo se basa en las dos dimensiones del concepto de poliarquía acuñado por Dahl, a saber, liberalización e inclusión (Dahl, 1971). La liberalización se refiere al proceso de progresivo establecimiento del ejercicio de los derechos y garantías democráticas. La inclusión se refiere al proceso de extensión del *status* de ciudadanos a segmentos cada vez más amplios de la pobla-

ción, mediante la eliminación de requisitos de sexo, tenencia de propiedad o alfabetización que limitaban el goce y ejercicio de ese *status* a grupos reducidos de población, generalmente la oligarquía terrateniente, la burguesía y las capas medias. El proceso de inclusión política es discontinuo, pues las exclusiones se mantienen por largos períodos y son puntualmente removidas (Lipset y Rokkan, 1967). Esta periodización identifica fechas claras de corte entre las etapas (con excepción del inicio del proceso de liberalización). Sin embargo, la realidad no es tan simple como las propuestas analíticas. Al caracterizar de cierta manera un período, se marca el rasgo principal de una época, no el único. Así, durante el primer período, el de liberalización, ocurrió también un proceso de cierta inclusión de nuevos segmentos de la población; durante el segundo período, de inclusión, continuó un proceso de ampliación en el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos en la vida política.

Jiménez, 1974). Sin embargo, no existía un Poder Judicial independiente, capaz de revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los otros poderes del Estado y de administrar la justicia (Segura, 1990). En las diversas constituciones que se sucedieron en las primeras seis décadas de vida independiente, el Poder Judicial estaba subordinado al Legislativo, que nombraba todo su personal, fijaba salarios y podía supervisar los actos de la Corte⁵. Durante este período existió una constante rotación de personas en el ejercicio de los puestos judiciales, en parte motivado por los bajos salarios y la irregularidad de pago (Segura, 1990). A su vez, el Poder Legislativo era, en la práctica, un poder débil frente al Ejecutivo⁶.

La concentración de poder en la figura del Presidente de la República convirtió la pugna entre camarillas por ocupar la silla presidencial en la principal fuente de inestabilidad política (Lehouq, 1995). En efecto, lejos del Ejecutivo, los opositores tenían poca o ninguna oportunidad para influir en la gestión de los asuntos públicos. De ahí que éstos emplearan cualquier método posible para desalojar al ocupante presidencial; el presidente, a su vez, utilizaba diversos métodos para acallar a sus opositores, incluyendo la cárcel y el exilio. Las camarillas contendientes no eran partidos políticos, en el sentido moderno de la palabra, sino inestables coaliciones de personajes que se integraban (y se desintegraban casi con la misma

rapidez) alrededor de un líder y que carecían de estructura organizativa propia. En el cuadro 2.2 puede verse como en el período 1821-1889 la frecuencia de conflictos políticos (golpes de Estado, conspiraciones militares, rebeliones, invasiones) fue, en general, tres o más veces superior al registrado entre 1889 y 1919.

Pese a su inherente inestabilidad política, el régimen republicano autoritario experimentó, si se le compara con el resto de la región, convulsiones sociales y políticas menores. La violencia política fue relativamente reducida y ocasional: el fusilamiento de Morazán, en 1842, y el de Mora y Cañas en 1860, por ejemplo. Algunos jefes de Estado toleraron la disidencia política. Aún los que fueron dictadores, como Braulio Carrillo, carecían de un aparato político y militar capaz de ejercer una amplia represión.

No existe acuerdo sobre las causas de esta situación, aunque la evidencia reunida por distintos historiadores desacredita la tradicional versión que la explica por un inherente carácter pacífico de los costarricenses. En primer lugar, el aislamiento de la sociedad nacional le permitió sustraerse en buena medida de los conflictos experimentados en el resto de Centroamérica. En segundo lugar, la reducida ocupación del territorio hizo que los principales (y rivales) centros de población estuvieran muy cerca el uno del otro, lo que inhibió el desarrollo de poderes regionales.

Costa Rica: elecciones, constituciones políticas y conflictos, 1821-1919

| Evento / periodo | 1821-1889 | | 1890 -1919 | |
|-----------------------------|-----------|------------------|------------|------------------|
| | Total | Eventos / década | Total | Eventos / década |
| Constituciones políticas a/ | 10 | 1,5 | 2 | 0,7 |
| Conspiraciones militares | 31 | 4,6 | 2 | 0,7 |
| Rebeliones | 19 | 2,8 | 3 | 1,0 |
| Golpes de Estado logrados | 12 | 1,8 | 1 | 0,3 |
| Amenazas de guerra | 10 | 1,5 | 1 | 0,3 |
| Invasiones | 5 | 0,7 | 3 | 1,0 |
| Guerras civiles | 2 | 0,3 | 0 | 0,0 |
| Guerras externas | 1 | 0,1 | 0 | 0,0 |
| Atentados logrados | 0 | 0,0 | 1 | 0,3 |
| Atentados fracasados | 3 | 0,4 | 1 | 0,3 |

Nota: El total de eventos durante el período de 1821 a 1889 se dividió entre 6,8 décadas (68 años).

a/ Las siguientes son las constituciones contabilizadas durante el período 1871-1869: Pacto de Concordia (1822), Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica (1823), Constitución de la Federación Centroamericana (1824), Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1825), Constitución de 1844, Constitución de 1847, Constitución de 1848, Constitución de 1859, Constitución de 1869 y Constitución de 1871.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MUÑOZ, 1990, Y SEGURA, 1990. A LA CONTABILIDAD DEL PERÍODO 1889-1914 SE SUMÓ LOS EVENTOS DEL QUINQUENIO 1914-1919: UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, UN GOLPE DE ESTADO, UN ATENTADO LOGRADO (CONTRA JOAQUÍN TINOCO), UNA INVASIÓN Y UNA REBELIÓN (ENCABEZADA POR JULIO ACOSTA).

En tercer lugar, la rápida inserción del país en la economía internacional, mediante la producción y exportación de café, hizo coincidir una prolongada era de progreso económico y social, nunca antes conocido por la sociedad costarricense, con la progresiva instauración de las instituciones republicanas. Algunos de los beneficios del progreso económico llegaron a otras capas de la población, como los campesinos y jornaleros (Samper, 1992; Hilje, 1997; Paige, 1997; Pérez, 1997; Yashar, 1997).

La instauración del régimen republicano autoritario correspondió con el desarrollo y consolidación exitosa de una economía agroexportadora basada en la exportación de café. Esto supuso una profunda transformación en la organización de la economía y la sociedad costarricenses, que a mediados de la década de 1820 todavía estaban atadas al legado colonial (Facio, 1972; Acuña y Molina, 1991; Gudmunson, 1991; Molina, 1999). Se conformó una próspera clase de cafetaleros que controlaba el procesamiento y exportación de café y, además de ser productores directos, financiaban a los pequeños y medianos productores⁷. Relacionado con los cafetaleros, se desarrolló un círculo de comerciantes (importadores de bienes terminados) y financistas, que crearon los prime-

ros bancos en la década de 1860 (cuadro 2.3).

Una vez resuelta la pugna entre las municipalidades de Alajuela, Cartago, Heredia y San José, luego de dos enfrentamientos armados en 1823 y 1835, y establecido el asiento del nascente Estado nacional en San José, la política costarricense fue movida por la pugna entre camarillas de cafetaleros por el control del gobierno⁸. De acuerdo con las ideas liberales del siglo XIX, la política era un asunto de personas notables y “civilizadas”; no era conveniente que la mayoría de la población, pobre y analfabeta, participara en política, pues según esas ideas, sus instintos “bárbaros” e impredecibles podían provocar la inestabilidad social (Moraless, 1995).

Pese a la floreciente economía, el desarrollo institucional del Estado costarricense durante este período fue magro. Por el lado de los ingresos fiscales existía una fuerte restricción: los cafetaleros y los comerciantes, los actores dinámicos de la economía, no tributaban. El Estado se financiaba por dos vías; por una parte estaban los ingresos no tributarios, originados principalmente en los ingresos de propiedades y empresas públicas, especialmente del monopolio sobre la destilación de licor; por otra parte, se contaba con ingresos tributarios compuestos por impuestos al comercio

exterior y sobre bienes y servicios. En el período 1870-1885, estas fuentes de financiamiento representaron por encima del 90% de los ingresos fiscales (Román, 1995). Sin una base presupuestaria fuerte, las instituciones públicas, con excepción del ejército después de 1860, fueron pocas y pequeñas. La lucha por el acceso al gobierno no era, pues, por el control de una abundante masa de recursos con el fin de canalizarla en beneficio propio o de ciertos grupos, mediante una amplia red de instituciones públicas. Era, sobre todo, la pugna por una posición que permitía dispensar privilegios y favores.

La larga transición democrática

Entre el último tercio del siglo XIX y 1919, año de la caída de la dictadura de Tinoco, se inició un accidentado e inestable proceso de liberalización del régimen republicano autoritario. Por liberalización se entiende la apertura parcial del sistema político a la organización y expresión de personas y agrupaciones opositoras al gobierno⁹. Apertura parcial significa que la tolerancia al ejercicio de la oposición política no se encuentra sostenida por un sistema de protección constitucional, legal e institucional que garantice el acceso de esta oposición al poder por medios legítimos.

CUADRO 2.3

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante la instauración del régimen republicano autoritario en Costa Rica

| | Mediados de la década de 1820 | Mediados de la década de 1860 |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Población ^{a/} | ● 60.000 habitantes. | ● 120.499 habitantes (1,7% de crecimiento anual durante el período) |
| Economía ^{b/} | ● Economía colonial, sin productos de agroexportación. | ● Agroexportación: policultivo centrado en el café. ● Financiamiento de la producción, procesamiento y exportación de café en manos de compañías. ● Auge económico y aumento en el precio del jornal. |
| Sociedad ^{b/} | ● Población concentrada alrededor de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. ● Estructura social colonial. | ● Población concentrada alrededor de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. ● Conformación de una burguesía cafetalera y comercial importadora. ● Extensión de una capa de pequeños y medianos productores cafetaleros. ● Migraciones a áreas periféricas del Valle Central. |
| Estado | ● Estado miembro de la República Federal Centroamericana. ● Cuatro municipios en competencia por la primacía. | ● República (a partir de 1848). ● Primacía de San José, asiento de instituciones políticas nacionales. ● Ingresos fiscales mínimos y debilidad institucional del Estado central. |

FUENTES: a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA Y SOCIEDAD: FACIO, 1972; ACUÑA Y MOLINA, 1991; GUDMUNSON, 1991; SAMPER, 1992; PÉREZ, 1997.

La liberalización fue resultado de la acumulación de efectos de ciertos eventos políticos. En 1871, luego de varias décadas de vida republicana, se inició un período de relativa estabilidad constitucional, que puso fin a la tendencia de cambiar las constituciones políticas más de una vez por década, que experimentaba Costa Rica desde su independencia (Jiménez, 1974; Salazar, 1997). La nueva estabilidad constitucional fue relativa, pues la vigencia de la Constitución de 1871 fue suspendida en varias ocasiones, pero puso fin al “desfile” de constituciones. Fue un factor que, con el tiempo, facilitó la consolidación de instituciones y políticas propias de un Estado liberal y alentó el surgimiento de una práctica nueva, a saber, la supremacía civil en el gobierno costarricense. En 1889 irrumpió en la escena política una movilización popular que permitió a la oposición ocupar la Presidencia de la República, luego de haber triunfado en las elecciones. Esa movilización popular inauguró lo que décadas después puede observarse con mayor claridad: el proceso de inclusión en la política de nuevos actores sociales. En otras palabras, por primera vez la designación del gobierno dejó de ser un asunto exclusivo de militares y políticos de salón. Por último, en 1902 se produjo una transacción pacífica que puso fin al continuismo del Presidente Yglesias (Salazar y Salazar, 1992; Pérez, 1997; Molina y Lehouq, 1999). La transacción de 1902 evitó una salida militar y estableció las elecciones como el procedimiento institucional más importante para dirimir las disputas sobre la sucesión presidencial. Estos eventos abrieron el sistema político.

Primer período: la liberalización del régimen republicano (último tercio del siglo XIX-1919)

En Costa Rica, el proceso de liberalización del régimen republicano autoritario tuvo cinco resultados. Primero, la supremacía del Estado sobre la Iglesia; segundo, la instauración de la supremacía civil en el gobierno; tercero, la generalización de las elecciones como el mecanismo válido para acceder al poder político; cuarto, una mayor intensidad y complejidad en la competencia política, y quinto, una creciente pero intermitente tolerancia al ejercicio de las libertades de expresión y organización por parte de nuevos actores sociales y políticos. Durante este período se sentaron bases institucionales más firmes para el funcionamiento del Estado de derecho. En efecto, en 1887, por vía legal (aunque no constitucional) se estableció “por primera vez la independencia del Poder Judicial de toda otra autoridad en el ejercicio de sus

funciones” (Segura, 1990). Con ello concluyó la tutela institucional del Poder Judicial por parte del Legislativo.

La apertura política del autoritarismo

La supremacía del Estado sobre la Iglesia fue, en Costa Rica, clara y temprana, pese a que el Estado mantuvo, y mantiene hasta hoy, la religión católica como religión oficial. Esta supremacía se logró primero con las reformas legales y educativas promulgadas al promediar la década de los ochenta¹⁰ y se consumó, en la década siguiente, con la represión del Partido Unión Católica (PUC) organizado por la Iglesia (Soto, 1985; Salazar, 1997; Campos, 2000). En consecuencia, la Iglesia Católica costarricense desapareció como actor político por casi cincuenta años y no resurgió sino hasta la década de 1940.

La instauración, al final del período, de una supremacía civil en el gobierno fue un segundo resultado del proceso de liberalización. Supremacía civil tiene aquí un sentido muy preciso. Significa, por un lado, que fueron líderes civiles y no militares (al estilo de Tomás Guardia, Próspero Fernández o Bernardo Soto en las décadas de 1870 y 1880) los que ejercieron el poder político durante la casi totalidad del período; por otro lado, que el ejército progresivamente dejó de ser el árbitro de la política interna (Muñoz, 1990). Esto no quiere decir que los civiles se abstuvieron de emplear el ejército como instrumento de política interna para, por ejemplo, reprimir a la oposición, como lo hizo Rafael Yglesias entre 1894 y 1902, o para las recurrentes manipulaciones electorales del Poder Ejecutivo (Muñoz, 1990; Salazar, 1997; Molina y Lehouq, 1999). Pero, en el nuevo período, fueron los civiles los que usaron al ejército y no al revés. La caída de la dictadura de Tinoco, último intento de protagonismo del ejército costarricense, condujo a su decadencia (Pérez, 1997).

El tercer resultado de la liberalización fue la generalización del mecanismo electoral como el medio legítimo para dirimir la competencia política en la designación de los cargos públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo (Lehouq, 1998). Si en el pasado las elecciones, los golpes del Estado y los cambios constitucionales fueron todos recursos válidos para acceder al poder -y se empleaban según la oportunidad política-, en este período casi todos los gobernantes fueron escogidos por medio de elecciones. Incluso Tinoco, luego del golpe de Estado, organizó elecciones para legitimar su gobierno y establecer una Asamblea Constituyente. No obstante, su gobierno siempre careció de legitimidad internacional y rápidamente perdió su

apoyo interno (Oconitrillo, 1991). Una consecuencia importante de ello fue la secularización de las elecciones, que perdieron el carácter religioso y festivo típico del siglo XIX. En esta época se crearon estructuras organizativas más complejas para la gestión electoral que, sin embargo, estuvieron bajo el control directo del Poder Ejecutivo (Molina y Lehouq, 1999).

La transformación de las elecciones en el medio legítimo para acceder a los puestos de gobierno contribuyó al desarrollo de una mayor competencia entre diversos actores políticos, un cuarto resultado de la liberalización. Yashar señala que ésta fue una “competencia oligárquica”, es decir, una competencia circunscrita en lo fundamental a personas y grupos conectados con los cafetaleros, los financieros y comerciantes (Yashar, 1997). Pero el hecho de ser oligárquica no significa que la competencia no fuera real, intensa y cada vez más amplia. Se convirtió, además, en una práctica política habitual. En esta época se inició un descenso en la cantidad de rebeliones políticas y “la dinámica política tendía a permanecer pacífica si aquellos partidos que no lograban ganar la presidencia eran compensados con curules legislativas” (Lehouq, 1998). Una nueva generación de políticos (y rivales) liberales emergió en la palestra política (la llamada “generación del Olimpo”). Se crearon numerosos periódicos que fungieron como voceros de distintos competidores políticos, un fenómeno novedoso en la política costarricense (Zeledón, 1992; Morales, 1995; Cuevas, 1999). Se establecieron las primeras agrupaciones políticas, organizaciones electorales de carácter personalista, algunas de las cuales participaron en más de una elección (Salazar y Salazar, 1992). Al igual que las agrupaciones del período republicano, éstas tampoco eran partidos; se armaban y desarmaban con igual rapidez y carecían de estructura organizativa permanente (Aguilar, 1977). Asimismo, los procesos electorales se convirtieron en acontecimientos que dieron lugar a debates públicos, contrario a los procesos electorales de mediados del siglo XIX, que en ocasiones ni siquiera eran reportados por la prensa (Sáenz, 1992).

La afirmación de la competencia por el acceso al gobierno como práctica usual creó un clima favorable para el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos no oligárquicos, una consecuencia imprevista por los políticos liberales. En efecto, en su pugna por gobernar, algunos de estos políticos descubrieron la importancia de recurrir a los líderes de los pueblos -los gamonales y otros notables, lo que entonces se denominó “los hermene-gildos”- para ampliar sus posibilidades electorales.

Este reconocimiento “desde arriba” entró en conflicto con un movimiento “desde abajo”, de incipiente organización y movilización de trabajadores y artesanos urbanos y trabajadores de los enclaves bananeros y mineros, que venía desarrollándose desde finales del siglo XIX (De la Cruz, 1977; Oliva, 1985 y 1997; Murillo, 1995). En efecto, mientras que los gobiernos reprimieron con dureza las protestas en los enclaves, situados lejos de los principales centros urbanos, las organizaciones urbanas, concentradas en San José, fueron más toleradas. Aunque por lo general no participaban directamente en la política electoral¹¹, durante la segunda década del siglo XX, especialmente entre 1917 y 1919, los movimientos sociales sí lo hicieron, por medio de manifestaciones populares que contribuyeron a la caída de la dictadura de Tinoco.

Finalmente, la liberalización implicó una mayor pero intermitente tolerancia a la libertad de expresión y organización de nuevos grupos sociales y políticos, y con ello, la circulación de nuevas ideas. En este período la invocación a las ideas democráticas por parte de diversos líderes políticos y sociales fue cada vez más frecuente, en contraste con su ausencia en los discursos políticos del período anterior (Acuña, 1995; Molina y Lehouq, 1999). La radicalización, al inicio del siglo XX, de una generación de jóvenes intelectuales influenciados por corrientes arielistas, socialistas y anarquistas, introdujo “la cuestión social” en la política costarricense. Estos intelectuales contribuyeron decisivamente a la organización de nuevos (aunque en esta época aún incipientes) actores sociales y políticos no oligárquicos (De la Cruz, 1977; Oliva, 1985 y 1997; Morales, 1995; Rojas y Ovares, 1995; Cuevas, 1999; Molina y Lehouq, 1999). Pero esta tolerancia a nuevas organizaciones y corrientes políticas, como se señala más adelante, dependió de la voluntad de los líderes y de las contingencias políticas; no fue una característica institucional del régimen.

La apertura política no modificó la naturaleza autoritaria del régimen

En el período inicial de la transición democrática no cambió el carácter autoritario del régimen costarricense. De hecho el Poder Ejecutivo se fortaleció, apenas con pocos y débiles contrapesos institucionales. El Presidente de la República mantuvo plena libertad de nombramiento y remoción de los funcionarios públicos y no estaba sujeto a control alguno sobre la legalidad de las decisiones de la Administración Pública (Gutiérrez, 1983). El Ejecutivo toleró, con fluctuaciones, el ejercicio

restringido de las libertades y derechos políticos. Pese a los avances señalados en el establecimiento de un Estado de derecho, en la práctica el Poder Judicial siguió bajo interferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues, entre otros mecanismos, éstos tenían en sus manos la asignación de los recursos presupuestarios (Segura, 1990). Las disposiciones constitucionales impedían que la mayoría de la población adulta tuviera derecho al sufragio. Además el ejército, aunque debilitado, continuó siendo un factor de política interna empleado por los presidentes. En síntesis, las instituciones y prácticas predominantes en este período no pueden ser catalogadas como democráticas (Peeler, 1985 y 1991; Yashar, 1997; Molina y Lehouq, 1999; Vargas, 1999).

Ciertamente hubo gobiernos bastante más abiertos y tolerantes que otros. Por ejemplo, administraciones como las de González Víquez y Ricardo Jiménez (1906-1914) propugnaron reformas electorales y mantuvieron un mayor respeto a las libertades y derechos ciudadanos. En cambio, gobiernos como los de Rodríguez e Yglesias Castro (1890-1902) estaban más cerca del liberalismo autoritario característico de América Latina (Vargas, 1999). Sin embargo, ninguno de los gobernantes con vocación más democrática, ni las fuerzas políticas que estaban coaligadas a ellos, establecieron un sistema democrático.

En primer lugar, pese al incremento en la proporción de personas inscritas como ciudadanos, capaces de elegir y ser electos, la gran mayoría de la población adulta no tenía derecho al voto o no

lo ejercía. Los electores inscritos, en relación con la población total, fluctuaron alrededor del 25%, pero los votantes representaban el 10% de la población del país.

En segundo lugar, los procesos electorales, aunque reiterados y competidos, no cumplían con dos condiciones democráticas: no eran libres ni limpios. En efecto, pese a las reformas electorales realizadas durante el período (cuadro 2.5), la gestión del sistema electoral continuó en manos del Poder Ejecutivo. No existía padrón de electores; el voto público se prestaba para coaccionar a los electores y, hasta 1908, el Poder Ejecutivo solía suspender las garantías constitucionales durante el proceso electoral (Salazar y Salazar, 1992; Molina y Lehouq, 1999)¹². Hasta 1913, el sistema electoral fue indirecto: los ciudadanos elegían a delegados, quienes a su vez elegían al Presidente de la República. Existían requisitos adicionales para ser delegado: en una sociedad con un analfabetismo que rondaba el 80%, solo los varones adultos que supieran leer y escribir, con renta o propiedad, podían ser escogidos: aproximadamente el 5% de la población. Además, el Poder Ejecutivo tenía amplias facultades para coaccionar (legalmente) a estos delegados; hasta 1908 ellos no gozaban de inmunidad. Además, transcurrían varios meses entre las elecciones de primero y segundo grado, y las elecciones podían realizarse estando suspendidas las garantías individuales (Salazar y Salazar, 1992; Salazar, 1997; Molina y Lehouq, 1999).

En tercer lugar, la liberalización del régimen republicano no eliminó la crónica inestabilidad

CUADRO 2.4

Población nacional, población electoral inscrita y voto en las elecciones de primer grado durante el período 1897-1919

| Año | Población de Costa Rica | Población inscrita ^{a/} | Votos emitidos | Porcentaje de inscritos / población | Porcentaje de votantes / población |
|------|-------------------------|----------------------------------|----------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1897 | 275.000 | 64.625 | 24.065 | 23,5 | 8,7 |
| 1913 | 379.000 | | 64.056 | | 16,9 |
| 1919 | 453.127 | 84.987 | 48.167 | 18,8 | 10,6 |

a/ Población inscrita se refiere a las personas que tenían el derecho de sufragar en las elecciones de primer grado. La Constitución Política estipulaba que votaban en las elecciones de primer grado los ciudadanos en ejercicio, es decir, varones mayores de 21 años cumplidos, o de 18 años en condición de casado o profesor.

FUENTE: POBLACIÓN DE COSTA RICA EN 1897: MORALES, 1995, CITANDO A SALAZAR. POBLACIÓN DE 1913: ESTIMACIÓN DE ARODYS ROBLES. VOTOS EN 1897 Y 1913: SALAZAR, 1997. INFORMACIÓN DE 1919: BOOTH, 1998.

Actores del sistema electoral durante el período de liberalización del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1917

| | Hasta 1913 | Después de 1919 |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> ● Si era mujer no podía votar (53% de la población). ● Si era hombre, analfabeto y mayor de 21 años, solo podía votar para escoger electores (80% de los hombres). ● Si era hombre alfabetizado, mayor de 21 años, con propiedad o renta, podía votar para escoger presidente (20% de los hombres). ● El voto de las personas era público, por lo que estaban sujetas a control por parte de los gamonales o empleadores, y no existía padrón electoral (se podía votar varias veces). | <ul style="list-style-type: none"> ● Si era mujer no podía votar (53% de la población). ● Si era hombre, mayor de 21 años (analfabeto o no) podía votar para escoger presidente. ● El voto de las personas era público, por lo que estaban sujetas a control por parte de los gamonales o empleadores, y no existía padrón electoral (se podía votar varias veces). |
| Partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> ● Distribuían las papeletas de votación a los ciudadanos. | <ul style="list-style-type: none"> ● Distribuían las papeletas de votación a los ciudadanos. |
| Poder Ejecutivo | <ul style="list-style-type: none"> ● Tenía potestad para definir los distritos electorales a conveniencia. ● Podía suspender las garantías individuales durante el proceso electoral. <p>Estaba a cargo de la organización y el conteo de los votos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Estaba a cargo de la organización y el conteo de los votos. |
| Poder Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> ● Escogía el presidente si ningún candidato alcanzaba la mayoría requerida. ● Recibía, estudiaba y fallaba las denuncias por irregularidades electorales, y podía anular las elecciones (nunca lo hizo). | <ul style="list-style-type: none"> ● Escogía el presidente si ningún candidato alcanzaba la mayoría requerida. ● Recibía, estudiaba y fallaba las denuncias por irregularidades electorales, y podía anular las elecciones (nunca lo hizo). |

FUENTES: SALAZAR Y SALAZAR, 1992; SALAZAR, 1997; MOLINA Y LEHOQU, 1999.

política e institucional característica del período anterior, aunque sí modificó algunas de sus causas. Pese a una disminución sensible en la frecuencia de golpes de Estado y rebeliones con respecto a las primeras décadas de vida independiente, el cuadro 2.2 muestra que éstos siguieron existiendo (véase además, Booth, 1998). La tentación de recurrir a salidas no institucionales fue siempre un expediente al alcance de los diversos actores políticos.

Finalmente, como se dijo, la tolerancia al ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos dependía, en lo fundamental, del estilo personal del

Presidente de la República y las circunstancias políticas. No existía un Estado de derecho que ejerciera una tutela y una protección legal e institucional a los derechos civiles y políticos de la población. De hecho, durante el período de la liberalización la tolerancia política tuvo un comportamiento cíclico y no de progreso lineal, pues la dictadura de Tinoco, el gobierno que cierra esta época es, junto con los gobiernos de Rodríguez e Yglesias del final del siglo XIX, el más autoritario del período. Sin embargo, su derrocamiento por la acción de múltiples actores, muchos de ellos no oligárquicos, evitó la liquidación del

proceso de liberalización y la afirmación de un curso autoritario en la vida política nacional.

La consolidación del Estado liberal y la identidad cívica nacional favoreció la apertura política

A diferencia de la época de instauración del régimen republicano autoritario, el período de su liberalización no correspondió a cambios drásticos en la organización de la economía costarricense. El desarrollo del enclave bananero y, en menor medida, de la explotación minera, ambas en áreas alejadas del Valle Central, hizo más compleja la economía agroexportadora y creó nuevos grupos sociales, como los trabajadores bananeros, pero no desplazó al café como principal actividad, ni implicó cambios en su sistema productivo. No obstante, en las últimas décadas del siglo XIX surgieron las primeras crisis cíclicas de la economía agroexportadora y los últimos años de este período coincidieron con una fuerte recesión económica provocada por el cierre de los mercados internacionales del café, a causa de la Primera Guerra Mundial (Facio, 1972; Acuña y Molina, 1991).

En cambio, la liberalización correspondió con dos factores clave, e interrelacionados, en la historia costarricense: la exitosa consolidación de las instituciones de un Estado liberal y el desarrollo de la identidad cívica nacional (Muñoz, 1990; Palmer, 1992; Morales, 1995; Rojas y Ovarés, 1995; Paige, 1997; Salazar, 1997; Yashar, 1997; Quesada, 1999a; Dachner, 2000). Aunque la liberalización ha sido vista como un resultado natural de ambos factores, y hasta es frecuentemente confundida con ellos (Salazar, 1997), no parece ser ese el caso: tanto la consolidación del Estado liberal como la de una identidad cívica nacional podían ocurrir dentro de un régimen autoritario no reformado. Pero fueron condiciones que, en el caso costarricense, reforzaron el efecto de la liberalización.

Varias son las evidencias de la consolidación del Estado liberal costarricense durante el período. En un marco de relativa estabilidad constitucional ocurrió una modernización de las leyes, especialmente con las llamadas “leyes anticlericales”; se profesionalizó el ejército y se realizó una reforma educativa que inauguró un esfuerzo sostenido de gasto público en educación¹³. En esta época se terminó de afianzar una de las características del Estado costarricense que perdura hasta hoy: su carácter centralista. Así por ejemplo, con las reformas educativas las municipalidades perdieron sus competencias sobre los centros escolares, heredadas de la colonia (Muñoz, 1988).

Durante este período, además, ocurrió la invención de la “nacionalidad costarricense” y de

una historia oficial: se pasó “de la nación centroamericana a la patria chica” (Dachner, 2000). Durante la mayor parte del siglo XIX coexistían, según Palmer, protonacionalismos o una pluralidad de imágenes de la comunidad política (acentuados localismos, aspiraciones unionistas con el resto de Centroamérica), en una sociedad que compartía, sin embargo, “un repertorio cultural, sagrado y secular, de extraordinaria similitud” (Palmer, 1992). Esto cambió sustancialmente en las últimas dos décadas de ese siglo. Los gobiernos liberales promovieron la creación y difusión de símbolos nacionales (por ejemplo, un héroe nacional), instituciones nacionales (el Teatro Nacional o la Biblioteca Nacional), la celebración de las fechas patrias y la elaboración de una historia oficial que encontró la presencia de ciertos valores nacionales inmanentes incluso en la época de la conquista. Estos valores se convirtieron, en la práctica, en los mitos fundacionales de una identidad cívica nacional. Entre ellos cabe destacar el pacifismo inherente de los costarricenses, la ascendencia predominantemente europea de su población (Putnam, 2000) y la nación clánica: Costa Rica como una gran familia de “hermaníticos”¹⁴. En fin, se trataba de una mezcla de aspectos cívicos y raciales (Cerdas, 1999) en la que, por cierto, la democracia no figuró como componente sino hasta ya entrado el siglo XX (Acuña, 1995).

Esta identidad cívica adoptó, de manera *sui generis*, el dictum de Sarmiento, “civilización o barbarie”, tan en boga en América Latina durante el siglo XIX (Ovarés et al, 1993; Morales, 1995). Pero, a diferencia de otros países, los límites entre ambos conceptos fueron definidos de manera inclusiva: parte de la civilización eran, por definición, los ticos; la “barbarie” empezaba allende las fronteras. Y, para aplacar los resabios de “barbarie” que pudieran subsistir en la población costarricense, el Estado docente promovió la expansión del sistema educativo como medio civilizador (Quesada, 1999b).

Segundo período. Inclusión política en un régimen liberalizado (1919-1948)

Con el derrocamiento de la dictadura de Tinoco en 1919, el régimen político costarricense retomó la senda liberalizadora iniciada en las décadas anteriores y se inició un nuevo período en la transición democrática. Este período concluye con la guerra civil de 1948, cuyo desenlace modificó sustancialmente las instituciones y prácticas prevalentes en la política costarricense desde finales del siglo XIX.

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de la liberalización política del régimen republicano autoritario en Costa Rica. Último tercio del siglo XIX-1919

| | Mediados de la década de 1880 | Mediados de la década de 1910 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Población ^{a/} | <ul style="list-style-type: none"> ● 182.073 habitantes (censo de 1883). ● Esperanza de vida al nacer: <i>circa</i> 30 años. | <ul style="list-style-type: none"> ● 350.000 habitantes (2,1% de crecimiento anual durante el período). ● Esperanza de vida al nacer: <i>circa</i> 35 años. |
| Economía ^{b/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Agroexportación: policultivo centrado en el café. ● Construcción de ferrocarril al Atlántico. ● Fin de auge económico. | <ul style="list-style-type: none"> ● Coexistencia de dos modelos agroexportadores: policultivo centrado en el café en el Valle Central y un enclave bananero consolidado en el Atlántico. ● Profunda recesión económica por el cierre de los mercados europeos a causa de la Primera Guerra Mundial. |
| Sociedad ^{c/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de burguesía cafetalera y comercial importadora. ● Pequeños y medianos productores cafetaleros mantienen participación. ● Migraciones a áreas periféricas del Valle Central. ● Inmigraciones afrocaribeña, china y europea, de carácter laboral. | <ul style="list-style-type: none"> ● Surgimiento de nuevos grupos sociales: obreros agrícolas en las plantaciones bananeras; artesanos y trabajadores urbanos. ● Primeras organizaciones de artesanos y trabajadores. ● Radicalización de intelectuales e influencia del arielismo, el anarquismo y el socialismo. ● Formación de una “identidad nacional” ● Migraciones hacia regiones fuera del Valle Central. |
| Estado ^{d/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Reforma educativa y control de la educación por el Estado. ● Fortalecimiento del ejército. ● Leyes anticlericales. ● Inicio de fabricación de símbolos de identidad nacional. ● Expansión de los ingresos fiscales | <ul style="list-style-type: none"> ● Gasto público en educación es mayor que el gasto militar ● Crisis fiscal por el cierre de los mercados internacionales. |

FUENTES:

a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA: FACIO, 1972; ACUÑA Y MOLINA, 1991; SAMPER, 1993; YASHAR, 1997; MOLINA, 1999.

c/ SOCIEDAD: DE LA CRUZ, 1977; OLIVA, 1985; SAMPER, 1992; ACUÑA, 1994; MORALES, 1995; MURILLO, 1995; ROJAS Y OVARES, 1995; HILJE, 1997; OLIVA, 1997.

d/ ESTADO: MUÑOZ, 1990; ACUÑA Y MOLINA, 1991; CAMPOS, 2000.

La irrupción de nuevas fuerzas sociales provocó cambios en la política

Durante este período, un nuevo proceso se convirtió en la característica más importante de la política costarricense en las tres décadas siguientes: la inclusión de nuevos actores sociales y políticos no oligárquicos como fuerzas relevantes en la política costarricense. Este hecho reforzó la liberalización que venía de las décadas anteriores.

La irrupción de nuevas fuerzas sociales modificó el contenido y las formas de la política costarricense. Comparada con la competencia oligárquica por el poder a inicios del siglo XX, la competencia política existente tres décadas después incluía a movimientos sociales y a nuevos partidos políticos, reformistas y revolucionarios, con un caudal electoral y una influencia significativos en la conducción de los asuntos públicos. De una restringida

apertura a la participación (electoral) de la ciudadanía, controlada por la red de gamonales, se pasó a una nueva situación en la cual nuevas fuerzas sociales impusieron temas y métodos de participación política que progresivamente independizaron a importantes segmentos de la población de las redes tradicionales de los políticos liberales.

En el nuevo período, las organizaciones de trabajadores bananeros, pequeños y medianos productores de café surgieron como potentes fuerzas sociales en el área rural¹⁵. En las ciudades, principalmente en San José, surgieron nuevas organizaciones de zapateros, trabajadores manufactureros, comerciantes y profesores. No existen registros para todo el período pero, por ejemplo, entre 1943 y 1948, el número de sindicatos vigentes pasó de 85 a 204 y se formaron dos confederaciones sindicales (Aguilar, 1989). Surgieron los movimientos urbanos, primero alrededor de reivindicaciones relacionadas con la vivienda y luego, a mediados de la década de 1930, las organizaciones comunales permanentes o Juntas Progresistas (Mora, 1989). Asimismo, se fortaleció la influencia de la generación de intelectuales radicalizados sobre algunos de estos movimientos sociales (Mora, 1990 y 1992; Rojas y Ovaes, 1995).

En el Valle Central se desarrolló un fuerte conflicto durante las décadas de 1920 y 1930, entre los pequeños y medianos cafetaleros, por un lado, y los grandes cafetaleros y beneficiadores, por el otro (Acuña y Molina, 1991). En las principales ciudades se formaron organizaciones de zapateros y artesanos urbanos, y se suscitaron protestas de inquilinos. Durante las décadas de 1930 y 1940 las huelgas se convirtieron en un medio de lucha social frecuente (Aguilar, 1989).

La inclusión política enriqueció la vida política

El proceso de inclusión política tuvo varias consecuencias. La primera fue el aumento de la participación electoral. La proporción de personas registradas en el padrón electoral vis a vis la población nacional no cambió grandemente pues, en general, se mantuvieron las mismas reglas (hombres mayores de 21 años). Sin embargo, la proporción de personas que ejercían el derecho al voto se incrementó al doble entre 1919 y 1948, en relación con el período anterior. De cerca del 9% de la población adulta votante a inicios del siglo XX se pasó aproximadamente al 20% durante la década de 1940 (cuadro 2.8).

Una segunda faceta de la inclusión política fue el surgimiento de la sociedad civil organizada en la política costarricense. Ello no significa que anteriormente no existieran organizaciones privadas;

CUADRO 2.7

Resumen de los principales conflictos sociales en Costa Rica durante el período 1919-1948

| | Valle Central | Fuera del Valle Central |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rural | <ul style="list-style-type: none"> ● 1920-30: conflictos entre pequeños y medianos cafetaleros y grandes cafetaleros y beneficiadores. | <ul style="list-style-type: none"> ● 1934 en adelante: huelga y organización sindical de trabajadores bananeros. ● 1930: "parásitos" en haciendas guanacastecas. |
| Urbano | <ul style="list-style-type: none"> ● 1920: protestas organizadas de inquilinos. ● 1920-30: protestas de artesanos urbanos (zapateros, pureros). | NR |

NR: No registrado

FUENTE: OLIVA, 1985 Y 1997; ACUÑA, 1993.

CUADRO 2.8

Población nacional, población electoral inscrita y votos emitidos en las elecciones durante el período 1919-1948

| Año | Población de Costa Rica | Población inscrita ^{a/} | Votos emitidos | Porcentaje de inscritos / población | Porcentaje de votantes / población |
|------|-------------------------|----------------------------------|----------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1919 | 453.127 | 84.987 | 48.167 | 18,8 | 10,6 |
| 1928 | 484.370 | 116.933 | 64.056 | 24,1 | 17,8 |
| 1936 | 570.023 | | 89.325 | | 15,7 |
| 1944 | 685.302 | | 136.806 | | 20,0 |
| 1948 | 766.064 | 176.979 | | 23,1 | |

a/ Población inscrita se refiere a las personas que tenían el derecho de sufragar en las elecciones.

FUENTE: BOOTH, 1998. PARA 1944 Y 1948, MOLINA Y LEHOUQ, 1999.

ciertamente, desde la segunda mitad del siglo XIX funcionaba una diversidad de agrupaciones privadas de interés cultural, recreativo y, más tardíamente, de carácter gremial. Estas agrupaciones tenían, por lo general, una vida efímera y no participaban en la política, con excepción del intento de la Iglesia

Católica, a finales del siglo XIX, de actuar como partido político, reprimido por los liberales. Paralelamente, los gobiernos habían desarrollado la costumbre de tolerar la opinión pública, y existían periódicos afines que divulgaban sus puntos de vista.

La novedad durante el período de la inclusión política fue la creación y desarrollo de organizaciones permanentes, que reclamaban para sí la representación de intereses de grupos sociales frente al Estado y la sociedad en general, y que poseían programas reivindicativos propios, tanto de carácter gremial como nacional. Los ejemplos más notables fueron, en la década de 1940, la Confederación de Trabajadores Costarricenses, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum y el movimiento de las Juntas Progresistas. Sin embargo, el surgimiento de la participación organizada de la sociedad

civil en la política costarricense no se limitó a las agrupaciones gremiales. En este período tuvieron relevancia grupos de intelectuales que crearon centros de formación y estudio, para educar a los obreros y artesanos y fomentar su organización social y política. En estos centros se difundía las ideas en boga en América Latina, como el pensamiento socialista, el aprismo, la socialdemocracia, el liberalismo político, las propuestas de cambio social surgidas de la revolución mexicana y la doctrina social de la Iglesia Católica. Un ejemplo de esta actividad es la Alianza Revolucionaria Costarricense (ARCO), fundada en 1929, que luego dio paso al Partido Comunista de Costa Rica, en 1931. Otro es el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (CEPN), fundado en 1940, que fue quizá el principal semillero de los líderes políticos del país durante la segunda mitad del siglo XX.

RECUADRO 2.4

¿Qué es un partido político moderno? ¿Qué es un sistema de partidos políticos?

Un partido político es, como mínimo, cualquier agrupación política que presenta candidatos a cargos públicos en los procesos electorales, o que los presentaría pero está inhibido de hacerlo por estar proscrito o porque las elecciones no se celebran (Sartori, 1976; Mainwaring and Scully, 1995).

Esta definición requiere ser complementada. Un partido político es, además, una agrupación que cumple dos funciones. La primera es la función expresiva. Los partidos son “conductos de expresión ... agencia(s) para representar al pueblo al expresar sus exigencias”. La segunda es una función canalizadora. Los partidos organizan, encuadran, forman y manipulan la opinión pública (Sartori, 1976). Para desarrollar estas funciones, los partidos requieren un liderazgo político propio y una estructura organizativa permanente -débil o fuerte, según el caso-, normada por reglas formales e informales, que les permita movilizar recursos humanos, técnicos o financieros bajo el control de sus líderes (Panebianco, 1988).

Los partidos se diferencian de las facciones o de las agrupaciones puramente personalistas. Son instrumentos para lograr beneficios colectivos, mientras que las otras son organizaciones consagradas a sí mismas. Ciertamente los partidos pueden deteriorarse e incumplir sus funciones, pero entonces son partidos desvirtuados. En cambio, una facción no puede cumplir con las funciones propias de los partidos políticos.

Un sistema de partidos políticos es el patrón de interacciones entre partidos que resulta de la competencia por el po-

der entre ellos. Por definición, un sistema implica comportamientos estables entre sus partes. Una multitud de partidos que nace y muere constantemente, sin que por lo menos existan dos partidos estables, no forma, pues, un sistema de partidos.

Un sistema de partidos tiene como requisito la libertad y autonomía de los partidos políticos para expresar y canalizar la opinión pública. El sistema de partidos provee a la ciudadanía de una red para comunicarse con el Estado (y no al revés). Esto supone el reconocimiento del pluralismo (la creencia en la diversidad de opciones como un valor positivo) por parte de todos los partidos políticos y, consecuentemente, de la existencia y la legitimidad de la oposición política permanente como algo necesario en la política. De acuerdo con Sartori, un sistema de partidos políticos requiere la extensión del sufragio a una parte importante de la población adulta (aunque no existe un “umbral mágico”).

La idea del partido político surgió en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII. Hasta ese siglo, los partidos (o facciones) eran exclusivamente vistos como amenazas al bien común, pues se decía que introducían el divisionismo entre la ciudadanía. Fue en Estados Unidos, durante la primera mitad del siglo XIX, que se desarrollaron los partidos con organizaciones propias y un sistema de partidos políticos.

FUENTE: HOFSTADTER, 1969; SARTORI, 1976 Y 1997; PANEBIANCO, 1988; MAINWARING AND SCULLY, 1995.

La tercera faceta de la inclusión política fue el surgimiento de los primeros partidos políticos modernos. Los autodenominados “partidos políticos”, que desde el siglo XIX se armaban y desarmaban con igual rapidez alrededor del líder político del momento, no eran partidos (Salazar, 1990). Durante el período 1919-1948, estas agrupaciones personalistas siguieron existiendo alrededor de políticos liberales como González Víquez, Ricardo Jiménez o León Cortés y, con excepción de 1923 y la década de 1940, siguieron captando por encima del 90% de los votos en las elecciones presidenciales. Pero a la par de ellos surgió un nuevo tipo de organización política: el partido moderno (recuadro 2.4). La fundación del Partido Reformista, liderado por Jorge Volio, fue el primer antecedente. Su creación fue un intento auspiciado por la Confederación General de Trabajadores para alcanzar el poder y contaba con un programa partidario claramente definido (Salazar y Salazar, 1992). Su mejor momento fue, precisamente, en su primera participación electoral, cuando captó el 20% de los votos en las elecciones de 1923. No obstante, tuvo una débil organización y, poco antes de su disolución a mediados de la década de los treinta, su funcionamiento era similar al de las viejas agrupaciones políticas.

El primer partido político moderno surgió en 1931, con la fundación del Partido Comunista de Costa Rica (PCCR) bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos. Al inicio el Bloque era una organización antisistema, pero rápidamente se insertó en la política electoral y se convirtió en un partido con representación parlamentaria permanente. El PCCR se planteó la toma del poder por cauces electorales y proclamó que la revolución debía respetar y ampliar las tradiciones democráticas costarricenses (Mora, 1980; Merino, 1995). Creó una estructura organizativa disciplinada y permanente, que funcionaba durante los procesos electorales -participó en todas las elecciones a partir de 1932, aunque con distintos nombres- y entre uno y otro de esos procesos fungía como un partido permanente de oposición. Además, desarrolló una cultura política y social propia. El partido logró aglutinar una cantidad apreciable de jóvenes intelectuales en distintas áreas del quehacer intelectual, que influyeron profundamente en las letras y la plástica costarricenses, y generó una vida social partidaria entre sus miembros. Cabe señalar que el Partido Reformista y el Partido Comunista fueron agrupaciones políticas surgidas “desde la sociedad”, es decir, surgieron como resultado de, o cercanos a, movimientos sociales.

En la década de 1940 surgió un nuevo partido,

“desde el Estado”, como resultado de la transformación de la antigua agrupación liberal denominada Partido Republicano Nacional (PRN). En efecto, en 1941, al romper con León Cortés, un líder histórico del liberalismo costarricense, el entonces Presidente de la República, el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, reorganizó al PRN (Aguilar, 1977; Creedman, 1994). Este partido dio un viraje ideológico e incorporó dentro de su plataforma política un programa de reformas sociales inspiradas en la doctrina social de la Iglesia Católica. Pese a que el PRN se convirtió en un partido permanente, al igual que el PCCR/Partido Vanguardia Popular (PVP), su estructura organizativa interna fue siempre débil, a diferencia de aquél (Aguilar, 1977)¹⁶. No lo necesitaba, sin embargo, ya que el PRN habitaba en el Estado, pues en la década de 1940 controló el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Desde ahí el partido manejó los hilos de su influencia política y las relaciones entre sus máximos dirigentes y las dirigencias locales. En cierto sentido, el PRN fue un híbrido que combinó características de un partido moderno (permanencia y programa político), con rasgos de las antiguas agrupaciones liberales (debilidad de su estructura organizativa). Pero en otro sentido, este híbrido prefiguró el perfil que, en la segunda mitad del siglo XX, adoptaron las principales agrupaciones políticas costarricenses, en especial el Partido Liberación Nacional.

Durante el período de la inclusión política, el sistema de partidos se caracterizó por una coexistencia de organizaciones personalistas con partidos políticos modernos, con un peso creciente de estos últimos. Por ello no puede decirse que en esta época se desarrollara un sistema de partidos institucionalizado. Los partidos modernos eran sólo una parte del juego político. Entre 1942 y 1948, el caudal electoral del PCCR/PVP se situó entre el 10% y el 20% de la votación para las elecciones legislativas y el caudal electoral del PRN, luego de 1942, se situó en alrededor del 35% y el 40%. Durante la década de los cuarenta, los partidos de oposición al Bloque de la Victoria (PRN + PVP) mantuvieron el perfil clásico de las viejas agrupaciones electorales y representaron entre el 40% y el 45% de la votación en las sucesivas elecciones legislativas. En los comicios de 1944, los sectores liberales se organizaron en torno a León Cortés y su Partido Democrático, fundado en 1941. Muerto Cortés, la oposición liberal al Bloque de la Victoria eligió a Otilio Ulate como candidato presidencial, con un nuevo partido, el Unión Nacional (Salazar y Salazar, 1992). Por otra parte, los jóvenes socialdemócratas del Centro para el Estudio de

los Problemas Nacionales, fundado en 1940, no lograron crear en esa época un partido político con apoyo electoral, pese a que desde mediados de la década participaban en la política electoral.

Una cuarta faceta del proceso de inclusión fue el cambio en las ideas políticas dominantes. El credo liberal de los políticos relevantes de principios de siglo, con su énfasis en el progreso y la educación, fue reemplazado progresivamente por ideas críticas sobre el orden social, económico y político costarricense, y por propuestas de transformación social (Acuña, 1993 y 1995; Rojas y Ovarés, 1995). Este profundo cambio en las ideas políticas fue resultado, como se ha dicho, del quehacer de una generación de intelectuales radicalizados, muchos de ellos formados en el exterior. Muchos de estos intelectuales fueron, a su vez, autoridades del sistema educativo y profesores de las nuevas generaciones de políticos. Así, en la década de 1940 competían tres programas de reforma social, económica y política del país: el del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, el del Partido Vanguardia Popular y el del Partido Republicano Nacional.

El régimen político siguió siendo no democrático

No obstante el proceso de inclusión, el régimen político costarricense continuó siendo no democrático. En primer lugar, la inclusión política fue parcial. No fue sino hasta la Constitución de 1949 que se eliminaron efectivamente los requisitos censitarios al voto (Seligson y Muller, 1990). Pese a la acción de las sufragistas, las mujeres siguieron sin tener el derecho al voto (Barahona, 1994; Booth, 1998). Por ello, en 1947 alrededor del 50% de la población adulta carecía de este derecho. Por otra parte, particularmente avanzada la década de 1940, algunas organizaciones se convirtieron en agrupaciones anti-sistema, que en unos casos desarrollaron actividades cuasi-subversivas, como la “huelga de brazos caídos” de 1947, y en otros casos recurrieron al terrorismo.

En segundo lugar, paralelo al fortalecimiento del componente participativo de la vida política costarricense no se desarrolló un sistema de representación política y un sistema electoral que cumplieren con las garantías democráticas, ni un sistema de protección eficaz de los derechos civiles y políticos. El ensanchamiento de la arena política no fue acompañado por una democratización correspondiente de las instituciones políticas. Las instituciones fundamentales del régimen autoritario siguieron en pie, especialmente un régimen electoral restringido y fraudulento y un fuerte presidencialismo con débiles contrapesos institucionales.

Durante el período, los sucesivos cambios en la legislación electoral crearon nuevas oportunidades para el ejercicio de las libertades políticas, especialmente la introducción del voto secreto, en 1927. Sin embargo, el sistema electoral continuó sin ser limpio ni enteramente libre, aunque sí recurrente e institucionalizado (hasta mediados de la década de 1940, con excepción de la fallida asonada de 1932, las fuerzas políticas perdedoras aceptaron, con renuencia, los resultados electorales). Las elecciones del período se caracterizaban por:

- No eran limpias, pues la práctica del fraude electoral se mantuvo vigente en todas las elecciones entre 1919 y 1948, aunque sus modalidades se adaptaron a los cambios en la legislación electoral (Molina y Lehouq, 1999). En 1927, la ley electoral estipuló la creación de un registro nacional y cédulas de identificación personal con fotografía, para establecer un padrón de electores. Sin embargo, esta medida nunca se llevó a cabo y la confección del padrón electoral fue siempre una ocasión para las irregularidades electorales (Cerdas, 1994; Molina y Lehouq, 1999).

- No eran enteramente libres. Hasta 1946, las elecciones nacionales (presidenciales, legislativas y municipales) fueron organizadas y controladas por el Poder Ejecutivo. Éste podía desconocer los resultados de una elección, como ocurrió con la negativa de León Cortés a admitir la elección de un diputado comunista en 1938 (Creedman, 1994). Además, de acuerdo con la Constitución de 1871, vigente durante todo el período, la Asamblea Legislativa tenía la facultad de anular las elecciones, tanto en el plano nacional como en localidades donde se hubiere comprobado irregularidades que afectaran los resultados electorales. Esta facultad se ejerció en 1948, cuando el Congreso desconoció la elección de Otilio Ulate. Dado que, durante el período, la norma fue que el partido en el gobierno dominaba también el Poder Legislativo, el árbitro resultaba juez, parte y organizador del proceso electoral. La creación, en 1946, de un tribunal electoral independiente del Poder Ejecutivo, que tenía a su cargo la organización de las elecciones y el conteo de votos, fue un paso adelante, pues el Ejecutivo perdió la facultad de interferir directamente en la organización de los procesos electorales (Soto Harrison, 1991; Lehouq, 1998). Con ello se sentó una de las principales bases institucionales que, años después, permitió la instauración de un régimen

democrático. Sin embargo, en el corto plazo, ello no eliminó otro factor que interfería en la realización de procesos electorales libres: la politización partidaria del tribunal electoral.

Por otra parte, la protección institucional de las garantías y libertades ciudadanas continuó siendo escasa. Ciertamente, los pasos hacia el establecimiento de un Estado de derecho en Costa Rica implicaron avances en la protección de los derechos civiles. A partir de 1938 se instauró un control de constitucionalidad centralizado en la Corte Suprema de Justicia pero, pese a que el derecho de hábeas corpus y de recursos de amparo estaba reconocido por la Constitución Política, sólo 155 casos fueron conocidos por la Corte durante el período 1938-1989 (Jurado, 2000; Volio, 2000).

El disfrute de las garantías y libertades políticas obedeció, en la práctica, a un hábito político que fue consolidándose a lo largo del siglo XX. Como se ha dicho, los gobiernos mantuvieron cierta tolerancia al ejercicio de las libertades civiles y políticas. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a la libertad de prensa, pues los periódicos pudieron ejercer el derecho a la libre expresión. Pero no ocurrió lo mismo en otras áreas de la vida política, en las que el grado de tolerancia siguió la tónica del período anterior: variaba significativamente de acuerdo con el estilo de cada presidente y con las circunstancias. La Presidencia de la República continuó teniendo amplias facultades que le permitían, por ejemplo, enviar al exilio a ciudadanos (el caso de Figueres en 1942) o encarcelar a opositores (líderes del Partido Comunista durante la administración de León Cortés).

El creciente intervencionismo estatal convirtió la política pública en parte de la lucha política

Durante el período de la inclusión política, el Estado costarricense desarrolló crecientes intervenciones en la economía y la sociedad, en contraste con las décadas previas, pese a mantener, en lo fundamental, la estructura tributaria del siglo XIX (Román, 1995). El alcance y aplicación de las políticas públicas se convirtió en un aspecto clave de la pugna entre las fuerzas sociales y políticas de la época. Por una parte, el remplazo progresivo de las ideas liberales por propuestas reformistas, respaldadas por los nuevos partidos políticos y los movimientos sociales, implicó el surgimiento de nuevas visiones sobre el papel del Estado en el desarrollo social y económico del país. Por otra parte, la profundidad y duración de las crisis económicas en las décadas de 1930 y 1940 generaron nuevas respuestas estatales para paliar sus efectos.

En el área productiva, la intervención más importante fue la regulación de la actividad cafetalera, con la creación del Instituto de Defensa del Café (IDECAFE) en 1933 (Acuña y Molina, 1991). En la actividad financiera, en 1924 se estableció el monopolio estatal sobre los seguros, al crearse el Instituto Nacional de Seguros y en 1936 se realizó una reforma bancaria que modernizó el Banco Nacional de Costa Rica, con atribuciones de banca central y expandió el crédito público a las actividades agropecuarias (Soley, 1949; Rovira, 1982). Además, desde principios de siglo XX el Estado costarricense invirtió en la extensión de la educación y la salud públicas, lo que permitió disminuir el analfabetismo y la mortalidad y aumentar la expectativa de vida al nacer (González, 1992). En 1920, el Congreso promulgó la ley de la jornada de ocho horas y en 1925, la de los accidentes de trabajo (Acuña, 1993).

En la década de 1940 las intervenciones públicas se ampliaron. En el mundo de las relaciones laborales, se introdujo en la Constitución Política un nuevo capítulo sobre las garantías sociales y se promulgó el Código de Trabajo (Salazar, 1981; Cerdas y Contreras, 1988; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991). La creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, en 1941, sentó las bases para una política pública de salud y seguridad social de largo plazo, aunque su cobertura inicial fue limitada a ciertos estratos de trabajadores urbanos; en 1948, cerca del 7% de la población nacional estaba asegurada (Aguilar, 1989; Rosenberg, 1980).

Las crecientes intervenciones del Estado en la economía y la sociedad costarricenses tuvieron orígenes diversos (Acuña, 1993). En algunos casos, estas medidas fueron parte de una política de gasto público expansiva, para contrarrestar los efectos de las crisis económicas que golpearon al país a partir de 1930 (Facio, 1972; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991). Como respuesta, el Estado expandió de los gastos de infraestructura durante el período 1936-1940 (Soley, 1949). En otros casos, las intervenciones fueron una respuesta pública a conflictos sociales, con el fin de atemperarlos, como sucedió con la creación del IDECAFE o, como lo documenta Edelman, en los conflictos agrarios entre campesinos y latifundistas en Guanacaste (Edelman, 1998). Otras intervenciones públicas fueron parte de un programa “proactivo” de reformas sociales desarrollado por una coalición reformista, como la creación de la CCSS, la promulgación de las garantías sociales o la ley de casas baratas. No obstante cabe señalar que, durante la primera mitad del siglo XX, el intervencionismo estatal no desplazó a la iniciativa

privada en ninguna actividad y coexistió con políticas económicas liberales (Rosenberg, 1980).

Finalmente, cabe señalar que el período de la inclusión política correspondió a una época de rápida expansión territorial y de acelerado crecimiento demográfico. Costa Rica dejó definitivamente de ser una sociedad confinada en un valle. Entre 1927 y 1950, la población nacional casi se duplicó. Producto de las migraciones hacia fuera del Valle Central,

una parte creciente de la población empezó a residir en áreas de reciente colonización. Al mismo tiempo, la capital del país, San José, experimentó un crecimiento aún más acelerado.

Indudablemente, el telón de fondo de la política costarricense fueron las agudas y prolongadas crisis económicas que experimentó el país a lo largo de las décadas de 1930 y 1940. Estas crisis produjeron a la vez contracción económica e inflación

CUADRO 2.9

Síntesis de los principales cambios económicos y sociales durante el período de inclusión política en Costa Rica

| | Mediados de la década de 1910 | Mediados de la década de 1940 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Población ^{a/} | <ul style="list-style-type: none"> ● 375.000 habitantes ● Esperanza de vida al nacer: 35 años | <ul style="list-style-type: none"> ● 705.000 habitantes (2,2 % de crecimiento anual durante el período) ● Esperanza de vida al nacer: 55 años |
| Economía ^{b/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Coexistencia de dos modelos agroexportadores: policultivo centrado en el café en el Valle Central y un enclave bananero consolidado en el Atlántico. ● Profunda recesión económica por el cierre de los mercados europeos, a causa de la Primera Guerra Mundial. | <ul style="list-style-type: none"> ● Crisis en los dos modelos agroexportadores. Abandono del enclave bananero en el Atlántico y desarrollo de un nuevo enclave en el Pacífico Sur. ● Ciclos de recesión económica por el cierre de los mercados internacionales debido, primero, a la crisis de 1929, y luego por la Segunda Guerra Mundial. |
| Sociedad ^{c/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Surgimiento de nuevos grupos sociales: obreros agrícolas en las plantaciones bananeras; artesanos y trabajadores urbanos. ● Primeras organizaciones de artesanos y trabajadores. ● Radicalización de intelectuales e influencia del arielismo, el anarquismo y el socialismo. ● Existencia de una "identidad nacional". ● Migraciones hacia regiones fuera del Valle Central. | <ul style="list-style-type: none"> ● Frecuentes conflictos sociales por la movilización de obreros agrícolas, pequeños y medianos productores, artesanos y obreros urbanos. ● Creación de dos confederaciones permanentes de trabajadores (Central de Trabajadores de Costa Rica y Rerum Novarum), que controlaban el movimiento sindical. ● Desarrollo de organizaciones patronales. |
| Estado ^{d/} | <ul style="list-style-type: none"> ● Gasto público en educación mayor al gasto militar. ● Crisis fiscal por problemas en los mercados internacionales de café y banano. | <ul style="list-style-type: none"> ● Ejército muy debilitado. ● Creciente intervención estatal en diversas actividades económicas y sociales. ● Crisis fiscal por problemas en los mercados internacionales de café y banano. |

FUENTES:

a/ POBLACIÓN: GONZÁLEZ, 1992.

b/ ECONOMÍA: SOLEY, 1949; FACIO, 1972; HALL, 1976; ROVIRA, 1982; VEGA, 1982; ACUÑA Y MOLINA, 1991; ACUÑA, 1993; PAIGE, 1997.

c/ SOCIEDAD: FACIO, 1972; AGUILAR, 1989; ACUÑA Y MOLINA, 1991; SAMPER, 1992; HILJE, 1997; BOOTH, 1998.

d/ ESTADO: SALAZAR, 1981; ROVIRA, 1982; MUÑOZ, 1990; ACUÑA, 1993.

(Facio, 1972; Aguilar, 1989; Acuña y Molina, 1991)¹⁷. En 1935, las exportaciones e importaciones de Costa Rica eran poco más del 50% que las de 1924 (Vega, 1982). En 1936, los ingresos fiscales, en términos nominales, eran menores que los de 1929; igual cosa sucedió entre 1939 y 1942 (Román, 1995). Esta prolongada crisis económica creó, durante la década de 1940, un crónico déficit fiscal y deprimió las condiciones de vida de amplias capas de la población, pues desató presiones inflacionarias. Entre 1940 y 1947 la tasa promedio anual de inflación fue de 13,4% (Aguilar, 1989).

El epílogo del período: la polarización política

Durante la última década de este segundo período de la transición se desarrolló una fuerte polarización política, acompañada por brotes de inestabilidad: acciones terroristas, amenazas de golpe de Estado, enfrentamientos callejeros entre fuerzas de choque, resistencia civil al gobierno y un clima de virulenta confrontación verbal entre el gobierno, sus aliados y las varias fracciones de la oposición política. Esta polarización finalmente desembocó en la guerra civil de 1948. Hoy existe un debate, no zanjado, sobre las causas que la

RECUADRO 2.5

La guerra civil de 1948

La explicación más difundida entre los vencedores de la guerra civil de 1948 sobre las causas de ese conflicto es la siguiente: ante la anulación, por parte del Congreso de la República, de la elección en la que Otilio Ulate fue electo Presidente de la República, José Figueres se alzó en armas para **rescatar** la pureza del sufragio y, de paso, anular la influencia del comunismo internacional (Villegas y Núñez, 1997). Sin embargo, recientes estudios históricos contradicen esta versión (Lehouq, 1992 y 1995; Acuña, 1993; Molina y Lehouq, 1999). Antes de la mitad del siglo XX no hubo elección alguna sin fraude, por lo que no había pureza de sufragio que rescatar. Por su parte, es bien conocido que Figueres venía preparando desde antes una salida militar a la polarización política.

Otra versión, esta vez de uno de los principales perdedores del conflicto, el Partido Vanguardia Popular, apunta que la guerra civil de 1948 fue causada por la arremetida de los detractores oligárquicos en contra del programa de reformas sociales impulsado por el Bloque de la Victoria. A esta arremetida se le sumaron los efectos de la Guerra Fría, por la cual Estados Unidos desató una ofensiva anticomunista que limitó las posibilidades de gobierno de la alianza entre el PVP y el PRN, y favoreció el conflicto militar (Mora, 1980). Aunque es cierto que varios grupos empresariales deseaban la abolición de las garantías sociales, Figueres, jefe militar de la insurrección, era partidario de éstas. Además, la consideración geopolítica era ciertamente un problema para el PVP, pero no explica el alzamiento militar por parte de un personaje que no gozaba de la confianza del gobierno norteamericano.

En los últimos años, varios académicos han empleado un enfoque más estructural para explicar la guerra civil de 1948 (Rojas, 1986; Schifter, 1986; Paige, 1997; Yashar, 1997; Cerdas, 1998). Desde esta perspectiva, el conflicto fue causado, en lo fundamental, por un enfrentamiento entre

clases sociales, en un contexto de difíciles condiciones económicas. Así, se enfrentaron, por el lado del gobierno, una alianza entre obreros agrícolas y urbanos y un sector minoritario de la burguesía afín al PRN y, por el lado de la oposición, una alianza entre las clases medias rurales y urbanas y la “oligarquía cafetalera”. Las dos alianzas eran coaliciones de actores reformistas y antirreformistas. Entre los reformistas, el choque fue entre una versión temprana de “eurocomunismo” y socialdemocracia (Cerdas y Contreras, 1988; Paige, 1997). Sin embargo, el gobierno del PRN no fue anticapitalista, como para incitar un comportamiento homogéneo de la burguesía. Algunas de sus medidas favorecieron a los principales empresarios. Además, la mayoría de los principales partidos tenían una base social pluriclasista (Lehouq, 1992).

Más recientemente, algunos autores han procurado una explicación político-institucional para la guerra civil (Lehouq, 1992, 1995 y 1998; Molina y Lehouq, 1999). Esta no era inevitable; lo que ocurrió fue un progresivo derrumbamiento de las instituciones electorales, debido, entre otros factores, al aumento de la frecuencia, intensidad y localización geográfica del fraude electoral. Esto fue minando la autoridad de las instituciones electorales para dirimir la competencia política entre los diversos actores. La raíz del conflicto militar fue la polarización entre el gobierno y la oposición mayoritaria, cuyo origen fue el rompimiento entre León Cortés y Calderón Guardia, que dividió al PRN, la formación política dominante en las décadas de 1930 y 1940. En este contexto, y para aplicar el clásico análisis de Juan Linz sobre la caída de las democracias, la oposición “semileal” al sistema político se unió con la oposición antisistémica (Linz, 1978). No obstante, esta versión reduce a una “representación” factores que tuvieron un peso real en el conflicto, tales como el anticomunismo, el factor geopolítico, el alcance de la política social o la movilización de clase de actores como los bananeros y los artesanos urbanos (Acuña, 1993).

originaron y ninguna explicación está exenta de problemas (recuadro 2.5). Pero, independientemente de la explicación sobre la guerra civil, sí existe acuerdo en cuanto a que este acontecimiento marcó el fin de una época y el inicio de otra en la historia costarricense.

Tercer período. Instauración poliárquica (1949 a 1975)

Entre 1949 y 1975 ocurrió la liquidación institucional y política del antiguo régimen autoritario y la instauración de la poliarquía costarricense. A diferencia de períodos anteriores, la instauración poliárquica ocurrió no con liberalización de, o la inclusión de, nuevos actores en el régimen anterior, sino con base en las reformas políticas e institucionales creadas por la Constitución de 1949 y en los años posteriores. En ello reside la principal diferencia en relación con las fases anteriores. Empero, aunque las reformas al régimen político implicaron profundos cambios institucionales, la ruptura no fue radical, pues también subsistieron importantes continuidades. La expansión del sufragio, la evolución institucional del sistema electoral y la decadencia del ejército venían gestándose desde décadas atrás y el presidencialismo fue atemperado pero no eliminado¹⁸.

En síntesis, durante el período de 1949 a 1975, el régimen político fue cumpliendo progresivamente con casi todos los requisitos para el funcionamiento de la poliarquía (recuadro 2.2). Sin embargo, no alcanzó a cumplir con todos. Subsistió una exclusión autoritaria con rango constitucional que impedía a partidos “antidemocráticos”

participar en procesos electorales, a juicio de la Asamblea Legislativa. Ello impidió el ejercicio de los derechos políticos a una parte de la ciudadanía. Por eso, y a pesar de los cambios político-institucionales ocurridos en esta época, en Costa Rica no completa el tránsito hacia una democracia sino en 1975, al abolirse esta exclusión política.

La liquidación democrática del antiguo régimen

La liquidación democrática del antiguo régimen político implicó la universalización del status de ciudadanía a todas las personas adultas, el establecimiento de la democracia electoral y del Estado de derecho. Estas reformas, en su mayoría, fueron establecidas en la Constitución de 1949 o en leyes promulgadas durante la década siguiente, en especial el Código Electoral, en 1952, y el financiamiento público a los partidos políticos, en 1956 (Piszk y Segura, 1983).

En primer lugar, las mujeres obtuvieron el derecho al voto y, en 1950, ejercieron por primera vez este derecho en un plebiscito local. En adelante, todos los costarricenses con 21 años o más fueron considerados ciudadanos y adquirieron el derecho a votar y ser electos al momento de obtener su cédula de identidad (Nohlen, 1993). En 1971, mediante una reforma constitucional, el límite de edad se rebajó a 18 años. Ambas disposiciones duplicaron el peso de la ciudadanía dentro de la población del país, que pasó de aproximadamente el 24% al final de la década de 1940, al 50% en 1978 (cuadro 2.10). Asimismo, se duplicó la proporción de votantes con respecto a la población total.

En segundo lugar, los procesos electorales, además de competidos, fueron cada vez más limpios

CUADRO 2.10

Evolución de la población costarricense, la ciudadanía y los votantes en las elecciones presidenciales durante el período 1953-1978

| Año | Población del país | Ciudadanía ^{a/} | Votos emitidos | Porcentaje de ciudadanos / población | Porcentaje de votantes / población |
|------|--------------------|--------------------------|----------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| 1953 | 868.741 | 293.678 | 197.489 | 33,8 | 22,7 |
| 1962 | 1.224.687 | 483.908 | 391.406 | 39,5 | 30,2 |
| 1970 | 1.606.476 | 675.285 | 562.766 | 42,0 | 33,2 |
| 1978 | 2.098.531 | 1.058.455 | 860.206 | 50,4 | 41,0 |

a-/ Ciudadanía se refiere a las personas con derecho a sufragar en las elecciones.

FUENTE: BOOTH, 1998.

y libres. Durante el período el fraude electoral desapareció, lo mismo que la interferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización, realización y conteo de los procesos electorales (Masís, 1999). Los cambios constitucionales, legales y administrativos en el sistema electoral asentaron la novel democracia electoral. Basada en la ley electoral de 1946, que creó un órgano independiente del Poder Ejecutivo, el Tribunal Nacional Electoral (TNE), la Constitución de 1949 estableció el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A diferencia del TNE, que estaba compuesto por representantes de los poderes del Estado, los integrantes del TSE no tenían una representación institucional y no debían tener filiación partidaria. Al TSE se le dio la jurisdicción exclusiva sobre la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (Booth, 1998; Masís, 1999). En 1975, una reforma constitucional dio al TSE un rango y una independencia similares a los de los otros poderes del Estado (Salazar y Salazar, 1992). El Registro Nacional, que había sido creado con las reformas electorales de 1927 como encargado del registro y la cedulación ciudadana, fue puesto bajo control de TSE. Progresivamente el Registro logró actualizar y depurar el padrón electoral y entregó la identificación ciudadana a prácticamente toda la población adulta del país. Durante este período se dio la cédula de identidad a los descendientes de la inmigración afrocaribeña, muchos de los cuales se consideraban todavía “súbditos ingleses”, aunque no a los pueblos indígenas. Finalmente, la Constitución Política de 1949 prohibió a los servidores del Estado contribuir con los gastos de las campañas electorales del partido en el gobierno, una práctica habitual hasta mediados del siglo XX (Aguilar, 1977; Salazar, 1990).

En tercer lugar, durante el período de la instauración poliárquica se logró consolidar el Estado de derecho. La Constitución de 1949 fortaleció la independencia política y funcional del Poder Judicial en relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo (Segura, 1990; Booth, 1998). Se reformó el proceso de selección de los magistrados para dar mayor estabilidad a los miembros de la Corte Suprema. Con excepción de la materia electoral, todos los asuntos judiciales quedaron en primera o segunda instancia bajo la jurisdicción del Poder Judicial. A la Corte le correspondía conocer las demandas sobre inconstitucionalidad. “Se creó la jurisdicción contencioso-administrativa para la revisión de la legalidad de los actos administrativos y se reforzó el recurso de hábeas corpus con el amparo, ampliando de esta manera las garantías

individuales” (Segura, 1990). Pocos años después, en 1957, una reforma constitucional otorgó independencia presupuestaria al Poder Judicial, al establecerle una asignación fija del 6% del presupuesto del Gobierno Central en cada año. Como resultado de estas reformas, se amplió la cobertura institucional de la administración de justicia, mediante la creación de tribunales en distintos puntos del territorio nacional, lo que a su vez amplió el acceso de la población a la justicia.

Dos factores adicionales contribuyeron con el proceso de instauración democrática en Costa Rica: la abolición del ejército y la limitación de los poderes del Ejecutivo. La abolición del ejército como institución permanente, decretada en 1949 por la Junta de Gobierno y ratificada ese mismo año por la Asamblea Constituyente, eliminó un factor potencial de inestabilidad política. En adelante, las fuerzas de policía estarían a cargo de la seguridad interna del país y, en el plano internacional, Costa Rica hizo descansar su seguridad externa en el derecho interamericano. Ciertamente el ejército costarricense estaba en franca decadencia desde 1919 y casi no peleó en la guerra civil de 1948 (Muñoz, 1990), pero ello no resta importancia alguna a la medida. Que fuera débil no quiere decir que no pudiera haber resucitado, especialmente cuando durante las décadas de 1960 y 1970 en América Latina se adoptó la doctrina de seguridad nacional y de contrainsurgencia interna como principal método para garantizar la estabilidad política. La experiencia del régimen burocrático autoritario del Uruguay, otro pequeño país con larga tradición democrática y supremacía civil en los gobiernos, refuerza precisamente este punto.

El segundo factor fue la limitación de las atribuciones del Poder Ejecutivo establecidas en la Constitución de 1949 (Jiménez, 1974; Gutiérrez, 1983). Se crearon contrapesos institucionales al Ejecutivo, lo que removió uno de los principales factores de inestabilidad política en Costa Rica (Lehouq, 1995). En este período el régimen siguió siendo presidencialista, pero uno fuertemente balanceado por los cambios en la estructura del Estado (Muñoz, 1990). Algunos de estos cambios han sido reseñados (el fortalecimiento del Poder Judicial, la creación del TSE y la abolición del ejército), pero también se realizaron otros cambios de gran importancia, y de rango constitucional, como los siguientes:

- El Poder Ejecutivo se convirtió en un órgano colegiado, en el cual el Presidente debe firmar los decretos conjuntamente con los ministros del ramo.

- Se estableció, dentro del Estado costarricense, el sector de instituciones autónomas, empresas públicas con independencia política y funcional. En la década de 1970 esta independencia fue limitada en aras de un mayor control del Ejecutivo, pero no fue derogada (Vega, 1982; Salazar y Salazar, 1992; Booth, 1998).
- Se fundó la Contraloría General de la República, como institución auxiliar del Poder Legislativo, con amplias facultades para velar por la legalidad administrativa del sector público.
- Se creó el Régimen de Servicio Civil, que sustituyó el control directo del Presidente de la República una parte creciente del empleo público (Dirección General de Servicio Civil, 1993). Se eliminó la potestad que tenía anteriormente el Presidente para nombrar y remover a los servidores públicos.

Un nuevo reformismo dominó la política costarricense

A diferencia de la primavera democrática ocurrida en varios países de América Latina durante la década de 1940, la caída del sistema político costarricense dio paso a un relevo reformista y no a una reversión autoritaria (Salazar, 1981; Rovira, 1982; Vega, 1982; Sojo, 1984; Peeler, 1985 y 1991; Rojas, 1986; Booth, 1995 y 1998; Paige, 1997; Yashar, 1997). En efecto, la Junta de Gobierno de 1948 preservó las reformas sociales del período anterior y añadió otras, el impuesto del 10% al capital (rápidamente revocado) y la nacionalización bancaria, que permitió controlar el crédito a nuevos grupos empresariales emergentes y orientarlo hacia nuevas actividades productivas, tales como la industria, la ganadería de carne y el azúcar de caña para la exportación (Rovira, 1982).

La fuerza motriz del reformismo fue el Partido Liberación Nacional (PLN), fundado en 1951 como ala electoral del Movimiento de Liberación Nacional, encabezado por José Figueres (Piszk y Segura, 1983; Salom, 1991; Salazar y Salazar, 1992). Desde el inicio, el PLN fue un partido policlásista, es decir, sus bases sociales incluyeron a personas de diversas clases sociales (Sánchez, 1985). El PLN se propuso crear un país de propietarios y no de proletarios, mediante un programa de modernización social, económica e institucional, cuyo dinamizador era el Estado (Rovira, 1982; Vega, J.L., 1982; Vega, M. 1982; Delgado, 1997; Yashar, 1997). En particular se propuso diversificar el sector agropecuario y desarrollar la industria, para generar oportunidades a nuevos grupos

económicos. El partido se consideró en lucha contra la “oligarquía cafetalera” y el comunismo (Vega, 1982; Peeler, 1985 y 1991; Booth, 1995 y 1998; Delgado, 1997; Paige, 1997).

Pese a ser un acérrimo enemigo del PRN, el PLN compartió con él tres características fundamentales: fue la fuerza dominante a lo largo de una época política; fue un partido desarrollado “desde el Estado” o, más precisamente, que habitó el Estado durante largos períodos, y fue un partido cuya estructura organizativa propia, a diferencia del PVP, fue débil. “En época de gobierno, el partido pierde vigencia” reconoció un destacado dirigente liberacionista (Piszk y Segura, 1983). Su organización partidaria funcionó principalmente en períodos electorales, estaba dominada por el liderazgo de un grupo reducido de dirigentes encabezados por Figueres y los intentos por desarrollar la organización de un partido de masas fracasaron en reiteradas ocasiones (Piszk y Segura, 1983).

El PLN empleó las políticas públicas como medio para afianzar su preponderancia en la política costarricense. Durante el período de la instauración poliárquica, aunque hubo alternancia política, el PLN controló el Poder Ejecutivo durante 13 de los 26 años (50%) y el Poder Legislativo durante 17 de los 26 años (65,4%) (Booth, 1998). En esos años, el Estado costarricense se expandió rápidamente. Se crearon casi 100 nuevas instituciones públicas (Dabene, 1992); el empleo público se convirtió en componente muy dinámico de la demanda laboral y en uno de los principales factores que explica la expansión de las clases medias durante el período (Fallas, 1984; Garnier, 1990). Los empleados públicos pasaron de ser el 6,1% de la PEA en 1950 al 18,4% en 1979 (Dabene, 1992). Desde el Estado se promovió la organización comunal, mediante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), que creó miles de asociaciones de desarrollo comunal en el país y le permitió al PLN contrarrestar la tradicional influencia del PVP sobre los movimientos comunales (Mora, 1989). En cambio, el PLN no promovió la organización sindical propia, un tema sensible para los sectores empresariales. En general, los gobiernos liberacionistas no fomentaron las libertades sindicales, dejaron fenecer la CTRN, combatieron los “sindicatos rojos” y, aunque posteriormente el PLN creó organizaciones sindicales afines, éstas carecieron de apoyo gubernamental y partidario sólido (Aguilar, 1989). La tasa de sindicalización del país fue de un 3,5% en 1954, un 6% en 1964 y poco más del 7% en 1970 (Aguilar, 1989). A diferencia de las décadas de 1930 y 1940, en la época de instauración poliárquica el movimiento sindical no sólo perdió su protagonismo,

sino que fue constantemente controlado. En cambio, el PLN promovió activamente el cooperativismo, sobre todo en las áreas rurales, que de manera progresiva se convirtió en una fuerza social y económica (Masís, 1999).

Frente al Partido Liberación Nacional existió la oposición política tolerada (como se verá más adelante, existió una oposición proscrita). Esta oposición tolerada, de raigambre liberal, era recelosa del creciente papel del Estado en la vida económica y social, y se oponía al control liberacionista sobre el Estado (Aguilar, 1977; Salazar y Salazar, 1992; Delgado, 1997). Era una oposición antiliberationista formada por un cambiante conjunto de “partidos”, agrupaciones personalistas muy semejantes a las tradicionalmente existentes en la primera mitad del siglo. Varias de estas organizaciones, de carácter puramente electoral, tuvieron una vida efímera. Cuando el PRN volvió a la política electoral, en 1961-1962, su posición política se acercó a las de estas agrupaciones y su funcionamiento asumió estas características. A inicios de 1970, el PRN, la principal fuerza política de la oposición, se planteaba “estructurar un partido permanente” (Aguilar, 1977). La oposición tolerada, que arrastraba entre el 35% y el 45% del electorado, no fue capaz de formar un partido permanente. Ello abrió el espacio para que otros actores procuraran racionalizar el pensamiento liberal, en particular, el periódico *La Nación*, que durante esa época se constituyó en el principal contendor ideológico del PLN.

En síntesis, la política costarricense se convirtió en un duelo entre el PLN y la “oposición”, así llamada incluso cuando gobernaba. Entre 1953 y 1974, el número efectivo de partidos políticos osciló entre 2 y 2,5 en las elecciones presidenciales (con excepción de 1974, cuando la oposición fue incapaz de coaligarse, lo cual elevó a cerca de 3,3 el coeficiente) y entre 2,5 y 3,5 en las elecciones parlamentarias (Casas, 2000). Cuando el PLN se dividió, como en 1958, y cuando los partidos opositores lograron establecer coaliciones electorales, como en 1966, la oposición pudo vencer en los comicios nacionales.

El sistema de partidos políticos imperante en esa época continuó arrastrando dos características del período histórico anterior: estaba poco institucionalizado y tenía un partido dominante (Aguilar, 1977; Salazar y Salazar, 1992; Booth, 1998). Era un sistema poco institucionalizado, pues cumplía con algunos pero no con todos los requisitos de un sistema estable de partidos políticos. Ciertamente, para finales de la década de 1950, los actores políticos llegaron a aceptar a los partidos y las elecciones como los medios legítimos para determinar

quién gobierna; los principales contendores (PLN y PRN) tenían raíces firmes y estables en la sociedad; sin embargo, en ese período la oposición conservadora fue incapaz de armar un partido estable y todos los partidos políticos, en mayor o menor grado (con excepción del PVP) tenían estructuras organizativas débiles e intermitentes¹⁹.

Un proceso de fuerte inclusión social generó una habilitación ciudadana

La instauración de la democracia en el período 1949-1975 fue reforzada por un proceso de inclusión social. Por inclusión social se entiende el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población, lo que les permite ampliar su participación en las oportunidades y beneficios de la vida económica, social y política (Sojo, 2000)²⁰. Mediante políticas sociales universales, un creciente gasto público social y altas tasas de crecimiento económico, el país logró que la mayoría absoluta de su población lograra condiciones de habilitación ciudadana (recuadro 2.6).

A mediados del siglo XX Costa Rica tenía, comparativamente, mejores indicadores sociales y económicos que el resto de los países centroamericanos, aunque inferiores a los de las naciones latinoamericanas más desarrolladas (Uruguay, Chile y Argentina). En 1944, su ingreso per cápita era el doble que el de Centroamérica, incluida Panamá, \$134 frente a \$67 (May, 1952). Las condiciones de vida de los costarricenses eran mejores que las de sus compatriotas de principios del siglo: la tasa de mortalidad descendió de 27 por mil en 1900 a 11,7 por mil en 1949; la esperanza de vida promedio al nacer subió de 40,7 años en 1927 a 56 años en 1950, un nivel similar al de los Estados Unidos a inicios de la década de 1930 (Rovira, 1982). Sin embargo, en 1950 la pobreza era todavía generalizada y la clase media era relativamente pequeña, alrededor del 10% de la población (Barahona, 1999). A mediados del siglo XX, un grupo de sociólogos norteamericanos describió a los costarricenses como un pueblo de gente descalza y sin dientes.

Las reformas económicas y sociales impulsadas por el PLN promovieron una época de desarrollo social y económico sin precedentes. Pese al rápido crecimiento de la población durante el período de 1950 a 1980, el producto interno bruto per cápita real creció en promedio a un ritmo cercano al 2,4% anual (cuadro 2.11). Las mediciones de pobreza, aunque no estrictamente comparables, indican que entre 1960 y 1980 ésta se redujo a la mitad. El salario real promedio aumentó persistentemente (Juan Diego Trejos, citado Garnier,

El concepto de condiciones de habilitación ciudadana

Existen inequidades sociales, económicas y políticas que, por generar brechas extremas de desigualdad, establecen barreras insalvables al ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de habitantes que, en teoría, debieran formar parte del *demos*. Son desigualdades que cercenan la inclusividad de un régimen democrático:

- Se trata de desigualdades radicales, es decir, presentes desde el nacimiento del individuo.
- Están enraizadas en el tejido de una sociedad por largos períodos históricos.
- Generan enormes brechas sociales entre quienes las sufren y quienes no.
- Son persistentes, es decir, difíciles de superar por casi todos quienes las sufren.
- Están asociadas con niveles de pobreza absoluta (UNDP, 1991 y 1997; World Bank, 1997).
- Están asociadas con situaciones degradantes.
- Se relacionan con la llamada “pobreza de capacidades”(UNDP, 1997)²¹.

Las condiciones de habilitación ciudadana son aquellas capacidades mínimas que las personas requieren para funcionar como ciudadanos (Sen, 1992), es decir, el reconocimiento legal y administrativo de su derecho a participar en la deliberación de asuntos públicos, aptitudes físicas y mentales para adoptar decisiones de manera consciente y autónoma, y conocimientos básicos para entender, si así lo desea, los temas de la deliberación pública. Son aquellas condiciones que erradican las desigualdades sociales extremas.

El concepto de habilitación ciudadana toca un tema controversial: la importancia de la equidad social para la democracia. La relación entre equidad y democracia es objeto de un debate que el concepto de habilitación ciudadana no zanja, ni pretende hacerlo. Sí permite subrayar que, sin perjuicio de la existencia de otros vínculos, equidad y democracia se encuentran ligadas en al menos un aspecto: cierto tipo de inequidades sociales afectan, de manera absoluta y directa, la capacidad de las personas para ejercer sus derechos y deberes ciudadanos (Fraser, 1997; O’Donnell, 1997).

El concepto de habilitación ciudadana no implica que el logro de la equidad social sea un prerrequisito, o un componente, de la democracia. Una cosa es reconocer, como se hace aquí, que cierto tipo de inequidades sociales afectan

la existencia misma de la democracia, y otra es afirmar que el logro de la equidad social forme parte intrínseca de la democracia. Toda desigualdad social tiene, en principio, consecuencias políticas que afectan, de una u otra manera, el ejercicio de la ciudadanía. Empero, no todas impiden a las personas ejercer su ciudadanía.

Resulta necesario distinguir entre dos tipos de desigualdades: aquellas cuya existencia resulta deseable eliminar, o al menos aminorar, en virtud de cierto principio de justicia social, y aquellas cuya sola existencia impide a los habitantes ejercer sus derechos, deberes y libertades ciudadanas. El primer tipo de desigualdades es objeto de controversias políticas, por cuanto algunos las consideran moralmente inaceptables y otros, situaciones inevitables. Más aún, entre quienes las consideran inaceptables puede existir un fuerte debate sobre los medios idóneos para eliminarlas. En una democracia las personas tienen, por definición, el derecho de escoger entre diversas opciones de política pública, alimentadas por visiones alternativas sobre lo que significa equidad social y sobre cómo alcanzarla. Este tipo de desigualdades no son precondition de la democracia, o componente de ella, sino parte del juego político en una democracia, pues en ella cohabitan concepciones rivales sobre lo que la sociedad debe ser. La falta de acuerdo ciudadano acerca de una visión común sobre la equidad social es consustancial a la democracia moderna (Schumpeter, 1950; Mouffe, 1992). Imponer *ex ante* al conjunto de la ciudadanía un concepto determinado de equidad social como un estándar democrático crearía, en la práctica, un dominio reservado fuera del alcance del juego democrático, pues todas las políticas públicas deberían procurar ese concepto de equidad social, independientemente de los deseos de la mayoría.

El segundo tipo de desigualdades sociales corresponde a las desigualdades extremas. Es a estas a las que se refiere el concepto de habilitación ciudadana. La democracia moderna supone que todas las personas adultas, independientemente de su condición social o étnica, que cumplen con ciertos requisitos mínimos -generalmente de edad- son ciudadanas y pueden funcionar como tales (Dahl, 1989). Una democracia debe garantizarles esas capacidades mínimas. En otras palabras, el disfrute de la democracia puede ser considerado en sí mismo un bien común para el conjunto de la sociedad.

FUENTE: ADAPTADO DE GUTIÉRREZ Y VARGAS-CULLELL, 1998.

1990). La cobertura de la seguridad social pasó del 8% al 70% de la población nacional entre 1950 y 1980 y se universalizó a inicios de la década de 1970. La población asegurada saltó de 12.000 personas en 1942, a 1.291.799 en 1975 (Rosenberg, 1980). El analfabetismo disminuyó casi tres veces, pues pasó de 27% en 1940 a 10% en 1980, y la mortalidad infantil decreció diez veces durante los mismos años. La distribución del ingreso mejoró durante el período en favor de los estratos de ingreso medio, aunque no para los de menores ingresos (Vargas-Cullell, 1994). Paralelamente, la extensión de la infraestructura de transportes y comunicaciones a todas las regiones del país permitió la integración funcional, económica e institucional, del territorio nacional. La mayoría de los pueblos quedó conectada a los mercados y su población tuvo un mayor acceso a los servicios públicos de educación, salud, seguridad, financiamiento y desarrollo local.

En este contexto, las condiciones de habilitación ciudadana se extendieron a la mayoría absoluta de la población. Casi la totalidad de las y los adultos recibió su cédula de identidad, instrumento indispensable para el ejercicio de sus derechos ciudadanos. La excepción, hasta la década de 1990, fueron las personas pertenecientes a la etnia guaymí, una sociedad nómada que se desplaza en el territorio fronterizo entre Costa Rica y Panamá. La proporción de costarricenses que experimentaban otras inequidades extremas, como desnutrición severa y una esperanza de vida al nacer más

baja que el promedio nacional, se redujo al mínimo. En otras palabras, durante el período de la instauración poliárquica, los factores que afectan el funcionamiento autónomo y normal de las personas como ciudadanas fueron, en lo fundamental, removidas de la sociedad costarricense.

La permanencia de exclusiones políticas obstaculizó la democracia

Pese a los avances señalados, el sistema político mantuvo una exclusión antidemocrática durante el período de 1949 a 1975. Luego de restaurado el orden constitucional, los perdedores de la guerra civil quedaron, como ha sido dicho antes, “fuera del juego”. En el caso del PRN, esta situación se prolongó por aproximadamente una década; en el del PVP, los obstáculos a su incorporación plena fueron removidos casi tres décadas después, en 1975. En la práctica, ello significó que un conjunto de ciudadanos no pudo ejercer la libertad de pensamiento y de organización, una de las condiciones básicas para el pleno establecimiento de la poliarquía, pues existía una norma constitucional expresa que lo impedía.

En los tumultuosos días posteriores al fin de la guerra civil, la Junta de Gobierno encarceló y, en algún caso, no evitó el asesinato de algunos dirigentes políticos y sindicales. Pero si la represión más severa sobre la dirigencia del PRN y el PVP fue transitoria, la exclusión política fue duradera. Esta exclusión fue consagrada en la Constitución Política, aplicada por la ley y apoyada por la promoción

CUADRO 2.11

Costa Rica: indicadores sociales y económicos en el período 1940-1980 a inicios de cada década

| Indicador | Unidades | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
|----------------------------------------|----------|------|------|-------|-------|-------|
| Población | 1.000 | 656 | 812 | 1.199 | 1.762 | 2.276 |
| Hogares pobres | % | | | 50 | 29 | 19 |
| Cobertura boscosa (bosque primario) | % | | | 56 | 51 | 29 |
| Esperanza de vida al nacer | años | 46,9 | 55,6 | 62,5 | 65,4 | 72,6 |
| Mortalidad infantil | 1.000 | 123 | 90 | 68 | 61 | 19 |
| Cobertura de la seguridad social (REM) | % | | 8 | 15 | 39 | 70 |
| Analfabetismo en mayores 12 años | % | 27 | 21 | 16 | 13 | 10 |
| PIB per cápita | US\$1990 | 702 | 847 | 1.080 | 1.501 | 2.032 |
| PEA femenina | % | | 15 | 16 | 19 | 22 |

Nota: Se utilizó el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década. REM significa Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1995.

de un intenso anticomunismo. Como se mencionó al inicio del capítulo, el párrafo segundo del artículo 98 constitucional permitía la proscripción de partidos “antidemocráticos”, a juicio de la Asamblea Legislativa, donde el PLN tuvo mayoría parlamentaria durante casi todo el período. La proscripción se convirtió en arma de la política partidaria para inhabilitar a la oposición de izquierda al PLN²².

La exclusión generó comportamientos distintos entre los perdedores de la guerra civil. En los años inmediatos de la posguerra, el PRN no reconoció la legitimidad del sistema político y procuró derrocarlo militarmente. En 1948 y 1955 auspició la infiltración de grupos armados desde Nicaragua (Aguilar, 1977). El fracaso de estos intentos y el éxito electoral de la oposición conservadora al PLN en 1958 convencieron al PRN sobre la importancia de insertarse dentro del sistema político. Su estrategia política en esta nueva etapa incluyó el rompimiento de su alianza con el PVP y el desplazamiento hacia la derecha del espectro político, en busca de un entendimiento con el resto de la oposición conservadora al PLN. A partir del proceso electoral de 1962, el PRN participó regularmente en la política electoral. Por su parte, el PVP intentó desde un inicio reincorporarse a la política electoral e insistió en rehacer la alianza con el PRN. No logró ninguno de los dos objetivos. A partir de la denegación de su solicitud de inscripción para participar en las elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente en 1949, al PVP se le impidió tomar parte en los procesos electorales del período (Salazar y Salazar, 1992). Su táctica fue la de participar indirectamente, mediante la inscripción de partidos electorales y el apoyo a candidatos no comunistas.

La amplitud y severidad de la exclusión se fue reduciendo progresivamente. Sin duda, fue más fuerte en la década siguiente a la guerra civil, cuando el PRN y el PVP no participaron en la política electoral. Durante esos años, la Central de Trabajadores de Costa Rica, afín al PVP, fue proscrita (Aguilar, 1989); el PVP funcionaba clandestinamente y su periódico circulaba ilegalmente. Los dirigentes calderonistas vivían exilados. El comunismo fue satanizado y en los medios de comunicación se orquestó una campaña que incitó al ostracismo social de los comunistas: “no le compre, no le venda” fue el *slogan* que sintetizó el clima anticomunista de la época. En la década de 1960, el PRN se convirtió nuevamente en un partido legal y, en la práctica, se toleró el funcionamiento del PVP (aunque no su participación electoral) y se permitió la reorganización de

sindicatos y organizaciones comunales bajo su influencia.

El disfrute de otras libertades fue también restringido durante el período de la instauración poliárquica. Luego de la guerra civil, la libertad sindical fue mucho menor que la existente en el período anterior. En 1949 desapareció el 80% de los sindicatos costarricenses inscritos un año antes, y en 1971 el Ministro de Trabajo reconocía públicamente que “la libertad sindical propiamente dicha no existe” (Aguilar, 1989). Por otra parte, la libertad de información fue también limitada. Desaparecieron *La Tribuna*, periódico del calderonismo, y el semanario *Trabajo*, del PVP. En varias ocasiones durante las décadas de 1950 y 1960, el sucesor de *Trabajo*, el periódico *Adelante*, fue requisado. En 1954 se aprobó el decreto 37, llamado “Volio Sancho”, que prohibió la “publicación, importación, venta, exhibición o circulación de folletos, revistas, libros u otros escritos, impresos o no y de los grabados, figuras y estampas que fueren: a) de ideología o tendencias comunistas; b) pornográficos o contrarios a la honestidad” (Aguilar, 1989).

Con la abolición por la Asamblea Legislativa del párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política, en 1975, se eliminó esta exclusión política y se puso punto final a la larga transición a la democracia iniciada a finales del siglo XIX. Por primera vez en la historia política costarricense, el tránsito de un período democratizador a otro se realizó por medios institucionales y en un clima de estabilidad política. Desde 1975 hasta la actualidad, el régimen político costarricense ha cumplido plenamente con todos los requisitos democráticos.

Consideraciones finales

La larga y accidentada transición hacia la democracia en Costa Rica se extendió por cerca de noventa años. Con excepción del fin de la transición en 1975, el pasaje de un período a otro coincidió con épocas de polarización, violencia política y, en 1917 y 1948, de rompimientos del orden constitucional. El aprendizaje de la democracia fue, pues, un proceso incierto y conflictivo. No es el propósito de este informe formular una explicación sobre la transición democrática costarricense (recuadro 2.7). Independientemente de la explicación que se acoja, varios hechos parecen ser incontrovertibles. Primero, a diferencia de las cortas transiciones democráticas en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso costarricense fue largo, inició tempranamente y sus conflictos

políticos fueron, en general, menos traumáticos. Segundo, una serie de características surgidas durante el siglo XIX subsistieron, adaptadas, en el tránsito hacia la democracia y posteriormente. Entre ellas destacan el centralismo del Estado, el debilitamiento del ejército (hasta su abolición) y los niveles relativamente bajos de violencia política. Tercero, el tránsito a la democracia estuvo acompañado por el progresivo establecimiento de las instituciones y condiciones propias de un Estado de derecho, entre ellas, la independencia del Poder Judicial y el desarrollo de un sistema de administración de justicia.

En la transición, ciertas instituciones y prácticas políticas del viejo régimen republicano autoritario

estuvieron vigentes hasta mediados del siglo XX, en particular, un sistema electoral restringido, fraudulento y un presidencialismo con débiles contrapesos políticos e institucionales. No obstante, la apertura política del viejo régimen ocurrida durante los dos primeros períodos de la transición, el de la liberalización y el de la inclusión, implicó el surgimiento de nuevas condiciones que fueron minando sus bases y su legitimidad. Entre estas nuevas condiciones cabe mencionar la supremacía civil en el gobierno, el debilitamiento del ejército, la expansión de la habilitación ciudadana, la irrupción de nuevas fuerzas sociales, y el surgimiento de la sociedad civil organizada y los partidos políticos. A mediados del siglo XX, el régimen

RECUADRO 2.7

El debate sobre las causas y el éxito de la transición democrática en Costa Rica

El proceso de democratización de la sociedad costarricense es uno de los más antiguos de América Latina (Peeler 1985 y 1991; Booth, 1995). En la segunda mitad del siglo XX, su sistema político fue el más estable de la región. A pesar de que existe un amplio acuerdo sobre la excepcionalidad de la trayectoria costarricense en una región caracterizada por el autoritarismo y la inestabilidad política, no existe tal coincidencia de criterios acerca de las causas que explicarían esta situación:

- Las explicaciones culturalistas, más tradicionales, señalan que la democracia política surgió como una extensión natural y progresiva de la democracia rural y del carácter pacífico de los costarricenses (Monge, 1976). Así, desde la independencia, grandes patriarcas fueron creando progresivamente el edificio democrático. Una variante de esta explicación es el planteamiento acerca de la existencia de una conciencia democrática innata del pueblo costarricense, que progresivamente se impuso frente a los impulsos antidemocráticos en muchos de sus gobernantes. Aunque es innegable la importancia de la cultura política en la democratización de un sistema político, los pocos estudios realizados sobre el tema sugieren que la idea democrática estuvo prácticamente ausente durante el siglo XIX (Acuña, 1995).
- Las explicaciones sociológicas se centran en las clases sociales y la correlación de fuerzas entre ellas (Vega, 1982; Rueschemeyer et al, 1992). Dos factores son particularmente importantes en este contexto. Por una parte, la incapacidad de la oligarquía para establecer un régimen de trabajo forzado en el mundo rural, como sucedió en otros

países latinoamericanos, fue una condición facilitadora, pues creó una capa de campesinos libres no sujetos a la coerción. Por otra parte, la alianza entre el campesinado, las capas medias urbanas y emergentes sectores empresariales les permitió asirse al control del Estado e imponer un programa de modernización social y política (Paige, 1997). Estas interpretaciones ayudan más a entender la debilidad política de la "oligarquía", que a explicar por qué estas alianzas condujeron a la democracia. En Argentina, por ejemplo, la alianza entre clases trabajadoras y medias llevó al autoritarismo.

- Las explicaciones políticas apuntan hacia otros factores. Para algunos, el principal factor explicativo del surgimiento de la democracia fue el progresivo desarrollo de un entendimiento entre la élite costarricense, para dirimir sus diferencias por medios democráticos y permitir a los opositores acceder al poder (Peeler, 1985 y 1991). Para otros, la progresiva división de la élite en coaliciones o alianzas opositoras creó la costumbre de la competencia política y la irrupción de movimientos sociales impidió que estas divisiones intra-élite pudieran subsanarse. La democracia fue posible cuando se estableció un compromiso entre una naciente clase media y una oligarquía dividida (Yashar, 1997). Finalmente, otros autores señalan que el progresivo derrumbamiento de las instituciones del régimen político, la polarización y la toma del poder por las armas en 1948, por parte de un actor minoritario que no podía sostenerse en el poder por sí solo, creó las condiciones para una transacción de la cual resultó la democracia (León y Ovares, 1979; Lehouq, 1992 y 1995; Molina y Lehouq, 1999)

costarricense era un híbrido en el que se desarrollaba una difícil y conflictiva coexistencia entre instituciones autoritarias y una vida política crecientemente democrática.

No fue sino hasta el tercer período de la transición que esta coexistencia fue liquidada. En efecto, entre 1949 y 1975 la situación se invirtió: instituciones mayoritaria y crecientemente democráticas coexistieron con una vida política en la

cual se mantuvo una exclusión autoritaria. Aunque las ideas democráticas y las luchas en favor de la democratización del sistema político están presentes en la vida nacional desde finales del siglo XIX, la democracia costarricense no tiene cien años y tampoco estuvo siempre “allí”, en estado silvestre, esperando que los patriarcas decretaran el fin de la edad de la inocencia.

Notas

1 El año 1975 como fecha para situar el pleno funcionamiento de un régimen democrático en Costa Rica puede resultar tardío para autores como Booth y Lijphart, que lo sitúan en 1949 y 1953, respectivamente (Booth, 1998; Lijphart, 1999). Lo es, obviamente, para la historia oficial, que en 1989 celebró el centenario de la democracia costarricense, supuestamente originada en el levantamiento popular de noviembre de 1889. No obstante, en una perspectiva comparativa, no es una fecha tardía. Piénsese, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, que no levantó las últimas exclusiones democráticas sino hasta 1965, cuando el Estado reconoció los derechos civiles y políticos de la población negra de los estados del sur. En este caso estamos en presencia de un larguísimo proceso político, cuyo origen se remonta al siglo XVIII.

2 La Constitución de 1825 creó un cuarto poder, el Poder Conservador (Peralta, 1962; Jiménez, 1974).

3 Esta relativa tardanza puede explicarse por varios factores, entre otros los siguientes. En primer lugar, la pugna por el poder entre los municipios de los principales centros urbanos de la antigua provincia de Costa Rica, que se prolongó por más de una década, impidió un desarrollo más rápido de las instituciones del Estado nacional. Recuérdese que, inmediatamente después de la independencia, las únicas estructuras de gobierno que funcionaban efectivamente en el territorio costarricense eran los municipios: "en un primer momento la única autoridad reconocida por cada pueblo o ciudad era la de su propio ayuntamiento" (Dachner, 2000). En noviembre de 1821, el Ayuntamiento de San José se pronunció: "Esta ciudad como libre no reconoce por ahora a otra autoridad que la de su propio ayuntamiento" (Dachner, 2000). En segundo lugar, la pertenencia a la República Federal Centroamericana no tuvo consecuencias prácticas sobre la organización del Estado costarricense, excepto la de impedir progresivamente el surgimiento de instituciones federales con presencia efectiva en el territorio nacional (Quesada, 1999). En las primeras décadas, la Federación no gobernaba Costa Rica; las constantes luchas políticas eran un problema para las élites costarricenses, pero no estorbaban la vida política de este país, hasta que fue necesario el desarrollo de una política exterior propia ligada con la creciente inserción de Costa Rica en la economía internacional. Más importante fue la ausencia de ingresos fiscales significativos, lo que provocó un raquitismo crónico de las instituciones del Estado costarricense y retrasó su desarrollo.

4 En la Constitución Política de 1844 se experimentó con el voto directo. En esa época, Costa Rica tenía una población de poco más de 90.000 personas. Las personas habilitadas para votar eran los varones, mayores de 25 años (en una sociedad con una esperanza de vida apenas mayor a 30 años) y dueños de una propiedad con cierta valía. Sáenz calcula que solo el 4% de la población cumplía estos requisitos (Sáenz, 1992).

5 Con excepción del período 1838-1842, cuando la Ley de Bases y Garantías trasladó la tutela del Poder Judicial al Poder Ejecutivo (Segura, 1990). Cabe agregar que, durante la mayor parte del siglo XIX, no era necesario ser abogado para ser magistrado o juez, aunque se estableció diversos requisitos censitarios.

6 Por estas razones, no se califica el régimen republicano vigente en Costa Rica durante el siglo XIX como un régimen patrimonialista. No hubo jefe de Estado que lograra disponer de los bienes del Estado como si fueran propios; todos, aún los que accedieron al poder mediante golpes de Estado, buscaron una legitimación constitucional y legal a sus acciones. Finalmente, desde un inicio hubo constantes esfuerzos por desarrollar un Estado de legalidad en la conducción de los asuntos públicos.

7 A diferencia de Guatemala y Brasil, en Costa Rica los grandes cafetaleros no instauraron un régimen de trabajo forzado, basado en relaciones semifundamentales (Guatemala) o en el trabajo esclavo (Brasil). Para algunos autores que estudian el desarrollo de la democracia en diversas partes del mundo desde la perspectiva de las clases sociales, este hecho fue decisivo para que en Costa Rica fuese posible el surgimiento de un régimen político democrático (Rueschemeyer et al, 1992).

8 El Ejército Nacional se creó luego de la Campaña de 1856-1857. En la siguiente década sería un instrumento que las camarillas políticas procuraron utilizar para sacar del gobierno a sus rivales.

9 La dictadura de Tinoco (1917-1919) significó un retroceso en el proceso de liberalización del régimen republicano. Sin embargo, una combinación de manifestaciones populares, levantamientos armados y conspiración política derrocó la dictadura. La caída de Tinoco significó el restablecimiento de la Constitución de 1871 y las garantías individuales (Monge, 1976; Salazar, 1981).

10 Las leyes anticlericales de 1884, entre otras cosas, expulsaron al Obispo y a los jesuitas de Costa Rica; secularizaron los cementarios; prohibieron procesiones fuera de los templos y derogaron el Concordato firmado con el Vaticano en 1851. La Ley Fundamental de Instrucción Pública (1885) y la Ley General de Educación Común (1886) eliminaron el control de la Iglesia Católica sobre la educación y lo trasladaron al Estado. El Código Civil de 1887 estableció al Estado como máxima autoridad en materia de matrimonios, reconoció el matrimonio civil, incorporó nuevas disposiciones sobre el divorcio y estableció restricciones para que la Iglesia Católica se convirtiera en heredera de bienes testados (Campos, 2000).

11 Una excepción notable en este sentido fue la fundación del Partido Independiente Demócrata, en la década de 1890, que contó con el activo apoyo de asociaciones gremiales de San José.

12 Un estudio pionero sobre el fraude electoral en Costa Rica hasta mediados del siglo XX es el de Molina y Lehouq, 1999. Con base en nueva evidencia empírica, los autores recrean las prácticas fraudulentas, las cuales fueron variando en consonancia con los cambios en la legislación electoral y sugieren la existencia de patrones regionales en los fraudes.

La estabilidad democrática en la Costa Rica contemporánea

Introducción

En el último cuarto del siglo XX, el sistema político costarricense logró por fin superar la alternativa entre desarrollo institucional y estabilidad política que había dominado su historia¹. En efecto, la finalización de la larga transición democrática permitió, en adelante, resolver un problema que hasta ese momento la sociedad costarricense no había logrado descifrar: ¿cómo combinar las reformas institucionales, económicas y sociales con el logro de la estabilidad política y el fortalecimiento de la protección de los derechos civiles y políticos de su población?² Durante este período, el desarrollo institucional y la estabilidad política se convirtieron en términos complementarios.

Por ello, en el presente capítulo se denomina esta época como el período de la estabilidad democrática. Por estabilidad democrática se entiende la capacidad del sistema político para mantener un orden público compatible con el ejercicio de las libertades y garantías civiles y políticas estipuladas por una Constitución Política, y una legislación que cumple con las condiciones internacionalmente aceptadas para la existencia de una democracia (recuadro 2.2, capítulo 2). Este orden público implica, además, el apoyo de una mayoría absoluta de la población a las instituciones del régimen político.

La clave de esta nueva situación fue el afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho en Costa Rica. Ello permitió el fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción, en la práctica, del poder político a la Constitución y las leyes. También profundizó, por una parte, el proceso de inclusión política que venía registrándose desde la primera

mitad del siglo XX, pues otorgó a la ciudadanía, y en general a los habitantes, nuevos medios para el ejercicio de sus derechos y para protegerlos de las acciones u omisiones del Estado y de otras personas físicas o jurídicas. Por otra parte, acercó la Constitución Política y las leyes a la vida de las personas (recuadro 3.1).

RECUADRO 3.1

El concepto de Estado democrático y social de derecho

El concepto de Estado democrático y social de derecho es el resultado de la unión de dos expresiones, comúnmente empleadas en las ciencias políticas y en el derecho. La primera expresión es la de Estado democrático de derecho. Este es aquel tipo de Estado de derecho que asegura las libertades políticas de la ciudadanía y los derechos civiles de la población, y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad. Es decir, provee garantías para el ejercicio del *status* de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático (O'Donnell, 1997).

La segunda expresión es la de Estado social de derecho. Este es el tipo de Estado de derecho que busca remover los obstáculos a la igualdad entre las personas, a partir de un mínimo de derechos de contenido económico y social dentro de un marco de libertad (Ortiz, 1980).

Estabilidad democrática no implica estancamiento político. Por el contrario, en las últimas décadas del siglo XX en Costa Rica ocurrieron, como se verá en este capítulo, importantes cambios políticos e institucionales que alteraron el equilibrio de poderes en el Estado y las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones públicas. Estabilidad democrática tampoco implica ausencia de conflictos. Durante este período se desarrollaron importantes movimientos sociales y políticos y nuevas modalidades de protesta pública (Dabene, 1992; Mora, 1992; Vargas Cullell, 1992). Significa, eso sí, que estos movimientos, salvo casos marginales, no fueron antisistémicos, es decir, no procuraron remplazar la democracia. Finalmente, estabilidad democrática no implica, como se verá, satisfacción ciudadana con su gobierno, ni con las instituciones. Significa que, a pesar de diversos grados de descontento ciudadano, la mayoría absoluta sigue creyendo en la democracia como la mejor forma de gobierno.

La estabilidad democrática costarricense de finales del siglo XX es ciertamente un curso de evolución política muy particular. En esta época, América Latina experimentó “de todo”, mientras Costa Rica experimentaba con su democracia. Así, a inicios de los años setenta ocurrió el derrumbamiento de las democracias del Cono Sur (Chile y Uruguay) y el surgimiento de regímenes burocrático-autoritarios en varios países sudamericanos (O'Donnell, 1988). Pocos años después estallaron los conflictos político militares en Centroamérica, que rápidamente convirtieron a esta región en una de las zonas candentes de la Guerra Fría. A finales de la década de los ochenta, América Latina se inscribió en la “tercera ola” democratizadora y la mayoría de las dictaduras fueron remplazadas por nóveles democracias. En los últimos años, viejas democracias latinoamericanas como Venezuela y Colombia, que habían sorteado las convulsiones pasadas, se deterioraron profundamente y otros países andinos, como Ecuador y Perú, experimentaron involuciones autoritarias. En este período, Costa Rica fue la única nación de América Latina que mantuvo su estabilidad democrática, pese a las fuertes presiones que un convulso panorama regional desató.

La estabilidad democrática en tiempos convulsos

A diferencia del período de la instauración poliárquica, el de la estabilidad democrática corresponde a tiempos convulsos en el país y en su entorno inmediato, Centroamérica, y está asociado a

una fase lenta e irregular de progreso económico y social en Costa Rica. Entre 1949 y 1975, el país había experimentado, en general, altas tasas de crecimiento económico y un rápido progreso social. Estaba rodeado por regímenes autoritarios, pero políticamente estables. En cambio, en el nuevo período sufrió, primero, una fuerte crisis económica y su progreso social retrocedió y, luego, experimentó un lento e irregular proceso de recuperación económica y social. Al mismo tiempo, el sistema político recibió fuertes presiones surgidas por los conflictos político-militares de Centroamérica y la Guerra Fría. En su conjunto, estas condiciones establecieron un clima adverso para la democracia costarricense que, sin embargo, ésta logró sortear.

El telón de fondo: una sociedad en rápido cambio social y económico

En el último cuarto del siglo XX, Costa Rica experimentó profundos cambios demográficos, sociales y económicos. Entre 1973 y 1999 su población se duplicó, pues pasó de 1,8 millones de habitantes a más de 3,8 millones. La sociedad costarricense entró en una transición demográfica, caracterizada por una disminución en las tasas de fecundidad, natalidad y de mortalidad, y por el aumento en la esperanza promedio de vida al nacer (Proyecto Estado de la Nación, 1999). A inicios de la década de los ochenta, y como resultado de los conflictos político-militares en Centroamérica, Costa Rica recibió importantes flujos de población nicaragüense y salvadoreña, refugiados que huían de la violencia en sus países. En la década siguiente, el país experimentó una nueva oleada migratoria, esta vez de carácter económico: población nicaragüense que, ante la falta de oportunidades laborales, emigró a Costa Rica en busca de mejores ingresos y condiciones de vida (Morales, 1999; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000). En 1999, se estimaba que la población migrante representaba alrededor del 10% de los habitantes del país. La convivencia con una población migrante de tal magnitud es ciertamente un hecho novedoso en la historia costarricense (capítulo 7).

Durante el período 1975-1999, la economía nacional cambió. Pasó de ser una economía agroexportadora centrada en las exportaciones de café y el banano, a ser crecientemente una economía de servicios. Al iniciar el siglo XXI, los microchips y el turismo son las principales actividades generadoras de divisas; las exportaciones agropecuarias no tradicionales superan a las exportaciones

tradicionales (café, banano, caña y carne) y, en 1999, el PIB agrícola representaba cerca del 12% del PIB nacional (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Aunque las comparaciones temporales de la estructura sectorial de la economía costarricense entre 1975 y 1979 no son posibles debido a recientes cambios en las cuentas nacionales (Ulate, 2001), otros indicadores dan cuenta de la pérdida de importancia del sector agropecuario: la drástica disminución de la participación del sector en el crédito total, el escaso dinamismo del empleo agrícola y la caída en la producción campesina en varios rubros productivos (Proyecto Estado de la Nación, 1998; González, 1999).

Por último, en estos años la sociedad costarricense profundizó el proceso de urbanización iniciado a mediados del siglo XX (Carvajal y Vargas Cullell, 1987). En 1999 más de la mitad de la población vivía en centros urbanos. Entre 1988 y 1999 el área física de la ciudad capital creció en un 80% (Proyecto Estado de la Nación, 2000). En las ciudades surgieron nuevos estilos de vida, grupos y movimientos urbanos (Vargas Cullell, 1992). La estructura social también se modificó: la rápida expansión de las capas medias, característica del período anterior, se frenó, aunque no se detuvo (Vega, 1999) y emergieron nuevos grupos empresariales, ligados con el sector financiero, el turismo y las actividades no tradicionales de exportación.

En síntesis, al finalizar el siglo XX la sociedad costarricense era más compleja, urbana y diversificada que la de veinticinco años antes. Este es el primer período histórico en el cual modificaciones importantes en la economía y la sociedad coinciden con un sistema político democrático estable.

Tensiones generadas por la crisis económica y el retroceso social

El principal evento del último cuarto del siglo XX fue la crisis económica que el país experimentó entre 1980 y 1982, la más importante desde la Segunda Guerra Mundial (Fallas, 1984; Rovira, 1988; Garnier, 1990; González y Céspedes, 1995). La economía entró en recesión: durante el trienio 1979-1982 el PIB disminuyó casi un 15% en términos reales, las exportaciones cayeron y la demanda interna se contrajo. Luego de varias décadas con estabilidad de precios, en 1981 la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor, alcanzó un 81%. El gasto público, especialmente en educación y salud, sufrió una importante caída. Luego de dos décadas de rápida

expansión, el gasto social se redujo de 22% del PIB a 15,8%, entre 1980 y 1982 (Céspedes, 1998). En tres años, el nivel de pobreza aumentó a casi al doble. En 1980, el 29,4% de los hogares era pobre y dos años después lo era el 50% (cuadro 3.1). La tasa de desempleo abierto también se duplicó, pues pasó de 4,9% en 1979 a 9,4% en 1982 (Céspedes y Jiménez, 1995). La tasa de matrícula en la educación secundaria disminuyó fuertemente, de 60,9% a 49,6% (MIDEPLAN, 2000b). El optimismo y la satisfacción de las personas con la economía, que habían aumentado durante la década de 1970 hasta alcanzar el 40% y el 70% de la población, respectivamente, cayeron con fuerza: en 1982, menos del 10% de la población se declaraba satisfecha y optimista con la situación económica (Seligson y Muller, 1990).

La crisis tuvo su principal origen en los crecientes desequilibrios que la economía costarricense había ido acumulando en los años anteriores y, en lo inmediato, en los efectos de las crisis petroleras de la década de 1970 (González y Céspedes, 1995). En el segundo lustro de esa década, el déficit de la balanza comercial fue cada vez mayor, hasta alcanzar su punto máximo en 1980. En esos años, la deuda externa se cuadruplicó; en 1983, su saldo representaba el 130% del PIB y su servicio, el 64,3% de las exportaciones (González y Céspedes, 1995; Edwards, 1995; Céspedes, 1998; Barahona, 1999). En 1981, Costa Rica fue el primer país de América Latina en declarar una moratoria en el pago de su deuda externa, lo que le cerró las puertas a nuevos financiamientos de la comunidad financiera internacional. A estos orígenes se sumaron los efectos de la crisis petrolera de 1979.

En una perspectiva comparada, la crisis económica en Costa Rica fue, sin embargo, relativamente corta y menos intensa que la de otros países de América Latina. En efecto, el país no experimentó la hiperinflación y los colapsos económicos que afectaron a naciones como Argentina, Bolivia, Perú, Chile y Nicaragua en distintos momentos de la década de 1980 (Edwards, 1995). A partir de 1983, la economía costarricense se reactivó y el PIB volvió a registrar tasas reales de crecimiento económico positivas. Por otra parte, la mayoría de los indicadores sociales empezó a recuperarse, con mayor o menor velocidad. Así ocurrió con el nivel de pobreza y las tasas de desempleo y subempleo (Céspedes y Jiménez, 1989; Céspedes, 1998; Barahona et al, 1999). La ayuda financiera de los Estados Unidos, por razones de su política exterior hacia Centroamérica, fue un factor importante

que contribuyó a la pronta estabilización y recuperación de la economía y al amortiguamiento de los impactos sociales de la crisis. Entre 1982 y 1985, el país recibió diariamente cerca de un millón de dólares en asistencia financiera. Con este respaldo, las autoridades gubernamentales ejecutaron políticas de estabilización macroeconómica, de contención del gasto público y el ordenamiento del mercado financiero y cambiario, y expandieron lentamente el nivel de gasto social (Lizano, 1990; Wilson, 1994; Céspedes, 1998; Mesalles, 1998; Barahona et al, 1999).

Si bien Costa Rica superó con rapidez la crisis de inicios de 1980, la época de altas tasas de crecimiento económico y rápido progreso social retornó. En efecto, en el período 1985-1999, la tasa de crecimiento promedio real del PIB per cápita (2,2% anual) fue un tercio menor que el crecimiento promedio durante el período 1966-1980 (3,1% anual). En 1996, el PIB per cápita, en dólares de 1996, era similar al de 1980 (Céspedes, 1998). Además, en los últimos tres lustros del siglo XX, la economía costarricense mostró un comportamiento cíclico (Mora, 1999); se alternaron años de alto y bajo o negativo crecimiento económico. Más recientemente, las tasas de crecimiento económico no implicaron una mejoría en las oportunidades de empleo e ingresos de la población (Proyecto Estado de la Nación 1999 y 2000). Aunque no todos los indicadores sociales cayeron (por ejemplo, no disminuyó la alfabetización, ni aumentó la mortalidad infantil), al país le costó remontar la caída en el nivel de vida de la población. En aquellas áreas donde la crisis sí afectó los indicadores sociales, Costa Rica tardó entre 10 y 15 años para alcanzar el nivel de 1980. A finales de la década de 1990, el nivel de pobreza en Costa Rica era similar al de 1980; y en 1998 la cobertura educativa en secundaria era apenas superior que la de casi 20 años antes: 61,2% frente a 60,9% (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Sin embargo, el retroceso social no desestabilizó el sistema político. En el proceso electoral de 1981-1982, ocurrido en los meses más duros de la crisis, se registró el menor nivel de abstención del período 1974-1998 (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000). En esos años, las encuestas de opinión pública registraron un fuerte apoyo difuso al sistema político por parte de los costarricenses (Seligson y Muller, 1990)³.

Ciertamente ocurrió un incremento en la conflictividad social en la primera mitad de la década de 1980, pues aumentó la frecuencia de huelgas y protestas públicas como bloqueos de calles y manifestaciones. En las zonas rurales surgieron

organizaciones campesinas de medianos y pequeños productores, principalmente del Valle Central, como la Unión de Pequeños y Medianos Agricultores (UPANACIONAL) y fuera del Valle Central, como la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA). Ambas organizaciones impulsaron movilizaciones en contra de las políticas económicas de liberalización y apertura comercial y en favor de una estrategia de desarrollo alternativa (Mora, 1992). En las zonas urbanas, especialmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), se desarrollaron movimientos urbanos de protesta, casi la mitad de los cuales estaban relacionados con la lucha por vivienda (47,3% de 167 movimientos registrados en los medios de comunicación colectiva entre 1984 y 1990) y poco menos de una tercera parte, con tarifas de servicios públicos (29,9% del total). Los movimientos por vivienda organizaron a decenas de miles de familias pobres de las ciudades en frentes multicomunales (Vargas Cullell, 1992). Sin embargo, el aumento de la conflictividad social no generó movimientos políticos de carácter antisistémico, es decir, que buscasen el remplazo del sistema político existente (Seligson y Gómez, 1987).

Lentas, inconclusas y conflictivas reformas económicas

A partir de 1985, los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas económicas orientadas por una nueva estrategia de desarrollo, basada en la apertura comercial, la disminución del tamaño y las funciones del Estado, la promoción de exportaciones no tradicionales y la liberalización de la economía (Edwards, 1995; Lizano, 1999; Mora, 1999). Esta nueva estrategia de desarrollo preconizó, además, una reforma del Estado interventor creado en las décadas anteriores, especialmente la venta de empresas públicas, la reducción del gasto y el empleo públicos y la ruptura o privatización de los monopolios públicos en el sector financiero, los seguros, las telecomunicaciones y la energía. Entre 1985 y 1995, el país suscribió con el Banco Mundial tres Programas de Ajuste Estructural.

Sin embargo, aunque rápidamente se procedió con la apertura comercial y el sector externo se convirtió en el dinamizador de la economía, la reforma del Estado ha sido lenta y parcial (Monge y Lizano, 1997; Mesalles, 1998). En América Latina, el país ha sido catalogado como un reformador lento (Hausmann, 1998). La privatización de entidades públicas fue mínima y circunscrita a las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), que de todas maneras había sido un esfuerzo tardío y poco consolidado por

Indicadores de la evolución económica y social de Costa Rica, 1975-1999

| Rubro | 1975 | 1980 | 1982 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Crecimiento PIB real ^{a/} | 2,1 | 0,8 | -7,3 | 0,7 | 3,5 | 2,4 | 8,3 |
| Inflación ^{b/} | 20,5 | 17,8 | 81,8 | 10,9 | 27,2 | 22,6 | 10,1 |
| Déficit fiscal (% del PIB) ^{c/} | | | | -7,0 | -5,4 | -3,9 | -4,4 |
| Exportaciones (millones US\$) ^{d/} | 493,1 | 1.001,6 | 870,4 | 1.081,6 | 1.768,0 | 3.475,9 | 6.649,3 |
| Deuda pública externa (millones US\$) ^{e/} | 510,4 | 1.796,6 | 2.961,8 | 3.708,8 | 3.172,6 | 3.258,6 | 3.056,5 |
| Desempleo abierto (%) ^{f/} | 6,2 | 5,9 | 9,4 | 6,8 | 4,6 | 5,2 | 6,0 |
| Años promedio de educación ^{g/} | 5,3 | | | 5,9 | 6,4 | 6,8 | |
| Nivel de pobreza ^{h/} | 25,0 | 29,4 | 50,0 | 30,4 | 27,1 | 20,4 | 20,6 |
| Esperanza de vida (años) ^{i/} | 71,2 | 74,2 | 75,4 | 75,4 | 76,7 | 76,0 | 76,9 |
| Mortalidad infantil (por mil nacidos) ^{j/} | 37,9 | 19,1 | 18,7 | 17,6 | 15,3 | 13,2 | 11,8 |
| Desnutrición (% de niños atendidos en programas de atención primaria) ^{k/} | | | | 3,7 | 2,8 | 2,8 | |
| Gasto público social (% PIB) ^{l/} | | 15,8 | 20,7 | 19,9 | 20,5 | 19,8 | 22,3 |
| Cobertura REM ^{m/} | 59,6 | 75,7 | 68,0 | 81,4 | 85,6 | 86,4 | 89,2 |
| Cobertura RIVM ^{n/} | 49,9 | 48,3 | 44,6 | 42,6 | 44,6 | 46,6 | 49,9 |

a/ Tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales. La serie se basa en la metodología de cálculo de PIB vigente hasta el año 2000, la que tomaba como referencia el año 1966. La información para la década de 1990 fue tomada del Proyecto Estado de la Nación, 2000.

b/ Variación anual en el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana. Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/02-01.htm>

c/ Fuente para período 1985-1999: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/05-14.htm>

d/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/06-03.htm>

e/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/07-01.htm>

f/ La cifra de 1975 corresponde en realidad a 1976. Fuente para el período excepto 1982: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/03-10.htm> la cifra de 1982 fue tomada de Céspedes, González et al, 1990.

g/ Población de 25 años y más. Fuente: Barahona et al, 1999. Esta información corresponde a datos originados en estudios específicos y no a una serie temporal basada en registros administrativos.

h/ Información de 1975, 1980 y 1982 tomada de Céspedes, 1998. Información del período 1987-1999 fue tomada de Proyecto Estado de la Nación, 2000. Los datos sobre pobreza anteriores a 1987 no son comparables con los posteriores a esta fecha debido a cambios en la metodología de cálculo. Se incluyen dentro de la misma serie con fines ilustrativos.

i/ Esperanza de vida al nacer, tomado de: Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. <http://populi.eest.ucr.ac.cr/observa/series/serie3.htm>

j/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-13.htm>

k/ Porcentaje de niños con menos de 6 años que padecen desnutrición severa y moderada atendidos en programas de atención primaria. Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-08.htm> la información del período 1987 a 1995 tiene como fuente el sistema de atención primaria; antes y después de esas fechas, la fuente son las encuestas nacionales de 1966, 1973, 1987, 1983 y 1996. La información de ambas fuentes no es comparable y se incluye dentro de la misma serie con fines ilustrativos.

l/ Información de 1980, 1982 y 1985 tomada de: Céspedes, 1998. La cifra de 1985 corresponde al año 1987. Información para la década de 1990 tomada de: Proyecto Estado de la Nación, 2000.

m/ Proporción de la población nacional cubierta por el Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Fuente: CCSS. Dirección Actuarial.

n/ Se refiere a la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Fuente: CCSS. Dirección Actuarial.

establecer un Estado empresario en Costa Rica; la Corporación fue creada en 1972 y adquirió sus empresas muy pocos años antes de la crisis de 1980-1982. En síntesis, el peso del Estado en la economía no se ha reducido y Costa Rica muestra avances parciales y limitados en materia de privatización de instituciones públicas o apertura de monopolios estatales (Vargas Cullell, 1998). Al 2000, el cambio más importante fue la ruptura del monopolio del Estado sobre las cuentas corrientes y el ahorro a la vista en el sistema financiero (Mesalles, 1998; Lizano, 1999).

Ninguno de los gobiernos del período 1985-2000 logró crear una coalición de fuerzas capaz de ejecutar el programa de reformas propuestas, especialmente en lo concerniente al Estado (Lizano, 1999). En años recientes, diversos analistas han caracterizado esta situación como un “empate político”: no existe un acuerdo mayoritario sobre un proyecto de desarrollo, como sí lo hubo durante el período de la instauración poliárquica.

Una Centroamérica convulsa provocó una compleja situación política interna

El surgimiento o profundización de los conflictos políticos y militares en Centroamérica, a finales de la década de 1970, convirtió a la región en un escenario de la Guerra Fría y en una alta prioridad para la política norteamericana (Hayes, 1990; Lowenthal, 1990; Martz, 1990; Solís, 1992; Dunkerley, 1994). Los conflictos en el istmo provocaron la muerte de cientos de miles de personas y el desplazamiento de cerca del 10% de la población regional fuera de sus lugares de origen.

A cambio del apoyo financiero para la estabilización y recuperación económica del país, en la década de 1980 el gobierno de los Estados Unidos presionó intensamente al gobierno costarricense, con el fin de que tuviera una participación activa en la estrategia militar para derribar el gobierno de Nicaragua y derrotar a la insurgencia del FMLN, en El Salvador (Gutiérrez et al, 1984; Gutiérrez y Vargas Cullell, 1985; Barry, 1987; Gómáriz, 1988; Rojas y Solís, 1988). Aunque durante el período 1982-1986, el gobierno costarricense toleró la operación de campamentos antisandinistas en su territorio, rechazó las presiones para reestablecer el ejército y rehusó solicitar la presencia militar norteamericana para defenderse de Nicaragua (Gutiérrez y Vargas Cullell, 1985; Gutiérrez, 1986; Sobrado, 1988). A partir de 1986, el país optó por una posición más autónoma y se involucró de lleno en la búsqueda de una solución política a los conflictos del área. Su política exterior lo convirtió en un líder regional, con fuerte apoyo de

los países europeos y latinoamericanos, especialmente luego de la firma del Plan de Paz de Esquipulas II, en 1987 (Solís, 1992).

La democracia costarricense no fue, sin embargo, immune a la convulsión política regional. Las presiones norteamericanas aumentaron la complejidad de la delicada situación política en el país, ya de por sí polarizada por los efectos combinados de la crisis económica y las insurrecciones y guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En efecto, a mediados de la década existía una fuerte polarización política interna. Por una parte, sectores políticos y empresariales, aliados con la política internacional del gobierno de los Estados Unidos, presionaron intensamente a los sucesivos gobiernos para que participaran en el derrocamiento del gobierno nicaragüense. Los principales medios de comunicación colectiva desarrollaron campañas de desinformación, según las cuales no había presencia de contrarrevolucionarios en Costa Rica, y se fabricaron o magnificaron incidentes internacionales (Dobles, 1987; Ovares y León, 1987; Ramírez, 1987; Sobrado, 1987). Por otra parte, sectores de la izquierda más radical consideraban que la oposición más eficaz a las presiones norteamericanas, y el medio idóneo para apoyar al gobierno nicaragüense y a los grupos insurgentes en El Salvador y Guatemala, era hacer la revolución en Costa Rica (Gutiérrez et al, 1984). Entre ambos extremos se encontraba un asediado y frágil “centro político”, cuyas posiciones, sin embargo, reflejaban la opinión mayoritaria de la población: un claro antisandinismo (Seligson y Gómez, 1987), apoyo a la paz en Centroamérica y rechazo a la participación del país en los conflictos militares de la región.

La situación fue especialmente crítica durante los años 1983-1985, cuando el gobierno quedó trezado entre los grupos sociales y políticos en favor y en contra de la política norteamericana hacia el istmo, y las intervenciones públicas de los embajadores norteamericanos. Además, la cuestión centroamericana se convirtió un tema decisivo en la campaña electoral de 1985-1986, ocasión en la cual el candidato ganador obtuvo la victoria con la consigna de promover la paz. En el plano interno, el gobierno de Arias Sánchez logró formar un fuerte consenso nacional en apoyo a la estrategia de pacificación regional impulsada por el Presidente Arias Sánchez. Esta evolución interna se vio favorecida por acontecimientos internacionales. El debilitamiento de la administración Reagan, luego del escándalo *Iranagate*, declinó la intensidad de las presiones norteamericanas sobre Costa Rica y la asistencia financiera norteamericana disminuyó sustantivamente.

A pesar del aumento de la tensión interna y de incidentes que afectaron los derechos humanos y la libertad de expresión, el país logró, no sin ciertas dificultades, mantener su régimen de libertades públicas y su estabilidad política. Al final de la década de 1980, la democracia costarricense había conseguido sortear definitivamente los efectos de la crisis económica y los conflictos regionales. En los años siguientes, enfrentó un contexto internacional más estable y menos riesgoso. En su entorno inmediato, los países centroamericanos lograron poner fin, mediante acuerdos negociados, a sus guerras civiles, iniciaron (o profundizaron) sus transiciones democráticas y volvieron a experimentar crecimiento económico (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Evolución reciente del régimen democrático

No obstante las adversas condiciones del entorno nacional e internacional, la democracia costarricense mostró importantes cambios políticos e institucionales que, como se mencionó al inicio del capítulo, alteraron el equilibrio de poderes en el Estado y las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones públicas.

Cambio en el balance de poderes en el Estado costarricense

En Costa Rica, la democracia que emergió tras una larga transición es un régimen presidencialista con un Estado altamente centralizado y un sistema de partidos bipartidista. Sin embargo, la variedad costarricense de presidencialismo se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por los cada vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo, especialmente los ejercidos por el Poder Judicial. Al finalizar el siglo XX, la democracia costarricense se caracteriza por ser un sistema político en el cual múltiples actores políticos e institucionales, incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas.

El débil presidencialismo

El Poder Ejecutivo costarricense es constitucionalmente débil y está sujeto a fuertes controles (Carey, 1998). A diferencia de otros sistemas políticos latinoamericanos, en Costa Rica las facultades legislativas del Ejecutivo están subordinadas a las leyes aprobadas por el Congreso y carece de poder de veto en materia de la aprobación del Presupuesto General de la República (cuadro 3.2). Desde el

RECUADRO 3.2

La división republicana de poderes en Costa Rica

La separación republicana entre los tres poderes del Estado costarricense está claramente estipulada en la Constitución Política. El Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, encabezado por el Presidente de la República y los ministros de Gobierno “en calidad de obligados colaboradores” (artículo 130). El Presidente es electo cada cuatro años por la ciudadanía en votaciones universales y es quien escoge o remueve los ministros. Empero, el nombramiento y remoción de funcionarios, la sanción, promulgación y ejecución de leyes, la dirección de las relaciones internacionales, la convocatoria de la Asamblea Legislativa a funciones extraordinarias, la debe realizar el Presidente en conjunto con el ministro del ramo (artículo 140).

Por su parte, el Poder Legislativo es un órgano complejo, compuesto por la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, estos últimos en calidad de instituciones auxiliares de la primera (Muñoz, 1999). La Asamblea Legislativa es el poder del Estado con la potestad de legislar, “que no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones ni directas ni indirectas” (artículo 105), salvo en tratados internacionales.

El Poder Judicial, por su parte, “sólo está sometido a la Constitución y a la ley” (artículo 154). Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son electos por la Asamblea Legislativa, pero removerlos es difícil, pues la Constitución exige una mayoría calificada de votos (dos terceras partes) para no reelegir a un magistrado.

Finalmente, aunque la Constitución Política no define al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como un Poder del Estado, establece que al TSE le compete “en forma exclusiva”, la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales y “goza de independencia en su cometido” (artículo 99).

punto de vista político, la prohibición de la reelección presidencial debilita al Ejecutivo frente a la Asamblea Legislativa, pues el Presidente en ejercicio carece de medios para incentivar la disciplina de los diputados de su partido, o para sancionar la indisciplina (Carey, 1996).

Los controles que pesan sobre el Ejecutivo son de distinto orden: político, legal y administrativo. El control político lo ejerce la Asamblea Legislativa, aunque, como se verá, se trata de controles poco desarrollados; en un sentido amplio, puede incluirse dentro del ámbito de los controles políticos la “magistratura de influencia”, ejercida

Facultades y limitaciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica

| Facultades | Limitaciones |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombrar y remover a ciertas categorías de funcionarios públicos. | No puede nombrar y remover a funcionarios públicos dentro del Régimen de Servicio Civil. |
| Suspender los derechos y garantías individuales. | La suspensión no puede prolongarse por más de 48 horas, si no es aprobada por la Asamblea Legislativa. |
| Formular el Presupuesto General de la República. | No puede vetar el Presupuesto General de la República aprobado por la Asamblea Legislativa. |
| Tiene iniciativa de ley | Los decretos ejecutivos tienen rango inferior a las leyes y no pueden contradecirlas ni ampliarlas. |
| Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos. | No puede ejecutarlos sin aprobación por parte de la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente. |

FUENTE: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

por la Defensoría de los Habitantes. Los controles más fuertes sobre el Ejecutivo son los legales y administrativos. Desde el punto de vista legal, la creación de la Sala Constitucional, encargada del control de constitucionalidad, cortó las atribuciones informales que, en la práctica, el Poder Ejecutivo se había arrogado en el período de 1949 a 1989. Por la vía de decretos ejecutivos, el Ejecutivo “interpretaba” leyes, imponiendo nuevas regulaciones o, a veces, disposiciones contrarias a las aprobadas por la Asamblea Legislativa. Desde el punto de vista administrativo, la Contraloría General de la República fiscaliza la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos y todo gasto público requiere su visado previo⁴.

Ahora bien, la debilidad constitucional no significa que, en Costa Rica, el Poder Ejecutivo esté “pintado en la pared”. El Ejecutivo es un potente actor político e institucional, el más importante del sistema político. Tiene medios para controlar, o influir fuertemente, en la ejecución de la mayoría del gasto público, aproximadamente el 35% del PIB (incluyendo al sector de instituciones descentralizadas) y, por tanto, tiene una amplia capacidad política. En las últimas décadas ha logrado afianzar su control sobre las casi 200 instituciones autónomas del sector público. Lo que sí implica la debilidad constitucional del Ejecutivo es la necesidad de que éste negocie constantemente con otros

actores las reformas legales, institucionales y económicas.

Un Poder Legislativo con poca capacidad de control político

Debido a su complejidad institucional, el Poder Legislativo costarricense tiene un conjunto muy amplio de facultades políticas, legales y administrativas. De acuerdo con la Constitución Política, entre otras atribuciones, la Asamblea dicta e interpreta las leyes (esto último con la excepción de la materia electoral), dicta los presupuestos de la República, establece los impuestos nacionales, nombra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aprueba los tratados internacionales, el ingreso de tropas y naves extranjeras, crea nuevos tribunales de justicia, autoriza al Poder Ejecutivo a declarar estado de defensa nacional y suspende de las garantías constitucionales (artículo 121). Además, a través de la Contraloría General de la República, puede vigilar la ejecución del gasto público (pero la Contraloría tiene “absoluta independencia funcional y administrativa”). Mediante la Defensoría de los Habitantes, otro órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, desarrolla una labor de defensa de los derechos de los habitantes frente a la gestión pública. Es, desde el punto de vista formal, el Poder más fuerte del Estado.

Sin embargo, el Poder Legislativo es menos poderoso de lo que sus atribuciones parecen sugerir. Ciertamente, puede llamar a un sustituto del Presidente de la República, en caso de incapacidad física o mental; admitir acusaciones contra el Presidente, el Vicepresidente y los miembros de los Supremos Poderes. Pero, en caso de admitir una acusación, debe trasladarla a la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. Existen severas restricciones impuestas por la Constitución Política, que impiden emplear estas atribuciones como recurso del control político en tiempos normales. La Asamblea Legislativa puede nombrar comisiones investigadoras, interpelar y censurar a los ministros de gobierno; empero, ni los dictámenes de las comisiones ni las censuras tienen consecuencias legales (capítulo 5). Finalmente, por la ausencia de veto al Presupuesto de la República, la Asamblea Legislativa es soberana en materia de aprobación del gasto público; sin embargo, el Ejecutivo no está obligado a rendir informes sobre los resultados de la gestión del presupuesto a la Asamblea Legislativa, más allá del informe anual del Presidente de la República (cuyo contenido es definido por él). La vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República es administrativa (fiscalizar la ejecución y liquidación de presupuestos) y no de cumplimiento de gestión.

El desplazamiento de poder en favor del Poder Judicial

En las últimas décadas del siglo XX, el Poder Judicial en Costa Rica se fortaleció notablemente. Luego de la autonomía presupuestaria lograda en 1957, este poder se fortaleció mediante la creación de nuevas entidades y la ampliación de sus funciones. En la década de 1970, la Asamblea Legislativa aprobó la creación de la policía criminológica, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), subordinada a la Corte Suprema de Justicia. Se creó el Ministerio Público, también dependiente de la Corte, que es el fiscal del Estado en los delitos de acción pública, y el Sistema de Defensores Públicos, cuya finalidad es proveer el derecho procesal a una debida defensa para las personas que no pueden o no quieren contratar privadamente a un abogado defensor.

En 1989, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto legislativo 7128, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989. Estas reformas crearon la Sala Constitucional, o Sala Cuarta, como órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional en Costa Rica. La Constitución política le atribuye competencia

para “declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”, salvo “los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley (artículo 10 de la Constitución Política) Esta competencia, de declarar la inconstitucionalidad de normas y actos sin distinción de su naturaleza, debilitó a los demás tribunales, a los órganos del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, pues la Constitución le otorga expresamente a la Sala la potestad de conocer y resolver el cuestionamiento de cualquier norma, así como de todos los actos sujetos al Derecho Público (Proyecto Estado de la Nación, 2000; véase también Jurado, 2000).

La Sala Constitucional resuelve las acciones de inconstitucionalidad, los recursos de amparo y hábeas corpus, evacúa consultas preceptivas o facultativas por parte de otros tribunales, la Asamblea Legislativa u otras instituciones públicas, y resuelve conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado. La Sala desestimó el criterio de presunción de constitucionalidad de las leyes que empleó la Corte Suprema de Justicia entre 1938 y 1989. Conforme a este criterio, las leyes no eran anuladas si no se demostraba su inconstitucionalidad de manera indiscutible, pues se presumía que la Asamblea Legislativa respetaba la Constitución cuando dictaba las leyes (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Mientras en el período 1938-1989 se plantearon 155 casos de inconstitucionalidad, entre 1989 y 1999 la Sala conoció 63.988 casos y dictó 57.312 resoluciones (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

La Sala Constitucional ha variado el equilibrio de poderes en el Estado costarricense en favor del Poder Judicial. En efecto, la formulación de leyes por el Poder Legislativo, su aplicación mediante la emisión de reglamentos, estatutos y decretos ejecutivos, y la ejecución de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo pueden ser impugnadas ante la Sala. Además, la Sala ha desarrollado el sistema de protección de las libertades y derechos civiles, políticos y ambientales y ha redefinido los términos del debido proceso legal (Proyecto Estado de la Nación, 2000)⁵. En la actualidad es una de las instituciones públicas que goza de mayor prestigio en la ciudadanía (Garita y Poltronieri, 1997; UNIMER R.I., 1999). Un análisis en profundidad del control de constitucionalidad como parte de la calidad democrática en la administración de justicia se realiza en el capítulo 4.

Un Estado con una fuerte tradición centralista

El Estado costarricense es altamente centralizado, una característica forjada desde el siglo XIX. Las denominadas instituciones autónomas o instituciones descentralizadas, que prestan la mayoría de los servicios públicos, son entidades del Gobierno Central. Desde el punto de vista de la administración territorial del Estado, en el país sólo existen las municipalidades como órganos subnacionales de gobierno. La Constitución Política establece que “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo de un Gobierno Municipal” (artículo 169). Además, señala que las corporaciones municipales son “autónomas” (artículo 170). Sin embargo, esta autonomía municipal es muy limitada. Desde el punto de vista legal, los presupuestos municipales deben ser aprobados por la Contraloría General de la República (capítulo 8).

Desde el punto de vista financiero, los municipios administran una porción ínfima de los recursos públicos: en el período 1992-1999, la carga tributaria promedio (los impuestos recaudados

por las municipalidades con respecto al PIB) fue de 0,81% (Proyecto Estado de la Nación, 2000). El año de mayor recaudación fiscal de los municipios fue 1999, cuando la carga tributaria representó el 1,4% del PIB⁶.

Un sistema electoral estable

En el último cuarto del siglo XX, el régimen electoral costarricense fue relativamente estable. No hubo cambios importantes en las instituciones y normas que regulan la organización de los procesos electorales, el conteo de los votos y la traducción de éstos en mayorías que permiten la selección de personas para los cargos públicos. Como fue señalado en el capítulo 2, el Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y desde 1975, por reforma constitucional, tiene el rango e independencia “de los poderes del Estado” (artículo 9) (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Técnicamente expresado, el sistema electoral costarricense combina un sistema mayoritario para la elección del Presidente

RECUADRO 3.3

Descripción del sistema electoral de Costa Rica

- Es un sistema mayoritario, porque en la elección del Presidente gana el candidato que obtiene el mayor número de votos (aunque sea por uno solo), es decir, gobierna quien obtiene la mayoría y el o los perdedores quedan con las manos vacías. Existe, sin embargo, un requisito: el ganador debe obtener al menos el 40% de los votos válidos. Si nadie lo hace, la Constitución Política prevé la celebración de una segunda ronda entre los dos candidatos que obtuvieron mayor cantidad de votos.
- Es un sistema de representación proporcional en la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa, porque, a diferencia de las elecciones presidenciales, en principio la cantidad de diputados que los partidos políticos logran elegir es proporcional al caudal de votos. Es decir, el que obtiene más votos no se lleva todo, sino que la representación en el Parlamento se reparte entre varios partidos políticos.
- Es un sistema con lista bloqueada, porque los electores deben escoger entre las nóminas propuestas por los partidos políticos. En otras palabras, el elector no tiene libertad para confeccionar su propia lista escogiendo, por ejemplo, nombres de personas de distintos partidos o seleccionando sólo algunas de las personas en la nómina de su partido, pero no todas.
- Es un sistema con distritos plurinominales, porque en Costa Rica las y los electores votan por una lista de candidatos a la Asamblea Legislativa por la provincia donde están inscritos. Cada provincia funciona como un distrito electoral: se le asigna un número de escaños en la Asamblea Legislativa en proporción a su población. Así, un distrito electoral es una unidad territorial y administrativa cuyos electores votan por una lista de candidatos a diputados distinta a aquella por la que votan los demás electores del país. Las y los candidatos electos representan a estos electores en la Asamblea Legislativa. En el proceso electoral de 1997-1998, la provincia con menos escaños tuvo 3 y la de mayor número, 21. Se dice que son distritos plurinominales grandes porque más de dos diputados son electos por cada provincia.
- La modalidad Hare de representación proporcional empleada en Costa Rica aplica un criterio aritmético simple para asignar el número de curules legislativas que obtienen los partidos políticos. En cada distrito electoral se divide el número de votos válidos entre el número de puestos de diputados que le corresponde al distrito. Con ello se obtiene el cociente electoral o número de votos que un partido debe obtener para elegir un diputado. Además, la legislación prevé los subcocientes y residuos para repartir los puestos que no se pudo asignar por el método de cocientes.

de la República, con uno de representación proporcional con lista bloqueada (modalidad Hare) para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa y sus distritos electorales son plurinominales (Lijphart, 1994 y 1999) (recuadro 3.3).

Cada cuatro años, en el día de las elecciones (constitucionalmente fijado en el primer domingo de febrero), las y los ciudadanos votan en pa-pelletas separadas para Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y regidores a los Concejos Municipales. Sin embargo, no fue sino hasta muy recientemente que en el país se estableció una democracia electoral. Hasta 1998, la ciudadanía no tuvo el derecho de elegir directamente a los alcaldes (Ejecutivo) de los municipios, quienes eran nombrados por los Concejos Municipales, el órgano legislativo de las municipalidades. Costa Rica era, hasta ese momento, el único país de Centroamérica cuyos alcaldes no eran elegidos por la población. Mediante la Ley 7598, de 1998, se introdujo la elección directa de alcaldes a partir del año 2002, en una fecha distinta a las elecciones nacionales (votación no concurrente) (capítulo 8).

Una medida para evaluar si un régimen electoral se ajusta al principio de representación proporcional

es la existencia de desviaciones entre la proporción de votos de un partido y la proporción de curules legislativas que obtiene. A esto se le denomina “grado de proporcionalidad (o de desproporcionalidad)”. No existe ningún régimen electoral capaz de garantizar una representación proporcional perfecta (igual proporción de votos y de curules), pero existen diferencias muy importantes en el grado en que los diversos regímenes logran efectivamente cumplir con la proporcionalidad. Comparado con otros países, el sistema de representación proporcional aplicado en Costa Rica para las elecciones legislativas tiene un bajo nivel de desproporcionalidad.

No obstante, el nivel de desproporción del sistema ha ido aumentando en los últimos procesos electorales. Entre 1982 y 1998 la desproporcionalidad electoral, medida por el índice de Gallagher, se duplicó, pues pasó de 3,25 a 6,22 (Hernández, 2000a). Los principales afectados, especialmente en 1998, fueron los partidos minoritarios (Proyecto Estado de la Nación, 1999; Hernández, 2000a).

El régimen electoral costarricense garantiza procesos electorales libres y limpios. No hay registro de denuncias por doble voto o compra de voto⁷. En el período 1978-1998, sólo hubo un caso de

CUADRO 3.3

Comparación de la desproporcionalidad electoral en las elecciones legislativas en diversos sistemas democráticos

| | Desproporcionalidad (Porcentajes) | Número de elecciones |
|------------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| Holanda ^{a/} | 1,3 | 15 |
| Dinamarca ^{a/} | 1,8 | 21 |
| Colombia ^{b/} | 3,0 | 14 |
| Costa Rica ^{b/} | 4,1 | 11 |
| Venezuela ^{b/} | 4,3 | 8 |
| Estados Unidos ^{b/} | 4,9 | 25 |
| Francia ^{b/} | 11,3 | 8 |
| Inglaterra ^{a/} | 10,3 | 14 |
| Canadá ^{a/} | 11,7 | 16 |

a/ Democracia parlamentaria.

b/ Democracia presidencialista.

Para el cálculo de la desproporcionalidad se empleó el índice de Gallagher. Este índice no sólo registra y suma las diferencias entre el caudal electoral de los partidos y su representación en el Parlamento, sino que le asigna un mayor peso a las grandes diferencias que a las pequeñas. Con esto se quiere evitar que la sumatoria de pequeñas desproporcionalidades entre varios partidos pequeños pese igual que una desproporcionalidad muy importante entre partidos grandes.

FUENTE: LIJPHART, 1999.

impugnación de los resultados electorales. Se trató de la elección del candidato de un partido minoritario a una diputación por la provincia de San José. La denuncia, presentada en 1998, fue interpuesta por otro partido minoritario, que argumentó fallas en el conteo de los votos. Luego del proceso judicial, la denuncia fue rechazada.

El afianzamiento del sistema bipartidista

En las últimas dos décadas del siglo XX, en Costa Rica se afianzó un sistema bipartidista de partidos políticos. Los dos principales partidos son el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana. Ambos tienen posiciones centristas y atraen a electores de diversas clases sociales y orientaciones ideológicas (*catch-all parties*). Este sistema

ha permitido una alternancia en el dominio del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (cuadro 3.4). Ha sido, además, un sistema estable, con un bajo nivel de volatilidad electoral. En las últimas siete elecciones presidenciales, la volatilidad promedio ha estado, en general, por debajo del 7% (algunos partidos experimentaron, en promedio, una ganancia de 7% en los votos recibidos y otros, una pérdida promedio del 7%) (Mainwaring and Scully, 1995). Sólo en dos ocasiones, entre 1974 y 1978, y entre 1982-1986, el índice estuvo por encima del 10%.

Aquí es importante hacer dos precisiones. Primero, como se indicó en el capítulo 2, antes de 1978 en Costa Rica existía una tendencia a la bipolaridad electoral y, por tanto, un bajo número

CUADRO 3.4

Control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, número de partidos efectivos y volatilidad electoral, 1974-1998

| | Control del Ejecutivo | Control del Legislativo | Número de partidos efectivos en elecciones presidenciales ^{a/} | Número de partidos efectivos en elecciones legislativas ^{a/} | Volatilidad en el Ejecutivo (porcentaje de votos) ^{b/} | Volatilidad en el Legislativo (porcentaje de votos) ^{c/} |
|-----------|-----------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1974-1978 | PLN | Sin mayoría ^{d/} | 3,3 | 4,0 | 13,8 | 41,7 |
| 1978-1982 | CU ^{e/} | Sin mayoría ^{d/} | 2,2 | 2,9 | 3,9 | 19,6 |
| 1982-1986 | PLN ^{f/} | PLN | 2,2 | 2,5 | 13,5 | 16,0 |
| 1986-1990 | PLN | PLN | 2,1 | 2,5 | 6,7 | 8,1 |
| 1990-1994 | PUSC ^{g/} | PUSC | 2,1 | 2,6 | 5,2 | 10,3 |
| 1994-1998 | PLN | Sin mayoría ^{d/} | 2,1 | 2,7 | -4,1 | 13,0 |
| 1998-2000 | PUSC | Sin mayoría | 2,4 | 3,4 | | |

a/ Índice de partidos efectivos. la fórmula empleada para el cálculo fue la de Laakso y Taagapera. En el caso de las elecciones presidenciales, $nv = 1/\sum v_i^2$, donde v es el % de votación del partido i. en las elecciones legislativas, $nv = 1/\sum s_i^2$, donde si es el % de escaños obtenidos.

b/ Índice de volatilidad en las elecciones presidenciales, aplicada por Pedersen.. La fórmula de cálculo es la siguiente: $V = (\sum \%V_{t+1} - \%V_{t0})/2$ en donde V_{t+1} es el porcentaje de votos válidos obtenidos por un partido en la elección t1 Y $\%V_{t0}$ es el porcentaje de votos válidos obtenidos por un partido en la elección t0. Debe anotarse que es la sumatoria de valores absolutos de las ganancias y pérdidas netas.

c/ Índice de volatilidad en las elecciones legislativas. Se aplica la misma fórmula que en el caso anterior. en el conteo de los partidos con representación parlamentaria se aplicó una regla para contar como un mismo partido a: (a) los partidos que cambian de nombre pero mantienen la misma dirección, orientación política y obtienen representación parlamentaria con el nuevo nombre; (b) los partidos que se agrupan para formar una coalición y obtienen representación parlamentaria como coalición. Con base en estas reglas se estudió la volatilidad electoral del partido Acción Socialista (paso), la Coalición Pueblo Unido y Fuerza Democrática como si fueran un mismo partido; lo mismo se hizo con los partidos Renovación Democrática y Republicano Nacional, que integraron la coalición unidad en 1978, la que se transformó en el partido Unidad Social Cristiana a partir de 1982. estas reglas tienen como propósito evitar distorsiones en el índice de volatilidad.

d/Ningún partido tiene la mayoría parlamentaria de 29 escaños. El partido en el gobierno es la primera minoría.

e/ CU: Coalición Unidad.

f/ PLN: Partido Liberación Nacional.

g/ Partido Unidad Social Cristiana.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MAINWARING AND SCULLY, 1995; TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, 2000 Y HERNÁNDEZ, 2000a.

de partidos efectivos (Casas, 2000; Hernández, 2000a). Sin embargo, no había un sistema bipartidista, pues la oposición al PLN estaba formada por coaliciones inestables, capaces de ganar elecciones pero no de permanecer unidas como un partido. No fue sino hasta 1982, al amparo de una reforma electoral, que la Coalición Unidad se transformó en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). A partir de entonces, la lucha por el control del gobierno ha sido la historia de la pugna entre el PLN y el PUSC (Chalker, 1995; Fernández, 1996; Rovira, 2000).

Segundo, el número de partidos efectivos es mayor en las elecciones legislativas que en las presidenciales, en virtud de una tendencia minoritaria pero persistente en el electorado, de “quebrar” el voto, es decir, votar por un partido mayoritario en las elecciones presidenciales, y por uno minoritario en las legislativas. En los seis procesos electorales acaecidos entre 1978 y 1998, en promedio, casi uno de cada nueve votantes de los partidos mayoritarios en las elecciones presidenciales (11,8%), quebró su voto en favor de un partido minoritario (Hernández, 2000a). En las elecciones de 1998, el quiebre de voto aumentó significativamente y ello afectó de manera especial al partido en el gobierno (Hernández, 2000b). Esta tendencia está asociada a una mayor volatilidad en las elecciones legislativas (medida por cambio en el número de escaños por partido) que en las presidenciales, pues los partidos minoritarios logran y pierden representación parlamentaria con mayor facilidad.

Los partidos políticos actuales en Costa Rica mantienen algunas de las características de las agrupaciones surgidas en la primera mitad del siglo XX. En efecto, sus estructuras organizativas siguen siendo débiles y su operación interna se encuentra por lo general desfinanciada. La estructura se debilita aún más entre períodos electorales, especialmente si el partido está en el gobierno (Piszk y Segura, 1983; Castro y González, 1995). Los partidos mayoritarios, pese a su caudal electoral, no son, desde el punto de vista organizativo, partidos de masas (capítulo 9).

No obstante, en las últimas dos décadas los partidos han experimentado cambios importantes en su funcionamiento interno. Por una parte, una nueva generación de líderes controla los partidos mayoritarios, aunque ninguno de ellos tiene la autoridad política de los caudillos de mediados del siglo XX. Por otra parte, los partidos han adoptado métodos más democráticos para la selección de sus candidatos a la Presidencia de la República y a la Asamblea Legislativa. En efecto, desde 1977 el

PLN realiza reñidas convenciones abiertas para escoger a su candidato presidencial. El PUSC también ha empleado el mecanismo de la convención, luego de su fundación en 1982, pero éstas no se convirtieron en verdaderas competencias políticas sino hasta 1988 (Piszk y Segura, 1983; Fernández, 1996). Más recientemente, el PUSC fue el primer partido en experimentar, de manera parcial, con la elección directa de los candidatos a diputados. El PLN lo realizará por primera vez en el año 2001, pese a que en 1993 un plebiscito interno había establecido la celebración de elecciones directas en 1997. Los partidos minoritarios o emergentes tienen métodos de funcionamiento distintos, como se verá en la tercera parte de este informe.

Una sociedad civil diversa e independiente del Estado y con bajos niveles de participación ciudadana

Desde 1975, y hasta la fecha, la sociedad civil costarricense ha adquirido una gran diversidad organizativa. Se registró una expansión en el número de cámaras empresariales y surgieron nuevas organizaciones laborales, como las asociaciones solidaristas, asociaciones vecinales y cooperativas (capítulo 10). En los años ochenta aparecieron nuevos actores, como las organizaciones multicomunales de vivienda, las organizaciones campesinas y nuevos grupos de interés en muy diversas áreas. Los sindicatos fueron los únicos que experimentaron, a partir de esa década, un persistente declive. En general, los requisitos establecidos por la legislación para la creación de organizaciones sociales fueron pocos y fáciles de cumplir, aunque cabe destacar la excepción de las garantías y libertades para la formación de sindicatos en el sector privado (capítulo 10). Además, se mantuvo una actitud de tolerancia hacia la organización de personas en instancias informales.

A diferencia de Venezuela, en general la sociedad civil costarricense no ha estado dominada por los partidos políticos, pese a las afiliaciones partidarias de muchos de sus líderes. Sin embargo, en algunos casos específicos, la vinculación partido-organización de la sociedad civil era orgánica. Esta era la situación entre los sindicatos bananeros y el Partido Vanguardia Popular (PVP). Empero, los sindicatos bananeros, otrora el sector laboral más organizado del país, fueron desplazados por las asociaciones solidaristas y se vieron afectados por la división del PVP. Por otra parte, la sociedad civil tampoco estuvo subordinada al Estado. Ciertamente, el Estado costarricense procuró desarrollar un sistema corporativista en dos áreas: las organizaciones comunales y las juveniles, pero, fueron intentos aislados y fallidos. En el primer caso, en

1969 se creó DINADECO, como entidad a cargo del registro, promoción y supervisión de las llamadas asociaciones de desarrollo comunal (ADC); no obstante, pese a su indudable influencia sobre las ADC, esta institución no logró regentar un movimiento comunal (Mora, 1989). El Estado efectuó un intento análogo con el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ), pero éste logró menor incidencia sobre las organizaciones juveniles que la obtenida por DINADECO sobre las ADC.

En un trabajo reciente, Booth comparó información de dos encuestas realizadas con 22 años de distancia, la primera en 1973 y la segunda en 1995, sobre el tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos (cuadro 3.5). En general, encontró que los modos de participación en ambos años tenían patrones similares, especialmente una alta participación de las personas en asuntos electorales y comunales, y una mayor participación en asuntos públicos de las personas con mayor educación y nivel de ingreso (Booth, 1998).

El respeto de los derechos humanos, las libertades civiles y los derechos políticos

Costa Rica posee una amplia tradición de defensa de los derechos humanos⁸. A partir de la instauración del sistema universal de derechos humanos con la Declaración Universal de 1949, el país empezó una historia sistemática de promoción y desarrollo en este campo. En 1969 se celebró en el país la Conferencia Especializada en Derechos Humanos, la cual dio lugar a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, máximo instrumento regional en la materia. Destacan también la instalación, en 1980, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en ese mismo año y la instalación de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ), al año siguiente. Hoy en día el país es sede de organismos internacionales y entidades regionales dedicadas a la protección de los derechos

CUADRO 3.5

Niveles de participación política, 1973 y 1995 (porcentaje de personas que sí participan)

| Tipo de participación | 1973 ^{a/} | 1995 ^{b/} |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Votó en la última elección | 83,8 | 87,6 ^{c/} |
| Participó en al menos una reunión de una organización ^{d/} | 66,1 | |
| Trabajó con vecinos en un proyecto comunal | 55,9 | 42,0 |
| Participa en reuniones de la Junta Escolar ^{d/} | 26,8 | 36,3 |
| Participó en reuniones de una organización comunal ^{d/} | 20,8 | 36,2 |
| Contactó a uno o más funcionarios públicos | 30,6 | 35,3 |
| Fue alguna vez afiliado a un partido político | 21,5 | |
| Trató de convencer alguna vez a una persona sobre cómo votar | | 28,1 |
| Trabajó alguna vez para un candidato o un partido | | 25,8 |
| Contactó alguna vez a un regidor municipal | 10,6 | 18,9 |
| Contactó alguna vez un diputado de la Asamblea Legislativa | 10,3 | 10,8 |
| Participó en reuniones de la cooperativa ^{d/} | 10,5 | 8,5 |
| Contactó al Presidente de la República | 3,4 | 8,3 |
| Participó en una reunión de un sindicato ^{d/} | 5,3 | 8,1 |
| Participó en una reunión de una asociación cívica ^{d/} | 4,0 | 5,1 |

a/ La información de 1973 está basada en una muestra nacional de 1.446 jefes de familia.

b/ La información de 1995 está basada en una muestra urbana de 701 ciudadanos de la Meseta Central.

c/ Este dato está basado en las respuestas de 660 personas de 18 o más años a la fecha de realización de la elección de febrero de 1994.

d/ Participó al menos "de tiempo en tiempo".

FUENTE: TRADUCIDO DE BOOTH, 1998.

fundamentales. Más recientemente, la creación de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes han reforzado los órganos de defensa y protección de los derechos humanos, las libertades civiles y los derechos políticos. En sus resoluciones, la Sala Constitucional ha incorporado el Pacto de San José como vinculante para la legislación interna (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Además, las personas tienen otras instancias dedicadas a la defensa, protección y promoción de derechos humanos, civiles y políticos, entre otros el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de derechos laborales, la Procuraduría y la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia.

Durante el período de la estabilidad democrática, en Costa Rica no se registró una violación sistemática de los derechos humanos. Sin embargo, hubo años y áreas preocupantes. En los años ochenta, asociadas al tenso clima político descrito en una sección anterior, hubo denuncias internacionales contra los organismos policiales por abuso de autoridad y, en algunos casos, de tortura, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA). Más persistentes han sido las denuncias nacionales e internacionales por falta de protección al derecho a la organización sindical. Durante más de una década, Costa Rica ha sido objeto de diversas demandas y quejas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por incumplimiento, entre otros, del los Convenios 87 y 98 de esa organización, los cuales han sido ratificados por el país y, en consecuencia, forman parte integral de su ordenamiento jurídico (Proyecto Estado de la Nación, 2000)⁹. Recientemente, la Sala Constitucional ha emitido resoluciones que limitan el ejercicio de la negociación colectiva. En total, la Sala ha resuelto seis recursos de amparo y dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por violaciones a la libertad de asociación. En 1999 se reportó una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes por privación de derechos laborales a los miembros de un sindicato de una plantación bananera (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

En 1997 y 1998 Costa Rica fue incluida dentro del Informe Anual de Amnistía Internacional, como país que no cumplía a plenitud con la protección de los derechos humanos, debido a denuncias por abusos de autoridad, así como por el uso de fuerza excesiva contra campesinos por parte de las autoridades públicas y privadas. Se señaló, además, las prácticas represivas contra manifestaciones populares que se oponían a la privatización de los servicios portuarios en la provincia de Limón.

En 1999, sin embargo, Costa Rica no figuró dentro del Informe Anual de esta organización no gubernamental. Asimismo, en los informes emitidos por el Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se ha acogido con satisfacción el alto rango jerárquico que poseen los tratados internacionales dentro de la legislación nacional. Se ha destacado la figura del Defensor de los Habitantes como instrumento clave en la defensa de los derechos humanos. También se menciona positivamente el Código de Procedimientos Penales (1998) por su carácter acusatorio y se avala el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de la Mujer y el papel de la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en la lucha contra la violencia doméstica y la desigualdad de género.

Informes recientes emitidos por distintos organismos internacionales evidencian problemas no resueltos de violencia doméstica, explotación sexual de menores, falta de mecanismos efectivos para la erradicación de discriminación racial contra las minorías étnicas (particularmente indígenas, negros e inmigrantes), el incumplimiento de los derechos laborales, así como persistentes denuncias de abuso de autoridad por parte de policías públicos y privados¹⁰. La importancia de estos asuntos para la calidad de la democracia será evaluada con detenimiento más adelante en este mismo informe.

Una mirada internacional a la estabilidad democrática en Costa Rica

Durante el último cuarto del siglo XX, los científicos políticos que han estudiado la democracia y los procesos de democratización en el mundo calificaron la estabilidad democrática del sistema político costarricense como una excepción dentro de la convulsa América Latina (Peeler, 1985 y 1991; Lijphart, 1994 y 1999; Booth, 1995 y 1998; Chalker, 1995; Carey, 1996; O'Donnell, 1997; Clark, 1999; Dahl, 1999). Las mediciones internacionalmente empleadas para evaluar la existencia de una democracia en un país calificaron a Costa Rica, sin excepción y pese a sus diferencias metodológicas, como un régimen democrático estable. En efecto, en el período 1972-2000, el índice de Freedom House, el más influyente en esta materia, calificó a la democracia costarricense de manera muy similar a países como Estados Unidos y Suecia (gráfico 3.1) (Freedom House, 1999).

Índices elaborados más recientemente, y con una perspectiva histórica de más largo plazo, mantienen esta valoración. Las calificaciones de Costa

Rica se mantienen muy estables en el período 1980-2000 en la base de datos más recientes del Proyecto Polity (Polity IV), que provee información acerca de las características del régimen político y el ejercicio de la autoridad en todos los países independientes del mundo con una población mayor a 500.000 habitantes durante el período 1800-1999 (Jagers y Gurr, 1996; Gurr y Jagers, 2000; Marshall y Jagers, 2001). En la base de datos Poliarquía del Institutt for Sociologi og Statsvittenskaap (Noruega)¹¹, que cubre 187 países para un período histórico similar (1810-1998), las calificaciones de Costa Rica en las últimas décadas del siglo XX son similares a las de Estados Unidos y el Reino Unido, aunque inferiores a las de Suecia (Vanhanen, 1990 y 2000). A inicios de la década de 1990, otro influyente índice, el Coppedge-Reinecke, que mide el grado en que los sistemas políticos cumplen con los requisitos de una poliarquía, corroboró que Costa Rica efectivamente los cumple (Coppedge y Reinecke, 1991).

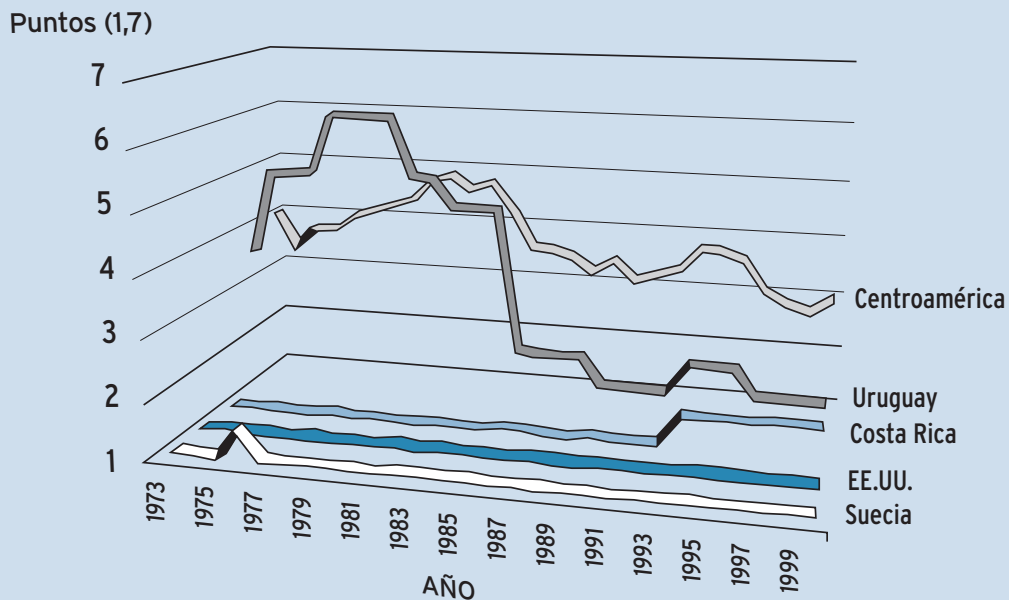
En síntesis, las calificaciones internacionales favorables para la democracia costarricense señalan que, en general, a lo largo de las últimas décadas el país ha cumplido de modo consistente con las condiciones generalmente aceptadas para considerar democrática a una nación. Las instituciones y expertos internacionales no han encontrado evidencias

sistemáticas de incumplimiento de estas condiciones, por lo que puede decirse, además, que Costa Rica ha cumplido razonablemente con ellas.

Por otra parte, las entidades dedicadas a la protección de los derechos humanos, tales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, han registrado, en diversos años, violaciones a los derechos humanos en Costa Rica. En particular, han identificado cortapisas al derecho de organización sindical (capítulo 10), en el trato a los privados de libertad y hechos de abuso policial (capítulo 4). La severidad de estas violaciones fue mayor en la primera mitad de la década de 1980, cuando hubo denuncias por el asesinato de una prisionera (1981) y por actos de hostigamiento a personas, organizaciones sociales, partidos políticos de izquierda y movimientos por la paz en Centroamérica. Sin embargo, en ningún caso estas violaciones fueron catalogadas como sistemáticas. En los años 1998 y 1999 los informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch no incluyeron menciones negativas para Costa Rica, o tales referencias fueron, nuevamente, de casos aislados (Amnesty International, 2000; Human Rights Watch, 2000). Los informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre los derechos humanos califican la democracia costarricense como de "larga data". Agregan que el Gobierno

GRAFICO 3.1

Puntuación de Costa Rica y otros países en el índice de libertades civiles y derechos políticos de Freedom House durante el período 1973-2000
(1 ES MEJOR CALIFICACIÓN Y 7 ES LA PEOR CALIFICACIÓN)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN FREEDOM HOUSE, 1999.

respetar por lo general los derechos humanos de los ciudadanos, y que existe un Estado de derecho, aunque señalan problemas puntuales (U.S. Department of State, 2000).

Empero, las mediciones internacionales son todavía herramientas relativamente rudimentarias. Por ejemplo, a Freedom House se le escapó que entre 1972 y 1975 existía en Costa Rica una prohibición constitucional antidemocrática. Estas mediciones rara vez analizan en profundidad la situación política del país y se basan en juicios de expertos sobre un número reducido de variables. En unos casos ello se debe a la naturaleza de la evaluación, pues su propósito es la comparación internacional

de unos pocos asuntos; en otros, se explica por el tema que se está evaluado. Por ejemplo, el interés por denunciar la violación de los derechos humanos no incluye temas importantes para la vida política de un país, como puede ser el funcionamiento de los partidos políticos, el descontento ciudadano o la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.

La democracia costarricense cumple con los estándares mínimos de la Auditoría ciudadana

Un análisis más detallado sobre el régimen político costarricense durante el período de la

RECUADRO 3.4

El índice de libertades civiles y políticas de Freedom House

Freedom House, una institución no gubernamental con sede en Estados Unidos, publica cada año, desde 1972, un índice de libertades civiles y derechos políticos. Este índice es el más empleado en el mundo por instituciones y analistas para realizar comparaciones internacionales entre los sistemas políticos de diversos países. El índice asigna un puntaje que varía entre 1 y 7; 1 es la mejor calificación (un país donde se respetan las libertades civiles y los derechos políticos) y 7 es la peor (un país donde se violan sistemáticamente esas libertades y derechos).

El índice de Freedom House mide el grado en que en un país se respetan las libertades civiles y los derechos políticos. Por libertades civiles se entiende aquellas que permiten a las personas desarrollar puntos de vista e instituciones propias y tener autonomía personal, sin interferencia del Estado. Incluye la libertad de expresión y de creencias, los derechos de asociación y organización, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, la autonomía personal y los derechos económicos. Por derechos políticos se entiende aquellos que permiten a las personas participar libremente en la escogencia de las autoridades e influir en las decisiones públicas que afectan a las comunidades nacionales, regionales o locales. Incluye el derecho de las personas a votar y presentarse como candidatas a cargos públicos y el derecho de los representantes electos a votar en la formulación de políticas públicas.

Para medir el grado de respeto de las libertades civiles y los derechos políticos, Freedom House ha desarrollado un cuestionario con 22 preguntas básicas. Para contestar estas preguntas, cada año reúne información proveniente de diversas fuentes, tales como noticias, publicaciones, estudios y juicios de expertos. Aunque ha mantenido una estructura similar a lo largo del tiempo, ha introducido cambios metodológicos que pueden afectar la comparación de las calificaciones entre los distintos años.

Finalmente, cabe subrayar tres limitaciones del índice. Primero, como lo señala la propia Freedom House, el que un país obtenga una buena calificación no significa que en él las personas gocen de perfecta libertad o que el país no tenga problemas importantes. Segundo, el índice califica a los países según el respeto a las libertades civiles y los derechos políticos, no según la existencia o no de una democracia. En otras palabras, aunque en las democracias se tiende a respetar estas libertades y derechos, no todas lo hacen con igual intensidad. Por lo tanto, no todas obtienen calificaciones parecidas. Finalmente, pese a su difusión, el índice ha sido criticado por varios académicos debido a la falta de claridad acerca de cómo se asignan las calificaciones de los países o por las inclinaciones de los evaluadores.

FUENTE: MUNCK, 2000; BOLLEN, 1991 Y 1993; FREEDOM HOUSE, 1999.

“Cada ciudadano y ciudadana cuenta por un voto”

EVIDENCIA

- El artículo 93 de la Constitución Política establece la votación directa y secreta por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil. El artículo 95 establece los principios que regulan el Código Electoral, incluyendo la prohibición del ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio y la identificación del elector por medio de cédula de identidad con fotografía.
- No hay denuncias registradas por doble voto o compra de votos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (López et al, 2000). Se encontró una denuncia sobre una persona que llegó a votar y ya estaba registrado su voto.
- En el período 1990-1999 se registró dos denuncias relacionadas con la libre emisión del voto: un discapacitado que enfrentó obstáculos para sufragar y una persona que no apareció en el padrón teniendo cédula vigente, por trámite extemporáneo (Tribunal Supremo de Elecciones, 1995a y 1995b).
- El Registro Civil depura diariamente del padrón electoral, aunque no con el nuevo sistema de cédula (López et al, 2000).



“La ciudadanía se organiza libremente en partidos políticos con el propósito de elegir y ser elegidos para cargos públicos”

EVIDENCIA

- El artículo 98 de la Constitución Política estipula que los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.
- No hay denuncias por violación del derecho a organizar partidos políticos ante la Sala Constitucional durante el período 1989-1999 (Villarreal, 2000).
- Una denuncia por no apertura de la Junta Electoral de Alto Pacuare, No. 5364 (Tribunal Supremo de Elecciones, 1995).
- No hay denuncias por violación del derecho a organizar partidos políticos ante la Defensoría de los Habitantes durante el período 1997-1998 (Sánchez, 2000).



“Las personas adquieren el *status* de ciudadano o ciudadana mediante el cumplimiento de prerequisites mínimos e iguales para todos, que involucran procedimientos administrativos accesibles y expeditos, y pierden la ciudadanía solamente por acto voluntario”

EVIDENCIA

- El artículo 90 de la Constitución señala dos requisitos para ser ciudadano: la nacionalidad costarricense y la mayoría de edad.
- El inciso 2 del artículo 95 constitucional establece que es obligación del Estado inscribir de oficio a las y los ciudadanos en el Registro Civil y proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
- En julio de 1999 había 77.873 personas sin cédula de identidad (no incluye personas con cédula vencida), lo que representa un 0,66% del total de la población con derecho a tenerla. En agosto de 1998 la proporción era casi igual, 0,65% (López et al, 2000b).
- El artículo 91 constitucional establece dos causales para la suspensión de ciudadanía: “interdicción judicialmente declarada” y “sentencia que imponga la pena de suspensión de los derechos políticos”. Ambas dependen de sentencias del Poder Judicial.
- No se obtuvo información sobre el número de personas cuya ciudadanía fue suspendida durante el período 1990-1999.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía elige al jefe o jefa de Estado o de gobierno u otra autoridad suprema a través de elecciones libres y justas”

EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger al Presidente de la República durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-1999 (Freedom House, 1999).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía elige a sus representantes en el Poder Legislativo mediante elecciones libres y justas”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger a los diputados a la Asamblea Legislativa durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- En el período 1990-1999 se registró una denuncia contra el Tribunal Supremo de Elecciones, por dudas en el conteo de votos por el que resultó electo un diputado por la provincia de San José, perteneciente al Partido Renovación Costarricense.
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-1999 (Freedom House, 1999).

“La ciudadanía elige a quienes ocupan los cargos de representación política en los gobiernos locales mediante elecciones libres y justas”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger autoridades municipales durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- No hay denuncias internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-2000 (Freedom House, 1999).
- En 1998 fue establecida la elección directa de alcaldes municipales por la ciudadanía. La primera elección se celebrará en diciembre del año 2002 (capítulo 8).

“Los ciudadanos y las ciudadanas pueden optar por cargos de representación popular sin sufrir amenazas, interposición de obstáculos legales, administrativos y financieros que restrinjan el ejercicio de dicho derecho”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por amenazas contra el patrimonio o la integridad de las y los candidatos a cargos públicos (López et al, 2000).
- No hay denuncias ante la Sala Constitucional por amenazas a la integridad y patrimonio de las y los candidatos a cargos públicos en el período 1989-2000 (Villarreal, 2000).

“Organismos electorales independientes emiten y garantizan normas equitativas para la campaña electoral, realizan un conteo justo y honesto de la votación, y constituyen medios eficaces y oportunos para corregir cualquier anomalía electoral”



EVIDENCIA

- Los artículos 9 y 99 de la Constitución Política estipulan la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones frente a otros poderes del Estado y su potestad exclusiva para organizar, dirigir y supervisar los actos relativos al sufragio.
- El artículo 97 constitucional prohíbe a la Asamblea Legislativa aprobar leyes relacionadas con materias electorales si el Tribunal Supremo de Elecciones no está de acuerdo “dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección popular.
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude electoral (Freedom House, 1999).
- No hay denuncias por fraude electoral en los medios de comunicación colectiva durante el período 1990-1999 (López, 1999).
- El artículo 101 de la Constitución establece que los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones tienen las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes.

ESTÁNDAR

9

“Los partidos políticos compiten en elecciones cuyos resultados no están predeterminados”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- En 5 de las 6 elecciones presidenciales celebradas entre 1978 y 1998 ganó el partido de oposición (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).
- En 3 de las 6 elecciones legislativas celebradas entre 1978 y 1999, el partido triunfador en las elecciones presidenciales logró mayoría parlamentaria (Hernández, 2000a).

ESTÁNDAR

10

“Los medios de comunicación colectiva realizan un escrutinio de los asuntos de interés público sin sufrir amenazas a la integridad personal y activos de sus propietarios y personal, ni represalias que afecten su funcionamiento”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- En el período 1990-1999, los medios de comunicación colectiva registraron una denuncia por amenaza a un periodista y una denuncia de un diario por amenaza de represalias por parte de un funcionario público (López, 1999).

ESTÁNDAR

11

“La ciudadanía otorga a sus representantes libremente electos el poder de formular y ejecutar políticas públicas, y estos sólo rinden cuentas por sus actos a la ciudadanía y a las instituciones que la Constitución Política establece”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- El artículo 11 de la Constitución Política establece que los funcionarios públicos son “simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede (...) La acción para exigirles responsabilidad penal de sus actos es pública”. Véase Capítulo 7 para un análisis en mayor profundidad.
- La única limitación de soberanía nacional que reconoce la Constitución Política son los tratados internacionales, cuando han sido ratificados por la Asamblea Legislativa (artículo 105 de la Constitución Política).

“Las actuaciones del Poder Judicial están abiertas al escrutinio público”

EVIDENCIA

● El Poder Judicial elabora, publica y mantiene actualizadas estadísticas judiciales que incluyen series históricas con información sobre, entre otras, la criminalidad, los casos ingresados, las sentencias y la duración de los casos. Esta información es pública y cualquier persona puede tener acceso a ella.

● En 1998-1999, la Corte Suprema de Justicia se negó a responder las solicitudes de información de la Defensoría de los Habitantes del República amparándose en la autonomía que le otorga la Constitución Política. Para mayor información consúltese el capítulo 4.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL**“Las instituciones públicas respetan el Estado de derecho”**

EVIDENCIA

● Una reforma constitucional (Ley 7128) y una ley (Ley 7531), aprobadas por la Asamblea Legislativa en 1989, crearon la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala ejerce el control de constitucionalidad

de las leyes y los actos u omisiones del Estado y sus instituciones, así como de ciudadanos privados (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO**“Un poder civil elegido por medios democráticos controla efectivamente a las fuerzas militares u órganos represivos del Estado, los cuales carecen de esferas discrecionales para la toma de decisiones políticas”**

EVIDENCIA

● El artículo 10 de la Constitución Política abolió el ejército como institución permanente.

● El Poder Ejecutivo nombra y remueve a los mandos de las diez fuerzas policiales y de seguridad existentes en el país.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

15

“El Poder Legislativo tiene facultades para hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo”

EVIDENCIA

- Las facultades de la Asamblea Legislativa previstas por la Constitución se reducen a la formulación de interpellaciones, la censura a ministros de gobierno y la formación de comisiones investigadoras (artículo 121 consti-

tucional). Ambas carecen de consecuencias legales. Consulte el capítulo 6 para un análisis más profundo sobre el tema.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

16

“Las fuerzas de seguridad respetan los derechos y libertades de todos los habitantes del país”

EVIDENCIA

- En el período 1995-1999, se registró un promedio de 750 denuncias anuales ante los tribunales por abuso de autoridad (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

- En el período 1992-1998, la proporción de presos sin condena disminuyó de 34,4% a 20,9%, el más bajo de Centroamérica y uno de los más bajos de América Latina (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

17

“Las y los habitantes del país tienen acceso a un sistema de administración de justicia encabezado y dirigido por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado”

EVIDENCIA

- El Poder Judicial solo está sometido a la Constitución y a la ley según el artículo 154 constitucional.
- Desde 1957, el Poder Judicial tiene autonomía presupuestaria: 6% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central.

- En el quinquenio 1995-2000, la cantidad promedio de litigios ingresados a los Tribunales de Justicia en relación con la población promedio del país en ese período fue de cerca de 1 litigio por cada 4,97 personas (utilizando la estimación de población de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples) (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Las y los habitantes gozan de protección plena frente a situaciones de guerra civil o insurgencia”

EVIDENCIA

● No hubo guerra civil ni insurgencia en Costa Rica durante el período 1975-2000.

● En la primera mitad de la década de 1980 se toleró el funcionamiento de campamentos de la contrarrevolución nicaragüense. En los años de 1983-1985 se registraron amenazas frecuentes contra la integridad y el patrimonio de personas en la zona fronteriza norte de Costa Rica, por la operación de estas fuerzas irregulares (Sobrado, 1988).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Los y las habitantes gozan de protección plena frente al terror político, encarcelamiento injustificado, exilio o tortura, sea por parte de grupos que apoyan al sistema político, o por los grupos que se oponen a él”

EVIDENCIA

● Los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política establecen un sistema de tutela de los derechos civiles y políticos de las y los habitantes.

● En el período 1990-1999 no se registraron denuncias ante organismos internacionales por terrorismo amparado por el Estado y exilio (Freedom House, 1999; Amnesty International, 2000; Human Rights Watch, 2000; U.S. Department of State, 2000). Existen denuncias aisladas por encarcelamiento injustificado y maltrato policial.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Las y los habitantes tienen el derecho a formar organizaciones políticas y de representación social, étnica o de género, para influir en las políticas públicas o en la opinión pública”

EVIDENCIA

● El artículo 25 de la Constitución Política garantiza el derecho de las personas a asociarse para fines lícitos.

● Durante el período 1990-1999, Costa Rica fue denunciada ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

por violación los convenios 68 y 95 de esa organización (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

● Se plantearon 6 denuncias ante la Sala Constitucional durante el período 1989-1999, relacionadas con la falta de libertad para formar organizaciones (Villarreal, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

21

“Las y los habitantes pueden ejercer el derecho de libre reunión y protesta pública”

EVIDENCIA

- En 1998, el reporte de Human Rights Watch documentó prácticas policiales contrarias a la realización de una marcha contra la privatización de los servicios portuarios en la ciudad de Limón. No obstante, no se tipifica esta situación como una práctica sistemática en Costa Rica.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

22

“La ciudadanía tiene acceso a fuentes de información relevantes, diversas y oportunas sobre las políticas públicas y sus efectos”

EVIDENCIA

- El artículo 27 de la Constitución Política garantiza la libertad de petición.
- El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información, salvo los seretos de Estado.
- La Sala Constitucional ha desarrollado jurisprudencia restrictiva sobre la naturaleza y alcance del secreto de Estado.
- En 1999 existían más de 100 radioemisoras, 10 canales de television y 5 periódicos nacionales de circulación diaria (Jiménez, 1999; Vargas, 1999) (capítulo 12).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

23

“La ciudadanía tiene el derecho de involucrarse en discusiones públicas y abiertas, así como de discutir privadamente sobre asuntos de su interés”

EVIDENCIA

- ① El artículo 26 de la Constitución Política garantiza el derecho de reunión.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía ejerce sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de exclusiones sociales, económicas y culturales”

- Las y los adultos con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales.
- Los y las habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingo social, étnico o de región de pertenencia.
- Los y las habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- Los y las habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados.
- Los y las habitantes no experimentan pobreza absoluta.

EVIDENCIA

- En 1999, el 99,3% de las y los costarricenses mayores de 18 años y más tenían su cédula de identidad (López et al, 2000b).
- En el período 1990-1999, la esperanza de vida al nacer de la población costarricense fue una de las más altas de América Latina y el Caribe. En ese período la tasa de mortalidad infantil disminuyó hasta situarse en 11,8 por mil en 1999, también una de las mejores de América Latina (Proyecto Estado de la Nación, 2000).
- La población costarricense con lengua materna distinta al español puede estimarse en alrededor del 2% del total. No está garantizado el derecho de esta población a trámites legales y administrativos en su idioma.
- En el período 1990-1996, la desnutrición severa (peso para edad) afectó en promedio a menos del 0,2% de los preescolares atendidos por el Programa de Atención Primaria del Ministerio de Salud. En ese mismo año, un 4,7% de los preescolares sufría de desnutrición moderada (Ministerio de Salud Pública, 1996 y 1997).
- En el período 1990-1999, en promedio, el 7,4% de la población estaba en situación de pobreza extrema. La proporción de personas en esta condición disminuyó casi un 50% en el período 1990-1999. (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

Cumplimiento de los estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas de la Auditoría ciudadana en Costa Rica. 1999.

| Estandar del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas (UMGD) | Cumplimiento pleno | Cumplimiento parcial | Incumplimiento |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------|
| Un ciudadano, un voto | ●●●● | | |
| Libre organización en partidos | ●●●● | | |
| Adquisición de ciudadanía | ●●●● | | |
| Elecciones presidenciales libres | ●●●● | | |
| Elecciones legislativas libres | ●●●● | | |
| Elecciones municipales libres | ●●●● | | |
| Libre postulación a cargos públicos | ●●●● | | |
| Organismos electorales independientes | ●●●● | | |
| Elecciones competidas | ●●●● | | |
| Escrutinio público por los medios de comunicación colectiva | ●●●● | | |
| Inexistencia de dominios reservados | ●●●● | | |
| Apertura al escrutinio público por el Poder Judicial | | ● | |
| Respeto al Estado de derecho por instituciones públicas | ●●●● | | |
| Supremacía del poder civil | ●●●● | | |
| Facultades de petición de cuentas del Legislativo | | ● | |
| Respeto de derechos y libertades por fuerzas de seguridad | | ● | |
| Acceso ciudadano a la administración de justicia | ●●●● | | |
| Protección frente a guerras civiles o insurgencia | ●●●● | | |
| Protección frente al terror político, el encarcelamiento injustificado, exilio o tortura | ●●●● | | |
| Libertad de organización política y social | | ● | |
| Libertad de reunión y protesta pública | ●●●● | | |
| Acceso ciudadano a información pública | ●●●● | | |
| Libertad de expresión | ●●●● | | |
| Mínimo de habilitación ciudadana | | ● | |

Nota: Véase nota número 12, al final de este capítulo, para una descripción detallada de las calificaciones.

FUENTE: LA VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL LOS ESTÁNDARES DEL “UMBRAL MÍNIMO DE GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS” FUE ESTABLECIDA POR EL EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA CON BASE EN LA INFORMACIÓN PRESENTADA EN ESTE CAPÍTULO.

estabilidad democrática complementa los resultados de las mediciones internacionales. La revisión que a continuación se presenta está basada en la compilación de evidencia realizada por el equipo técnico de la Auditoría, para examinar el cumplimiento de los estándares del “umbral mínimo de garantías democráticas”. La naturaleza del examen fue explicada en el Prólogo de este informe. Aquí sólo se subrayará, nuevamente, que se trata de una verificación de que en Costa Rica se cumple con los requisitos mínimos de una democracia y no una evaluación sobre la calidad de su democracia. En la calificación de cada estándar se utilizó una escala sencilla de tres categorías: “cumplimiento

pleno”, “cumplimiento parcial” e “incumplimiento”¹².

El principal resultado coincide con las evaluaciones internacionales. En efecto, en Costa Rica existe un régimen político que cumple razonablemente con los requisitos para ser considerado como una democracia. Ciertamente en algunos estándares se consigna la existencia de problemas que impiden calificar la situación encontrada como “cumplimiento pleno”; sin embargo, en ninguno de los 24 estándares se encontró evidencia de incumplimiento. Se trata de problemas que no alteran la valoración general antes señalada.

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

Desde 1978, el politólogo norteamericano Mitchell Seligson ha venido realizando en Costa Rica encuestas de opinión sobre la cultura política y el nivel de apoyo que tiene el sistema político. A la fecha se han realizado ocho encuestas, con exactamente las mismas preguntas. La metodología utilizada para medir el nivel de apoyo se basa en la aplicación de una entrevista, en la cual el entrevistado debe ubicar su respuesta para cada pregunta en una escala de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación (mucho) y 1 es la peor calificación (nada)¹⁹. Las preguntas son:

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

Las principales conclusiones de Seligson advierten que, durante el período 1978-1999, disminuyó el apoyo de la ciudadanía al sistema político costarricense. Esta disminución no es nueva, empezó a evidenciarse desde 1985,

aunque en el último quinquenio la tendencia decreciente se ha acelerado. Esta pérdida de apoyo es una actitud generalizada en la población; el estudio mostró que no existen diferencias importantes entre grupos de diferentes edades.

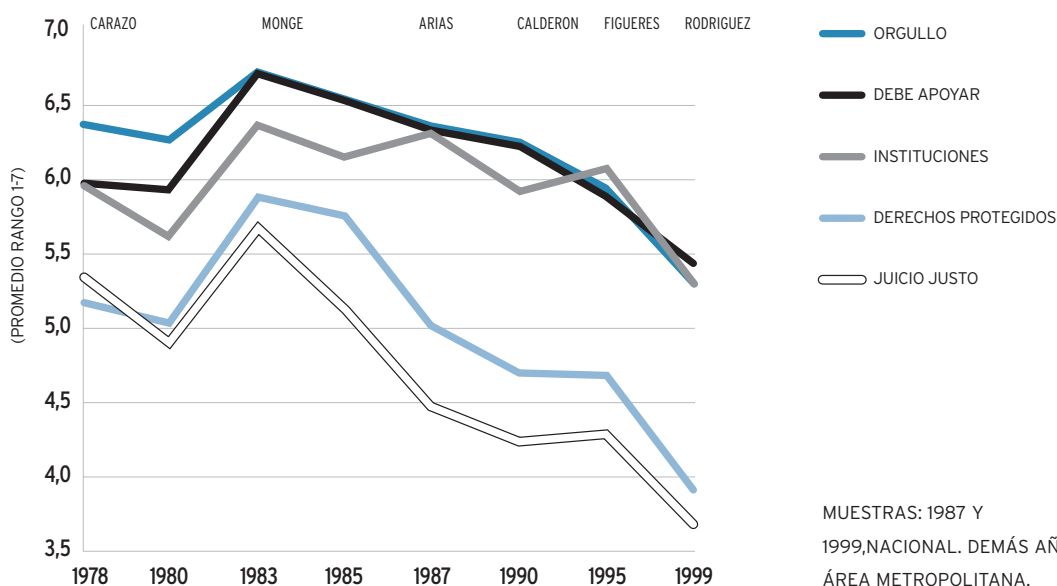
De los cinco criterios de medición, la posibilidad de tener un juicio justo y la protección de los derechos ciudadanos son los valores peor calificados a lo largo del período, y son también los que se deterioran más aceleradamente. Seligson plantea que hasta 1998 esta disminución del apoyo al sistema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

Según este investigador, desde una perspectiva comparada, los resultados del estudio no son críticos. Los niveles de apoyo al sistema son aún superiores al resto de países de América Latina y se ubican por encima de la calificación media. A pesar de esta posición privilegiada, también es cierto que, en este momento, los niveles de apoyo se acercan más que nunca al nivel de otros países latinoamericanos.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, CON BASE EN SELIGSON, 2000.

GRAFICO 3.2

Apoyo al sistema en Costa Rica: 1978-1999



Un creciente descontento ciudadano plantea nuevos desafíos a la democracia costarricense

Si bien el sistema político costarricense cumple de manera razonable con los requisitos mínimos internacionalmente aceptados para una democracia, en los años más recientes se ha extendido un creciente descontento ciudadano con la clase política en su conjunto: la política y los políticos (Garriga y Poltronieri, 1989; Proyecto CAM 96.001 – PNUD, 1998; Seligson, 2000)¹⁴. El tema del descontento ciudadano ha sido motivo de un creciente interés público, aunque no existe consenso sobre sus consecuencias (Rojas, 1995; Sojo, 1995; Urcuyo, 1996; Proyecto Estado de la Nación, 2000; Seligson, 2000).

Esta desafección ciudadana se ha ido transformando paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación del desempeño de las instituciones públicas y las organizaciones sociales y políticas. En los últimos años se registró un descenso del prestigio de órganos que otrora poseían una alta credibilidad, como el Poder Judicial (excepto la Sala Constitucional, que mantiene su credibilidad)¹⁵. Según una encuesta realizada en 1998 por la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, el 78,3% de las personas de una muestra nacional cree que “los gobernantes no están realmente preocupados por lo que le suceda a la gente” (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, UCR, 1999). Pocas instituciones públicas mantienen una alta credibilidad, entre ellas, además de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y las universidades estatales (UNIMER R.I., 1999). Los partidos políticos y la Asamblea Legislativa son dos de las instituciones peor calificadas por la población, como ocurre en otros países del área. Pero el descontento no se limita a las instituciones políticas: los sindicatos y las cámaras empresariales, que pertenecen a la sociedad civil, son también reprobados. En síntesis, al concluir el siglo XX existe alguna evidencia de una pérdida del apoyo difuso de la ciudadanía a su sistema político (Seligson y Muller, 1990; Seligson, 2000).

El creciente descontento ciudadano plantea serios desafíos a la democracia costarricense. Hasta ahora no ha afectado la estabilidad política del sistema, pero sí la convivencia democrática que transcurre en su seno. Para empezar, la participación ciudadana en los procesos electorales, que históricamente había sido alta en Costa Rica, ha disminuido. En las elecciones de 1998, el 30% del electorado se abstuvo de votar, lo que representó un incremento del 57,3% en relación con la tasa promedio de abstención durante el período 1978-1994 (19,1%) (Hernández, 2000a). Los gobiernos cuentan con un mandato popular menor que el que gozaban años atrás: el gobierno actual (1998-2002) resultó electo con el voto del 31,9% de los votantes inscritos, mientras que el promedio en las demás elecciones realizadas durante el período de la estabilidad democrática había sido de 41,3% (Hernández, 2000a)¹⁶. Ello debilita la capacidad de las autoridades para conseguir una mayoría clara y estable que les permita alcanzar sus objetivos. De acuerdo con el *Informe Estado de la Nación*, el país está trabado (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Pese a estas sombrías realidades, el hecho incuestionable es que la democracia costarricense está ahí, funciona. Con todo y la alta insatisfacción ciudadana registrada por las encuestas de opinión, no hay síntomas de ingobernabilidad como en otros países de América Latina, y persiste un apoyo mayoritario de la población hacia la democracia. Ello no significa que el sistema político costarricense sea inmune al descontento, especialmente si éste se prolonga y profundiza en los próximos años. Significa que la estabilidad democrática tiene reservas políticas que se renuevan cada día, aunque quizá de manera menos evidente. Es este balance entre fortalezas y debilidades el que determinará el curso de evolución futura de la democracia costarricense. El problema, entonces, no es si existe o no democracia, sino qué es lo que las y los costarricenses quieren hacer con ella y qué piensan que sus líderes están haciendo. Precisamente por ello, es indispensable el estudio en profundidad sobre la calidad de la vida democrática en Costa Rica que se realiza en los próximos capítulos de este informe.

Notas

1 Por desarrollo institucional se entiende el proceso de creación de nuevas instituciones, o de reforma de las existentes, mediante el cual estas instituciones adquieren la capacidad legal, administrativa y técnica para definir y supervisar las modalidades lícitas de relación entre personas físicas y jurídicas y para sancionar su transgresión. Como fue descrito en el capítulo 2, antes de 1949 los cambios institucionales frecuentemente implicaron ciclos de inestabilidad política. Más recientemente, en el período de la instauración poliárquica, las exclusiones autoritarias, por las cuales ciertos actores políticos fueron sistemáticamente decretados "fuera de juego", fueron empleadas como recurso para desbrozar el sendero de los cambios institucionales.

2 La sociedad costarricense logró resolver el dilema que, en 1968, el connotado analista norteamericano Samuel Huntington consideraba irresoluble para los países en vías de desarrollo: democracia o gobernabilidad. De acuerdo con Huntington, bajo las tensiones generadas por la disolución y modernización de sociedades tradicionales, estos países debían optar por la gobernabilidad (aunque fuera por un gobierno autoritario) para no caer en profundas convulsiones sociales y políticas. La democracia era algo deseable para todos los países, pero sólo en los más avanzados existían condiciones para su desarrollo (Huntington, 1968).

3 Por "apoyo difuso" Seligson y Muller entienden, siguiendo a Lipset, el apoyo a "las instituciones básicas del sistema, incluyendo las cortes de justicia y el poder legislativo, más que las actuaciones de titulares individuales" (Seligson y Muller, 1990).

4 El inciso 1) del artículo 184 señala que "no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella."

5 Con una perspectiva comparada, Domínguez afirma que la creación de la Sala Constitucional es un ambicioso experimento para facilitar el acceso social a la administración de justicia (Domínguez, 1998).

6 Para un estudio de largo plazo de las finanzas municipales, consúltese Aguilar, 2000.

7 Según los registros del Departamento de Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones, se han presentado tres denuncias por obstáculos al derecho de sufragio. En un caso, una persona no pudo votar porque su voto estaba registrado. En otro, una persona no apareció en el padrón electoral, teniendo la cédula vigente, porque había realizado los trámites de actualización fuera de los plazos establecidos. Finalmente, se registra el caso de un discapacitado que tuvo dificultades para votar con el dedo índice, como era requerido en Costa Rica hasta 1994 (TSE, Departamento de Registro, Expedientes A:310-59-2, R:3585-95 y R:3365-65-95).

8 Esta sección fue tomada del *VI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

9 El Convenio 87 establece el derecho a la sindicación de trabajadores y empleadores, así como el derecho a la autonomía sindical. Este derecho se extiende a todas las ramas de la actividad económica, incluido el sector privado. El Convenio 98 trata sobre la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

10 Información recopilada de las siguientes fuentes: 1. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño en relación con el segundo informe periódico de Costa Rica (CRC/C/65/Add.7) aprobadas el 14 de enero del 2000. 2. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos en relación con el cuarto informe de Costa Rica (CCPR/C/103/Add.6) aprobadas el 8 de abril de 1999. 3. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en relación con el informe periódico de Costa Rica (CERD/C/338/Add.4) aprobadas el 18 de marzo de 1999. 4. Informe 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

11 La base de datos *Poliarquía* es compilada por el profesor Tatu Vanhanen, de la Universidad de Helsinki. El índice tiene 7 variables: código de país, año, grado de competencia política dentro del sistema, grado de participación ciudadana, índice de democracia, abreviación del nombre del país (tomado del proyecto *Correlatos de Guerra* (COW) y su respectivo número de país) y número de país para dos países que no están en la lista COW.

12 La calificación de "cumplimiento pleno" se asigna a las situaciones en las que existe una protección constitucional y legal a un derecho o una práctica y en las que la evidencia reunida sugiere que no existen violaciones a un derecho, o si existen, son aisladas, reducidas y ocasionales. La calificación de "cumplimiento parcial" se asigna a las situaciones en que: a) existe la protección constitucional y legal de un derecho o una práctica y la evidencia reunida sugiere la existencia de violaciones persistentes pero poco extendidas a un derecho o una práctica; o b) la protección constitucional y legal sobre un derecho o una práctica existe pero es insuficiente. La calificación de "incumplimiento" se asigna a situaciones en las que no existe protección constitucional y legal sobre un derecho o una práctica y la evidencia recopilada sugiere la existencia de prácticas generalizadas y persistentes de violación de un derecho.

13 Para los años 1987 y 1999 la muestra fue nacional, mientras que para el resto de los años la muestra se concentró en el Área Metropolitana. Las pruebas estadísticas indican que esta diferencia no altera la tendencia, el efecto podría ser en sentido contrario, pues en la muestra nacional la adhesión es mayor que en el Área Metropolitana (Seligson, 2000).

14 Esta sección fue tomada del *VI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

15 Véase, en particular, la página 4 del documento de Seligson, *Reliability Coefficients of the 5 Item System Support Measure 1978-1999*. El coeficiente disminuye de 0,77 a 0,73 y se establece correlaciones entre el debilitamiento del apoyo al sistema y la disminución en los procesos de votación en las elecciones presidenciales (Seligson, 2000).

16 El cálculo incluye las cinco elecciones celebradas entre 1978 y 1994. Cabe señalar que en 1974 el caudal electoral del partido ganador, el PLN, fue también bajo. A diferencia de 1998, ello se debió a los buenos resultados electorales de varios partidos -la elección de 1974 es el proceso con más alto número de partidos efectivos en la historia reciente de Costa Rica- y no al abstencionismo.

Bibliografía

Prólogo

- Baker, B. 1999. *The Quality of Democracy in the Developing World: why and how should it be measured?* Mannheim, The 27th ECPR Joint Sessions of Workshops, 26-31 marzo.
- Becker, D. 1999. "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'", en *Journal of Democracy* 10 (2).
- Beetham, D. (Ed.) 1994a. *Defining and Measuring Democracy*. London, Sage Modern Politics Series.
- Beetham, D. 1994b. "Key Principles and Indices for a Democratic Audit", en Beetham. *Defining and Measuring Democracy*. London, Sage.
- Beetham, D. y Weir, S. 1998. *Political Power and Democratic Control in Britain*. London, Routledge.
- Bornemisza, A. y Quesada, U. 1997. Informe final de la consultoría sobre Auditoría de la democracia. San José, INFO, Proyecto Estado de la Nación.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. 1999. *On Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy: Towards Consolidation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. 1994. "The Experiential Approach to Auditing Democracy", en Beetham. *Defining and Measuring Democracy*. London, Sage.
- Gutiérrez, C. J. 2000. "Ciudadanía", en *Diccionario Electoral*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Gutierrez, M. y Vargas-Cullell, J. 1998. *La auditoría de la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Klug, F. et al. 1996. *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedoms in the United Kingdom*. London, Routledge.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Livingstone, S. y Morison, J. 1995. *An Audit of Democracy in Northern Ireland*. Belfast, Fortnight Educational Trust.
- Pérez Liñán, A. 1998. *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, Estados Unidos, Chatham House Publishers.
- Sniderman, P. et al. 1996. *The Clash of Rights*. New Haven, Yale University Press.
- Valenzuela, J. S. 1998. "Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Mainwaring and Valenzuela. *Politics, Society, and Democracy: Latin America*. Boulder, Co, Westview Press.
- Vargas-Cullell, J. 2000. "El concepto de calidad de la democracia", en *Diccionario Electoral*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Capítulo 1

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 1997. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Círculo de Montevideo. 1996. *Los nuevos caminos de América Latina*. Montevideo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cheibub, J.A. y Przeworski, A. 1997. "Government Spending and Economic Growth Under Democracy and Dictatorship", en Breton, et al. *Understanding Democracy*. New York, Cambridge University Press.
- Gómez, M. 1999. Observaciones a los resultados del cuestionario aplicado por la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, Documento interno para el Proyecto Estado de la Nación.
- Gómez, M. 2000a. Guía de códigos para la revisión de la pregunta 10.1. Documento interno para el Proyecto Estado de la Nación.
- Gómez, M. 2000b. Propuestas para el análisis del tema visión de la calidad de la democracia. Documento interno para el Proyecto Estado de la Nación.
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M.S. 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en M. Hildebrand y Grindle. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing*. Baltimore, the Johns Hopkins University Press.
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural Citizenship*. New York, Oxford University Press.
- Lehouq, F. 1995. "La dinámica política institucional y la construcción de un régimen democrático: Costa Rica en perspectiva latinoamericana", en Taracena y Piel. *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Naim, M. 1993. *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.
- Naim, M. 1994. "Latin America: The Second Stage of Reform", en *Journal of Democracy* 5(4).
- O'Donnell, G. 1998. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Mendez et al. *(Un) Ruled of Law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. 1999. *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. 2000. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." Documento no publicado que aparecerá en el libro *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Notre Dame.
- O'Donnell, G. 2001. Comunicación personal. Presentación en la Conferencia sobre Desarrollo Humano y Gobernabilidad Democrática, Barcelona.
- Ostrom, E. y Schroeder, L. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, Westview Press.
- Pérez Liñán, A. 1998. *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*. San Jose, UNDP Project 96-002.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *I Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000a. *VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999)*. San José. Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000b. *Reagrupación de los códigos de UNIMER*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Przeworski, A. y Limongi, F. 1997. "Democracy and Development", en A. Hadenius. *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (Ed.). 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sánchez, E. 2001. Resultados del reprocesamiento de la pregunta 10 de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Documento interno para el Proyecto Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2000. *Trouble in paradise? Ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo: tendencias, problemas y perspectivas"*. San José, Universidad de Costa Rica.

- Stiglitz, J. 1998. "More Instruments and Broader Goals: from Washington to Santiago." Documento presentado a la conferencia "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes", organizada por la Academia de Centroamérica, San José, 1998.
- UNIMER R.I. 1999. Informe final de la Encuesta Nacional para la Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. San José, UNIMER.
- United Nations Development Programme. 1991. Human Development Report. New York, Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. 1997. Human Development Report. New York, Oxford University Press.
- Valenzuela, S. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela. *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame, The University of Notre Dame Press.
- Anexo capítulo 1**
- General Accounting Office. 1988. *The Yellow Book*. Washington D.C.
- Gómez, M. 2000. Comentarios al cuestionario de la encuesta de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, s.e.
- Gutiérrez, M. y Vargas-Cullerell, J. 1998. *La Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Lijphart, A. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method", en *American Political Science Review* 65 (3).
- Montero, E. 1999. Memorandum al equipo técnico de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, s.e.
- O'Donnell, G. 1997. *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Notre Dame.
- O'Donnell, G. 2000. A los participantes del seminario de Heredia, Costa Rica. Notre Dame, documento electrónico.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: modelo de evaluación*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ragin, C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, University of California Press.
- Reider, H. 1994. *The Complete Guide to Operational Auditing*. New York, John Wiley & Sons.
- Ricchiute, D. 1995. *Auditing and Assurance Services*. Cincinnati, South-Western College Publishing.
- Sheldon, D.R. 1996. *Achieving Accountability in Business and Government*. Westport, Quorum Books.
- Valadez, J. 1985. *Juicio Grupal Ponderado*. Washington D.C., Organización Mundial de la Salud.
- Valenzuela, J. S. 1998. "Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Mainwaring and Valenzuela. *Politics, Society, and Democracy: Latin America*. Boulder, Co, Westview Press.
- Capítulo 2**
- Acuña, V. 1993. *Conflicto y reforma en Costa Rica (1940-1949)*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Acuña, V. 1994. "Nación y clase obrera en Centroamérica durante la época liberal", en Molina y Palmer. *El paso del cometa*. San José, Editorial Porvenir-Plumsock Mesoamerican Studies.
- Acuña, V. 1995. "Historia del vocabulario político en Costa Rica: estado, república, nación y democracia (1821-1949)", en Taracena y Piel. *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Acuña, V. y Molina, I. 1991. *Historia económica y social de Costa Rica*. San José, Editorial Porvenir.
- Aguilar, M. 1989a. *Clase trabajadora y organización sindical*. San José, ICES-Editorial Porvenir-FLACSO.
- Aguilar, M. 1989b. *Los derechos civiles en Costa Rica, 1940-1980: historia de un proceso democrático*. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales.
- Aguilar, O. 1977. *Democracia y partidos políticos en Costa Rica, 1950-1962*. San José, Imprenta Lil.
- Barahona, M. 1994. *Las sufragistas de Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Barahona, M. 1999. "El desarrollo social", en Quesada. *Costa Rica contemporánea: raíces del estado de la nación*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica-Proyecto Estado de la Nación.

- Booth, J. 1995. "Elites and Democracy in Central America", en Seligson y Booth. *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill, Estados Unidos, University of North Carolina Press.
- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 1994.
- Campos, D. 2000. *Relaciones Iglesia-Estado en Costa Rica*. San José, Editorial Guayacán.
- Casas, K. 2000. *La contribución estatal a los partidos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Cerdas, J. 1994. *La otra vanguardia*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cerdas, J. M. y Contreras, G. 1988. *Los años 40. Historia de una política de alianzas*. San José, Editorial Porvenir-ICES.
- Cerdas, R. 1998. *La otra cara del 48*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cerdas, R. 1999. *Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Creedman. 1994. *El gran cambio: de León Cortés a Calderón Guardia*. San José, Editorial Costa Rica.
- Cuevas, R. 1999. "Cambio cultural en Costa Rica, 1821-1914", en Botey. *Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José, Editorial Costa Rica.
- Dabene, O. 1992. *Juicio a la democracia*. San José, FLACSO-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Dachner, Y. 2000. *De la nación centroamericana a la patria chica. Ideas sobre la nación costarricense en el siglo XIX*. San José, Programa Centroamericano de Estudios de Posgrado en Historia, Universidad de Costa Rica.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. 1999. *On Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- De la Cruz, V. 1977. *Las luchas sociales en Costa Rica 1870-1930*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Delgado, J. 1997. *Costa Rica: régimen político*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Dirección General de Servicio Civil. 1993. "El régimen del servicio civil en Costa Rica", en *Revista del Servicio Civil*. 1 (enero-junio 1993).
- Edelman, M. 1998. *La lógica del latifundio*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica-Stanford University Press.
- Facio, R. 1972. *Estudio sobre economía costarricense*. San José, Editorial Costa Rica.
- Fallas, H. 1984. *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*. San José, Editorial Nueva Década.
- Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the Postsocialist Condition*. London, Routledge.
- Garnier, L. 1990. "Gasto público y desarrollo social en Costa Rica", en *Cuadernos de política económica*, 2.
- González, E. 1992. *Evolución histórica de la población de Costa Rica (1840-1940)*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Gudmunson, L. 1991. *Costa Rica antes del café*. San José, Editorial Costa Rica.
- Gutiérrez, C. J. 1983. "Síntesis del proceso constitucional", en Gutiérrez. *Derecho constitucional costarricense*. San José, Editorial Juricentro.
- Gutiérrez, M. y Vargas-Cullell, J. 1998. *La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Hall, C. 1976. *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Hilje, B. 1997. *La colonización de Costa Rica (1840-1940)*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Hofstadter, R. 1969. *The Idea of a Party System*. Berkeley, University of California Press.
- Jiménez, M. A. 1974. *Desarrollo constitucional de Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Jurado, J. 2000. *El valor de la Constitución y el desarrollo constitucional costarricense*. San José, s.e.
- Lehouq, F. 1992. "Conflicto de clases, crisis política y destrucción de las prácticas democráticas en Costa Rica. Reevaluando

- los orígenes de la Guerra Civil de 1948", en *Revista de Historia*, 25 (enero-junio 1992).
- Lehouq, F. 1995. "La dinámica política institucional y la construcción de un régimen democrático: Costa Rica en perspectiva latinoamericana", en Taracena y Piel. *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Lehouq, F. 1998. *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, Editorial Universidad Nacional Autónoma.
- León, P. y Ovares, I. 1979. *La estructura de poder de los medios de información en Costa Rica*. San José, Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Linz, J. 1970. "An Authoritarian Regime: Spain", en Allardt y Rokkan. *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York, Free Press.
- Linz, J. 1978. "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en Linz y Stepan. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. y Rokkan, S. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York, Free Press.
- Mainwaring, S. 1998. "Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics", en Mainwaring y Valenzuela. *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Boulder, Westview Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America", en Mainwaring y Scully. *Building Democratic Institutions*. Stanford, Stanford University Press.
- Masís, D. 1999. "Poder político y sociedad", en Quesada. *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- May, S. 1952. *Costa Rica: A Study in Economic Development*. New York, George Alen and Unwin Limited.
- Merino, J. 1995. *Comunismo y democracia en Costa Rica: una relación polémica*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Molina, I. 1989. "El 89 de Costa Rica: otra interpretación del levantamiento del 7 de noviembre", en *Revista de Historia*, 20 (julio-diciembre 1989).
- Molina, I. 1999. "Del legado colonial al modelo agroexportador, 1821-1914", en Botey. *Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Molina, I. y Lehouq, F. 1999. *Urnas de lo inesperado*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Monge, C. 1976. *Historia de Costa Rica*. San José, Trejos Hermanos.
- Mora, A. 1990. *El ideario de don Joaquín García Monge*. San José, Editorial Costa Rica.
- Mora, A. 1992. *Historia del pensamiento costarricense*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Mora, J. 1989. *La organización comunal y DINADECO, 1964 - 1987*. San José, ICES.
- Mora, M. 1980. *Discursos, 1934-1979*. Editorial Presbere. San José.
- Morales, G. 1995. *Cultura oligárquica y nueva intelectualidad en Costa Rica: 1880-1914*. Heredia, Editorial Universidad Nacional Autónoma.
- Mouffe, C. 1992. "Democratic Citizenship and the Political Community", en Mouffe. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London, Verso.
- Muñoz, H. 1990. "La reestructuración del Estado", en *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. San José, DEICEPAS.
- Muñoz, I. 1988. *Estado y poder municipal: un análisis del proceso de centralización escolar en Costa Rica 1821-1992*. San José, Maestría en Historia, Universidad de Costa Rica.
- Muñoz, M. 1990. *El Estado y la abolición del Ejército*. San José, Editorial Porvenir.
- Murillo, C. 1995. *Identidades de hierro y humo*. San José, Editorial Porvenir.
- Nohlen, D. 1993. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Oconitrillo, E. 1991. *Los Tinoco*. San José, Editorial Costa Rica.

- O'Donnell, G. 1992. "Transitions, Continuities and Paradoxes", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela. *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame, The University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. 1997. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America. The Quality of Democracy and Democratic Consolidation*, Notre Dame.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. 1986. "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en O'Donnell, Schmitter and Whitehead. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, The Johns Hopkins University.
- Oliva, M. 1985. *Artesanos y obreros urbanos costarricenses, 1880-1914*. San José, Editorial Costa Rica.
- Oliva, M. 1997. *Movimientos sociales en Costa Rica (1825-1930)*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Ovares et al. 1993. *La casa paterna: escritura y nación en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Paige, J. 1997. *Coffee and Power. Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, Harvard University Press.
- Palmer, S. 1992. "Sociedad anónima, cultura oficial: inventando la nación en Costa Rica", en Molina y Palmer. *Héroes al gusto y libros de moda*. San José, Editorial Porvenir.
- Panbianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Peeler, J. 1985. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Peeler, J. 1991. "Elite Settlements and Democratic Consolidation", en Highley and Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southeastern Europe*. New York, Cambridge University Press.
- Peralta, H. 1962. *Las constituciones de Costa Rica*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Pérez, H. 1997. *Historia de Costa Rica 1840-1940. Una síntesis interpretativa*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Piszk, S. y Segura, J. 1983. *Los partidos políticos y la democracia interna: el Partido Liberación Nacional, 1950-1982*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. *I Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1994)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Putnam, L. 2000. "Ideología racial, práctica social y Estado liberal en Costa Rica", en *Revista de Historia*, 39 (enero-junio 1999).
- Quesada, J. R. 1999a. "La declaración de la República: de los hechos a su representación", en Botey. *Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Quesada, J. R. 1999b. "La educación en Costa Rica, 1821-1914", en Botey. *Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Rojas, M. 1986. *Lucha social y guerra civil en Costa Rica*. San José, Editorial Alma Máter.
- Rojas, M. 1990. "La democracia costarricense: mitos y realidades", en *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. San José, DEI-CEPAS.
- Rojas, M. y Ovares, F. 1995. *100 años de literatura costarricense*. San José, Ediciones Farben.
- Román, A. C. 1995. *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*. San José, Centro de Investigaciones Históricas de la Universidad de Costa Rica.
- Rosenberg, M. 1980. *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Rovira, J. 1982. *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José, Editorial Porvenir.
- Rueschemeyer, D. et al. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Sáenz, J. 1992. *Los años del voto directo: don Francisco María Oreamuno y la Constitución de 1844*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Salazar, J. 1981. *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*. San José, Editorial Porvenir.
- Salazar, J. 1990. "El modelo político electoral de la democracia costarricense, 1920-1980" en *Revista de Ciencias Sociales* (48).
- Salazar, O. 1997. *El apogeo de la república liberal en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.

- Salazar, O. y Salazar, J. 1992. Los partidos políticos de Costa Rica. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Salom, A. 1991. Orígenes del Partido Liberación Nacional y la socialdemocracia. San José, Editorial Porvenir.
- Samper, M. 1992. El trabajo en la sociedad rural costarricense (1840-1940). San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Sánchez, M. 1985. Bases sociales del voto en Costa Rica, 1974-1978. San José, Uruk.
- Sartori, G. 1976. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, G. 1987. The Theory of Democracy Revisited. Chatham, Estados Unidos, Chatham House Publishers.
- Sartori, G. 1997. "Understanding Pluralism", en Journal of Democracy, 8 (4).
- Schifter, J. 1986. La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Schumpeter, J. 1950. Capitalism, Socialism and Democracy. New York, Harpers and Brothers Publishers.
- Segura, J. 1990. La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Seligson, M. y Muller, E. 1990. "Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica 1978-1983", en Anuario de Estudios Centroamericanos, 16-17 (2-1).
- Sen, A. 1992. Inequality Reexamined. Cambridge, Harvard University Press.
- Silva, M. 1993. "Las fiestas cívico electorales en San José y el reconocimiento de la autoridad de los elegidos", en Revista de Historia, 27 (enero-junio 1993).
- Sojo, A. 1984. Estado empresario y lucha política. San José, EDUCA.
- Sojo, C. 2000. "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Gacitúa, Sojo y Davis. Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Soley, T. 1949. Historia económica y hacendaria de Costa Rica. San José, Editorial Universitaria.
- Soto, G. 1985. La iglesia costarricense y la cuestión social. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Soto Harrison, F. 1991. ¿Qué pasó en los 40? San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- UNDP. 1991. Human Development Report. New York, Oxford University Press.
- UNDP. 1997. Human Development Report. New York, Oxford University Press.
- Valenzuela, S. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Mainwaring, O'Donnell and Valenzuela. Issues in Democratic Consolidation. Notre Dame, The University of Notre Dame Press.
- Vargas, C. 1999. "Historia política, militar y jurídica de Costa Rica entre 1870 y 1914", en Botey. Costa Rica, desde las sociedades autóctonas hasta 1914. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Vargas-Cullell, J. 1994. The Role of Social Policies in the Linkage of Growth, Income Distribution and Poverty: The case of Costa Rica. Notre Dame, s.e.
- Vega, J. L. 1982. Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico. San José, Editorial Porvenir.
- Vega, M. 1982. El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial. San José, Editorial Hoy.
- Villegas, G. y Núñez, B. 1997. El espíritu del 48. San José, Editorial Costa Rica.
- Volio, F. 2000. Diez años de Sala Constitucional. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- World Bank. 1997. World Development Report. New York, Oxford University Press.
- Yashar, D. 1997. Demanding Democracy. Stanford, Stanford University Press.
- Zeledón, M. 1992. "Periodismo, historia, democracia.", en Revista de Ciencias Sociales (57).

Capítulo 3

Aguilar, J. et al. 2000. Las finanzas nacionales-municipales de Costa Rica, reformas y proceso de modernización. Conferencia presentada en el seminario "Finanzas nacionales-finanzas municipales". Programa regional de capacitación sobre la situación financiera integrada en Centroamérica y República Dominicana, Alemania.

- Amnesty International. 2000. Human Rights, Amnesty International. 1999, en <http://www.web.amnesty.org/web/ar-2000web.nsf>
- Barahona, M. 1999. "El desarrollo económico", en Quesada. Costa Rica contemporánea: el desarrollo económico. San José, Proyecto Estado de la Nación - Universidad de Costa Rica.
- Barahona, M. et al. 1999. "La política social costarricense y las reformas económicas. 1983-1997", en Conejo, Mora y Vargas. Costa Rica hacia el siglo XXI, balance de las reformas económicas 1983-1997. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional Autónoma.
- Barry, D. 1987. "Los conflictos de baja intensidad: el caso de Centroamérica", en Barry y Castro. Centroamérica: la guerra de baja intensidad. San José, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) - Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI).
- Bollen, K. 1991. "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", en Inkeles. On Measuring Democracy. New Brunswick, Estados Unidos, Transaction Books.
- Bollen, K. 1993. "Liberal Democracy: Validity and Methods Factors in Cross-National Measures", en American Journal of Political Science 37(4).
- Booth, J. 1995. "Elites and Democracy in Central America", en Seligson y Booth. Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Booth, J. 1998. Costa Rica: Quest for Democracy. Boulder, Westview Press.
- Carey, J. 1996. Term Limits and Legislative Representation. New York, Cambridge University Press.
- Carey, J. 1998. "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica", en Mainwaring y Sugart. Presidentialism and Democracy in Latin America. New York, Cambridge University Press.
- Carvajal, G. y Vargas Culléll, J. 1987. "El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica (1950-1980)", en Anuario de Estudios Centroamericanos 13 (1).
- Casas, K. 2000. La contribución estatal a los partidos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. Ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo (1986-2000): tendencias, problemas y perspectivas". San José, Universidad de Costa Rica.
- Castro, M. y González A. 1995. Partidos políticos, República de Costa Rica. San José, Tribunal Supremo de Elecciones-Registro Civil.
- Céspedes, V.H. 1998. "Crecimiento y condiciones sociales", en Jiménez. Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Céspedes, et al. 1990. Costa Rica frente a la crisis. Políticas y resultados. San José, Academia de Centroamérica.
- Céspedes, V.H. y Jiménez, R. 1989. La evolución de la pobreza en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Céspedes, V.H. y Jiménez, R. 1995. Pobreza en Costa Rica: concepto, medición, evolución. San José, Academia de Centroamérica.
- Chalker, C. 1995. "Elections and Democracy in Costa Rica", en Seligson y Booth. Elections and Democracy in Central America, Revisited. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Clark, M. 1999. Costa Rica: Portrait of an Established Democracy. Ponencia presentada a la conferencia "Democracy Through Latin American Lenses. Citizens Views from Mexico, Chile, and Costa Rica", Tulane University, s.e.
- Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 1994.
- Coppedge, M. y Reinecke, W, 1991. "Measuring Polyarchy", en Inkeles. On Measuring Democracy. New Brunswick, Estados Unidos, Transaction Books.
- Dabene, O. 1992. Juicio a la democracia. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Dahl, R. 1999. On Democracy. New Haven, Yale University Press.
- Dobles, F. 1987. "¿Guerra de espías?", en Zeledón. La desinformación de la prensa en Costa Rica. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales.
- Domínguez, J. 1998. Democratic Politics in Latin America and the Caribbean. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dunkerley, J. 1994. The Pacification of Central America. London, Verso.
- Edwards, S. 1995. Crisis and Reform in Latin America. New York, World Bank.

- Fallas, H. 1984. Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años. San José, Editorial Nueva Década.
- Fernández, O. 1996. "Partidos políticos: su interrelación y rasgos centrales en la sociedad costarricense", en Anuario de Estudios Centroamericanos 22 (2).
- Freedom House. 1999a. Freedom in the World 1998-1999. Country Ratings, en <http://www.freedomhouse.org/ratings>
- Freedom House. 1999b. Freedom in the World 1998-1999. Methodology, en <http://www.freedomhouse.org/survey-99/method>
- Garita, N. y Poltronieri, J. 1989. Estructuras de opinión pública en Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Garita, N. y Poltronieri, J. (Eds). 1997. Evolución de la opinión pública en Costa Rica. Cuadernos ocasionales. San José, Lara y Segura.
- Garnier, L. 1990. "Gasto público y desarrollo social en Costa Rica", en Cuadernos de política económica, 2.
- Gomáriz, E. (Ed.) 1988. Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después. San José, FLACSO.
- González, C. y Céspedes, V.H. 1995. "Costa Rica", en Rottemberg. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay. New York, Oxford University Press.
- González, H. 1999. "Balance de las reformas económicas para el sector agropecuario 1983-1997 y perspectivas", en Conejo, Mora y Vargas. Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las reformas económicas 1983-1997. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional Autónoma.
- Gurr, T. y Jagers, R. 2000. Polity 98 Project Regime Characteristics 1880-1988, en www.bsos.umd.edu/cidcm/polity
- Gutiérrez, C. 1986. Neutralidad y democracia combativa. Heredia, Centro de Estudios de América Latina.
- Gutiérrez, M. et al. 1984. ¿Hacia dónde va Costa Rica? San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES)-Editorial Porvenir.
- Gutiérrez, M. y Vargas Cullell, J. 1985. Costa Rica es el nombre del juego. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES).
- Hausmann, R. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense", en Jiménez. Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Hayes, M. 1990. "Not What I Say, but What I Do: Latin American Policy in the Reagan Administration", en Martz. United States Policy in Latin America. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Hernández, G. 2000. Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica, 1986-1998. San José.
- Hernández, O. 2000. El quiebre del voto en las elecciones de presidente y diputados: Costa Rica, 1962-1998. San José, s.e.
- Human Rights Watch. 2000. World Report 1999, en <http://www.hrw.org/hrw/worldreport99>
- Huntington, S. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven, Yale University Press.
- Jagers, K. y Gurr, T. 1996. Polity III: Regime Type and Political Authority, 1880-1994. Ann Arbor, Estados Unidos, Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Jiménez, I. 1999. Estándar XI: "Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Jurado, J. 2000. El valor de la Constitución y el desarrollo constitucional costarricense. San José, s.e.
- Lijphart, A. 1994. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. Patterns of Democracy. New Haven, Yale University Press.
- Lizano, E. 1990. "En búsqueda de la estabilidad y el ajuste: reflexiones sobre el caso de Costa Rica", en Lizano. Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Lizano, E. 1999. Ajuste y crecimiento de la economía de Costa Rica 1982-1994. San José, Academia de Centroamérica.
- López, A. 1999. Búsqueda de noticias en la base de datos de los periódicos Al Día y La Nación durante el período 1996-1999. San José, Proyecto Estado de la Nación
- López, A et al. 2000a. Búsqueda de denuncias por doble voto

- o compra de voto, en el Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Proyecto Estado de la Nación
- López, A. et al. 2000b. Búsqueda de información sobre ciudadanos sin cédula de identidad en el Registro Civil (agosto 1998, julio 1999). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Lowenthal, A. 1990. "The United States, the Caribbean and Central America", en Martz. *United States Policy in Latin America*. Lincoln, The University of Nebraska Press.
- Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas. 1999. Sondeo de opinión pública. San José, Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.
- Mainwaring, S. y Scully, T. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America", en Mainwaring y Scully. *Building Democratic Institutions*. Stanford, Stanford University Press.
- Marshall, M. y Jaggers, K. 2001. Polity IV Project, University of Maryland, en www.bsos.umd.edu/cidcm/polity/
- Martz, J. (Ed.) 1990. *United States Policy in Latin America*. Lincoln, The University of Nebraska Press.
- Mesalles, L. 1998. "Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense", en Jiménez. *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 2000. Indicadores sociales, SIDES, en <http://www.mideplan.go.cr/sides/social>
- Ministerio de Salud Pública. 1996. Análisis del estado nutricional de la población costarricense. San José, Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Salud Pública. 1997. Análisis del estado nutricional de la población costarricense 1995-1996. San José, Ministerio de Salud Pública
- Monge, R. y Lizano, E. 1997. *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica-Friedrich Ebert Stiftung.
- Mora, H. 1999. "Estabilidad y crecimiento en la Costa Rica actual: logros y limitaciones de la experiencia reciente", en Conejo, Mora y Vargas. *Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las reformas económicas 1983-1998*. San José, Editorial Fundación Universidad Nacional Autónoma.
- Mora, J. 1989. *La organización comunal y DINADECO, 1964-1987*. San José, ICES.
- Mora, J. 1992. "Los movimientos sociales agrarios en Costa Rica durante los ochenta", en Villasuso. *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia, Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- Morales, A. 1999. *Amnistía migratoria en Costa Rica*. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización Internacional de Migraciones.
- Munck, G. 2000. *Measuring Democracy: An Assessment of Alternative Data Sets*. Ponencia presentada a la conferencia "Annual Meeting of the American Political Science Association", s.e.
- Muñoz, H.A. 1999. *Los instrumentos de participación ciudadana en Costa Rica*. San José, Proyecto CAM 94001-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- O'Donnell, G. 1988. *Bureaucratic Authoritarianism in Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley, University of California Press.
- O'Donnell, G. 1997. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Ponencia presentada a la conferencia "The Quality of Democracy and Democratic Consolidation", Notre Dame.
- Ortiz, E. 1980. "La crisis del Estado de derecho en Costa Rica", en *La crisis de la democracia en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Ovares, I. y León, P. 1987. "La prensa llama a la guerra", en Zeledón. *La desinformación de la prensa en Costa Rica: un grave peligro para la paz*. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES).
- Peeler, J. 1985. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Peeler, J. 1991. "Elite Settlements and Democratic Consolidation", en Highley and Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southeastern Europe*. New York, Cambridge University Press.
- Piszcz, S. y Segura, J. 1983. *Los partidos políticos y la democracia interna: el Partido Liberación Nacional 1950-1982*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. *El desarrollo humano en Nicaragua 2000*. Managua, Impresores y Troqueles S.A.
- Proyecto CAM 96.001-PNUD. 1998. *Centrobarómetro*. San José, Proyecto CAM 96001.

- Proyecto Estado de la Nación. 1998. "El mundo rural en transición", en III Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1997). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999a. I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999b. V Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramírez, G. 1987. "La violencia de la contrarrevolución en el Norte", en Zeledón. La desinformación de la prensa en Costa Rica: un grave peligro para la paz. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales.
- Rojas, F. y Solís, L.G. 1988. ¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica. San José, Editorial Porvenir.
- Rojas, M. 1995. "Las relaciones partido-gobierno", en Rojas y Sojo. El malestar con la política. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rovira, J. 1988. Costa Rica en los años ochenta. San José, Editorial Porvenir.
- Rovira, J. 2000. Ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo: tendencias, problemas y perspectivas", San José, Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, E. 2000. Búsqueda de casos relacionados con la violación de libertades civiles y políticas en la base de datos de la Defensoría de los Habitantes, 1997-1998. San José, Proyecto Estado de la Nación
- Seligson, M. 2000. Trouble in paradise? Ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo: tendencias, problemas y perspectivas", San José, Universidad de Costa Rica.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica.", en Anuario de Estudios Centroamericanos 13 (1).
- Seligson, M. y Muller, E. 1990. "Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica 1978-1983", en Anuario de Estudios Centroamericanos 16-17 (2-1).
- Sobrado, M. 1987. "El caso de la bomba en la agencia SAHSA", en Zeledón. La desinformación de la prensa en Costa Rica. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES).
- Sobrado, M. 1988. "La contrarrevolución en Costa Rica: historia de una guerra oculta", en Sobrado. ¿Quién quiere la guerra en Costa Rica? San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES)-Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sojo, C. 1995. "En nombre del padre: patrimonialismo y democracia en Costa Rica", en Rojas y Sojo. El malestar con la política. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Solís, L.G. 1992. "Costa Rica: la política exterior y los cambios en el sistema internacional en los ochenta", en Villasuso. El nuevo rostro de Costa Rica. Heredia, Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1995a. Expediente A:310-36-1-F R:2409.99, 1971-1999. San José, Departamento de Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1995b. Sentencia R: 3365-95. San José, Departamento de Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 2000. Información electoral, en <http://www.tse.go.cr>
- U.S. Department of State. 2000. 1999 Country Reports on Human Rights Practices: Costa Rica, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, en http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/costaric.html
- Ulate, A. 2001. Comentario sobre el capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económica", en el taller de evaluación del Informe sobre el Estado de la Nación. Heredia, s.e.
- UNIMER R.I. 1999. Informe final de la Encuesta Nacional para la Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. San José, UNIMER.
- Urcuyo, C. 1996. "Asamblea Legislativa, medios y opinión pública", en Revista Parlamentaria 4 (1).
- Vanhanen, T. 1990. The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States 1980-1988. New York, Taylor and Francis Inc.

- Vanhanen, T. 2000. The Polyarchy Dataset: Vanhanen's Index of Democracy, en www.svt.ntnu.no/iss/data/vanhanen
- Vargas Cullell, J. 1992. "Los movimientos urbanos en Costa Rica durante los ochenta", en Villasuso. El nuevo rostro de Costa Rica. Heredia, Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- Vargas Cullell, J. 1998. "Democratic Constraints to Reform.", en Hemisphere 8 (2).
- Vargas, R. 1999. El ejercicio del periodismo en Costa Rica como manifestación de la libertad de expresión. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Vega, M. 1999. La evolución de las clases medias en Costa Rica. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, s.e.
- Villarreal, E. 2000. Búsqueda de casos relacionados con la violación de libertades civiles y políticas en la base de datos de la Sala Constitucional. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Wilson, B. 1994. "When Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies", en Comparative Politics 26 (2 January).

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA

CALIDAD DE LA

DEMOCRACIA

VOLUMEN
2

PROYECTO ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA
www.estadonacion.or.cr

321.4
P969p

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en
Costa Rica. --1a. ed.--San José, C.R. : Proyecto Estado de la Nación, 2001.
494p. ; 22 x 28 cm.

ISBN 9968-806-16-1 Volumen 2
ISBN 9968-806-14-5 Obra completa

1. Democracia - Costa Rica. 2. Participación ciudadana. 3. Partidos
políticos - Costa Rica. 4. Instituciones públicas. I. Título.

Primera edición: 2001

Diseño: Erick Valdelomar/NeoGráfica

Diagramación: E. Valdelomar/F. Méndez/NeoGráfica

Cubierta:

Diseño: Erick Valdelomar/NeoGráfica

Ilustración: Esteban Piedra

Fotografía: Carlos Charpentier/CTB

Producción: Christian Bulgarelli/CTB

Impreso en Editorama

5000 EJEMPLARES

Índices

Tomo II

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SIGLAS | 31 |
| PRESENTACIÓN | 37 |
| PÁGINA DE CRÉDITOS | 39 |
| INTRODUCCIÓN PARTE III | 41 |
| CAPÍTULO 4. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA | 43 |
| Introducción: la calidad democrática de la administración de la justicia | 43 |
| Lo que esperaríamos | 44 |
| Aspiraciones máximas | 44 |
| Valoración general | 45 |
| Métodos utilizados | 46 |
| Limitaciones | 47 |
| Antecedente relevante: una mirada esquemática al sistema de justicia | 47 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LAS PERSONAS TIENEN ACCESO LIBRE E IGUALITARIO A LA JUSTICIA IMPARTIDA POR UN PODER JUDICIAL INDEPENDIENTE DE LOS OTROS PODERES DEL ESTADO | 49 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 50 |
| Información de base | 53 |
| Punto de partida del estudio: la autonomía presupuestaria del Poder Judicial | 53 |
| ¿Preserva el sistema de elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia la independencia de poderes? | 53 |
| ¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar los jueces? | 54 |
| ¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar a las autoridades policiales? | 56 |
| ¿Tienen las personas acceso al sistema judicial, sin que esto implique trámites engorrosos y gastos excesivos? | 57 |
| ¿Tienen las personas acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes? | 60 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ¿Respetan los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de los prisioneros y detenidos, los funcionarios policiales y judiciales? | 60 |
| ¿Son las personas indiciadas tratadas lícita y equitativamente? | 62 |
| ¿Reciben la sanción establecida por la ley todas las personas que delinquen? | 63 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA TIENE LIBRE ACCESO A MEDIOS JURÍDICAMENTE ESTABLECIDOS, EFICACES Y NO DISCRIMINATORIOS, PARA LA PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS | 64 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 64 |
| Información de base | 68 |
| ¿Existen leyes que permiten a los habitantes el acceso expedito al sistema de justicia y al amparo contra las instituciones o personas que amenacen sus derechos civiles y políticos? | 68 |
| ¿Son tramitados rápida y eficazmente y sin ningún tipo de discriminación, los casos presentados ante los tribunales de justicia? | 70 |
| ¿Dependen las decisiones judiciales de los méritos y la calidad de las partes litigantes y no de la identidad de las partes en litigio? | 74 |
| ¿Existen exclusiones o discriminaciones por razones de género, grupo racial, credo religioso, opinión política o discapacidad en el acceso a la administración de la justicia? | 76 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: EL ESTADO PROTEGE EQUITATIVA Y EFICAZMENTE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y DE LOS GRUPOS ÉTNICOS | 77 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 77 |
| Información de base | 80 |
| ¿Tienen las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios garantías y derechos a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas? | 80 |
| ¿Tienen los grupos étnicos minoritarios libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos? | 81 |
| ¿Crea el Estado instancias para encontrar, junto con los grupos étnicos, fórmulas para resolver conflictos entre sus instituciones, prácticas y valores, y las reglas democráticas vigentes, sin menoscabo de las garantías constitucionales? | 82 |
| ¿Tienen las mujeres libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos? | 83 |
| CUARTA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA TIENE LIBRE ACCESO A MEDIOS EFICACES PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA | 88 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 88 |
| Información de base | 92 |
| Punto de partida: la extendida percepción sobre la penetración de la corrupción en la gestión pública | 92 |
| ¿Promulgan los legisladores leyes que dotan a las y los funcionarios públicos de medios suficientes y eficientes para detectar y sancionar las transgresiones legales de “cuello blanco”? | 92 |
| ¿Existen entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público? | 95 |
| ¿Tienen independencia legal y operativa las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público? | 99 |
| ¿Tienen capacidad técnica las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público? | 100 |
| ASPIRACIÓN QUINTA: EL PODER JUDICIAL Y LAS INSTANCIAS DE CONTROL IMPONEN, LUEGO DE UN DEBIDO PROCESO, SANCIONES EXPEDITAS CONTRA LAS Y LOS REPRESENTANTES ELECTOS, FUNCIONARIOS DE CONFIANZA Y SERVIDORES PÚBLICOS QUE VIOLAN LA LEY | 102 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 102 |
| Información de base | 104 |
| ¿Están los representantes electos y funcionarios públicos sujetos a la ley en la misma medida que los demás ciudadanos, sin protecciones especiales que vayan más allá de lo establecido constitucionalmente? | 104 |

CAPÍTULO 5. FORMACIÓN DE LEYES

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introducción: La calidad democrática de la formación de leyes | 109 |
| Lo que esperaríamos | 110 |
| Aspiraciones máximas | 110 |
| Valoración general | 110 |
| Métodos utilizados | 111 |
| Antecedentes relevantes | 111 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: NINGÚN ASUNTO PÚBLICO ESTÁ EXCLUIDO DE LA APLICACIÓN DE NORMAS DEMOCRÁTICAS | 113 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 113 |
| Información de base | 117 |
| ¿Se emplean medios democráticos para la aprobación de todas las competencias políticas, judiciales, administrativas y técnicas de las instituciones públicas? | 117 |
| ¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos capaces de modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas? | 118 |
| ¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos para remediar violaciones a sus derechos civiles y políticos por parte de instituciones públicas? | 120 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO TIENEN RELACIONES DIVERSAS Y FLUIDAS QUE NO COMPROMETEN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES | 123 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 123 |
| Información de base | 127 |
| ¿Es elegido el directorio de la Asamblea Legislativa sin presiones indebidas del Poder Ejecutivo? | 127 |
| ¿Existe en la Asamblea Legislativa una mayoría parlamentaria con una composición clara, estable, conocida, que incluye al partido del Presidente de la República? | 128 |
| ¿Facilita la mayoría parlamentaria las iniciativas de ley promovidas por el Poder Ejecutivo? | 132 |
| ¿Tiene el Presidente de la República poder para gobernar por decreto? | 133 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: EL PODER LEGISLATIVO FUNCIONA MEDIANTE NORMAS DEMOCRÁTICAS | 138 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 138 |
| Información de base | 142 |
| ¿Es abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano el proceso de aprobación de leyes? | 142 |
| ¿Se integran los órganos de dirección parlamentaria por medio de elecciones democráticas? | 146 |
| ¿Protegen las normas y procedimientos legislativos la libertad de expresión de los diputados? | 147 |
| ¿Tienen los diputados pleno acceso a información relevante y apoyo técnico? | 149 |
| ¿Respetan los diputados y diputadas las normas y procedimientos legislativos? | 150 |

CAPÍTULO 6. COMPETENCIA ELECTORAL **155**

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introducción: La calidad democrática de la competencia electoral | 155 |
| Lo que esperaríamos | 156 |
| Aspiraciones máximas | 156 |
| Limitaciones y referencias | 156 |
| Valoración general | 156 |
| Métodos utilizados | 157 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LOS Y LAS CANDIDATAS A CARGOS PÚBLICOS NO ENFRENTAN PREJUICIOS SOCIALES Y CULTURALES QUE DISMINUYEN SU ELEGIBILIDAD | 159 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 159 |
| Información de base | 161 |
| ¿Manifiestan los electores prejuicios sociales y culturales que disminuyen la elegibilidad de las y los candidatos a cargos públicos? | 161 |
| ¿Recurren las y los candidatos a prejuicios sociales y culturales para disminuir la elegibilidad de sus competidores? | 167 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA TIENE INFORMACIÓN VERAZ, OPORTUNA Y OBJETIVA PARA EVALUAR A LOS Y LAS CANDIDATAS A CARGOS PÚBLICOS Y SUS OFERTAS ELECTORALES | 170 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 170 |
| Información de base | 173 |
| ¿Crea la ciudadanía organizaciones independientes para evaluar candidaturas y ofertas electorales? | 174 |
| ¿Recurre la ciudadanía a fuentes de información independientes del gobierno y los grupos de presión para evaluar candidaturas y ofertas electorales? | 175 |
| ¿Emplea la ciudadanía información proveniente de múltiples fuentes antes de formular su preferencia electoral? | 176 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: LOS PARTIDOS POLÍTICOS EMERGENTES, Y LOS MINORITARIOS EJERCEN SU REPRESENTACIÓN SIN ENFRENTAR BARRERAS ARBITRARIAS | 179 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 179 |
| Información de base | 183 |
| ¿Establece la ley electoral requisitos razonables y expeditos para la inscripción de partidos emergentes y los minoritarios? | 183 |
| ¿Permite el financiamiento público a los partidos emergentes y minoritarios diseminar su oferta política ante el electorado? | 184 |
| ¿Transmiten los medios de comunicación las actividades y la oferta electoral de los partidos minoritarios y emergentes de manera continua y proporcionada? | 186 |
| ¿Protegen las instituciones con jurisdicción electoral el derecho de los partidos minoritarios y emergentes a representar a sus afiliados y afiliadas? | 189 |
| CUARTA ASPIRACIÓN: EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, LAS Y LOS LÍDERES POLÍTICOS RESPETAN EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE SUS Oponentes | 190 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 190 |
| Información de base | 193 |
| ¿Amenazan los líderes políticos la dignidad e integridad de sus oponentes? | 193 |
| CAPÍTULO 7 TRATO AL CIUDADANO | 195 |
| Introducción: la calidad democrática del trato al ciudadano | 195 |
| Lo que esperaríamos | 196 |
| Aspiraciones máximas | 196 |
| Valoración general | 197 |
| Métodos utilizados | 197 |
| Limitaciones | 198 |
| Conceptos y antecedentes | 199 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LAS PERSONAS OBTIENEN ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS MEDIANTE REGLAS CLARAS Y SUJETAS AL CONTROL CIUDADANO | 201 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 201 |
| Información de base | 204 |
| ¿Tienen las personas fácil acceso a información oportuna, veraz y completa sobre las normas y procedimientos que rigen los servicios públicos? | 204 |
| ¿Realizan las instituciones campañas publicitarias sobre la disponibilidad y las condiciones de acceso a sus servicios? | 204 |
| ¿Crean las instituciones medios para brindar a las personas información sobre sus servicios, sin que sea necesaria su presencia física? | 206 |
| ¿Brinda el personal encargado de atender al público información correcta, completa, clara y consistente sobre los procedimientos de su institución? | 208 |
| ¿Es respetado el personal encargado de recibir e investigar quejas sobre sus servicios prestados por los demás empleados de la institución? | 210 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS NO TRATAN A NADIE DE UNA MANERA CONSIDERADA COMO DEGRADANTE POR LA POBLACIÓN | 212 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 213 |
| Información de base | 215 |
| ¿Reciben todas las personas un trato equitativo por parte de las y los funcionarios públicos? | 215 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ¿Reciben las personas un trato diligente por parte de las y los funcionarios públicos? | 217 |
| ¿Tienen las instituciones públicas medios eficaces, de fácil acceso y jurídica o administrativamente establecidos para remediar las quejas de las personas? | 220 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SELECCIONAN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR MEDIO DE REGLAS TÉCNICAS ABIERTAS AL ESCRUTINIO PÚBLICO | 223 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 223 |
| Información de base | 227 |
| ¿Son los procedimientos y criterios de selección de las y los servidores públicos del conocimiento público y sujetos al control ciudadano? | 227 |
| ¿Se realiza el proceso de selección de las personas para ocupar un cargo público mediante concurso abierto basado en criterios de competencia técnica? | 227 |
| ¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios efectivos para remediar el incumplimiento de las reglas técnicas para la escogencia de servidores públicos? | 228 |
| ¿Están la administración y operación de programas institucionales a cargo de personal de confianza? | 229 |
| CUARTA ASPIRACIÓN: LAS Y LOS EXTRANJEROS PUEDEN ADQUIRIR RESIDENCIA O NATURALIZACIÓN POR MEDIO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS CLAROS, LÍCITOS Y RESPETUOSOS DE SUS DERECHOS CIVILES | 231 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 232 |
| Información de base | 235 |
| ¿Existen oficinas para recibir solicitudes de residencia legal o naturalización en las regiones donde hay grandes concentraciones de extranjeros? | 235 |
| ¿Tienen personal adecuado las oficinas que reciben las solicitudes de residencia y naturalización? | 236 |
| ¿Es aplicada cabal y no discriminatoriamente la normativa que rige los trámites de residencia y naturalización por el personal de las oficinas encargadas? | 236 |
| ¿Las personas extranjeras residentes en el país conocen los requisitos legales para obtener la residencia legal o ciudadanía? | 237 |
| CAPÍTULO 8 GOBIERNOS LOCALES | 239 |
| Introducción: La calidad democrática de los gobiernos locales | 239 |
| Lo que esperaríamos | 240 |
| Valoración general | 240 |
| Métodos utilizados | 240 |
| Antecedente relevante | 241 |
| Información general | 241 |
| ASPIRACIÓN ÚNICA: LOS GOBIERNOS LOCALES GOBIERNAN DEMOCRÁTICAMENTE | 243 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 243 |
| Información de base | 246 |
| ¿Son escogidas las autoridades municipales por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas? | 246 |
| Elecciones periódicas | 246 |
| Elecciones libres | 246 |
| Sobre elecciones limpias | 247 |
| Sobre el carácter directo de las elecciones | 248 |
| ¿Está la administración municipal permanentemente abierta al control de la ciudadanía, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas? | 250 |
| ¿Está la administración municipal abierta a la participación de la ciudadanía? | 258 |
| ¿Promueve la administración municipal la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades? | 259 |
| Una nota final: ¿por qué Belén es una buena práctica de gobierno municipal? | 261 |
| CAPÍTULO 9. VIDA INTERNA DE PARTIDOS POLÍTICOS | 265 |
| Introducción: La calidad democrática en los partidos políticos | 265 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Lo que esperaríamos | 267 |
| Las aspiraciones | 267 |
| Referencias | 267 |
| Valoración general | 267 |
| Métodos utilizados | 268 |
| Limitaciones | 269 |
| Antecedentes: el ambivalente descontento ciudadano con los partidos | 269 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONDUCEN SUS ASUNTOS MEDIANTE REGLAS DEMOCRÁTICAS. | 271 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 271 |
| Información de base | 275 |
| ¿Tienen las y los afiliados de los partidos políticos libertad de expresión en las discusiones internas? | 275 |
| ¿Eligen las y los afiliados de los partidos a sus líderes y candidatos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas? | 277 |
| ¿Aprueban los delegados partidarios el programa de su partido mediante un proceso libre, limpio y participativo? | 282 |
| ¿Tienen los miembros de los partidos capacidad de remover a sus líderes y a sus candidatos a cargos públicos por medio de procedimientos democráticos? | 282 |
| ¿Pueden los miembros de los partidos exigir a sus líderes y candidatos a cargos públicos que rindan cuentas por sus acciones, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos, ni ser expulsados? | 283 |
| ¿Tienen los miembros de los partidos acceso a medios jurídicos para sancionar el incumplimiento de normas democráticas? | 283 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ES LEGAL Y ESTÁ PERMANENTEMENTE ABIERTO AL ESCRUTINIO PÚBLICO | 285 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 285 |
| Información de base | 289 |
| ¿Establece la legislación electoral controles adecuados y requisitos de publicidad acerca del origen y destino de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos? | 289 |
| Sobre el financiamiento estatal | 289 |
| Sobre el financiamiento privado | 291 |
| ¿Ejercen las instancias jurídicamente responsables una supervisión oportuna y eficaz sobre la financiación de los partidos políticos? | 293 |
| ¿Reciben los partidos y candidatos dinero de fuentes ilícitas? | 294 |
| ¿Tiene la ciudadanía acceso a información veraz y oportuna sobre el financiamiento de partidos políticos? | 295 |
| ¿Hacen públicos los partidos políticos sus balances financieros de manera detallada y oportuna? | 296 |
| ¿Tiene acceso la ciudadanía a medios jurídicamente establecidos para proteger su derecho a informarse sobre el financiamiento político? | 296 |
| CAPÍTULO 10. SOCIEDAD CIVIL | 299 |
| Introducción: La calidad democrática de la sociedad civil | 299 |
| Lo que esperaríamos | 300 |
| Aspiraciones | 300 |
| Valoración general | 300 |
| Otras referencias | 301 |
| Métodos utilizados | 301 |
| Limitaciones | 302 |
| El concepto de sociedad civil de la auditoría ciudadana | 302 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LAS PERSONAS EJERCEN EFICAZMENTE SU DERECHO A LA LIBRE ORGANIZACIÓN, MEDIANTE LA CREACIÓN DE MÚLTIPLES Y ACTIVAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL | 304 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 304 |
| Información de base | 307 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ¿Existe una pluralidad de asociaciones comunales, laborales, empresariales, culturales, religiosas y de recreación? | 307 |
| ¿Participan las personas en las organizaciones de la sociedad civil? | 311 |
| Nota final: los patrones territoriales de la organización social en Costa Rica | 316 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON REPRESENTACIÓN DE SECTORES SOCIALES O ÉTNICOS CONDUCEN SUS ASUNTOS MEDIANTE REGLAS DEMOCRÁTICAS | 319 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 319 |
| Información de base | 322 |
| ¿Participan libre y voluntariamente las personas en las organizaciones de la sociedad civil? | 322 |
| ¿Eligen las y los afiliados de las organizaciones a sus líderes mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas? | 326 |
| ¿Existe representación proporcional de mujeres y jóvenes en los cargos de dirigencia de las organizaciones de la sociedad civil? | 328 |
| ¿Pueden las y los afiliados de las organizaciones exigir a sus líderes que rindan cuentas por sus acciones sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos ni ser expulsados? | 329 |
| ¿Tienen las y los afiliados de las organizaciones de la sociedad civil acceso a medios jurídicos para sancionar el incumplimiento de normas democráticas? | 333 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: LAS RELACIONES ENTRE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON REPRESENTACIÓN DE SECTORES SOCIALES, GRUPOS ÉTNICOS O DE GÉNERO Y LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ESTÁN ABIERTAS AL ESCRUTINIO PÚBLICO | 334 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 334 |
| Información de base | 338 |
| ¿Tienen las y los ciudadanos acceso libre y oportuno a la información sobre los tratos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas? | 338 |
| CUARTA ASPIRACIÓN: NINGÚN GRUPO DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL CONTROLA LAS DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS | 341 |
| CAPÍTULO 11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 343 |
| Introducción: La calidad democrática de la participación ciudadana en las políticas públicas | 343 |
| Lo que esperaríamos | 344 |
| Aspiraciones máximas | 344 |
| Referencias | 344 |
| Valoración general | 345 |
| Métodos | 345 |
| Limitaciones | 346 |
| El concepto de participación ciudadana empleado en el capítulo | 346 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA DISPONE DE MEDIOS ABIERTOS Y EFICACES DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MAYOR RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD | 347 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 347 |
| Información de base | 351 |
| ¿Incluye el proceso de aprobación del gasto público mecanismos de consulta pública abiertos al escrutinio público? | 351 |
| ¿Existen instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda expresar su opinión antes de que las instituciones públicas adopten sus decisiones? | 352 |
| ¿Cuenta la ciudadanía con instancias jurídicamente establecidas para ejercer un control y una evaluación oportuna y eficaz sobre los resultados de las políticas públicas? | 357 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA HACE USO EFECTIVO DE LAS OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR EN LAS DECISIONES REFERENTES A ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO | 361 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 361 |
| Información de base | 364 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| TERCERA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA EXIGE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS AUTORIDADES DE GOBIERNO | 369 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 369 |
| Información base | 372 |
| ¿Son vistas las elecciones por la ciudadanía como mecanismos eficaces para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos? | 373 |
| ¿Puede el Poder Legislativo destituir al Presidente o a sus ministros por causas serias debidamente tipificadas en la Constitución Política? | 374 |
| ¿Existe iniciativa ciudadana para remover de sus cargos a los diputados, el Presidente y otros altos funcionarios públicos? | 374 |
| ¿Es el recurso de amparo un medio asequible y efectivamente aplicado para bloquear políticas públicas que contravienen leyes superiores o violan derechos fundamentales? | 374 |
| Una nota final: la rendición de cuentas en la administración pública costarricense | 375 |
| CAPÍTULO 12. OPINIÓN PÚBLICA | 383 |
| Introducción: La calidad democrática de la opinión pública | 383 |
| Lo que esperaríamos | 384 |
| Aspiraciones máximas | 385 |
| Valoración general | 385 |
| Métodos utilizados | 385 |
| Limitaciones | 386 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA CONOCE SUS DEBERES, SUS DERECHOS Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA EJERCERLOS | 387 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 387 |
| Información de base | 390 |
| ¿Conoce la ciudadanía las reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado? | 390 |
| ¿Conoce la ciudadanía las reglas y procedimientos para que sus representantes políticos en los poderes del Estado rindan cuentas? | 392 |
| ¿Conoce la ciudadanía las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos? | 393 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LAS Y LOS HABITANTES EXPRESAN LIBRE Y OPORTUNAMENTE SU OPINIÓN SOBRE LOS ASUNTOS PÚBLICOS DE SU INTERÉS | 394 |
| Resumen de resultados y hallazgos de evaluación | 394 |
| Información de base | 397 |
| ¿Se siente la ciudadanía libre de expresar sus puntos de vista en los diversos foros de opinión pública? | 397 |
| ¿Existe una amplia y pluralista oferta de programas de discusión de temas de actualidad en la radio y la televisión, y en los medios escritos se publica las cartas de los lectores? | 398 |
| ¿Expresan los programas u espacios de opinión escritos, orales o televisivos, una gran cantidad y diversidad de opiniones de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil? | 401 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: ESCRUTINIO RESPONSABLE Y COMPRENSIVO DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA | 405 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 405 |
| Información de base | 410 |
| ¿Es monopólica u oligopólica la propiedad de los medios de comunicación? | 410 |
| ¿Están los medios de comunicación de los partidos políticos claramente identificados como tales? | 412 |
| ¿Establece la legislación vigente restricciones a la libertad de información? | 412 |
| ¿Tienen libertad los medios de comunicación colectiva para escoger sus fuentes de información? | 416 |
| ¿Reciben las y los periodistas o la dirección de los medios de comunicación regalos, remuneraciones o presiones de parte de líderes políticos, burocracia pública, empresa privada u organización de la sociedad civil para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto? | 417 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ¿Son presionados las y los periodistas y las direcciones de los medios de comunicación por parte de los propietarios de esos medios para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto? | 419 |
| ¿Son creíbles las fuentes de información de los medios de comunicación colectiva? | 422 |
| ¿Están claramente identificados en los medios de comunicación colectiva la propaganda, la publicidad, los campos pagados y los programas con auspicio? | 424 |
| CUARTA ASPIRACIÓN: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA SON UN FOROS ABIERTOS E INDEPENDIENTES PARA UNA OPINIÓN PÚBLICA PLURALISTA | 425 |
| Resumen de resultados y hallazgos de la evaluación | 425 |
| Información de base | 429 |
| ¿Tienen los medios de comunicación colectiva múltiples mecanismos para la libre y equitativa participación de las personas en la creación de la opinión pública y el ejercicio de la función fiscalizadora de los asuntos de interés público? | 429 |
| ¿Censuran o distorsionan los medios de comunicación las opiniones de las personas por razones distintas al cumplimiento de la ley o a las motivadas por consideraciones técnicas, de espacio, balance o énfasis? | 429 |
| ¿Permiten los medios de comunicación colectiva ejercer el derecho de réplica de manera balanceada y oportuna? | 435 |
| ¿Informan los medios de comunicación colectiva a la ciudadanía sin sesgos partidarios, socioeconómicos o de alguna otra naturaleza? | 436 |
| CAPÍTULO 13. CULTURA CÍVICA | 441 |
| Introducción: La calidad democrática de la cultura cívica | 441 |
| Lo que esperaríamos | 442 |
| Aspiraciones máximas | 443 |
| Valoración general | 443 |
| Métodos utilizados | 443 |
| Limitaciones | 444 |
| Referencia general: los contrapuntos de la identidad nacional | 444 |
| PRIMERA ASPIRACIÓN: LOS Y LAS CIUDADANAS IDENTIFICAN Y SE RECONOCEN COMO PARTE DE UNA UNIDAD CÍVICA DEMOCRÁTICA | 447 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 447 |
| Información de base | 449 |
| ¿Identifican los ciudadanos costarricenses la existencia de una unidad cívica nacional basada en valores democráticos como elemento importante de la convivencia social y política? | 449 |
| ¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras? | 451 |
| ¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de minorías sociales, políticas y étnicas? | 453 |
| SEGUNDA ASPIRACIÓN: LA CIUDADANÍA TIENE UNA FUERTE CREENCIA EN LA DEMOCRACIA COMO UN VALOR EN SÍ MISMO Y COMO UN MEDIO POLÍTICO PARA MEJORAR EL BIENESTAR PÚBLICO | 455 |
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 455 |
| Información de base | 457 |
| Anotación inicial: alto aprecio ciudadano por la democracia | 457 |
| ¿Cree la ciudadanía que la democracia trabaja para el mejoramiento de su sociedad? | 458 |
| ¿Siente la ciudadanía representados sus intereses por medio de las instituciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil? | 461 |
| ¿Tiene la ciudadanía en alta estima los valores democráticos de la igualdad política, la representación política con rendición de cuentas, la civilidad política y el pluralismo político? | 462 |
| TERCERA ASPIRACIÓN: LAS PERSONAS EJERCITAN LA TOLERANCIA EN LA CONVIVENCIA POLÍTICA CON LOS DEMÁS | 464 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación | 464 |
| Información de base | 467 |
| ¿Defienden los ciudadanos el derecho a la libre expresión y participación en asuntos de interés público de las personas con las que tienen diferencias sociales, políticas y culturales? | 467 |
| ¿Enfrentan cotidianamente los habitantes de la República situaciones de intolerancia por razones raciales, políticas, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra naturaleza? | 469 |
| ¿Impulsa la educación pública costarricense la tolerancia como un valor propio de la convivencia democrática? | 470 |
| ¿Desarrolla la ciudadanía mecanismos de diálogo político para la generación de consensos en asuntos de interés público? | 471 |
| Una nota final: las redes de cooperación voluntaria entre los costarricenses | 472 |
| BIBLIOGRAFÍA | 477 |

Índice de cuadros

| | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1 | Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado. Principales evidencias encontradas | 50 |
| 4.2 | Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. Evaluación del panel | 51 |
| 4.3 | Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. Evaluación de los indicadores de comprobación | 52 |
| 4.4 | Comparación entre los ingresos corrientes del Gobierno Central y el presupuesto asignado al Poder Judicial, ordinario y extraordinario. 1988-1999 | 53 |
| 4.5 | Cantidad de jueces y salarios base según el puesto en enero 2000 | 55 |
| 4.6 | Volumen de trabajo en los tribunales de justicia y nivel de litigio. 1994-1999 | 59 |
| 4.7 | Percepciones públicas sobre barreras al acceso al sistema de justicia | 59 |
| 4.8 | Ámbito y cargo de las personas denunciadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial durante 1992-1998 | 60 |
| 4.9 | Número de defensores públicos, localización y volumen de trabajo en 1999 | 61 |
| 4.10 | Percepciones públicas sobre el respeto de la policía a los derechos ciudadanos, 1988-1997 | 62 |
| 4.11 | Población penitenciaria, presos sin condena y sobre población penitenciaria, 1992-2000 | 63 |
| 4.12 | Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. Principales evidencias encontradas | 64 |
| 4.13 | Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. Evaluación del panel | 66 |
| 4.14 | Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. Evaluación de los indicadores de comprobación | 67 |
| 4.15 | Mecanismos de protección de la Sala Constitucional | 69 |
| 4.16 | Desempeño de la Sala Constitucional según el tipo de recurso presentado, 1990-1999 | 72 |
| 4.17 | Casos ordinarios en los que se ha dictado sentencia, según rango de tiempo empleado para su tramitación por materia. Enero a mayo de 1998 | 73 |
| 4.18 | Casos ingresados y fallados con sentencia por los juzgados laborales de mayor cuantía, 1993-1999 | 73 |
| 4.19 | Evaluación del trato y diligencia de los tribunales de justicia por las personas que lo han utilizado, 1999 | 74 |
| 4.20 | Percepciones sobre la equidad del sistema de administración de justicia | 75 |
| 4.21 | El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos. Principales evidencias encontradas | 77 |
| 4.22 | El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos. Para recordar | 78 |
| 4.23 | El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos. Evaluación del panel | 79 |

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.24 | Sala Constitucional: casos resueltos relacionados con discriminación racial, 1990-1999 | 81 |
| 4.25 | Participación de mujeres en puestos de representación popular y dirección de la función pública en diversos años | 86 |
| 4.26 | Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. Principales evidencias encontradas | 89 |
| 4.27 | Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. Evaluación del panel | 90 |
| 4.28 | Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. Evaluación de los indicadores de comprobación | 91 |
| 4.29 | Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. Indicadores descartados | 91 |
| 4.30 | Percepción ciudadana sobre la corrupción | 92 |
| 4.31 | Legislación relevante para la prevención y sanción de actos de corrupción | 93 |
| 4.32 | Conductas que a Costa Rica le falta tipificar como delitos de acuerdo a la comparación realizada entre la Convención Intamericana contra la Corrupción | 96 |
| 4.33 | Ministerio Público: total de casos entrados y casos en la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción | 97 |
| 4.34 | Ministerio Público: causas penales seguidas por delitos relacionados con la función pública, 1995-1999 | 98 |
| 4.35 | Contraloría General de la República: casos tramitados según principales funciones realizadas, 1997-1999 | 98 |
| 4.36 | El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley. Principales evidencias encontradas | 102 |
| 4.37 | El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley. Evaluación del panel | 103 |
| 5.1 | Problemas más importantes relacionados con la formación de leyes, según el grado de descontento y frecuencia de acuerdo con una encuesta aplicada en la Gran Área Metropolitana (GAM) en diciembre de 1997 | 112 |
| 5.2 | Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas. Principales evidencias encontradas | 113 |
| 5.3 | Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas. Evaluación del panel | 115 |
| 5.4 | Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas. Evaluación de los indicadores de comprobación | 116 |
| 5.5 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. Principales evidencias encontradas | 123 |
| 5.6 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. Otra información relevante | 124 |
| 5.7 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. Evaluación del panel | 125 |
| 5.8 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. Evaluación de los indicadores de comprobación | 126 |
| 5.9 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. Indicadores descartados | 127 |
| 5.10 | Evolución del control de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. 1953-2002 | 129 |
| 5.11 | Asamblea Legislativa: alianzas entre los partidos para la elección del Directorio Legislativo, 1990-1999 | 130 |
| 5.12 | Asamblea Legislativa: leyes aprobadas según iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, 1990-1999 | 133 |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.13 | Leyes aprobadas por legislatura según duración, 1994-2000 | 134 |
| 5.14 | Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa según iniciativa, 1994-2000 | 134 |
| 5.15 | Cantidad de decretos presidenciales emitidos por año y declarados inconstitucionales | 136 |
| 5.16 | El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. Principales evidencias encontradas | 138 |
| 5.17 | El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. Otra información relevante | 139 |
| 5.18 | El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. Evaluación del panel | 140 |
| 5.19 | El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. Indicadores descartados | 141 |
| 5.20 | Tipos de gestiones realizadas en la Oficina de Iniciativa Popular, por semestre. Abril de 1999 a julio del 2000 | 142 |
| 5.21 | Reportajes de prensa sobre las fallas de la Asamblea Legislativa | 145 |
| 5.22 | Publicaciones de la Asamblea Legislativa según tiraje, número de suscriptores y periodicidad | 145 |
| 5.23 | Participación en el Plenario Legislativo, según partido político, mayo a julio de 1998 | 148 |
| 5.24 | Cantidad de iniciativas de ley presentadas por los diputados, según partido político, mayo de 1998 a abril de 1999 | 148 |
| 6.1 | Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad. Principales evidencias encontradas | 159 |
| 6.2 | Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad. Evaluación del panel | 160 |
| 6.3 | Grupo de personas que más discriminan a los candidatos por su raza, religión, sexo o por discapacidades físicas | 165 |
| 6.4 | Escogencia de candidato hombre o mujer, según grupos de edad | 165 |
| 6.5 | Casos censurados por el Tribunal Supremo de Elecciones, según motivo. Proceso electoral de 1993-1994 | 168 |
| 6.6 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. Principales evidencias encontradas | 170 |
| 6.7 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. Otra información relevante | 171 |
| 6.8 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. Evaluación del panel | 172 |
| 6.9 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. Evaluación de los indicadores de comprobación | 173 |
| 6.10 | Tipos de participación ciudadana no partidaria en procesos electorales durante el proceso electoral de 1997-1998 | 174 |
| 6.11 | Las elecciones representan un momento de reflexión personal | 176 |
| 6.12 | Cuándo decidió cómo votar para Presidente | 178 |
| 6.13 | Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. Principales evidencias encontradas | 179 |
| 6.14 | Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. Otra información relevante | 180 |
| 6.15 | Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. Evaluación del panel | 181 |
| 6.16 | Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. Evaluación de los indicadores de comprobación | 182 |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.17 | Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias. Indicadores descartados | 182 |
| 6.18 | Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998 | 185 |
| 6.19 | Propaganda política facturada por los medios impresos, televisión y radio, 1998 | 186 |
| 6.20 | Costo de 30 segundos en televisión durante la campaña electoral de 1997-1998 | 187 |
| 6.21 | Costo de una página de publicidad en prensa escrita durante la campaña electoral de 1997-1998 | 187 |
| 6.22 | Costo de una cuña de 30 segundos en la radio,1998 | 187 |
| 6.23 | En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes. Principales evidencias encontradas | 190 |
| 6.24 | En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes. Evaluación del panel | 191 |
| 6.25 | En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes. Evaluación de los indicadores de comprobación | 192 |
| 6.26 | Selección de propaganda electoral prohibida por el Tribunal Supremo de Elecciones por violar el honor de un candidato | 193 |
| 7.1 | Problemas relacionados con el trato a las personas en las instituciones públicas, según grado de descontento y frecuencia | 200 |
| 7.2 | Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano. Principales evidencias encontradas | 201 |
| 7.3 | Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano. Otra información relevante | 202 |
| 7.4 | Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano. Evaluación del panel | 203 |
| 7.5 | Tiraje y tipos de publicaciones en algunas instituciones públicas, 1999 | 206 |
| 7.6 | Tiraje de publicaciones en la CCSS, según materia | 207 |
| 7.7 | Instituciones públicas con página web | 208 |
| 7.8 | Incidencia de maltrato de las instituciones públicas al ciudadano, según sexo, edad y condición socioeconómica | 209 |
| 7.9 | Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población. Principales evidencias encontradas | 213 |
| 7.10 | Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población. Otra información relevante | 213 |
| 7.11 | Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población. Evaluación del panel | 214 |
| 7.12 | Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población. Evaluación de los indicadores de comprobación | 215 |
| 7.13 | Defensoría de los Habitantes: denuncias por maltrato ciudadano según tipo, 1996-1999 | 219 |
| 7.14 | Funcionamiento de las contralorías de servicios. 1999 | 220 |
| 7.15 | Contralorías de servicio: Número y tipo de quejas más frecuentes. 1999 | 221 |
| 7.16 | ARESEP: número y origen de las quejas por servicios públicos. 1996 y 1999 | 222 |
| 7.17 | Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público. Principales evidencias encontradas | 223 |
| 7.18 | Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público. Otra información relevante | 224 |
| 7.19 | Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público. Evaluación del panel | 225 |
| 7.20 | Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público. Evaluación de los indicadores de comprobación | 226 |
| 7.21 | Número de puestos por sector.1990-1998 | 228 |
| 7.22 | Anuncios de prensa sobre empleo en el sector público durante enero de 1999 | 228 |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.23 | Tribunal de Servicio Civil: gestiones de despido tramitadas del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1999 | 229 |
| 7.24 | Sala segunda de la Corte Suprema de Justicia: jurisprudencia sobre el régimen de empleo público durante el período 1994-1999 | 230 |
| 7.25 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles. Principales evidencias | 232 |
| 7.26 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles. Otra información relevante | 232 |
| 7.27 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles. Evaluación del panel | 233 |
| 7.28 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles. Evaluación del cumplimiento de los indicadores de comprobación | 234 |
| 7.29 | Distribución geográfica de las oficinas del Registro Civil en 1999 | 235 |
| 7.30 | Sala Constitucional: votos relacionados con discriminación para extranjeros en los trámites de residencia y ciudadanía.1994-1999 | 236 |
| 8.1 | Resultados de las sesiones de grupo sobre el tema de los gobiernos locales | 242 |
| 8.2 | Los gobiernos locales gobiernan democráticamente. Principales evidencias encontradas | 243 |
| 8.3 | Los gobiernos locales gobiernan democráticamente. Otra información relevante | 243 |
| 8.4 | Los gobiernos locales gobiernan democráticamente. Evaluación del panel | 244 |
| 8.5 | Los gobiernos locales gobiernen democráticamente. Evaluación de los indicadores de comprobación | 245 |
| 8.6 | Ofrecimientos de la campaña por parte de los partidos políticos a los ciudadanos y cumplimiento de los mismos en la campaña electoral de 1998, según cantón | 247 |
| 8.7 | Preferencia de los ciudadanos sobre la forma de elección de diputados y regidores | 248 |
| 8.8 | Costa Rica: percepción sobre rendición de cuentas a los ciudadanos en los municipios según la encuesta nacional | 251 |
| 8.9 | Mecanismos democráticos en 13 municipalidades del país | 251 |
| 8.10 | Percepción ciudadana sobre la honestidad en siete municipios según la encuesta de hogares de los Sitios Centinelas | 256 |
| 8.11 | Percepción de los líderes comunales entrevistados y los participantes en los grupos focales de los Sitios Centinela acerca del ejercicio de la función pública en un marco ético y de responsabilidad por los funcionarios municipales, en 7 cantones | 257 |
| 8.12 | Defensoría de los Habitantes: temas generales de las quejas contra las municipalidades, mayo 1996-abril 1997 | 257 |
| 8.13 | Participación ciudadana en las sesiones municipales y otras actividades promovidas por la municipalidad en siete municipios, por cantón | 259 |
| 8.14 | Costa Rica: percepción ciudadana sobre la promoción de la participación en la municipalidad | 260 |
| 8.15 | Costa Rica: instancias de participación local de los ciudadanos promovidas por el Gobierno Central y las municipalidades | 260 |
| 8.16 | Resultados consolidados de los juicios grupales ponderados realizados en 7 municipios, ordenados según valor esperado: 10 componentes que más contribuyen al desarrollo de la democracia local según los funcionarios municipales consultados y principales debilidades | 262 |
| 8.17 | Valoraciones acerca de la municipalidad de Belén, en comparación con las valoraciones de los 7 municipios estudiados por medio de los Sitios Centinela | 263 |
| 9.1 | Estructura de los partidos según el artículo 60 del Código Electoral | 266 |
| 9.2 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. Principales evidencias encontradas | 271 |
| 9.3 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. Otra información relevante | 272 |
| 9.4 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. Evaluación del panel | 273 |

| | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9.5 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. Indicadores de comprobación | 274 |
| 9.6 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. Indicadores descartados | 274 |
| 9.7 | Aspiraciones de alta calidad democrática incluidas en los estatutos de los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998 | 276 |
| 9.8 | Normas para la escogencia de las y los candidatos a cargos públicos y de los integrantes de los órganos de dirección en los partidos políticos | 279 |
| 9.9 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público. Principales hallazgos | 285 |
| 9.10 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público. Otra información relevante | 286 |
| 9.11 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público. Evaluación del panel | 287 |
| 9.12 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público. Indicadores de comprobación | 288 |
| 9.13 | Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998 | 290 |
| 9.14 | Regulaciones al financiamiento privado a los partidos políticos en el Código Electoral Vigente y comentarios | 292 |
| 9.15 | Contribuciones privadas reportadas por el PLN y el PUSC. Enero-setiembre de 1997 | 293 |
| 9.16 | Percepción sobre el ligamen de políticos y el narcotráfico, 1991,1992 y 1995 | 294 |
| 10.1 | Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas. Principales evidencias encontradas | 304 |
| 10.2 | Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas. Otra información relevante | 305 |
| 10.3 | Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas. Evaluación del panel | 306 |
| 10.4 | Costa Rica: número y densidad de asociaciones de desarrollo comunal inscritas en DINADECO | 308 |
| 10.5 | Sindicatos en el sector privado de Costa Rica. Febrero de 1997 | 310 |
| 10.6 | Costa Rica: Evolución histórica de la creación de organizaciones tradicionales de representación sectorial | 311 |
| 10.7 | Asociaciones de desarrollo integral en los territorios indígenas de Costa Rica: número de afiliados y tasa de cobertura en 1997 | 312 |
| 10.8 | Los Guido: organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas como asociaciones civiles(Marzo de 2000) | 313 |
| 10.9 | Los Guido: organizaciones de la sociedad civil no legalizadas ni inscritas en las entidades públicas | 313 |
| 10.10 | Costa Rica: participación efectiva de la ciudadanía en organizaciones sociales según la encuesta PROCESOS, 1996 | 314 |
| 10.11 | Costa Rica: personas que participan en la junta de vecinos de su barrio, por sexo y grupo de edad, 1999 | 315 |
| 10.12 | Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil. Principales evidencias encontradas | 319 |
| 10.13 | Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil. Otra información relevante | 320 |
| 10.14 | Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil. Evaluación del panel | 321 |
| 10.15 | Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil. Evaluación de los indicadores de comprobación | 322 |
| 10.16 | Costa Rica: denuncias impuestas ante el MTSS por persecución sindical (1990-1999) | 324 |
| 10.17 | Persecución sindical: tipo de hechos denunciados ante el MTSS (Mayo de 1993 a mayo de 2000) | 324 |
| 10.18 | Síntesis comparativa de los procesos electorales en tres organizaciones de la sociedad civil (1999) | 327 |

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.19 | Cantidad de mujeres en las juntas directivas de 12 organizaciones de la sociedad civil | 329 |
| 10.20 | Asuntos prioritarios para la calidad democrática de la sociedad civil y percepción de su cumplimiento en la práctica: resultados del juicio grupal ponderado con 15 dirigentes de organizaciones de la sociedad civil. Marzo de 2000 | 332 |
| 10.21 | Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. Principales evidencias encontradas | 334 |
| 10.22 | Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. Otra información relevante | 335 |
| 10.23 | Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. Evaluación del panel | 336 |
| 10.24 | Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. Evaluación de los indicadores de comprobación | 337 |
| 11.1 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas. Principales evidencias encontradas | 347 |
| 11.2 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas. Otra información relevante | 348 |
| 11.3 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas. Resumen de evaluación del panel | 349 |
| 11.4 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas. Evaluación de los indicadores de comprobación | 350 |
| 11.5 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas. Indicadores descartados | 350 |
| 11.6 | Mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina el ámbito nacional | 356 |
| 11.7 | Número de huelgas registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990-1998 | 358 |
| 11.8 | La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público. Principales evidencias encontradas | 361 |
| 11.9 | La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público. Evaluación del panel | 363 |
| 11.10 | Triángulo de la Solidaridad: participación ciudadana en las asambleas de distrito, según género, por regiones y cantones. Diciembre de 1999 | 366 |
| 11.11 | Composición sectorial del Foro de Concertación Nacional, según comisión | 367 |
| 11.12 | La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno. Principales evidencias encontradas | 369 |
| 11.13 | La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno. Otra información relevante | 371 |
| 11.14 | La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno. Evaluación del panel | 372 |
| 11.15 | La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno. Evaluación de los indicadores de comprobación | 373 |
| 11.16 | Instituciones de control y fiscalización de la administración pública | 376 |
| 11.17 | Comisiones legislativas de investigación especial, 1990-1998 | 379 |
| 11.18 | Informes de labores de instituciones recibidos por el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa (1990-1999) | 380 |
| 12.1 | Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos. Principales evidencias encontradas | 387 |
| 12.2 | Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos. Otra información relevante | 388 |
| 12.3 | Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos. Evaluación del panel | 389 |
| 12.4 | Respuestas correctas a una evaluación de conocimiento de las personas sobre reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado | 391 |
| 12.5 | Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés. Principales evidencias encontradas | 394 |

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.6 | Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés. Otra formación relevante | 395 |
| 12.7 | Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés. Evaluación del panel | 396 |
| 12.8 | Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés. Evaluación de los indicadores de comprobación | 397 |
| 12.9 | Temas de interés nacional identificados por las personas, proporción de los que comentan esos temas con otras personas y proporción de los que han comentado estos temas en los medios de comunicación colectiva. Mayo de 1999 | 399 |
| 12.10 | Costa Rica: cantidad de medios de comunicación colectiva en 1999 | 400 |
| 12.11 | Estimación de la oferta de espacios de opinión por semana, según tipo de medio de comunicación colectiva. Agosto de 1999 | 400 |
| 12.12 | Conocimiento de espacios en los medios de comunicación colectiva en los que se discuten los temas considerados de interés nacional, por estrato económico y región. Mayo de 1999 | 401 |
| 12.13 | Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva. Principales evidencias encontradas | 405 |
| 12.14 | Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva. Otra información relevante | 407 |
| 12.15 | Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva. Evaluación del panel | 408 |
| 12.16 | Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva. Evaluación de los indicadores de comprobación | 409 |
| 12.17 | Factura publicitaria en los medios de comunicación colectiva. 1995-2000(cifras absolutas en miles de millones de colones corrientes y porcentajes) | 410 |
| 12.18 | Participación promedio en el mercado publicitario por medio de comunicación colectiva durante el período 1994-1998 | 411 |
| 12.19 | Denuncias ante el tribunal de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica: 1997-1999 | 418 |
| 12.20 | Denuncias públicas por periodistas acerca de presiones para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera sobre un asunto | 420 |
| 12.21 | Grado de confianza en los medios de comunicación , por sexo y nivel socioeconómico, mayo de 1999 | 422 |
| 12.22 | Evaluación del desempeño de los medios de comunicación colectiva en dos acontecimientos de repercusión nacional, mayo de 1999 | 423 |
| 12.23 | Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e indispensables para una opinión pública pluralista. Principales evidencias encontradas | 425 |
| 12.24 | Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e indispensables para una opinión pública pluralista. Otra información relevante | 426 |
| 12.25 | Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e indispensables para una opinión pública pluralista. Evaluación del panel | 427 |
| 12.26 | Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista. Evaluación de los indicadores de comprobación | 428 |
| 12.27 | Costa Rica: Participación ciudadana en los medios de comunicación colectiva según el seguimiento a dos paneles de seis periodistas durante una semana y respuesta de las instituciones, empresas u organizaciones a los requerimientos de información | 430 |
| 12.28 | Personas que han denunciado algún hecho en los medios de comunicación colectiva, por sexo, grupo de edad y nivel socioeconómico, mayo de 1999 | 433 |
| 13.1 | La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unida cívica democrática. Principales evidencias encontradas | 447 |
| 13.2 | La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unida cívica democrática. Evaluación del panel | 448 |
| 13.3 | Valor por el que los costarricenses lucharían unidos. 1999 (porcentajes) | 450 |
| 13.4 | Opiniones sobre la intervención del Estado en situaciones relevantes para la protección de derechos de minorías (porcentaje de respuestas afirmativas) | 454 |

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 13.5 | Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio para mejorar el bienestar social. Principales evidencias encontradas | 455 |
| 13.6 | Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio para mejorar el bienestar social. Evaluación del panel | 456 |
| 13.7 | Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio para mejorar el bienestar social. Indicador descartado | 457 |
| 13.8 | Evaluación de los costarricenses sobre el funcionamiento de diversos aspectos de la convivencia democrática | 459 |
| 13.9 | Cosas que debieran estar presentes en una democracia de calidad (porcentajes del total de menciones) | 462 |
| 13.10 | Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás. Principales evidencias encontradas | 464 |
| 13.11 | Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás. Otra información relevante | 465 |
| 13.12 | Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás. Evaluación del panel | 466 |
| 13.13 | Región Metropolitana: personas que no aceptan que el grupo menos les gusta pueda ejercer sus derechos. 1996 (porcentajes) | 468 |
| 13.14 | Costa Rica: situaciones de la vida real relacionadas con la tolerancia a minorías sociales étnicas y nacionales, 1999 (porcentajes) | 468 |
| 13.15 | Situaciones que ocurren en su barrio (porcentaje de respuestas afirmativas) | 473 |

Índice de diagramas

| | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.1 | Proceso de aprobación de una ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica | 119 |
| 5.2 | Trámite de las denuncias en la Defensoría de los Habitantes | 121 |

Índice de mapas

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.1 | Densidad de asociaciones religiosas por cantón (por cada 10.000 habitantes) | 317 |
| 10.2 | Densidad de asociaciones comunales activas por cantón (por cada 10.000 habitantes) | 317 |
| 10.3 | Densidad de sindicatos por cantón (por cada 10.000 habitantes) | 318 |
| 10.4 | Densidad de asociaciones de representación activas por cantón (por cada 10.000 habitantes) | 318 |

Índice de gráficos

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 | Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un poder judicial independiente de los otros poderes del Estado | 52 |
| 4.2 | Acceso ciudadano libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. | 67 |
| 4.3 | El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos | 80 |
| 4.4 | Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública | 91 |
| 4.5 | El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley. | 104 |
| 5.1 | Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas. Evaluación del panel | 116 |
| 5.2 | Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales | 126 |
| 5.3 | El Poder Legislativo funciona mediante reglas democráticas | 141 |
| 6.1 | Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad | 161 |
| 6.2 | Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta raza pero mismo programa y partido | 162 |
| 6.3 | Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinto género pero mismo programa y partido | 163 |
| 6.4 | Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta condición pero mismo programa y partido | 163 |
| 6.5 | Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta religión pero mismo programa y partido | 164 |
| 6.6 | La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a las y los candidatos y sus ofertas electorales | 173 |
| 6.7 | Medio por el cual las personas se enteraron de las promesas de los candidatos en el proceso electoral de 1997-1998 | 176 |
| 6.8 | Factores que más influyen en la escogencia del candidato por el cual votar (total de menciones) | 177 |
| 6.9 | Los partidos políticos emergentes y minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias | 182 |
| 6.10 | Las y los líderes políticos respeten el estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes | 192 |
| 7.1 | Acceso ciudadano a los servicios públicos por medio de reglas claras y sujetas al control ciudadano | 204 |
| 7.2 | Porcentaje de personas a las que les han sucedido en instituciones públicas las situaciones que se presentan | 205 |

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3 | Defensoría de los Habitantes: resultado de las recomendaciones emitidas, con seguimiento concluido(del 1 de mayo de 1996 al 28 de febrero de 1997) | 211 |
| 7.4 | Las instituciones públicas no tratan a nadie de manera considerada como degradante | 215 |
| 7.5 | Percepción sobre los grupos de personas que son humilladas en las instituciones públicas | 216 |
| 7.6 | Evaluación de la labor de los empleados públicos según la encuesta aplicada por la Auditoría ciudadana | 218 |
| 7.7 | Defensoría de los Habitantes: asuntos atendidos y expedientes abiertos al final de cada período | 220 |
| 7.8 | Las instituciones públicas seleccionan a los servidores por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público | 226 |
| 7.9 | Conocimiento ciudadano sobre los procesos de selección de funcionarios por las instituciones públicas | 227 |
| 7.10 | Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía o residencia legal, por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles | 234 |
| 8.1 | Los gobiernos locales gobiernan democráticamente | 245 |
| 8.2 | Regidores electos según agrupación política 1986-1990 | 249 |
| 8.3 | Porcentaje de personas que consideran que las autoridades rinden cuentas al pueblo que los eligió | 250 |
| 8.4 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Belén | 253 |
| 8.5 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Talamanca | 253 |
| 8.6 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Puntarenas | 254 |
| 8.7 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Montes de Oca | 254 |
| 8.8 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas, Alajuelita | 254 |
| 8.9 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas, Carrillo | 255 |
| 8.10 | Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas, Palmares | 255 |
| 8.11 | Tipos de respuesta de las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes, mayo 1996-abril 1997 | 258 |
| 9.1 | Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas | 274 |
| 9.2 | El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público | 288 |
| 10.1 | Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización | 307 |
| 10.2 | Creación de asociaciones civiles en el ámbito comunal, según temas, por quinquenio, 1975-2000 | 309 |
| 10.3 | Costa Rica: personas que cuentan con una junta de vecinos en su barrio y los que participan en ella. 1999 | 315 |
| 10.4 | Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil | 322 |
| 10.5 | Grado de involucramiento que sienten las y los jóvenes en la toma de decisiones del grupo al que pertenecen. 1998 | 330 |
| 10.6 | Grado de involucramiento que sienten las y los jóvenes en la toma de decisiones del grupo al que pertenecen.1998 | 330 |
| 10.7 | Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas | 337 |
| 10.8 | Opinión sobre el tipo de relación entre los grupos organizados de la sociedad civil y las instituciones públicas | 338 |
| 10.9 | Opinión sobre el acceso a la información sobre las relaciones entre los grupos organizados de la sociedad civil y las instituciones públicas | 339 |
| 11.1 | La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas | 350 |
| 11.2 | Proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno Central | 352 |
| 11.3 | Arquitectura del proceso de concertación por fases | 355 |
| 11.4 | La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público | 364 |
| 11.5 | Defensoría de los Habitantes: casos ingresados y pendientes al final del período 1994-1999 | 365 |
| 11.6 | La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno | 373 |
| 12.1 | Conocimiento ciudadano sobre sus derechos, sus deberes y los procedimientos para ejercerlos | 390 |

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.2 | Porcentaje de personas que consideran que las instituciones cumplen con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas | 392 |
| 12.3 | Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés | 397 |
| 12.4 | Personas que las han visto, oído o leído una opinión sobre determinado grupo social en los espacios de opinión de los medios de comunicación. Mayo de 1999 | 403 |
| 12.5 | Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva | 409 |
| 12.6 | Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista | 428 |
| 13.1 | La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica nacional | 449 |
| 13.2 | La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público | 457 |
| 13.3 | Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás | 467 |

Índice de cuadros

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 | Una nota importante | 44 |
| 4.2 | Preguntas de evaluación e indicadores | 45 |
| 4.3 | Precaución de un investigador: necesidad de mejorar medición | 49 |
| 4.4 | Valoración del panel | 54 |
| 4.5 | Valoración del panel | 56 |
| 4.6 | Valoración del panel | 57 |
| 4.7 | Valoración del panel | 58 |
| 4.8 | Valoración del panel | 63 |
| 4.9 | Valoración del panel | 70 |
| 4.10 | Relato de un ciudadano tramitando su caso en los tribunales de justicia | 75 |
| 4.11 | Valoración del panel | 76 |
| 4.12 | Valoración del panel | 83 |
| 4.13 | Cambios en la legislación nacional a favor de las mujeres, luego de la Conferencia de Beijing + 5 | 87 |
| 4.14 | Aclaración de los investigadores | 88 |
| 4.15 | Recomendaciones de la Contraloría General de la República | 99 |
| 4.16 | Valoración del panel | 101 |
| 4.17 | Pronunciamento de la Comisión de Corrupción del Foro de la Concertación Nacional | 105 |
| 5.1 | Preguntas de evaluación e indicadores | 110 |
| 5.2 | Los conflictos de competencia entre los órganos del Estado | 117 |
| 5.3 | Cuando una mayoría parlamentaria no coincide con una mayoría social | 118 |
| 5.4 | Valoración del panel | 120 |
| 5.5 | Valoración del panel | 122 |
| 5.6 | Valoración del panel | 128 |
| 5.7 | Valoración del panel | 131 |
| 5.8 | Interpelación de ministros en la Asamblea Legislativa | 131 |
| 5.9 | Valoración del panel | 132 |
| 5.10 | Persistencia de la percepción de que la Asamblea Legislativa está entrapada a pesar de tantas nuevas leyes | 135 |
| 5.11 | Valoración del panel | 135 |
| 5.12 | Jerarquía de los decretos del Poder Ejecutivo en Costa Rica | 135 |
| 5.13 | “Vía rápida” para la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa | 144 |
| 5.14 | Valoración del panel | 146 |
| 5.15 | Valoración del panel | 147 |
| 5.16 | Valoración del panel | 149 |
| 5.17 | Valoración del panel | 151 |
| 5.18 | Valoración del panel | 151 |
| 6.1 | Preguntas de evaluación e indicadores | 156 |
| 6.2 | Valoración del panel | 167 |

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3 | Valoración del panel | 169 |
| 6.4 | Valoración del panel | 178 |
| 6.5 | Valoración del panel | 183 |
| 6.6 | Costos de los espacios de propaganda en televisión, radio y prensa en 1998 | 187 |
| 6.7 | Valoración del panel | 188 |
| 6.8 | Valoración del panel | 194 |
| 7.1 | El trato de las instituciones a las personas en la legislación costarricense | 196 |
| 7.2 | Preguntas de evaluación e indicadores | 197 |
| 7.3 | Problemas de acceso a los servicios públicos: el caso de los permisos de construcción | 205 |
| 7.4 | Un ejemplo de buenas practicas: las campañas de información de la CCSS | 207 |
| 7.5 | Una nota de precaución de los evaluadores | 207 |
| 7.6 | Valoración del panel | 212 |
| 7.7 | Evolución del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica | 228 |
| 7.8 | Proceso de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia. Extracto del discurso del juez Fernando Cruz, Marzo del 2000 | 229 |
| 7.9 | Legislación sobre los servidores de confianza | 230 |
| 7.10 | Una nota de precaución de los evaluadores | 235 |
| 7.11 | Valoración del panel | 237 |
| 8.1 | Preguntas de evaluación e indicadores | 241 |
| 8.2 | Consideraciones del panel | 247 |
| 8.3 | Percepción ciudadana sobre la votación por medio de listas abiertas o individuales para elegir a los representantes políticos | 248 |
| 8.4 | La participación electoral de los partidos cantonales: extracto del V Informe Estado de la Nación | 249 |
| 8.5 | La representatividad de los gobiernos locales | 252 |
| 8.6 | Percepción sobre la rendición de cuentas por parte de los municipios | 252 |
| 8.7 | La importancia de indagar con mayor profundidad las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales | 256 |
| 8.8 | Principales componentes de la calidad democrática de los gobiernos locales, según los funcionarios municipales en 7 municipalidades | 261 |
| 9.1 | La estructura organizativa de los partidos en la legislación electoral costarricense | 266 |
| 9.2 | Preguntas de evaluación e indicadores | 267 |
| 9.3 | Valoración del panel | 275 |
| 9.4 | Valoración del panel | 281 |
| 9.5 | Evolución histórica de la legislación sobre la deuda política | 290 |
| 9.6 | Valoración del panel | 291 |
| 9.7 | Valoración del panel | 295 |
| 9.8 | Valoración del panel | 295 |
| 10.1 | Preguntas de evaluación e indicadores | 301 |
| 10.2 | Las dificultades del concepto de sociedad civil | 303 |
| 10.3 | ¿Por qué se prefiere la figura legal de las asociaciones frente a otras formas legales? | 308 |
| 10.4 | La tasa de sindicalización en el sector privado es más baja que la reportada oficialmente | 310 |
| 10.5 | Un ejemplo de las organizaciones de la sociedad civil en una comunidad urbano marginal: Los Guido de San Miguel de Desamparados (Gran Área Metropolitana) | 313 |
| 10.6 | Una nota de precaución de los evaluadores | 314 |
| 10.7 | El indicador peor evaluado de la Auditoría: la participación de las personas en las organizaciones sociales | 316 |
| 10.8 | Aspectos relevantes del acuerdo logrado en el Foro de Concertación Nacional en materia de libertades sindicales | 326 |
| 10.9 | Valoración del panel | 327 |
| 10.10 | Percepción ciudadana sobre la labor de algunas organizaciones de la sociedad civil | 330 |
| 10.11 | La nueva ley de la Contraloría General de la República y su función fiscalizadora de los recursos públicos que reciben las organizaciones sociales | 340 |

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11.1 | Preguntas de evaluación e indicadores | 345 |
| 11.2 | Una nota de precaución del panel de evaluadores | 353 |
| 11.3 | Una mirada comparativa a los mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina | 356 |
| 11.4 | Los movimientos sociales o la “otra” participación ciudadana en la gestión pública mediante el conflicto social: cronología de las protestas por el “Combo ICE” | 357 |
| 11.5 | Una nota de precaución del panel de evaluadores | 375 |
| 11.6 | Una referencia sobre la rendición de cuentas y el control ciudadano | 378 |
| 12.1 | ¿Qué es la opinión pública? | 384 |
| 12.2 | Preguntas de evaluación e indicadores | 385 |
| 12.3 | Valoraciones del panel | 391 |
| 12.4 | Valoraciones del panel | 393 |
| 12.5 | Valoraciones del panel | 401 |
| 12.6 | Valoraciones del panel | 403 |
| 12.7 | Valoraciones del panel | 404 |
| 12.8 | Cambios en la propiedad de algunos medios de comunicación colectiva | 410 |
| 12.9 | Valoraciones del panel | 411 |
| 12.10 | Nota histórica sobre los medios de comunicación partidarios | 412 |
| 12.11 | Legislación que regula el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de prensa en Costa Rica | 413 |
| 12.12 | Tendencia internacional: la inversión de la carga de la prueba y la primacía de la libertad de información sobre asuntos públicos | 415 |
| 12.13 | Valoraciones del panel | 415 |
| 12.14 | Valoraciones del panel | 416 |
| 12.15 | Valoraciones del panel | 418 |
| 12.16 | Valoraciones del panel | 419 |
| 12.17 | ¿Qué es una presión indebida a una periodista, según el panel de periodistas observados en el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación? | 421 |
| 12.18 | Una situación preocupante: las condiciones laborales típicas de los periodistas | 421 |
| 12.19 | Valoraciones del panel | 422 |
| 12.20 | Valoraciones del panel | 423 |
| 12.21 | Valoraciones del panel | 433 |
| 12.22 | Valoraciones del panel | 433 |
| 12.23 | Valoraciones del panel | 434 |
| 12.24 | Valoraciones del panel | 435 |
| 12.25 | Valoraciones del panel | 435 |
| 12.26 | Valoraciones del panel | 436 |
| 12.27 | Valoraciones del panel | 437 |
| 13.1 | Los conceptos de cultura política, identidad nacional, cultura cívica y comunidad cívica nacional | 442 |
| 13.2 | Preguntas de evaluación e indicadores | 443 |
| 13.3 | La opinión de un antropólogo sobre los mitos fundantes de la identidad nacional | 445 |
| 13.4 | Valoraciones sobre el ejército | 450 |
| 13.5 | Las normas nacionales sobre la igualdad entre las personas y la discriminación | 452 |
| 13.6 | Precaución de un investigador sobre la interpretación de los estudios de opinión | 453 |
| 13.7 | Opiniones sobre la intervención del Estado en situaciones relevantes para la protección de minorías | 454 |
| 13.8 | Expresiones captadas en los ejercicios de observación experimental | 460 |
| 13.9 | Compromisos nacionales contra la discriminación racial | 469 |
| 13.10 | Valoración del panel | 470 |
| 13.11 | Políticas públicas locales en procesos de diálogo político | 472 |

Siglas

A

| | |
|---------------|----------------------------------------------------------------|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACOSA | Area de Conservación de la Península de Osa |
| ADC | Asociación de Desarrollo Comunal |
| ADI | Asociación de Desarrollo Integral |
| AID | Agencia Internacional de Desarrollo, Estados Unidos de América |
| AMSJ | Área Metropolitana de San José |
| ANDE | Asociación Nacional de Educadores |
| ANEP | Asociación Nacional de Empleados Públicos |
| APSE | Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza |
| ARCO | Alianza Revolucionaria Costarricense |
| ARESEP | Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos |
| ASCORA | Asociación Costarricense de Radiodifusoras |
| ASDI | Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional |

B

| | |
|-------------|---------------------------------------|
| BCCR | Banco Central de Costa Rica |
| BCR | Banco de Costa Rica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BNCR | Banco Nacional de Costa Rica |
| BPDC | Banco Popular y de Desarrollo Comunal |

C

| | |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAAR | Comités Administradores de Acueductos Rurales |
| CAN | Comisión Arqueológica Nacional |
| CANARA | Cámara Nacional de Radio |
| CARE | Cooperative for Assistance and Relief Everywhere |
| CAT | Certificado de Abono Tributario |
| CCCN | Centro Cultural Costarricense Norteamericano |
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CEDAL | Centro de Estudios Democráticos para América Latina |
| CEDAW | Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (siglas en inglés) |

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------|
| CEPN | Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CICAD | Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CNC | Comisión Nacional del Consumidor |
| CNFL | Compañía Nacional de Fuerza y Luz |
| CNP | Consejo Nacional de Producción |
| CODEHU | Comisión Costarricense de Derechos Humanos |
| CODEHUCA | Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica |
| CODESA | Corporación Costarricense de Desarrollo |
| COMEX | Ministerio de Comercio Exterior |
| CONAI | Comisión Nacional de Asuntos Indígenas |
| CONARE | Consejo Nacional de Rectores |
| CONICIT | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas |
| COVIRENAS | Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales |
| COW | Proyecto Correlatos de la Guerra (siglas en inglés) |
| CPC | Comisión de Promoción de la Competencia |
| CRIES | Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales |
| CTC | Confederación de Trabajadores Costarricenses |
| CTRN | Confederación de Trabajadores Rerum Novarum |
| CU | Coalición Unidad |

D

| | |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|
| DESAF | Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| DGAC | Dirección General de Aviación Civil |
| DHR | Defensoría de los Habitantes de la República |
| DINADECO | Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad |

E

| | |
|--------------|-----------------------------------------------|
| EBAIS | Equipos Básicos de Atención Integral en Salud |
|--------------|-----------------------------------------------|

F

| | |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| FEES | Federación de Estudiantes de Segunda Enseñanza |
| FERTICA | Fertilizantes de Centroamérica |
| FETRAL | Federación de Trabajadores de Limón |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador) |
| FODESAF | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| FUNDEMUCA | Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica |

G

| | |
|------------|--------------------------------|
| GAM | Gran Área Metropolitana |
| GTZ | Agencia Alemana de Cooperación |

I

| | |
|-------------|---------------------------------------------------------|
| IAFA | Instituto Nacional de Farmacodependencia |
| ICAA | Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados |

| | |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------|
| ICAFE | Instituto del Café |
| ICE | Instituto Costarricense de Electricidad |
| ICES | Instituto Costarricense de Estudios Sociales |
| ICODER | Instituto Costarricense del Deporte |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo |
| IDECAFE | Instituto de Defensa del Café |
| IFAM | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal |
| IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| INA | Instituto Nacional de Aprendizaje |
| INAMU | Instituto Nacional de la Mujer |
| INCIENSA | Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud |
| INCAE | Instituto Centroamericano de Administración de Empresas |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| INFOCOOP | Instituto Nacional de Fomento Cooperativo |
| INS | Instituto Nacional de Seguros |
| INVU | Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo |
| ITCR | Instituto Tecnológico de Costa Rica |

J

| | |
|----------------|-------------------------------------------------------------|
| JAPDEVA | Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica |
| JPS | Junta de Protección Social de San José |
| JPRAN | Junta de Protección de las Razas Indígenas de la Nación |

L

| | |
|--------------|--------------------------------------------------------|
| LOCGR | Ley Orgánica de la Contraloría General de la República |
| LPIRM | Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer |

M

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|
| MAG | Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| MEIC | Ministerio de Economía, Industria y Comercio |
| MEP | Ministerio de Educación Pública |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica |
| MINAE | Ministerio del Ambiente y Energía |
| MIVAH | Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos |
| MNC | Mesa Nacional Campesina |
| MNJ | Movimiento Nacional de Juventudes |
| MOPT | Ministerio de Obras Públicas y Transportes |
| MP | Ministerio Público |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |

N

| | |
|------------|---------------------------|
| NPD | Nuevo Partido Democrático |
|------------|---------------------------|

O

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|
| OIJ | Organismo de Investigación Judicial |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales |
| ONNUM | Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |

| | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------|
| OPS | Organización Panamericana de Salud |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| P | |
| PAE | Programa de Ajuste Estructural |
| PAL | Partido Auténtico Limonense |
| PALA | Partido Acción Laborista Agrícola |
| PAN | Partido Agrario Nacional |
| PANI | Patronato Nacional de la Infancia |
| PAPRIC | Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Indígenas y Campesinos |
| PCCR | Partido Comunista de Costa Rica |
| PEA | Población económicamente activa |
| PFD | Partido Fuerza Democrática |
| PGI | Partido Guanacaste Independiente |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| PIB | Producto interno bruto |
| PIN | Partido Integración Nacional |
| PLN | Partido Liberación Nacional |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PR | Partido Revolucionario |
| PRC | Partido Renovación Costarricense |
| PRN | Partido Republicano Nacional |
| PROCESOS | Programa Centroamericano para la Sostenibilidad |
| PROCOMER | Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica |
| PRODEL | Programa para el Desarrollo Legislativo |
| ProDUS | Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible |
| PUAC | Partido Unión Agrícola Cartaginés |
| PUC | Partido Unión Católica |
| PUGEN | Partido Unión General |
| PUSC | Partido Unidad Social Cristiana |
| PVP | Partido Vanguardia Popular |
| R | |
| RACSA | Radiográfica Costarricense S.A. |
| RECOPE | Refinadora Costarricense de Petróleo |
| REM | Régimen de enfermedad y maternidad |
| RIVM | Régimen de invalidez, vejez y muerte |
| S | |
| SEC | Sindicato de Educadores Costarricenses |
| SIDES | Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible |
| SILOS | Sistemas Integrales Locales de Salud |
| SINE | Sistema Nacional de Evaluación |
| SUGEF | Superintendencia General de Entidades Financieras |
| SUGEVAL | Superintendencia General de Valores |
| T | |
| TAA | Tribunal Ambiental Administrativo |
| TNE | Tribunal Nacional Electoral |
| TS | Triángulo de Solidaridad |
| TSE | Tribunal Supremo de Elecciones |

U

| | |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| UCCAEP | Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada |
| UCR | Universidad de Costa Rica |
| UE | Unión Europea |
| UMGD | Umbral Mínimo de Garantías Democráticas |
| UNA | Universidad Nacional |
| UNDECA | Unión de Empleados de la Caja |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNED | Universidad Estatal a Distancia |
| UNOPS | Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (siglas en inglés) |
| UPAGRA | Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico |
| UPANACIONAL | Unión de Pequeños y Medianos Productores |
| UPAZ | Universidad para la Paz |

Y

| | |
|------------|-----------------------------------|
| Y2K | Problema informático del año 2000 |
|------------|-----------------------------------|

Presentación

La preocupación por la actualidad y perspectivas de la democracia en América Latina y El Caribe no es nueva en el PNUD. En todos los países de la región, sus oficinas han ejecutado importantes acciones para el fortalecimiento de los procesos de concertación democrática, el reforzamiento de la institucionalidad política y la gobernabilidad en la región. De esta manera, el PNUD ha apoyado el progreso institucional y político en América Latina y El Caribe.

Hoy, en esta región predominan los sistemas democráticos. Sin embargo, es preciso reconocer que en todos los países crece la desafección y la impaciencia ciudadana con sus representantes políticos y con las instituciones de gobierno: ¿qué males aquejan a la democracia en América Latina? ¿Se trata de expectativas desbordadas de la población, de incumplimiento radical del sistema político, o de imposibilidad de gobernar?

En la búsqueda de respuestas a estos urgentes problemas políticos, el PNUD destaca la importancia de reexaminar los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano. Aquí cabe recordar que en el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1993 se introdujo el concepto de democracia como una forma de vida, una noción que va más allá de la preocupación por la realización de elecciones periódicas. Se decía entonces que “a toda institución y acción política se le debe juzgar conforme un criterio decisivo: ¿hasta qué punto satisface las auténticas aspiraciones de la población?” Este criterio desborda la consideración de la democracia exclusivamente como un régimen político, sin relieves ni contenidos de y para la gente y recuerda que la democracia debe tener además un significado en la vida de las personas.

Al considerar la cierta precariedad de los avances democráticos desde la perspectiva del vínculo entre la democracia y el desarrollo humano, el

problema de la calidad de las democracias latinoamericanas surge como un problema político regional. En efecto, una vez que en un país se celebran elecciones limpias y libres: ¿cómo fortalecer la defensa y protección de ejercicio de los derechos ciudadanos? ¿Cómo ampliar las oportunidades de participación de la ciudadanía en la gestión pública? ¿Cómo fortalecer los sistemas de representación política, mejorando las prácticas de petición y rendición de cuentas? En nuestra opinión, urge enfrentar decididamente el desafío de elevar la calidad de estas democracias, para mantener y ampliar los logros alcanzados y fortalecer el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

Ahora bien, enfrentar el desafío supone una visión compartida de la democracia, cuya construcción requiere de instrumentos innovadores. En Costa Rica se ha diseñado una novedosa herramienta ciudadana para fortalecer el examen y evaluación, por parte de la ciudadanía, los líderes políticos y las instituciones, del desempeño democrático: la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Al mismo tiempo, la auditoría es una exploración de los horizontes democráticos que hoy, con criterio realista, la ciudadanía de un país puede aspirar a tener.

El informe que se nos presenta es producto de un dedicado trabajo de aproximadamente 2 años, que más que un simple “mapeo” del desencanto ciudadano, es una herramienta para identificar desafíos de una convivencia política con mayor calidad democrática. La auditoría combina el rigor y flexibilidad técnica y metodológica, con una estrategia

de participación social en la investigación y evaluación de resultados sobre un conjunto muy amplio de asuntos referidos a las relaciones “verticales” entre ciudadanos e instituciones, y las “horizontales” entre las mismas instituciones y entre la ciudadanía.

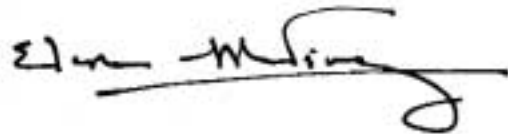
La Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD) le ha dado seguimiento y ha apoyado desde el inicio esta auditoría, y pese a su carácter exploratorio y no exhaustivo, ha encontrado en ella un punto de partida para la elaboración teórica del concepto de calidad de la democracia y la definición de los lineamientos estratégicos y modalidades típicas de acción para la promoción de la calidad de la democracia en la América Latina.

Este enfoque innovador puede ayudar a establecer mejores vinculaciones entre el paradigma del desarrollo humano sostenible y las teorías sobre la democracia. Puede, además, convertirse en una idea-fuerza original con potencial para incidir en el debate sobre la actualidad y perspectivas de la democracia en la región y en las acciones para fortalecerla.

Quizá la mejor forma de expresar nuestra valoración de esta iniciativa que hoy saludamos es anunciar la puesta en marcha de un proyecto regional del PNUD para poner al servicio de países Latinoamericanos el método y las enseñanzas de su aplicación.

Esperamos de esta manera acercar las aspiraciones de la gente con las prácticas de las instituciones y, a todas ellas, con el desarrollo humano.

4 de junio del 2001
New York



Elena Martínez

Directora

Dirección Regional para América Latina y el Caribe
DRALC-PNUD

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Consejo Consultivo de la Auditoría:

Armando Alfaro, Carlos Arguedas, Víctor Borge, Epsy Campbell, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas*, Tomás Dueñas, Helio Fallas*, Olga Goldenberg*, Miguel Gómez*, Armando González*, Fernando Guier, Yolanda Ingianna, Julio Jurado*, Gabriel Macaya, José Andrés Masís*, Daniel Masís, Juan E. Méndez, José Merino, Hugo Alfonso Muñoz*, Elizabeth Odio, Jaime Ordóñez*, Guillermo O'Donnell, Margarita Penón*, Sonia Picado, Rodolfo Piza, Sandra Pizsk, Adriana Prado*, Manuel Rojas*, José Manuel Sáenz*, Eduardo Ulibarri*, Jorge Urbina*, Constantino Urcuyo, Albino Vargas*, Carlos Vargas, Mylena Vega, Samuel Yankelewitz, Ricardo Zeledón.

Páneos de evaluación:

Además de los miembros del Consejo Consultivo señalados con asterisco (*), colaboraron como evaluadores: Sergio Artavia, Guido Barrientos, Ana María Botey, Rodrigo Alberto Carazo, María Lourdes Echandi, Ricardo Guerrero, Rodrigo Gutiérrez, Juany Guzmán, Gilberto Lopes, Juan Rafael Quesada, Olman Villarreal, Saúl Weisleder, Fernando Zeledón.

Dirección de la Auditoría:

Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal, Miguel Gutiérrez Saxe.

Equipo del trabajo de campo:

Ricardo Valverde (coordinador), Nora González (asistente), Elisa Sánchez (estadísticas), Vera Brenes, Alberto López, Thomas Lamy, Cristina De la Puerta y Georgina González (colaboradores), Arlene Méndez (asistente administrativa).

Edición:

Alexandra Steinmetz, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Fabrizio Méndez (NeoGráfica).

Reconocimiento especial:

A Mario Solórzano, con quien compartimos las aspiraciones democráticas de este trabajo, pero que hoy no nos acompaña más. Por su motivación en los momentos iniciales de este proyecto. ¡Gracias!

Administración de la justicia

Introducción: La calidad democrática de la administración de la justicia

En este capítulo la Auditoría ciudadana evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la administración de la justicia? Por calidad democrática del sistema de justicia se entiende el grado en que los tribunales de justicia y los órganos auxiliares (véase más adelante) imparten una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, sin interferencia de otros poderes del Estado. Sus resultados son, por una parte, la protección eficaz de las libertades y los derechos civiles y políticos consagrados en la Constitución Política y, por otra, el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos.

El sistema de administración de justicia es clave en una democracia moderna¹. Sin él, las premisas básicas de ésta carecerían de toda realidad. No habría medios para exigir el cumplimiento del postulado de que las y los ciudadanos gozan de iguales derechos, pues la igualdad ante la ley no podría llevarse a la práctica. Tampoco habría forma de exigir la subordinación del poder político a la soberanía ciudadana, pues no existirían mecanismos para sancionar las trasgresiones al Estado de derecho, ni para defender y proteger el derecho de petición de cuentas y la obligación de los gobernantes a rendirlas. Como señala O'Donnell:

“Independientemente de sus consecuencias benéficas, la importancia de un sistema de administración de justicia puede fundamentarse, en el plano individual, en la igualdad formal, pero no por ello insignificante, entre personas a las que se les atribuye autonomía y capacidad para ser responsables por sus actos y, en un plano más general, porque este sistema forma parte del concepto básico de la democracia” (O'Donnell, 1997)².

En ninguna sociedad democrática, aun las más avanzadas, existe una plena eficacia del sistema de administración de justicia para proteger las libertades y derechos civiles y políticos y asegurar la subordinación del poder político al imperio de la ley. Esta aspiración es un “horizonte en movimiento” (O'Donnell, 1997). No en todas las democracias este sistema tiene la misma capacidad para cumplir con estas funciones y, en América Latina, la poca capacidad del sistema de administración de justicia es un serio problema (O'Donnell, 1997; Becker, 1999; O'Donnell, 1999; O'Donnell, 2000). Precisamente por ello, es importante explorar el grado en que el sistema de administración de justicia contribuye, en la realidad, con el funcionamiento de la democracia.

El sistema de administración de la justicia es uno de los componentes de un Estado democrático de derecho (capítulo 3), que se refiere específicamente al ámbito de la aplicación de las leyes³. En Costa Rica, de acuerdo con los artículos 9 y 152 de la Constitución Política, el Poder Judicial es el órgano del Estado responsable de impartir justicia, excepto en la materia electoral, que está reservada al Tribunal Supremo de Elecciones. Este Poder se rige, además, por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes que definen los procedimientos judiciales. En la administración de justicia también intervienen, como se verá en el capítulo, otras dependencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como los cuerpos policiales, el Ministerio de Gobernación (administración

del sistema penitenciario) y la Contraloría General de la República.

Además cabe recordar que el Estado democrático de derecho es un sistema más amplio, que comprende otras partes tales como los procedimientos mediante los cuales las leyes son aprobadas (capítulo 6), el balance de poderes dentro del Estado, la organización, dirección y supervisión de los procesos electorales (capítulo 5), los controles políticos y administrativos sobre la gestión pública (capítulo 11) y los mecanismos de rendición de cuentas de esa gestión (capítulos 7 y 11).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que el sistema de administración de la justicia tuviese plena independencia política y administrativa frente a los otros poderes del Estado. Sus máximas autoridades serían seleccionadas mediante procesos abiertos al escrutinio público cuyas condiciones no comprometerían su independencia de criterio. Estos procesos permitirían, además, escoger a personas con amplia experiencia, capacidad profesional y solvencia moral. El resto de las y los funcionarios judiciales serían seleccionados mediante reglas técnicas, abiertas también al escrutinio público. Los jueces gozarían de plena independencia para impartir justicia y no experimentarían presiones indebidas por parte de funcionarios públicos de otros poderes del Estado y de sus superiores jurisdiccionales.

Las personas tendrían un libre, fácil y expedito acceso al sistema de justicia, con el fin de defender sus derechos. Ello significa que existiría una distribución territorial de las instituciones encargadas de la administración de la justicia que permitiría a las personas presentar y tramitar sus asuntos en cualquier parte del país, y que los costos legales no constituirían un impedimento. Un sistema de defensores públicos competentes daría servicio a quienes no pudieran costear un abogado.

El sistema de administración de justicia protegería eficaz y equitativamente los derechos de la población y, en especial, protegería y defendería los derechos de las minorías y grupos vulnerables. No habría discriminaciones sistemáticas por género, raza, discapacidad, procedencia, credo religioso, opinión política o identidad de los litigantes involucrados.

El sistema de administración de justicia sería una herramienta eficaz para el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos. Reforzaría el escrutinio público sobre estos asuntos para mantener la lucha contra la corrupción en la

RECUADRO 4.1

Una nota importante

El presente capítulo estudia el sistema de la administración de la justicia a partir de los estándares o aspiraciones de alta calidad democrática establecidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría. Estas aspiraciones tratan, desde una perspectiva política, ciertos asuntos relacionados con el funcionamiento de la democracia, como el acceso ciudadano al sistema de justicia, la protección de los derechos ciudadanos, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, la apertura del Poder Judicial al escrutinio público, la independencia política de este sistema en relación con otros poderes del Estado y la capacidad del sistema de justicia para ser un medio efectivo para combatir las prácticas corruptas en la gestión pública. Sin embargo, este no es un estudio jurídico del sistema de justicia, aunque buena parte de las investigaciones que le dan sustento fueron realizadas por abogados. No entra a considerar temas procesales y de doctrina jurídica, ni realiza estudios comparativos con otros países sobre estos asuntos. Tampoco es un estudio político a fondo del sistema de administración de justicia, pues el capítulo no trata asuntos importantes como el balance de poderes dentro del Estado costarricense (capítulos 3 y 5) y no realiza análisis en profundidad sobre, por ejemplo, el acceso y funcionamiento de este sistema para diversos grupos sociales y políticos. Finalmente, aunque en distintas oportunidades aborda el tema de la eficacia en la protección de derechos, el capítulo no es una evaluación administrativa sobre la organización y desempeño del sistema de justicia. Los temas políticos, jurídicos y administrativos son tratados en la medida en que aportan elementos de juicio para la exploración sobre los estándares de calidad democrática del sistema de justicia.

esfera pública, mediante legislación que tipificara, detectara y sancionara los delitos de cuello blanco, paralelamente al desarrollo o fortalecimiento de las entidades de control, y una efectiva aplicación de las leyes existentes a representantes políticos y funcionarios que violaran el ordenamiento jurídico.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones de alta calidad de la democracia establecidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría para el tema de administración de la justicia son las siguientes:

- Las personas tienen acceso libre e igualitario a la

justicia, impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado.

- La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos.
- El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género.
- La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública.
- El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violen la ley.

Valoración general

El acceso de la población costarricense al sistema de justicia es sencillo; está constitucional y legalmente establecido y garantizado en términos operativos por los bajos los costos fiscales que implica presentar una demanda, la distribución geográfica de los tribunales y la existencia de un sistema de defensores públicos y consultorios jurídicos gratuitos. Un indicador del amplio acceso a la administración de la justicia es el alto y creciente nivel de litigios. Sin embargo, existen indicios sobre inequitativas condiciones de acceso a la protección y defensa de calidad de sus derechos según la capacidad económica de los ciudadanos. Otra limitación importante, de acuerdo con el panel de evaluación, la lentitud de los tribunales para resolver los casos.

En los últimos años en Costa Rica se ha ampliado y fortalecido el sistema de protección institucional de los derechos ciudadanos, sobre la base de reformas constitucionales, la ratificación de convenios internacionales y la promulgación de nuevas leyes. Se han creado instancias judiciales -la Sala Constitucional es la más decisiva de todas- y otras entidades establecidas para tales efectos (la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo). No obstante, el panel reconoció la existencia de limitaciones en los derechos reconocidos a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas. Las más importantes limitaciones provienen de una estructura de representación de los pueblos indígenas legalmente impuesta y de las dificultades para incorporar prácticas del derecho consuetudinario de estos pueblos en la resolución de conflictos. No hay indicios de diferencias sistemáticas en términos de tratos preferenciales a las personas o su exclusión del sistema de administración de la justicia por razones de etnia, religión o afiliación política es un evento ocasional y aislado. Sin embargo, testimonios de expertos coincidieron en que la discriminación por razones de género está presente en ciertos temas.

El panel evaluador concentró su atención en las debilidades del sistema de administración de la justicia relacionadas con: a) la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la Asamblea Legislativa, mediante un sistema poco abierto al escrutinio público; b) la escasa cobertura de la carrera judicial y la carrera policial dentro del Poder Judicial, y c) las condiciones laborales de los jueces y otros funcionarios que imparten justicia. Estas debilidades pueden real o potencialmente afectar la capacidad del sistema para impartir una justicia sin presiones de otros poderes del Estado, o de los superiores jerárquicos del Poder Judicial.

El panel señaló que la información reunida por la Auditoría sobre las entidades y mecanismos encargados de detectar, prevenir y sancionar los actos de corrupción en la función pública es insuficiente. Sus valoraciones sobre este tema son tentativas, pero subrayan la urgencia de provocar una discusión pública. Los evaluadores recomendaron estudiar con mayor profundidad las bases de la extendida percepción de la población costarricense acerca de la fuerte penetración de la corrupción en la función pública. Pese a reconocer los avances en la legislación y la creación de nuevas instituciones con nuevos controles, persisten importantes casos sin resolver, debilidades técnicas y presupuestarias en las entidades a cargo de la vigilancia de la gestión pública, vacíos que cubrir

RECUADRO 4.2

Preguntas de evaluación e indicadores

El presente capítulo está constituido por 5 aspiraciones, desagregadas en 22 preguntas de investigación y éstas, a su vez, en 47 indicadores. De ellos, 29 fueron sometidos a evaluación de los expertos, 7 son indicadores de comprobación cuyo estudio se encargó al equipo técnico de la Auditoría. Finalmente, 11 indicadores fueron descartados por falta de información o por falta de pertinencia del indicador.

y modificaciones por realizar en la legislación nacional para cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Métodos utilizados

Los principales insumos de este capítulo lo constituyen los nueve análisis jurídicos elaborados por distinguidos especialistas en las diferentes áreas. Cuatro de ellos estudiaron la aspiración “El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género”, uno desde la perspectiva de género, otro desde la perspectiva de los pueblos indígenas y los otros dos desde el punto de vista de las normas e instancias de protección de derechos de grupos vulnerables (Arroyo, 1999; Carazo, 1999; Chacón, 1999; White, 1999). Por otra parte, Muñoz presenta un análisis sobre las diferentes instancias estatales a las que pueden acudir las y los ciudadanos para proteger sus derechos, por ejemplo la Defensoría de los Habitantes, la Comisión Nacional del Consumidor, la ARESEP y las instancias judiciales, entre otros mecanismos (Muñoz, 1999). El informe jurídico de Calzada, sobre los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, se utilizó como referencia para determinar qué legislación puede ser utilizada por los ciudadanos para fiscalizar la labor de sus representantes políticos y, en general, de cualquier servidor público (Calzada, 1999). Un estudio comprensivo sobre la normativa y las entidades encargadas de sancionar la corrupción en la función pública fue presentado en el análisis jurídico de Vinocour, en el cual se menciona, en especial cómo la ciudadanía puede recurrir a estos mecanismos para denunciar actos de corrupción (Vinocour, 1999). El papel de la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público y otras instancias de fiscalización de las actuaciones de la administración pública también fue parte de un análisis jurídico (Milano, 1999). Otro estudio trató sobre la normativa relacionada con las sanciones a los funcionarios públicos por incumplimientos a la ley (Dall’Allnese, 1999).

Otra parte de la información de base para la elaboración del presente capítulo proviene de las ponencias especializadas contratadas específicamente para las aspiraciones en estudio. Una de ellas estudió la aspiración “El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género”, incluyendo temas como el marco jurídico y la interacción de las organizaciones de mujeres y las organizaciones indígenas y afrocostarricenses (Campbell, 1999). En este tema de protección de derechos, la ponencia de Volio

detalla la legislación y las instancias a las que los ciudadanos tienen acceso para denunciar amenazas contra sus derechos (Volio, 1999). La ponencia titulada “Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado”, trató de manera específica los nombramientos de funcionarios judiciales (Chinchilla, 1999). La independencia del Poder Judicial con respecto a los otros poderes se analizó en la ponencia “Los conflictos de competencia interorgánicos” (Jiménez, 2000).

La encuesta nacional mostró las opiniones que tienen las y los costarricenses sobre la confianza en los tribunales de justicia y otras valoraciones sobre prontitud y equidad en el trato (UNIMER R.I., 1999). Como complemento, en los grupos de observación experimental y en los grupos focales se registró la percepción de los participantes sobre la protección de derechos de los indígenas y las mujeres (UNIMER R.I., 1999; Borge, 1999).

Entre los registros administrativos consultados puede mencionarse la búsqueda en la base de datos de la Sala Constitucional sobre casos denunciados de discriminación; las estadísticas judiciales acerca de casos ingresados y fallados en los tribunales de justicia; las denuncias ante la Inspección Judicial en la década de los noventa; el número y ubicación geográfica de los defensores públicos y el volumen de casos para cada uno; el total de personas condenadas por año y de nombramientos de jueces. Se efectuaron búsquedas en los registros de la Defensoría de los Habitantes, sobre denuncias relacionadas con la administración de la justicia o el Poder Judicial y en la base de datos de los periódicos *Al Día* y *La Nación*, con respecto a denuncias por tratos discriminatorios. Finalmente, se procesó la información de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, las Contralorías de Servicio y la Defensoría de los Habitantes, sobre los casos atendidos por esas instituciones.

Fueron insumos importantes otras investigaciones relacionadas con la administración de la justicia. Una de ellas es un reciente estudio contratado por el IIDH y el BID, en el cual se exponen los diversos medios gubernamentales y no gubernamentales con que cuentan los ciudadanos para acceder a la justicia (Maxera, 1999). Una de esas instancias es precisamente la Defensoría de los Habitantes, en cuyo caso se cuenta con una investigación detallada sobre las denuncias recibidas contra las municipalidades en un período específico (León, 1998). El libro *La Sala Constitucional, Homenaje en su X Aniversario*, que compila trabajos de siete

autores sobre el desempeño de este órgano en su primera década de funcionamiento (Piza et al, 1999) fue también una valiosa fuente de consulta. La Memoria del foro “Seguridad ciudadana y justicia penal: la perspectiva de la sociedad civil”, organizado por el Programa Regional de Justicia y Paz, expone los resultados de una encuesta sobre la seguridad ciudadana y la violencia (Chinchilla, 1999). Otro estudio que brinda datos sobre estos temas es el de Garita y Poltronieri, del proyecto “Estructuras de Opinión Pública en Costa Rica” (Garita y Poltronieri, 1997). Asimismo, varias ponencias presentadas en distintos foros proporcionaron información sobre el papel de los jueces y su independencia (Castro, 2000; Cruz, 2000). El estudio de Zeledón brinda datos sobre los casos recibidos por el Poder Judicial, la duración de las sentencias, la distribución del presupuesto judicial y el personal (Zeledón, 1998). Se utilizó además el informe final de la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional, el cual recomienda una serie de medidas para el control de la corrupción (Comisión sobre Corrupción, 1998).

Limitaciones

El presente estudio sobre la calidad democrática de la administración de la justicia tiene limitaciones originadas principalmente en la amplitud y la complejidad de los temas tratados. Ello ocasionó tres tipos de problemas. Primero, ciertos temas son, de por sí, “opacos”, difíciles de investigar. Es el caso de la eficacia en la prevención y sanción de la corrupción en la esfera pública. La incidencia real de prácticas corruptas en la gestión pública es imposible de determinar, aunque la ciudadanía cree que es alta. La exploración de la Auditoría sobre el tema es tentativa y quedan pendientes el diseño y la ejecución de aproximaciones más penetrantes. Por otras razones, el gobierno del Poder Judicial es también un asunto opaco. Aquí la investigación dependió en buena medida del criterio de expertos, pero no de estudios sistemáticos.

Segundo, otros temas han sido o debieran ser objeto, por sí mismos, de investigaciones específicas. La eficacia en la protección de los derechos de grupos sociales como las mujeres y las minorías étnicas requiere estudios más profundos y detallados sobre la aplicación de las normas vigentes, que la Auditoría sólo analiza parcialmente. Por último, las limitaciones propias del espacio disponible para la síntesis de las investigaciones provocaron, como en ningún otro de los capítulos de la tercera parte de este informe, significativos recortes al texto original, que dejaron por fuera información

interesante, la mayoría de la cual puede ser consultada por medio de la dirección electrónica www.estadonacion.co.cr.

Antecedente relevante: una mirada esquemática al sistema de justicia

En Costa Rica, el Poder Judicial es el principal responsable del sistema de administración de la justicia. Desarrolla 4 funciones:

- La función jurisdiccional, que incluye a los despachos encargados de administrar justicia.: la Corte Suprema de Justicia, Salas de Casación, Tribunales de Casación, Tribunales Colegiados, Juzgados de Primera Instancia y Penales, Juzgados y Tribunales de Menor Cuantía, Contravencionales y de Asuntos Sumarios y Pensiones Alimenticias.
- La función auxiliar de justicia, que incluye a los órganos especializados que colaboran en la tarea de administrar justicia, tales como el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), el Ministerio Público (MP), el Sistema de Defensores Públicos, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.
- La función de gobierno judicial, que incluye las actividades relacionadas con el nombramientos de jueces, la organización del sistema administración judicial y la elaboración de la política judicial, como por ejemplo, las reformas procesales para la consideración de la Asamblea Legislativa.
- La función administrativa, que sirve de apoyo al funcionamiento normal del sistema judicial. Es ejercida por el Consejo Superior del Poder Judicial, encargado de administrar los recursos de la institución, y se apoya en los departamentos administrativos, encabezados por la Dirección Ejecutiva: Departamento de Personal, Proveeduría, Servicios Generales, Financiero-Contable. Esta función también la ejerce la Corte Plena, en aquellos asuntos que son de su competencia exclusiva en materia administrativa.

La Corte Suprema de Justicia es la cúspide del Poder Judicial y está conformada por 22 magistrados y magistradas. La Corte es, en primer lugar, el más alto tribunal del Poder Judicial. Su única función jurisdiccional, actuando como Corte Plena, es el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes. En segundo lugar, la Corte es el órgano

superior del gobierno judicial, cuyas políticas corresponde fijar. En tercer lugar, es también la entidad administrativa superior. El Consejo Superior del Poder Judicial, subordinado a ella, dirige y disciplina el aparato judicial, pero la Corte puede abocarse al conocimiento de cualquier asunto de competencia del Consejo a solicitud de cinco magistrados. En relación con los magistrados, la Corte ejerce el único y limitado poder disciplinario, pero no está facultada para removerlos (ello corresponde a la Asamblea Legislativa). Para el ejercicio de su función jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia está integrada por cuatro salas, 3 de casación y la Sala Constitucional. La Sala Primera está encargada de resolver los asuntos civiles, contencioso-administrativos, agrarios y comerciales; la Sala Segunda, los asuntos laborales y de familia; la Sala Tercera se dedica a los asuntos penales y la Sala Cuarta ejerce un control de constitucionalidad de las leyes y actuaciones de los sujetos públicos y privados. Las salas primera, segunda y tercera funcionan como tribunales de última instancia y sólo conocen los casos en los que existen apelaciones a los fallos de tribunales inferiores; la Sala Cuarta tiene una función originaria y final, lo que significa que las personas pueden tener acceso directamente a ella y sus resoluciones no pueden ser apeladas.

Por debajo de la Corte Suprema de Justicia, en el ámbito jurisdiccional, se encuentran los tribunales de primera instancia y los tribunales superiores. Como su nombre lo indica, los tribunales de primera instancia operan como tribunales de juicio: es ahí donde las personas demandan o son

demandadas. Están distribuidos en todo el país y divididos por materia y por cuantía. Los tribunales superiores o de apelación conocen las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia de su territorio. Son competentes por materia y por territorio, y en algunos lugares conocen de varias materias a la vez (artículo 152 de la Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial). Todas las provincias o ciudades mayores tienen tribunales superiores. Existen tribunales de apelación especializados por materia y también descentralizados por regiones, de manera que conocen las apelaciones de sentencias dictadas en esa región o circuito judicial, en una determinada materia.

Todos los juicios tienen doble instancia, pero existen diferencias según el tipo de causa. En materia civil, los casos son conocidos en primera instancia por un juez unipersonal, quien tiene amplios poderes en la valoración de la prueba, puede inspeccionar los lugares o las cosas y ordenar el reconocimiento de personas y cualquier otra evidencia del juicio. Las sentencias dictadas por los jueces pueden ser apeladas ante los tribunales superiores o tribunales de apelación. Las sentencias de los de estos últimos pueden ser apeladas ante las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia (Volio, 1999).

En materia penal, la organización es un tanto distinta. Existen dos clases de órganos de primera instancia, los unipersonales y los de juicio. Ambos valoran la prueba y resuelven. No hay una segunda instancia como en la materia civil, solo casación, función que es realizada por la Sala Tercera.

Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

El acceso de las personas de manera libre e igualitaria a un sistema judicial independiente de los otros poderes del Estado fue estudiado por la Auditoría a través de 7 factores:

- El sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia preserva la independencia de poderes.
- Las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica son nombrados mediante reglas técnicas, abiertas al escrutinio público.
- Las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica respetan cabalmente los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de prisioneros y detenidos.
- Las personas tienen acceso al sistema judicial sin que ello implique procedimientos engorrosos y gastos legales excesivos.
- Las personas tienen acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes.
- Todas las personas indiciadas son tratadas lícita y equitativamente.
- Las personas que delinquen reciben la sanción que establece la ley.

RECUADRO 4.3

Precaución de un investigador: necesidad de mejorar medición

Los 7 factores identificados para la evaluación del acceso ciudadano al sistema de justicia no son igualmente relevantes. 2 de ellos (“las personas tienen acceso al sistema judicial sin que ello implique procedimientos engorrosos y gastos legales excesivos” y “las personas tienen acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes”) están directamente relacionados con el tema, mientras que otros 2 (“el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia preserva la independencia de poderes” y “las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica son nombrados mediante reglas técnicas abiertas al escrutinio público”) lo están indirectamente. Los 3 restantes (“las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica respetan cabalmente los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de prisioneros y detenidos”, “todas las personas indiciadas son tratadas lícita y equitativamente” y “las personas que delinquen reciben la sanción que establece la ley”) son indicadores que permiten evaluar la situación posterior al acceso de los ciudadanos al sistema de justicia. Varios de estos indicadores se refieren sobre todo al sector penal, cuya problemática es diferente a la de otros sectores de dicho sistema.

FUENTE: CHINCHILLA, 1999.

CUADRO 4.1

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Desde 1957, el Poder Judicial cuenta con autonomía presupuestaria, pues por ley debe recibir el 6% del presupuesto del Gobierno Central. En 9 de los 12 años transcurridos entre 1988 y 1999, esta norma legal se cumplió.
- Existen sistemas públicos y privados que prestan el servicio de defensa gratuita a la población. En el sector público se cuenta con el sistema de defensores públicos. En 1999 había en el país 188 defensores públicos, 0,5 por cada 10.000 habitantes y, en promedio, cada uno atendía 570 casos anuales. También existen los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica, atendidos por estudiantes de la Facultad de Derecho. En el sector privado existen el Centro de Asesoría Legal para la Mujer, el Programa de Apoyo Jurídico a Poblaciones Rurales, adscrito a la Iglesia Luterana Costarricense y el Consultorio Jurídico de la Uni
- En 1997-1998, las denuncias por denegación o dilación de justicia (81) y contra policías, la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Inspección Judicial (26) planteadas ante la Defensoría de los Habitantes representaron el 1% del total de denuncias recibidas por esta institución.
- En 1998 el Tribunal de Inspección Judicial recibió 1.354 casos nuevos, cifra que duplicó el número de casos recibidos en 1992. Aproximadamente 4 de cada 5 de estas denuncias fueron hechas contra autoridades judiciales (jueces, alcaldes, etc.) y 1 de cada 3 contra funcionarios administrativos.
- En el período 1995-1999 ingresó a los tribunales de justicia un promedio anual de 1 litigio por cada 5 habitantes. De mantenerse el ritmo de crecimiento de los litigios, el volumen de trabajo de los tribunales se duplicará cada 8 años.
- La Corte Suprema de Justicia es el ente superior del Poder Judicial, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo. En 1999 se desarrolló una polémica pública entre jueces y magistrados sobre la conveniencia de este hecho. Algunos jueces argumentaron que la reunión de ambas potestades en un mismo órgano resta independencia a los jueces. En la sesión de grupo focal convocada por la Auditoría, en la que participó un panel de especialistas (abogados, jueces y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia), se arribó a la misma conclusión.
- En la sesión de grupo focal se señaló que los magistrados, por requerir el apoyo de los partidos en la Asamblea Legislativa para ser electos, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego.
- La Ley 7410, General de Policía, crea por primera vez en el país un Estatuto Policial, que señala las disposiciones generales que regularán las contrataciones de los servidores de las distintas fuerzas de policía. En el año 2000 el personal de policía que estaba dentro de la carrera policial correspondía a alrededor del 8% del total de puestos.
- El proceso de selección de los funcionarios que administran justicia se regula por la Ley de carrera judicial (Ley 7338, del 30 de marzo de 1993) la cual estableció la Carrera Judicial, "con el propósito de lograr la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia". En 1999, el 56% de los jueces estaba dentro de este esquema.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado



| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 9 de 10 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Existencia de un servicio de defensores públicos dedicado y competente. |
| Asunto peor calificado | FRONTERA CRÍTICA ■ Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el marco de la independencia de los poderes del Estado. |
| Asunto sin acuerdo | ■ Reglas técnicas para el nombramiento de autoridades policiales. |

Comentario general

El panel de evaluación acordó las mejores calificaciones a los asuntos relacionados con el acceso de la población al sistema de justicia. Este es sencillo y está constitucional y legalmente garantizado. Existen oficinas judiciales en todo el país y se han hecho esfuerzos por disminuir o eliminar los costos fiscales. El costo económico de presentar una denuncia no es un obstáculo para las y los habitantes. Hay una defensa pública y servicios de consultores jurídicos gratuitos en las universidades. Sin embargo, en ciertos temas y lugares sigue siendo necesario contratar a un abogado y ello puede ser una barrera para las personas de escasos recursos.

El sistema de defensores públicos está compuesto por abogados con dedicación completa y estable, distribuidos en todo el país y especializados por materia. Sin embargo, su número es reducido en comparación con la alta demanda por sus servicios. Esto crea limitaciones en el ejercicio del derecho de la población a una defensa legal. Como no existe ningún criterio de selección, en algunos casos los defensores son solicitados por personas que evidentemente pueden costear a sus propios abogados.

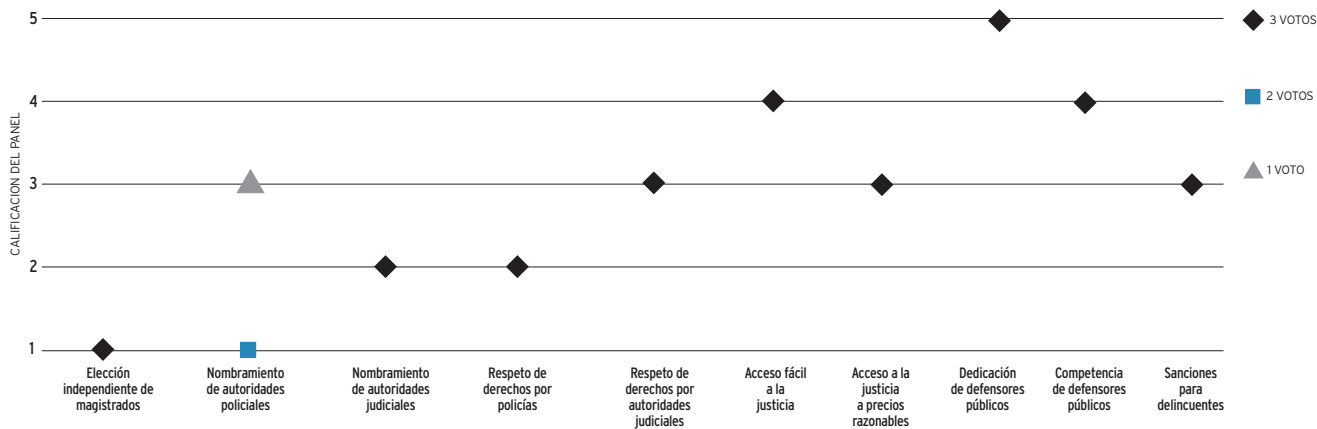
Las peores calificaciones fueron puestas en los indicadores relacionados con la independencia del sistema de justicia. Los evaluadores, de manera unánime, señalaron que el proceso de nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa, con negociaciones entre los

partidos mayoritarios cerradas al escrutinio público, crean condiciones que pueden atentar contra la independencia del sistema. Por otra parte, los funcionarios judiciales hacen carrera dentro del estatuto judicial, pero éste no incluye a los jueces, cuyo nombramiento depende de la Corte Suprema de Justicia, órgano superior administrativo y jurídico de los jueces. Esta reunión de competencias jurisdiccionales y administrativas fue valorada negativamente por el panel.

Existe evidencia de una mejoría en las normas y procedimientos para el nombramiento de personas en los cuerpos policiales. El panel no coincidió en la importancia de estos avances. La mayoría opinó que los avances son secundarios, pues la Constitución Política permite al Presidente de la República remover a la Fuerza Pública (artículo 140.1), y ningún recurso de amparo de policías destituidos ha sido declarado con lugar. La minoría del panel consideró que las mejorías son significativas y tendrán resultados de largo plazo.

La falta de respeto de la policía por los derechos de las y los habitantes en el momento en que los detienen o se encuentran en prisión es una práctica que no se ha logrado erradicar, pero no es generalizada. La mayoría de las denuncias penales contra la función pública son por abuso de autoridad, particularmente por policías.

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.3

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| X | Escrutinio público del nombramiento de autoridades policiales |
| X | Escrutinio público del nombramiento de autoridades judiciales |
| Número de indicadores de comprobación 2 | |
| Número de indicadores cumplidos 0 | |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

Punto de partida del estudio: la autonomía presupuestaria del Poder Judicial

RA En 1957 se estableció la obligación del Estado de destinar al Poder Judicial el 6% del presupuesto del Gobierno Central. En el período 1989-1999 esta previsión tendió a ser cumplida o sobrecumplida y sólo se incumplió en 3 de los 12 años (25,%) (cuadro 4.4). Empero, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que esta previsión es insuficiente, pues debe financiar a instancias como la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Policía Judicial, que no existían en 1957, cuando la ley fue aprobada. En el presupuesto ordinario del año 2001, estas instancias insumieron el 41,1% del presupuesto del Poder Judicial: 21,7% el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), 12,9% el Ministerio Público y 6,6% la Defensa Pública.

¿Preserva el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia la independencia de poderes?

L Los magistrados son electos por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años y se consideran reelectos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario (Constitución Política, artículo 158). Como una forma de garantizar su independencia, los magistrados no pueden ser suspendidos por la Asamblea Legislativa, sino por los motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario. En este último caso, el acuerdo debe ser tomado por la Corte Suprema de Justicia, en votación secreta no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros (Constitución Política, artículo 165).

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

L LEGISLACION RELACIONADA

CUADRO 4.4

Comparación entre los ingresos corrientes del Gobierno Central y el presupuesto asignado al Poder Judicial, ordinario y extraordinario. 1988-1999 (millones de colones corrientes)

| Año | Ingresos corrientes del Gobierno Central | Presupuesto ^{a/} Poder Judicial | Porcentaje | Cumplimiento de ley ^{b/} |
|------|------------------------------------------|------------------------------------------|------------|-----------------------------------|
| 1988 | 52.274,8 | 2.484,0 | 4,8 | No |
| 1989 | 62.723,7 | 3.180,0 | 5,1 | No |
| 1990 | 68.856,2 | 4.582,5 | 6,7 | Sobre |
| 1991 | 84.762,2 | 5.062,2 | 6,0 | Sí |
| 1992 | 116.34,2 | 6.983,2 | 6,0 | Sí |
| 1993 | 148.926,3 | 9.208,5 | 6,2 | Sobre |
| 1994 | 178.645,0 | 12.067,0 | 6,8 | Sobre |
| 1995 | 240.987,2 | 15.830,5 | 6,6 | Sobre |
| 1996 | 279.795,7 | 17.770,8 | 6,4 | Sobre |
| 1997 | 335.431,7 | 19.245,7 | 5,7 | No |
| 1998 | 448.048,1 | 26.758,5 | 6,0 | Sí |
| 1999 | 532.951,5 | 32.045,8 | 6,0 | Sí |

^{a/} No incluye el presupuesto de la jurisdicción del Tránsito.

^{b/} Cumplimiento: Sí = 6% del presupuesto del Gobierno Central; Sobre = asignación efectiva mayor que 6%; No = asignación efectiva menor que 6%.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LAS MEMORIAS ANUALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR); LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, FISCAL Y POR PROGRAMAS 1988-1999 Y LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTO DETALLADAS Y AJUSTADAS PARA 1988-1999, DE LA CGR.

GF Los participantes del grupo focal realizado por la Auditoría, todos expertos en el tema (abogados, jueces y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia) coincidieron en señalar que los magistrados son electos por la clase política; por eso deben buscar el apoyo de los diversos grupos presentes en la Asamblea Legislativa y, de ser nombrados, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego. Con base en ese derecho, alrededor del magistrado se concentran el poder y la lealtad de las personas que lo “apadrinaron” (UNIMER R.I., 1999).

RA A pesar de los cuestionamientos sobre el favorecimiento a políticos por parte del sistema de administración de justicia, la Auditoría no logró localizar en los medios de comunicación colectiva o en los órganos del Poder Judicial denuncias por esta razón. Se trata de un asunto difícil de investigar porque, de existir el favorecimiento, su eficacia dependería de la capacidad de “borrar huellas”. Son situaciones que no pueden probarse, por lo que conviene un manejo cauto sobre el tema, pero que tampoco deben descartarse.

¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar los jueces?

L El nombramiento de los jueces está regulado por la Constitución Política (en el caso ya visto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia) y por la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1993. Según esta ley, los funcionarios que administran la justicia son designados por el Consejo Superior del Poder Judicial, órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia (artículos 67 y 81, numeral 2). Entre sus atribuciones, el Consejo puede designar interinos para suplir las vacancias, incluso de los funcionarios cuyo nombramiento en propiedad corresponde a la Corte (artículo 81, numeral 5).

La ley regula el procedimiento para la realización de concursos de antecedentes y oposición para el nombramiento de jueces. Establece requisitos de publicidad, pues son obligatorias las convocatorias públicas mediante su publicación “en el Boletín Judicial y en un periódico de amplia circulación en el país”. Las personas que aprueban el concurso, son inscritas en el Registro de la Carrera y engrosan la lista de elegibles. De esta manera, cuando se produce una vacante, el Consejo de la Judicatura (véase más adelante) envía una terna al Consejo Superior del Poder Judicial, cuyos integrantes eligen mediante votación secreta⁴. En las actas no pueden consignarse manifestaciones, vo-

RECUADRO 4.4

Valoración del panel

L os evaluadores en forma unánime consideraron que se incumple severamente el principio de la independencia de poderes, en el caso de la elección de los magistrados. La mayoría de los nombramientos obedece a tratativas entre los partidos, aunque hay excepciones. Ello debilita la independencia del Poder Judicial, porque la Asamblea Legislativa nombra a los magistrados, quienes son nombrados como resultado del cabildeo político o gracias a padrinazgos (independientemente de su calidad profesional y humana). No sólo se compromete la independencia, sino que se enturbia todo el proceso, pues no es transparente a los ciudadanos. Los partidos políticos tienen acordado a quién le toca nombrar magistrado en cada turno y así no hay forma posible de independencia. Sin embargo, el panel reconoció por otra parte que el mecanismo de la reelección automática contribuye a la independencia entre poderes.

tos salvados o protestas de los miembros del órgano encargado del nombramiento. Además las sesiones del Consejo Superior son privadas, a menos de que por mayoría de sus miembros se acuerde en casos especiales sesionar públicamente (Asamblea Legislativa, 1993).

L El proceso de selección de los funcionarios que administran justicia se regula adicionalmente por la Ley de Carrera Judicial, de 1993, la cual estableció la carrera judicial “con el propósito de lograr la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia” (artículo 66; Asamblea Legislativa, 1993b)⁵. Al amparo de esta ley se creó el Consejo de la Judicatura, encargado de los asuntos logísticos y de precalificación relacionados con los procesos de selección de personal⁶. Este Consejo está compuesto por un magistrado de la Corte Suprema (quien lo preside), un integrante del Consejo Superior del Poder Judicial, un integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y dos jueces superiores de diversa materia (artículo 71).

RA Entre 1994 y 2000 se nombró 43 jueces dentro del sistema de carrera judicial, de los cuales 18 son mujeres (Poder Judicial, 2000). En enero de 2000 existían 557 puestos de administradores de justicia (cuadro 4.5). Los nombramientos de jueces del nivel 1 al nivel 3 son competencia del Consejo Superior del Poder Judicial; los nombramientos

para jueces del nivel 4 al 5 los realiza la Corte Plena. En la práctica, esto significa que la Corte Suprema tiene el control de los nombramientos, pues tanto el Consejo Superior como el Consejo de la Judicatura son órganos dependientes. El salario base promedio ponderado de los jueces 1 a 3 era de \$ 870 mensuales en enero de 2000, un poco más de la mitad del salario base de los magistrados (\$ 1.655,1).

AJ En 1999, un año antes al referido en el cuadro 4.5, de 534 plazas de administradores de justicia, sólo 298 estaban con nombramiento en propiedad, lo que representa un 56% de los jueces (Chinchilla, 1999). Una alta proporción de los jueces interinos ha laborado durante varios años en esa condición (Asociación Costarricense de la Judicatura, 1999).

AJ La limitada cobertura efectiva de la carrera judicial ha generado un clima de tensión dentro del Poder Judicial y ha llevado a manifestaciones públicas sobre el tema. En noviembre de 1998, la Asociación Costarricense de la Judicatura emitió la llamada “Declaración de La Catalina” en la que “...insta a la Corte Plena y al Consejo Superior a poner fin a la inaceptable existencia de jueces interinos (estimados en alrededor de un 60% entre plazas vacantes y ascensos interinos), cuya

nomiación y cese discrecional impiden a la ciudadanía tener un cuerpo de jueces realmente independiente” (Asociación Costarricense de la Judicatura, 1998). El presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica (1999-2001), en la mesa redonda “Libertad de pensamiento y opinión del juez independiente” hizo un llamado a mejorar las condiciones laborales de los jueces, en especial las salariales, y a eliminar los interinazgos en estos cargos. En esa ocasión se mencionó dos casos de destitución o no renovación del nombramiento de jueces que habían tenido diferencias con los magistrados o con la Corte, lo cual limitaba el principio de independencia de los jueces (Castro, 2000).

RA En marzo del 2000 un juez expuso, en una conferencia, un detallado panorama sobre los problemas internos del Poder Judicial. Mencionó cuatro casos en los que se había violentado la independencia del juez y algunas “limitaciones e incongruencias” de la carrera judicial: la cantidad de puestos de jueces interinos, los procesos de selección en “sextetas”, la debilidad del Consejo de la Judicatura, entre otras (véase capítulo 7, recuadro 7.8).

GF En una sesión de grupo focal realizada por la Auditoría, en la que participaron abogados, jueces

CUADRO 4.5

Cantidad de jueces y salarios base según el puesto en enero de 2000

| Categoría laboral | Cantidad de jueces | Salario base (promedio ponderado) ^{a/} | Salario base en dólares ^{b/} | Órgano que nombra |
|---------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Total de jueces | 557 | | | |
| Jueces nivel 1-3 | 333 | 262,135 | 870,2 | Consejo Superior del Poder Judicial |
| Jueces nivel 4-5 | 151 | 301,122 | 999,6 | Corte Plena |
| Jueces supernumerarios 1 y 2 | 50 | 258,920 | 859,5 | Consejo Superior del Poder Judicial |
| Magistrados^{c/} | 21 | 498,600 | 1655,1 | Asamblea Legislativa |

^{a/} El promedio ponderado (PP) se obtuvo aplicando la siguiente fórmula:

$PP = \frac{\sum_{i=1}^n (\# \text{ jueces categoría } i * \text{ salario base categoría } i)}{\sum_{i=1}^n (\# \text{ jueces categoría } i)}$, en donde n = número de categorías.

^{b/} El tipo de cambio al 31 enero de 2000 era de 301,25 colones por dólar.

^{c/} Incluye una plaza de magistrado suplente.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CASTRO, 2000, BASADO A SU VEZ EN INFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL.

y un magistrado de la Corte, se manifestó como criterio unánime que la concentración de las potestades jurisdiccional y administrativa en la Corte Suprema de Justicia resta independencia a los jueces (UNIMER R.I., 1999).

OE En los ejercicios de observación experimental se entrevistó a jueces. Uno de ellos dijo sentirse mal cuando un magistrado le hace una llamada para saber cómo va el caso de “fulano de tal”; no hay de manera alguna insinuaciones a favor del imputado, pero con sólo la llamada el juez está enterado a tiempo de que el magistrado estará agradecido si se falla a favor de esa persona:

“Vea, es que el país es pequeño, todos somos familia o nos conocemos de una u otra forma y uno sabe que si el encausado o el acusador es Don Fulano de Tal, en alguna vuelta se lo encontrará jalando algún hilo del que uno depende; es muy difícil ser objetivo y justo en casos de esos. Y sí uno se pone duro en el encausamiento del fulano, no tenga dudas de que lo mandan para la alcaldía de La Cruz, de Los Chiles, de Talamanca o de Corredores como represalia. Sólo cuando el caso es entre gente pobre y sin apellido la gente tiene el mismo acceso y se trata con justicia”.

¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar a las autoridades policiales?

AJ En Costa Rica el nombramiento de los miembros de las fuerzas de policía se reguló a partir de 1949, exclusivamente por lo estipulado en el artículo 140, inciso 1) de la Constitución Política, el cual establece que “son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil”⁷. Desde el punto de vista legal, las autoridades policiales son nombradas por distintas instituciones: el Ministerio de Seguridad Pública tiene autoridad sobre la Guardia Civil, el Ministerio de Gobernación sobre la Guardia Rural, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sobre la Policía de Tránsito y las municipalidades sobre la Policía Municipal. En la práctica, el Ministerio de Seguridad Pública tienen el control de las Guardias Civil y Rural, que concentran aproximadamente el 80% de los efectivos policiales (Chinchilla, 1999)⁸.

RECUADRO 4.5

Valoración del panel

Los evaluadores coincidieron en calificar como un incumplimiento de la aspiración de alta calidad democrática, el desempeño del indicador sobre del nombramiento de autoridades judiciales mediante reglas técnicas y abiertas al escrutinio público. En primer lugar, la concentración de la jerarquía jurisdiccional y administrativa en la Corte Suprema de Justicia ocasiona que todos los órganos de gobierno judicial (Consejo Superior del Poder Judicial, Consejo de la Judicatura, Tribunal de Inspección) dependan de ella. Empero, la Corte no está obligada a rendir cuentas ni a abrir estos procesos al escrutinio público. En segundo lugar, la poca apertura y la discrecionalidad de los magistrados en la escogencia de los jueces principales constituyen una barrera adicional al escrutinio público. Finalmente, el hecho de que más del 40% de los jueces esté en “interinazgos prolongados”, una posición de vulnerabilidad laboral no cubierta por el régimen de carrera judicial, genera incertidumbre sobre la selección de los encargados de impartir justicia. Sin embargo, los panelistas no valoraron el indicador con la peor calificación posible, pues reconocieron que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la de Carrera Judicial crearon avances reales, aunque de importancia secundaria, pues no lograron transformar sustantivamente las debilidades apuntadas.

AJ Hasta 1994 existió una completa ausencia de normas que velaran por la existencia y cumplimiento de criterios técnicos en el nombramiento de policías. En ese año, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 7410, General de Policía⁹. Ésta creó por primera vez en el país un Estatuto Policial, que señala las disposiciones generales que regulan “las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de esos servidores” (artículo 41). La misma complementa el artículo 140 de la Constitución, al estipular que “serán atribuciones del Presidente de la República y del Ministro del ramo, nombrar y remover a los miembros de las fuerzas de policía, **con sujeción a los principios mínimos establecidos en la presente Ley y sus Reglamentos**” (artículo 44, literal a, el destacado no corresponde al original). El artículo 49 del Estatuto contiene los requisitos para el ingreso y nombramiento de funcionarios policiales a fin de establecer su idoneidad, como la realización de

pruebas de aptitud física y moral para el desempeño idóneo del cargo. En 1999, la aplicación práctica de esta ley era limitada: el personal que había hecho ingreso a la carrera correspondía a un 8,9% del total de puestos de policías, 720 plazas de un total de 8.068 (Chinchilla, 1999).

AJ El Estatuto Policial excluyó a “los jefes de las comisarías, las comandancias y las unidades policiales hasta el nivel cantonal” (artículo 4) y a las instancias administrativas del Ministerio de Seguridad Pública. Las razones aducidas fueron la carencia de recursos presupuestarios que permitieran el diseño y montaje de un adecuado sistema para administrar la carrera policial (personal adecuado para reclutamiento, pruebas psicológicas y técnicas, sistema de capacitación) y la resistencias al cambio provenientes de los mandos superiores de la Fuerza Pública y de algunos sectores políticos (Chinchilla, 1999).

AJ En 1999, una comisión especial mixta nombrada por la Asamblea Legislativa para analizar la problemática de la seguridad ciudadana en el país, señaló, entre otras cosas que “en la dirección superior, intermedio y entre los rasos de la Fuerza Pública sigue imponiéndose la práctica clientelista según la cual el partido ganador hace de los cuerpos de policía administrativos un botín político para premiar trabajadores de campaña” (Asamblea Legislativa, 1999).

AJ En lo que respecta a la apertura al escrutinio público del proceso de nombramiento del personal policial, lo único que puede mencionarse es la práctica habitual de publicación de los acuerdos de nombramiento -dado que los mismos los realizan el ministro del ramo y el Presidente de la República- en el diario oficial *La Gaceta* (Chinchilla, 1999).

¿Tienen las personas acceso al sistema judicial, sin que ello implique trámites engorrosos y gastos excesivos?

PE No existen obstáculos formales significativos que impidan a un demandante individual presentar una acción legal contra otra persona, una compañía o el Estado. Cualquier persona puede presentar una demanda en las cortes de Costa Rica si ha sufrido un daño causado por la actuación de otra persona física o jurídica, ya sea intencionalmente o por negligencia (artículo 1045 del Código Civil.) No hay requisitos relacionados con la condición personal de los demandantes, sino con el tipo de asunto. Estos requisitos pueden ser

RECUADRO 4.6

Valoración del panel

Los evaluadores tuvieron opiniones diferentes sobre el cumplimiento del indicador relacionado con el nombramiento de las autoridades policiales con base en reglas técnicas y abiertas al escrutinio público. Dos de ellos otorgaron la peor calificación a este indicador y uno calificó con una nota intermedia. La discrepancia se originó en la valoración sobre los cambios introducidos por el Estatuto de la Carrera Policial. Para la minoría del panel, este Estatuto es un avance real, aunque parcial, en la profesionalización y el nombramiento de los policías con criterios técnicos. La mayoría señaló que, con vista en la información, el Estatuto es un catálogo de buenas intenciones que no se han concretado, por cuanto todavía el Presidente de la República tiene facultad para remover a las autoridades policiales, por ser éstos funcionarios de confianza.

certificaciones o documentos de prueba, pero no existe norma alguna que distinga entre personas por razón de sexo, nacionalidad, credo político o religioso. Los requisitos fiscales para plantear un asunto ante los tribunales, un mecanismo para recaudar tributos, fueron eliminados. No se paga impuestos o derechos fiscales para la tramitación de un proceso, sea cual sea su índole. Sólo debe pagarse por documentos como certificaciones o poderes, pero los costos son mínimos. En consecuencia, el acceso a la administración de la justicia es gratuito para las partes (Volio, 1999). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no añade ningún requisito personal especial a quienes pretenden la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la debida reparación pecuniaria, por lo que las personas simplemente deben tener capacidad de actuar con arreglo a las normas generales dispuestas en el Código Civil. La caución de costas no es un límite al acceso a la justicia, pues no es un requisito para la admisibilidad de una acción legal y existe la posibilidad de ser exonerado de ella (voto 5772-94 de la Sala Constitucional). La falta de autenticación y notificación de asuntos tampoco puede limitar el acceso a la justicia. Si por ese motivo se va a negar una gestión, se debe prevenir a las personas para que corrijan el problema (voto 5226-94; Volio, 1999)¹⁰.

PE OI Las personas con bajos ingresos pueden recurrir al sistema de justicia a través de diversos mecanismos. Además de la Defensa Pública (véase el

| | |
|-----------|---------------------------|
| AJ | ANÁLISIS JURÍDICO |
| PE | PONENCIA ESPECIALIZADA |
| OI | OTRAS INVESTIGACIONES |

siguiente apartado), el sistema legal de Costa Rica permite que los honorarios de abogado sean fijados por el Colegio de Abogados. Si el litigante no tiene recursos económicos para pagar un asesor legal, puede firmar con éste un “contrato de cuota litis”. Esto significa que, si el abogado gana el caso, el cliente le pagará una suma mayor a la fijada por la tarifa; si no, el cliente que no tenga recursos no paga nada (Volio, 1999). No se dispone de información sobre la proporción de casos gestionados bajo esta modalidad y su eficacia.

Existen otras instancias para apoyar el acceso de las personas de bajos ingresos al sistema de justicia, y la evidencia reunida indica que atienden una proporción marginal de los casos ingresados a los tribunales. Los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica brindan sus servicios legales de manera gratuita desde 1967. La ley establece que la población meta de estos consultorios es aquella que no está obligada a declarar el impuesto sobre la renta. En 1998 las 16 oficinas de los Consultorios Jurídicos reportaron la atención de 9.688 casos. Esto representa aproximadamente un 1,5% de los 629.376 casos que ingresaron ese año a las oficinas judiciales de primera instancia (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Estas oficinas sólo atienden algunos cantones, y varían en horarios de atención y número de profesionales disponibles (Maxera, 1999). El Centro de Asesoría Legal para la Mujer es un mecanismo no gubernamental que facilita el acceso a la justicia y la protección de derechos de las mujeres. Las asesoras legales de este Centro brindan apoyo para la realización de trámites judiciales y capacitan a líderes comunales sobre derechos de las mujeres. Entre 1995 y 1998 capacitaron a 17.486 mujeres, generalmente de escasos recursos. También llevan causas en las cuales no se necesita patrocinio de un abogado, como las pensiones alimentarias (Maxera, 1999). En este mismo sentido se puede mencionar el Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC), de la Iglesia Luterana Costarricense, creado en 1991; su objetivo es apoyar jurídicamente a las comunidades que no pueden obtener ayuda jurídica para defender derechos humanos fundamentales, referidos a la tierra y el territorio. Este programa atiende en promedio 20 asuntos por año, relacionados con comunidades campesinas y más de 100 de comunidades indígenas.

01 En el período 1994-1999 la población costarricense creció a una tasa promedio anual de 2,1%. En esos mismos años, el aumento en el volumen de trabajo total de los tribunales de justicia

RECUADRO 4.7

Valoración del panel

El panel de evaluadores coincidió en señalar que en Costa Rica existe libre acceso de las y los ciudadanos a los medios para remediar violaciones a sus derechos y que las barreras a este acceso no son “determinantes”. Sin embargo, dos de ellos anotaron la importancia de estudiar no sólo el acceso, sino también la eficacia en la protección de los derechos, pues la red institucional encargada de ello debe “ampliarse y acercarse al ciudadano y el papel del Parlamento debe reformarse para hacerlo más útil en la protección de derechos”. Aunque este asunto no fue evaluado por el panel, sus miembros sugirieron estudiarlo (el tema de la eficacia es evaluado en el capítulo 4). Otro evaluador apuntó que “no siempre la gente conoce su existencia o acude a ellos” (el tema del conocimiento cívico es evaluado en el capítulo 12).

fue casi tres veces superior al de la población (6,2% anual). Sin tomar en cuenta los juicios de tránsito, que constituyen cerca de la mitad de los casos ingresados a los tribunales, el rápido aumento del volumen de trabajo se atempera (4,7%), pero más que duplica el crecimiento poblacional. En el caso de la Sala Constitucional, el crecimiento fue mayor: 8,9% anual (cuadro 4.6). De mantenerse estas tasas de crecimiento, la población del país se duplicaría cada 33 años, mientras que el volumen de trabajo de los tribunales (incluyendo los juicios de tránsito) lo haría cada 12 años; sin los juicios de tránsito, se duplicaría cada 15 años y la carga de trabajo de la Sala Cuarta, cada 9 años.

El cuadro 4.6 permite señalar un segundo problema: el alto nivel de litigios. En el período 1994-1999, los casos entrados al sistema de justicia por cada 1.000 habitantes pasó de 175,4 a 212,8. En el caso de la Sala Constitucional la relación fue de 2,1 casos por cada 1.000 habitantes en 1994 y de 2,9 en 1999.

EN Pese al alto nivel de litigios ya mencionado, según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría aproximadamente 2 de cada 3 personas (68,4%) citan los trámites engorrosos del sistema de justicia como una barrera de acceso. Estas personas estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo en que los procesos judiciales son tan complicados “que no vale la pena meterse en ellos”, y el 65,4% está en desacuerdo con la afirmación de que “el acceso a la justicia es barato” (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 4.6
Volumen de trabajo en los tribunales de justicia y nivel de litigios. 1994-1999

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Promedio 1994-1999 |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| Población nacional (en millones) ^{a/} | 3.070,9 | 3.136,0 | 3.202,4 | 3.270,7 | 3.340,9 | 3.412,6 | 3.272,6 |
| Volumen de trabajo | | | | | | | |
| Total de casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia (total) | 538.523 | 637.415 | 631.643 | 664.311 | 629.376 | 726.093 | 657.767 |
| Casos entrados menos casos de tránsito (sin tránsito) | 287.726 | 287.726 | 287.538 | 315.156 | 329.396 | 362.119 | 316.387 |
| Casos entrados a la Sala Constitucional (Sala IV) | 6.373 | 6.768 | 7.421 | 8.916 | 8.885 | 9.741 | 8.346 |
| Crecimiento en volumen de trabajo | | | | | | | |
| Tasa de crecimiento anual del volumen total | ... | 18,9 | -0,9 | 5,2 | -5,3 | 15,4 | 6,2 |
| Tasa de crecimiento anual sin tránsito | ... | 8,5 | -0,1 | 9,6 | 4,5 | 9,9 | 4,7 |
| Tasa de crecimiento anual de la Sala IV | ... | 6,2 | 9,6 | 20,1 | -0,3 | 9,6 | 8,9 |
| Nivel de litigio | | | | | | | |
| Casos entrados volumen total por 1.000 habitantes | 175,4 | 203,3 | 197,2 | 203,1 | 188,4 | 212,8 | 201,0 |
| Casos entrados sin tránsito por 1.000 habitantes | 93,7 | 91,7 | 89,8 | 96,4 | 98,6 | 106,1 | 96,7 |
| Casos entrados Sala IV por 1.000 habitantes | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,7 | 2,7 | 2,9 | 2,6 |

^{a/}Esta serie de población fue tomada del INEC.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 4.7
Percepciones públicas sobre barreras al acceso al sistema de justicia

(PORCENTAJES)

| Afirmaciones | Muy / algo de acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | Algo / muy en desacuerdo | NS/NR |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|--------------------------|-------|
| Los procesos judiciales son tan complicados que no vale la pena meterse en ellos | 68,4 | 3,1 | 25,0 | 2,4 |
| El acceso a la justicia en Costa Rica es barato | 24,9 | 2,6 | 65,4 | 7,1 |

N= 1.618 personas

FUENTE: UNIMER R.I.,1999.

OI OTRAS INVESTIGACIONES

OE OBSERVACION EXPERIMENTAL

OI Otros estudios de opinión coinciden en señalar estas tendencias en la percepción ciudadana. En una encuesta sobre seguridad ciudadana realizada por el PNUD en 1999, el 66,6% de las personas consideraba que los trámites judiciales son muy costosos, y un 65,5% creía que la administración de la justicia es tan complicada que nadie la entiende (Chinchilla, 1999).

OE En los ejercicios de observación experimental, un litigante señaló:

“Cuando usted me viene con un caso más o menos difícil, yo le cobro por mis honorarios lo justo y también le cobro una suma extra para repartir en los juzgados. De lo contrario se tiene que atener solamente a mis buenos servicios. Así funciona el sistema. Pero aclaro que

no es soborno a los jueces, ellos ni se dan cuenta, son palmaditas para los funcionarios que tramitan su caso, de lo contrario ni lo vuelven a ver.”

¿Tienen las personas acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes?

RA La Oficina de la Defensa Pública fue creada en 1966. En 1999 tenía 173 defensores (187 a inicios de 2000) distribuidos en todas las provincias, lo cual significa una tasa de 5,1 defensores públicos por 100.000 habitantes. Los defensores se especializan por tema (derecho penal, constitucional, penal juvenil, agrario, familia, pensiones, etc); no obstante, en algunas oficinas el mismo defensor público debe tratar casos de todos los temas. El 1999, el volumen promedio nacional de casos por defensor era de 261,6 (cuadro 4.9), lo que de acuerdo con expertos es alto. Sin embargo, el volumen de casos por cada defensor público varía según el lugar donde esté ubicada la oficina. Los lugares con mayor volumen de casos por defensor son Sarapiquí, Grecia, Puriscal, Guápiles y Nicoya, con promedios mayores a 345 casos por defensor; los lugares con mayor desahogo relativo son Atenas, Cóbano y Coto Brus (cuadro 4.9).

¿Respetan los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de los prisioneros y detenidos, los funcionarios policiales y judiciales?

RA En los registros de la Defensoría de los Habitantes correspondientes al período 1996-1999 se encontraron 81 denuncias por dilación o

denegación de la justicia, 118 contra policías por abuso de autoridad (incluye policías administrativas, judiciales y municipales) y 9 denuncias por acción ilegítima u omisión del Ministerio Público o del Tribunal de Inspección Judicial. En conjunto, estas denuncias representan menos del 1% de los casos atendidos por esta institución. Las denuncias por dilación o denegación de la justicia tienen diversas causas, principalmente el retraso en las resoluciones, aunque también se encuentran denuncias por discriminaciones en el trato a las parte involucradas en un juicio y por extravío de expedientes. Todas las denuncias por abuso de autoridad ante la Defensoría han sido interpuestas por personas privadas de libertad, contra los funcionarios de diversos centros penitenciarios del país. Los casos contra la Inspección Judicial son por resoluciones que, a criterio de los afectados, no cumplieron con los procedimientos establecidos.

RA Los casos de denuncias por irregularidades cometidas por los funcionarios judiciales, en especial los jueces, son elevados al Tribunal de Inspección Judicial, que funciona como un tribunal interno del Poder Judicial. En 1998 este tribunal recibió 1.354 casos nuevos, cifra que duplicó el número recibido en 1992 (cuadro 4.8). Aproximadamente 4 de cada 5 de estas denuncias son contra funcionarios que laboran en el ámbito judicial, encargados de impartir justicia (jueces, alcaldes, etc.) El 82,9% de las denuncias fueron quejas directas de los ciudadanos usuarios del sistema judicial, pero no se conoce la proporción de éstos que corresponde a personas privadas de libertad. Como se verá más adelante, aproximadamente 1 de cada 6 denuncias fue declarada con lugar (15,5%).

CUADRO 4.8

Ámbito y cargo de las personas denunciadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial. 1992-1998

| | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|-------|
| Total | 663 | 673 | 838 | 1.354 |
| Ámbito judicial | 86,3 | 77,1 | 89,4 | 84,7 |
| ■ Jueces ^{a/} | 27,1 | 22,0 | 32,8 | |
| ■ Alcaldes y actuarios | 28,2 | 27,3 | 34,0 | |
| ■ Defensores públicos, fiscales y agentes fiscales | 5,3 | 5,3 | 2,6 | |
| ■ Otro personal en ámbito judicial ^{b/} | 25,6 | 31,8 | 22,9 | |
| Otro ámbito ^{c/} | 13,7 | 22,9 | 10,6 | 15,3 |

^{a/} Incluye jueces superiores, jueces de instrucción y jueces.

^{b/} Incluye: secretarios, prosecretarios, notificadores, escribientes, conserjes y otros.

^{c/} Incluye ámbito administrativo e información ignorada.

FUENTE: ANUARIO DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES.

Número de defensores públicos, localización y volumen de trabajo en 1999

| Lugar | Defensores | Casos | Casos por defensor | Medida de saturación ^{a/} |
|-----------------------------------------|------------|---------------|--------------------|------------------------------------|
| Por encima del promedio nacional | | | | |
| Sarapiquí | 1 | 549 | 549,0 | 6 |
| Grecia | 2 | 789 | 394,5 | 5 |
| Puriscal | 1 | 387 | 387,0 | 5 |
| Guápiles | 6 | 2.308 | 384,7 | 5 |
| Nicoya | 2 | 698 | 349,0 | 4 |
| Alajuela centro | 13 | 4.345 | 334,2 | 4 |
| Limón centro | 10 | 3.320 | 332,0 | 4 |
| Hatillo | 4 | 1.265 | 316,3 | 4 |
| Corredores | 4 | 1.250 | 312,5 | 4 |
| Bribri | 1 | 294 | 294,0 | 4 |
| Cañas | 3 | 877 | 292,3 | 4 |
| Zona Sur | 6 | 1.753 | 292,2 | 4 |
| Cartago centro | 9 | 2.607 | 289,7 | 4 |
| San José centro | 38 | 10.902 | 286,9 | 4 |
| Liberia | 7 | 1.986 | 283,7 | 4 |
| Heredia centro | 8 | 2.210 | 276,3 | 4 |
| Pavas | 3 | 815 | 271,7 | 4 |
| Promedio nacional | 173 | 47.602 | 261,6 | |
| Por debajo del promedio nacional | | | | |
| Osa | 1 | 261 | 261,0 | 3 |
| Goicoechea | 11 | 2.784 | 253,1 | 3 |
| Aguirre y Parrita | 2 | 500 | 250,0 | 3 |
| Puntarenas centro | 9 | 2.115 | 235,0 | 3 |
| San Ramón | 2 | 468 | 234,0 | 3 |
| Tres Ríos | 2 | 455 | 227,5 | 3 |
| Desamparados | 5 | 1.131 | 226,2 | 3 |
| San Carlos ^{b/} | 7 | 1.447 | 206,7 | 3 |
| San Joaquín de Flores | 1 | 192 | 192,0 | 3 |
| Golfito | 2 | 361 | 180,5 | 3 |
| Turrialba | 4 | 675 | 168,8 | 3 |
| Santa Cruz | 3 | 459 | 153,0 | 2 |
| Upala | 1 | 126 | 126,0 | 2 |
| Atenas | 1 | 118 | 118,0 | 2 |
| Cobano Jicaral | 1 | 109 | 109,0 | 2 |
| Coto Brus | 1 | 46 | 46,0 | 2 |
| Siquirres | 2 | ND | | |

^{a/} La medida de saturación está formada por una escala de 1 a 6 y mide la situación de la oficina respectiva (columna "Lugar") en relación con el promedio nacional en lo referente al volumen de trabajo promedio por defensor (columna "Casos por defensor"). La unidad de medida es la desviación estándar con respecto al promedio nacional (261,6 casos por defensor). Desviación estándar (\hat{U}) = 98,0.

La escala es la siguiente:

- 1 = muy desahogada, muy por debajo del promedio nacional ($-2\hat{U}$ o más);
- 2 = desahogada, significativamente por debajo del promedio nacional (entre $-2\hat{U}$ y $-1\hat{U}$);
- 3 = levemente desahogada, cerca pero por debajo del promedio nacional (entre $-1\hat{U}$ y promedio);
- 4 = levemente saturada, cerca pero por encima del promedio nacional (entre promedio y $1\hat{U}$);
- 5 = saturada, significativamente por encima (entre $1\hat{U}$ y $2\hat{U}$);
- 6 = muy saturada, muy por encima del promedio nacional ($2\hat{U}$ o más).

^{b/}Un defensor de San Carlos trabaja dos días a la semana en Guatemala.

FUENTE: VILLARREAL, 2000.

RA En 1998 el Tribunal de Inspección resolvió el 75% de los casos pendientes, de los cuales el 15,5% fue declarado con lugar, es decir, aproximadamente 1 de cada 6 casos fue resuelto a favor del demandante. En los últimos 7 años el mayor porcentaje de los casos es archivado; esta proporción fue de 46% en 1998 y mayor al 60% en los años anteriores (véase más adelante, cuadro 4.20).

OI En 1994, 2 de cada 5 personas consideraban que la policía viola los derechos humanos, una proporción ligeramente superior a la reportada en 1989. El 42% de las personas creía que la policía no cumple con su misión (Garita, 1997).

OI En la encuesta realizada en 1999 para el foro “Seguridad Ciudadana y Justicia Penal”, la mayoría de las y los entrevistados mostró desconfianza e insatisfacción con la labor de la policía. Sólo 1 de cada 3 personas consideró que la policía uniformada es honesta y también 1 de cada 3 estimó que trata correctamente a los ciudadanos. En el caso específico de la policía judicial (OIJ) los márgenes de confianza aumentan: el 59,3% dijo que estos policías sí inspiran confianza. Sin embargo, paradójicamente, un porcentaje similar considera que los policías judiciales abusan de sus poderes (Chinchilla, 1999).

¿Son las personas indiciadas tratadas lícita y equitativamente?

RA La población penitenciaria del país ha aumentado

rápida. En términos absolutos se triplicó entre los años 1992 y 2000 (cuadro 4.11). Sin embargo, dos indicadores clave en el trato lícito a esta población han evolucionado favorablemente: la proporción de presos sin condena y la sobrepoblación penitenciaria. La proporción de presos sin condena en Costa Rica, además de ser la más baja del istmo, disminuyó a lo largo de la década de 1990. Mientras que en 1992 el 34,4% de las personas presas no habían sido condenadas, en 1998 esa proporción había disminuido al 20,9% y en el año 2000 al 14,8% (cuadro 4.11). Por su parte, entre 1992 y 2000, la sobrepoblación en los centros penitenciarios disminuyó de 63% a 11,7% en relación con la capacidad de alojamiento. Empero, cabe señalar que esta mejoría no ha sido uniforme. En el año 2000, el Ministerio de Justicia reportó que los centros de Heredia, Pérez Zeledón y Limón tenían una sobrepoblación bastante superior al promedio nacional: 59%, 38% y 28%, respectivamente (Ministerio de Justicia y Gracia, 2001).

RA Las personas privadas de libertad tienen acceso al sistema de administración de la justicia para denunciar violaciones a sus derechos. En el año 2000 se interpusieron ante la Sala Constitucional 16 hábeas corpus y 22 recursos de amparo contra las autoridades penitenciarias. Esto significa 1 denuncia por cada 272 personas privadas de libertad, lo que revela un uso más intenso que el promedio nacional (por encima de 300 personas, según el cuadro 4.6).

CUADRO 4.10

Percepciones públicas sobre el respeto de la policía a los derechos ciudadanos, 1988-1997
(PORCENTAJES)

| Tema de conflicto | Respuesta | Años | | | | | | | | | |
|----------------------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| La policía irrespeta los derechos ciudadanos | Desacuerdo | | 30 | 38 | 26 | | 24 | 24 | | | |
| | Podría estar de acuerdo | | 26 | 26 | 30 | | 31 | 32 | | | |
| | De acuerdo | | 40 | 34 | 43 | | 43 | 43 | | | |
| | NR | | 4 | 2 | 2 | | 2 | 1 | | | |
| La policía no cumple su misión | Desacuerdo | 34 | 34 | 39 | | | 32 | | 28 | | 35 |
| | Podría estar de acuerdo | 31 | 26 | 24 | | | 29 | | 30 | | 23 |
| | De acuerdo | 34 | 38 | 35 | | | 38 | | 42 | | 42 |
| | NR | 1 | 2 | 2 | | | 1 | | 0 | | 0 |

FUENTE: PROYECTO “ESTRUCTURAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA”, UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, ENCUESTAS NACIONALES DE 1988 A 1997.

Población penitenciaria, presos sin condena y sobrepoblación penitenciaria, 1992-2000

| Indicador | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Población penitenciaria | 3.346 | 3.698 | 4.705 | 6.292 | 10.360 |
| Tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes ^{a/} | 113,9 | 120,4 | 146,9 | 188,3 | 297,3 |
| Proporción de presos sin condena ^{b/} | 34,4 | 29,2 | 33,3 | 20,9 | 14,8 |
| Sobrepoblación penitenciaria (100 = capacidad de alojamiento) ^{c/} | | | 163,0 | 131,5 | 111,7 |

^{a/} En el cálculo de este indicador se empleó la serie de población del INEC consignada en el Compendio Estadístico del Informe *Estado de la Nación*. Esta serie subestima la población de Costa Rica, pero se emplea por razones de consistencia con otros capítulos de la Auditoría.

^{b/} Se trata de promedios anuales de la población bajo la categoría de "procesados".

^{c/} Resultado de dividir la población reclusa en los centros penitenciarios entre la capacidad de alojamiento de estos centros.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1999, Y DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y GRACIA.

¿Reciben la sanción establecida por la ley todas las personas que delinquen?

RA En 1996 la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación titulada "Impunidad, Denuncia y Policía Judicial", cuyo objetivo fue determinar, con base en el comportamiento de las denuncias recibidas por el OIJ durante 1994, el nivel de impunidad existente entre la cantidad de denuncias que ingresaron y las que no salieron. Del total de denuncias presentadas en un año ante ese ente policial, se resuelve sólo el 31%. El resto queda archivado por falta de evidencias o investigación insuficiente. Por ejemplo, en 1994 en el territorio nacional, en la sección de delitos contra la propiedad, se registraron 36.156 quejas, de las cuales sólo se esclarecieron 8.611 (23,8%)¹¹. La sección de delitos contra la vida recibió 4.364 denuncias y resolvió 2.870; quedó sin resolver un 34,3% de ellas (González, 1996). Las secciones con mayor proporción de casos esclarecidos son la de menores y la de homicidios, que logran resolver un 62% y un 89%, respectivamente. Los principales argumentos para que sólo la tercera parte de las denuncias se resuelva, según el mismo informe, son el incremento en el número de denuncias, el consecuente recargo de funciones, las dificultades para conformar un equipo de trabajo, la falta de plazas y el personal en vacaciones sustituido por interinos inexpertos (González, 1996)¹².

EN Según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, un 31,9% de las personas considera

RECUADRO 4.8

Valoración del panel

Una de las percepciones ciudadanas más frecuentes es que las personas que delinquen no cumplen con las condenas, o bien, que ni siquiera son sancionadas. Sin embargo, el panel recomendó tomar esta percepción cautamente.

Los evaluadores señalaron que ningún sistema de justicia es capaz de sancionar a todas las personas que en una sociedad cometen un delito. Sin embargo, en este sistema: a) muchos de los que cometen delitos no llegan ni siquiera a los tribunales o a tener procesos judiciales completos; b) aún en los casos en que sí se obtienen sanciones, los mecanismos de adaptación social hacen que se adelante o se reduzca sustancialmente el cumplimiento de la pena, y c) los casos más difundidos en los medios de comunicación, por ejemplo aquellos contra políticos o personas adineradas, pareciera que las sentencias y la duración de los procesos favorece a los acusados. Por ello en la percepción de la mayoría predomina la idea de que hay impunidad. En este sentido los evaluadores consideraron que el indicador sobre la imposición de sanciones a los delincuentes muestra un cumplimiento medio.

que las personas que delinquen reciben su sanción, mientras que el 61,9% está en desacuerdo con esta afirmación.

La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos

El acceso que tienen las y los ciudadanos a medios jurídicos, eficaces y no discriminatorios, para proteger sus derechos, fue estudiado por la Auditoría mediante 4 factores:

- Existen leyes que permiten a los habitantes el acceso expedito a la justicia y la obtención de amparo contra las instituciones o personas que amenacen sus derechos civiles y políticos.
- Los casos presentados a los tribunales de justicia son procesados de manera rápida y eficaz, sin ningún tipo de discriminación por razón de raza, género, credo religioso, opinión política o cualquier otra causa.
- Las decisiones judiciales dependen de los méritos y la calidad de las partes litigantes y no de la identidad de las personas que litigan.
- No existen exclusiones o discriminaciones por razones de género, grupo racial, credo religioso, opinión política o discapacidad.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.12

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En el período 1989-2000 La Asamblea Legislativa aprobó la creación de dos instituciones para la tutela de los derechos de las personas:
 - La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, creada por la Ley 7128, de agosto de 1989, cuyo funcionamiento está regido por la Ley de Jurisdicción Constitucional (Ley 7135 de octubre de 1989).
 - La Defensoría de los Habitantes, establecida mediante la Ley 7319, de noviembre de 1992, y reformulada por la Ley 7423, de julio de 1994.
- En el período 1989-1999 se presentaron casi 64.000 casos ante la Sala Constitucional, en comparación con 155 casos relacionados con la constitucionalidad de leyes, reglamentos o acciones adoptadas por instituciones públicas, presentados a la Corte Suprema de Justicia durante el período 1938-1989. Durante este período la respuesta de la Sala fue cada vez más eficaz en los recursos de amparo y de hábeas corpus, y cada vez más ineficaz en materia de las acciones de inconstitucionalidad.

CONTINUA ►



- El desempeño del sistema de justicia en los juicios por investigación de paternidad, abandono, juicios ordinarios agrarios, ordinarios laborales y ordinarios civiles es, en términos de una justicia pronta, el más deficiente. Aun los juicios que debieran concluir en plazos perentorios (por ejemplo, juicios ejecutivos simples) tienen un promedio de duración superior a 6 meses.

- No se logró encontrar evidencia sobre discriminaciones sistemáticas por motivos étnicos, de género o de otra índole en el sistema de administración de justicia. Sin embargo, la percepción pública predominante es que el sistema no

es equitativo. Sólo 2 de cada 10 personas creen que la justicia es igual para todos los ciudadanos; 1 de cada 10 cree que trata igual a ricos y pobres, a políticos y a ciudadanos corrientes. Casi 4 de cada 10 creen que trata mejor a un blanco que a un negro y 5 de cada 10, que trata a hombres y mujeres por igual.

- La percepción del desempeño de la administración de la justicia es mejor entre personas que han tenido experiencia en los tribunales. 6 de cada 10 manifiestan que los tribunales actuaron justamente en su caso, casi 8 de cada 10, que los trataron bien y 4 de cada 10 opinan que los tribunales actuaron rápidamente.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos

| | |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | INCUMPLIMIENTO GENERAL Balance de logros e incumplimientos en el libre acceso de las personas a medios jurídicamente establecidos para la protección de sus derechos civiles y políticos. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Exclusión o discriminación en la tramitación de la justicia. ■ Importancia del mérito y la calidad de las partes litigantes. |
| Asuntos peor calificados | FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Rapidez en la tramitación de los casos. ■ Eficacia en la tramitación de los casos. |
| Asuntos sin acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Existencia de leyes que permitan la obtención del amparo contra amenazas a derechos. |

Comentario general

El amparo judicial contra amenazas o violaciones de derechos está legalmente garantizado. Empero, el panel discrepó sobre la eficacia de esta protección. La mayoría consideró que la Ley de Jurisdicción Constitucional es un medio eficaz y un ejemplo en América Latina. La minoría señaló que muchas resoluciones de la Sala Constitucional no se acatan y no se permite el recurso de amparo contra sentencias judiciales, lo que en la práctica limita la protección de las personas.

La falta de rapidez y eficacia en el trámite de los casos presentados ante los demás tribunales de justicia constituye un incumplimiento severo de la aspiración de justicia pronta y cumplida.

La discriminación de personas o su exclusión del sistema de administración de la justicia por razones de etnia, religión o afiliación política es, a juicio del panel, un

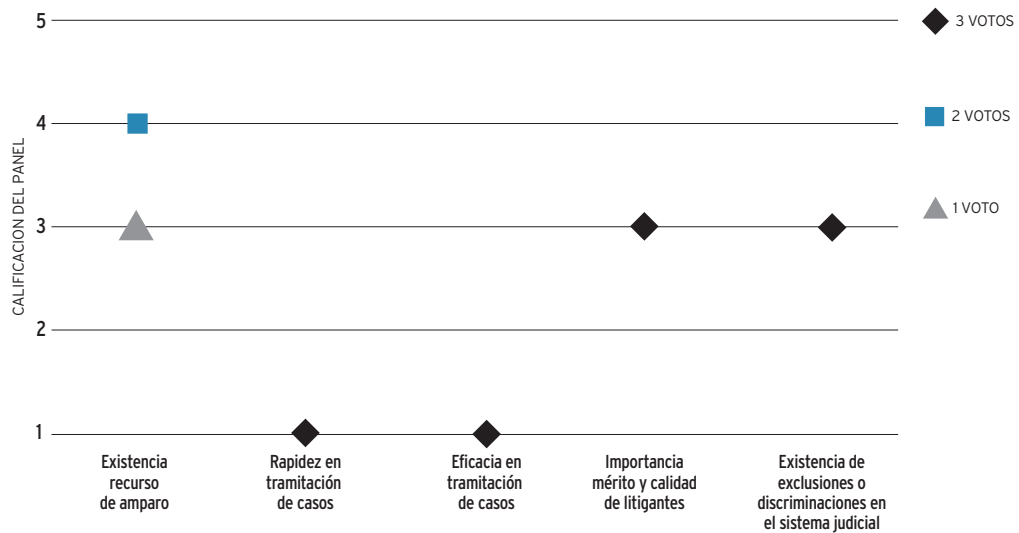
evento ocasional y aislado. Sin embargo, su sola existencia es un problema relevante para el sistema de administración de la justicia, por lo que los evaluadores decidieron calificar el desempeño de este tema como un cumplimiento medio.

Existe, también, un balance de logros y problemas en la aspiración de sentencias judiciales imparciales. No es una práctica generalizada que las sentencias favorezcan a las partes más poderosas, pero tampoco es cierto que las personas sean iguales ante la ley, independientemente de su poder económico, político o *status* social. Contratar a un abogado de renombre no es garantía de éxito.

El panel coincidió en la necesidad de precisar, en el futuro, el concepto de "calidad de las partes litigantes", y sugirió valorar su pertinencia como parte de la evaluación sobre la imparcialidad de las sentencias judiciales.

GRAFICO 4,2

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.14

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Existencia de leyes que permiten el acceso expedito a la justicia. |
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Existen leyes que permiten a los habitantes el acceso expedito al sistema de justicia y al amparo contra las instituciones o personas que amenacen sus derechos civiles y políticos?

La legislación costarricense contempla mecanismos de protección a los derechos ciudadanos, tanto dentro del sistema de justicia como fuera de él. Para la protección frente a amenazas, y el remedio a violaciones de los derechos civiles y políticos, las personas pueden recurrir a la Sala Constitucional, a los tribunales de justicia o a instituciones públicas creadas para la protección de los derechos ciudadanos frente a la administración pública, como la Defensoría de los Habitantes de la República. El acceso a los tribunales de justicia fue analizado en la primera aspiración (sección anterior) y se encontró que no existen indicios de barreras de acceso al sistema de justicia. Esta sección se concentra en la Sala Constitucional y en la jurisdicción contencioso-administrativa, piezas clave en la protección de los derechos de las personas. El desempeño de la Defensoría de los Habitantes es analizado en los capítulos 7 y 11.

01 La función principal de la Sala Constitucional es “garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”¹³. Asimismo, esta instancia debe resolver los conflictos de competencia (constitucional o legal) entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, los de competencia constitucional con las demás entidades u órganos que la ley señale, o de éstas entre sí, y conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales (preceptivamente) y de otros proyectos de ley (facultativo, a solicitud de diez diputados, del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República o del Defensor de los Habitantes (artículo 10 de la Constitución Política y Ley de Jurisdicción Constitucional). Resuelve los recursos de hábeas corpus y amparo y sobre el veto del Poder Ejecutivo a las leyes, por motivos de inconstitucionalidad, no aceptadas por la Asamblea Legislativa (artículos 10, 48 y 128 de la Constitución Política) (Volio,

1999; Proyecto Estado de la Nación, 2000). Ante esta Sala, el ciudadano que sienta afectados sus derechos e intereses por las instituciones públicas o los funcionarios de éstas cuenta con un conjunto de instrumentos de protección (cuadro 4.15). En los recursos de amparo los requisitos formales son mínimos y nulos en el caso del hábeas corpus.

01 Las estadísticas judiciales dan cuenta del intenso uso de los servicios de la Sala Constitucional por los habitantes. Entre 1990 y 1999 ingresó un total de 63.988 casos, en 57.312 de los cuales la Sala ha dictado sentencia (Proyecto Estado de la Nación, 2000). En el período 1994-1999, en promedio, la proporción de casos entrados a la Sala por 1.000 habitantes fue de 2,6 (cuadro 4.6). El 76,5% de los casos ingresados y el 78,5% de los casos fallados fueron recursos de amparo. La proporción de sentencias favorables a los recurrentes varía según el tipo de acción considerada (cuadro 4.16). Un estudio de la eficacia de la Sala Constitucional se presenta más adelante.

IT La Sala Constitucional ha ampliado la protección de los derechos de las personas, al reconocer los intereses colectivos y difusos. Los derechos colectivos se refieren a un grupo de personas que constituyen un cuerpo de intereses tutelables que hay que proteger, pero que no necesariamente aparecen organizadas como corporación estable, conformada como una persona jurídica. En otras palabras, la Sala Constitucional entiende por derechos colectivos los de un grupo, organizado o no, que persigue intereses comunes (votos 1631-91, 7076 y 4705-93). Por ejemplo, un grupo de vecinos, aunque no tenga una organización estable ni debidamente inscrita, tiene el derecho, por conformar un cuerpo con intereses colectivos, de acudir a la instancia judicial a reclamar sus derechos. Estas asociaciones de personas cobran especial relevancia en materia de protección del ambiente o del consumidor (artículo 50 y 46 de la Constitución, respectivamente).

La Sala Constitucional explica el concepto de intereses difusos en los siguientes términos: “...el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional permite que cualquier ciudadano legalmente hábil promueva estas diligencias, cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa y en el caso concreto el accionante no alega un agravio subjetivo, directo, provocado por la ley cuya constitucionalidad invoca, sino que actúa en defensa del legítimo interés social general, que de no alegarse en esta vía quedaría desamparado...” (voto 969-90).

Mecanismos de protección la Sala Constitucional

| | Propósito | Accionante y requisitos | Consecuencia de admisión del caso por la Sala | Consecuencia de resolución favorable | Datos clave, 1990-1989 |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Hábeas corpus | Proteger libertad o integridad de personas frente a autoridades | Habitante, sin requisitos formales | Restitución de libertad | Restitución de libertad | 16,8% de casos fallados 14,3% con lugar |
| Recurso de amparo | Violación de derechos fundamentales por instituciones públicas o sujetos privados | Habitante afectado, con prueba | Suspensión automática del acto impugnado | Anulación del acto impugnado | 78,5% de casos fallados 25,2% con lugar |
| Acción de inconstitucionalidad | Cuestionar la validez de leyes | Habitante, con firma de abogado; juicio en curso | Suspensión del juicio pendiente | Anulación parcial de la ley impugnada | 4,7% de casos fallados, 13,6% con lugar |
| Consultas legislativas de constitucionalidad | Prevenir la promulgación de leyes ilegales | Diez o más diputados, Defensor de los Habitantes, Contralor General de la República y Corte Suprema de Justicia | | Facultativa, no tiene carácter vinculante | Asamblea Legislativa ha aceptado pronunciamientos, pese a no estar obligada |
| Consultas judiciales de constitucionalidad | Prevenir la aplicación de leyes ilegales | Jueces, juicio en curso | | Similar a acción de inconstitucionalidad | ND |

FUENTE: VOLIO, 1999; PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

PE El artículo 49 de la Constitución Política establece "... la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público..." La Ley 3667, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo de 1966) procura una mayor protección de la ciudadanía frente a la actividad del Gobierno y sus instituciones. Esta ley establece el sistema de plena jurisdicción, mediante el cual el ciudadano puede lograr no sólo la anulación del acto administrativo ilegal, sino el reconocimiento de su situación jurídica vulnerada, así como la reparación patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la actividad ilegítima del Gobierno. En todas las instancias judiciales

dentro de la estructura organizativa del Poder Judicial existe la posibilidad de revisar las actuaciones administrativas del Gobierno, y el ejercicio de la administración de justicia recae en los tribunales judiciales y en la Corte Suprema de Justicia. Este amplio margen de revisión del actuar administrativo es garantía de un sistema efectivo para que las y los ciudadanos encuentren reparo cuando se vean afectados en sus derechos e intereses legítimos, por actos administrativos atribuibles a los órganos del Gobierno en sus diferentes ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y demás entes a él subordinados (Volio, 1999).

RA En la práctica, aunque no existen barreras formales para plantear casos en la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta es lenta. Esto consti-

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

tuye una barrera de acceso expedito de las personas a la justicia (aunque no es una barrera de entrada al sistema). El 67,1% de los casos fallados en los primeros 5 meses de 1998 por el Juzgado Contencioso-Administrativo del Segundo Circuito Judicial tardó 37 meses o más (Poder Judicial, 1998). Información más completa sobre la eficacia del Poder Judicial se presenta en la próxima sección.

¿Son tramitados rápida y eficazmente y sin ningún tipo de discriminación, los casos presentados ante los tribunales de justicia?

En esta sección se presenta información sobre el funcionamiento de los tribunales de justicia, iniciando con la Sala Constitucional.

RA Para conocer el desempeño de la Sala Constitucional en los últimos años se utilizó tres sencillos indicadores. El primero, que no requiere mayor explicación, es el tiempo promedio de duración de la Sala para emitir un fallo, una vez que un caso es sometido a su consideración. El segundo es la razón entre los casos con sentencia (es decir, los que han sido fallados por la Sala) y los casos ingresados (es decir, los asuntos que han sido presentados a su consideración por la ciudadanía). Si la Sala fuera capaz de “sacar la tarea” fallaría un volumen de casos similar a los ingresados y no habría acumulaciones importantes. En este caso, el indicador sería cercano a 1 (entran tantos casos como salen). Una cifra bastante inferior a 1 (por ejemplo 0,60) indicaría que la Sala está acumulando un número significativo de casos sin fallar, lo que incidiría en la eficacia de su respuesta

(salen menos casos que los que entran). Una cifra muy superior a 1 (por ejemplo 1,5) indicaría que la Sala está sacando tarea acumulada, pues está emitiendo más sentencias que los casos que está recibiendo. El tercer indicador es la razón entre los casos que la Sala declaró con lugar (es decir, a favor de quien presentó el reclamo) y los casos que rechazó de plano (no los admitió siquiera para su consideración). Este indicador permite aproximar los patrones de respuesta de la Sala Constitucional a los asuntos que le son planteados. Es una medida preliminar del “éxito” que pueden esperar los ciudadanos al presentar su caso, que permite observar no sólo la proporción entre ambos tipos de respuesta, sino también cambios súbitos de comportamiento, por ejemplo, si de repente hay modificaciones favorables a los recurrentes. La relación se hizo con los casos rechazados de plano, por ser este el núcleo “duro” de casos desestimados por la Sala sin mayores consideraciones. El examen comparado de ambos indicadores permitiría ver, por ejemplo, si una mayor eficiencia de la Sala está relacionada (y de qué manera) con cambios en el “éxito esperado” por los y las ciudadanas al presentar su gestión.

Durante el período 1990-1999, el desempeño de la Sala Constitucional, medida por estos indicadores, muestra dos etapas. En la primera, que cubre los primeros años (1990 a 1993/1994), ante el aumento en su volumen de trabajo la Sala mostró tiempos cada vez más largos de respuesta (véase evolución de las duraciones promedio en los recursos de amparo y hábeas corpus) y una acumulación de casos sin fallar (excepto en los hábeas corpus, la razón de casos fallados a casos ingresados es inferior a 1) (cuadro 4.16). En cambio,

RECUADRO 4.9

Valoración del panel

Los evaluadores no pudieron llegar a una calificación de consenso sobre el acceso expedito al amparo de la justicia. Dos de ellos consideraron que el indicador en general se cumple, y uno consideró que se cumple medianamente. En primer lugar señalaron que hay una mezcla de dos elementos muy diferentes: por un lado, el acceso y la garantía de protección; por otro, el restablecimiento inmediato de derechos. Con respecto al acceso, en el país existe el recurso de amparo y es muy accesible para cualquier ciudadano. También existen otros mecanismos legales de defensa contra la administración pública, como el hábeas corpus y el incidente de suspensión del acto administrativo. Según un estudio del Instituto Iberoamericano de Derecho

Procesal, la Ley de Jurisdicción Constitucional costarricense es un modelo de protección de derechos. No obstante, los evaluadores recomendaron no comparar al país con América Latina, pues ahí se tendría muy buena calificación. Mencionaron entre otras limitaciones que no hay amparo contra las sentencias de los jueces y que estos últimos violan derechos frecuentemente. ¿Quién controla al Poder Judicial? La Sala Cuarta ha abierto espacios para solventar el problema: acepta amparos contra interpretaciones y por violaciones al debido proceso.

Sobre el restablecimiento de derechos violados habría que decir que no es inmediato. En opinión de los panelistas, las resoluciones no son totalmente aplicadas, en general por motivos burocráticos.

durante la segunda etapa, la Sala mostró un comportamiento positivo, pues a pesar del volumen de trabajo logró disminuir los tiempos de duración de sus sentencias en los tres tipos de recursos analizados (hábeas corpus, recurso de amparo y recurso de inconstitucionalidad) y “sacar la tarea”, primero resolviendo casos pendientes (la razón entre casos fallados y casos ingresados es bastante superior a 1 en 1994 y 1995, en amparos e inconstitucionalidades) y luego manteniendo proporciones similares en el volumen de casos ingresados y casos fallados. Cabe resaltar que esta mejoría no se hizo a costa de las posibilidades de las y los ciudadanos de obtener un fallo favorable. En efecto, a lo largo de la década de 1990 la razón entre casos declarados con lugar y rechazados de plano se mantuvo, con altibajos, en un nivel similar en los hábeas corpus y los recursos de inconstitucionalidad y más bien, en el caso de los recursos de amparo, la proporción de asuntos declarados con lugar fue creciente. En otras palabras, los cambios favorables en la eficacia de la Sala Cuarta no implicaron cambios desfavorables en las oportunidades de las personas para obtener un remedio a las alegadas violaciones de sus derechos. Por último, es importante señalar una marcada diferencia en el desempeño de la Sala en materia de acciones de constitucionalidad que, según Volio, constituyen su función substantiva (Volio, 1999), en relación con el exhibido en materia de hábeas corpus y recursos de amparo. En las acciones de inconstitucionalidad, los tiempos de respuesta promedio son todavía particularmente largos, a pesar de haber disminuido significativamente (de 39,5 meses en 1996 a 17 meses, casi año y medio, en 1999). Por otra parte, la Sala ha sido más cauta a la hora de fallar; por lo general, la razón de casos declarados con lugar a rechazados de plano es, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la mitad (o menos) que las del hábeas corpus y el recurso de amparo.

RA Existen indicios de problemas de eficacia en los tribunales ordinarios para dispensar justicia pronta y cumplida. Un 47,7% de los juicios ejecutivos simples, que consisten en un cobro de dinero fundado en una prenda u otra garantía, tardan 7 o más meses, cuando nada hay que discutir sobre la deuda. Otros procesos sencillos, y que han sido diseñados para ser rápidos, también duran meses. Por ejemplo, el juicio civil “abreviado” dura en promedio 20 meses y 1 semana, el juicio monitorio dura 8 meses, los interdictos 19 meses, los desahucios 14 meses y el juicio sumario 13 meses. Es decir, los juicios que deberían terminar

pronto, por lo general tardan cerca de un año (Poder Judicial, 1998). El “balance de eficacia” es un indicador exploratorio diseñado por la Auditoría para medir la diligencia de los tribunales ordinarios en resolver los casos (cuadro 4.17). Se obtiene al restar la proporción de casos con sentencia en 1 año o menos, de la proporción de casos que el tribunal tardó más de 2 años en fallar. En el primer trimestre de 1998, el balance de eficacia promedio fue de 24,3%. Esto significa que los casos fallados más rápidamente superaron en 24,3 puntos porcentuales a los más lentos. Este balance es positivo, pero debe tomarse con cautela, pues en este resultado global inciden precisamente los juicios que se supone deben ser resueltos más rápidamente (por ejemplo, divorcio por mutuo consentimiento y ejecutivos simples). Las áreas críticas fueron los juicios ordinarios civiles, laborales y agrarios, en los que los casos más lentos superaron en 48,4, 11,6 y 5,6 puntos porcentuales a los casos resueltos más rápidamente (cuadro 4.17)¹⁴. Llama la atención la situación de los juicios ordinarios laborales, pues con 3.607 fallos constituyen el 45,2% del total de casos ordinarios en los que se dictó sentencia y son el segundo tipo de juicios más lentos.

IT En la jurisdicción de trabajo, de 1993 a 1998, la duración promedio de un caso en los juzgados laborales de mayor cuantía pasó de 450 días a 787 días (cuadro 4.18). Sin embargo, es menester señalar que esto coincidió con un aumento en la cantidad de casos fallados con sentencia, que se duplicó en esos años (pasaron de 2.014 a 4.331). Al examinar la razón de casos fallados con sentencia sobre casos entrados, en todos los años esta es muy inferior a 1 (la situación ideal, en la que entran tantos casos como los que “salen” por haber sido fallados). Esto significa que, a lo largo de todos los años del período, los tribunales acumularon casos sin resolver y que el aumento en el número de sentencias fue insuficiente para revertir esa situación. Por ello, es lógico que aumente la duración promedio del tribunal en fallarlos. En síntesis, los juzgados laborales emiten más sentencias que antes, pero esta mejora es insuficiente para atender el volumen de trabajo.

IT La Sala Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto “término razonable”, definiéndolo como aquel plazo mayor o igual al establecido por ley dentro del cual se debe resolver la petición, sin que signifique incumplimiento de la justicia pronta y cumplida (voto 437-94)¹⁵. El principio de justicia pronta y cumplida es aplicable no

Desempeño de la Sala Constitucional según el tipo de recurso presentado por las y los ciudadanos. 1990-1999

| | TOTAL | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Hábeas corpus | | | | | | | | | | | |
| Total de casos ingresados | 9,964 | 573 | 611 | 794 | 916 | 954 | 1,126 | 1,111 | 1,328 | 1,108 | 1,443 |
| Total de casos con sentencia | 9,950 | 529 | 587 | 818 | 970 | 956 | 1,133 | 1,126 | 1,326 | 1,114 | 1,391 |
| Rechazados de plano | 2,292 | 102 | 99 | 197 | 314 | 247 | 264 | 251 | 324 | 216 | 278 |
| Declarados con lugar | 1,378 | 83 | 95 | 141 | 138 | 179 | 127 | 167 | 169 | 143 | 136 |
| Duración (en meses) ^{a/} | | 1,25 | 1,25 | 1,50 | 1,75 | 1,25 | 1,00 | 0,70 | 0,63 | 0,63 | 0,57 |
| Razón casos con sentencia sobre ingresados | 1,00 | 0,92 | 0,96 | 1,03 | 1,06 | 1,00 | 1,01 | 1,01 | 1,00 | 1,01 | 0,96 |
| Razón casos con lugar sobre rechazados de plano | 0,60 | 0,81 | 0,96 | 0,72 | 0,44 | 0,72 | 0,48 | 0,67 | 0,52 | 0,66 | 0,49 |
| Recurso de amparo | | | | | | | | | | | |
| Total de casos ingresados | 48,966 | 1,375 | 2,455 | 3,391 | 3,951 | 4,980 | 5,165 | 5,773 | 7,022 | 7,188 | 7,666 |
| Total de casos con sentencia | 47,970 | 898 | 1,431 | 2,485 | 4,708 | 6,012 | 5,265 | 5,376 | 6,930 | 7,528 | 7,337 |
| Rechazados de plano | 15,668 | 410 | 437 | 1,511 | 1,858 | 1,961 | 1,996 | 1,856 | 1,644 | 2,080 | 1,915 |
| Declarados con lugar | 11,340 | 124 | 281 | 248 | 816 | 928 | 1,016 | 1,394 | 2,608 | 1,889 | 2,036 |
| Duración (en meses) | | 2,75 | 5,00 | 7,25 | 9,50 | 9,75 | 4,50 | 3,50 | 3,25 | 3,00 | 2,00 |
| Razón casos con sentencia sobre ingresados | 0,98 | 0,65 | 0,58 | 0,73 | 1,19 | 1,21 | 1,02 | 0,93 | 0,99 | 1,05 | 0,96 |
| Razón casos con lugar sobre rechazados de plano | 0,72 | 0,30 | 0,64 | 0,16 | 0,44 | 0,47 | 0,51 | 0,75 | 1,59 | 0,91 | 1,06 |
| Acción de inconstitucionalidad | | | | | | | | | | | |
| Total de casos ingresados | 3,612 | 289 | 388 | 421 | 398 | 315 | 338 | 345 | 399 | 350 | 369 |
| Total de casos con sentencia | 3,485 | 145 | 144 | 281 | 328 | 509 | 544 | 402 | 434 | 358 | 340 |
| Rechazados de plano | 1,408 | 57 | 64 | 143 | 146 | 192 | 218 | 153 | 161 | 159 | 115 |
| Declarados con lugar | 365 | 31 | 13 | 25 | 39 | 52 | 56 | 35 | 37 | 35 | 42 |
| Duración (en meses) | | 6,50 | 12,75 | 17,25 | 24,25 | 27,25 | 39,50 | 37,75 | 26,00 | 19,75 | 17,00 |
| Razón casos con sentencia sobre ingresados | 0,96 | 0,50 | 0,37 | 0,67 | 0,82 | 1,62 | 1,61 | 1,17 | 1,09 | 1,02 | 0,92 |
| Razón casos con lugar sobre rechazados de plano | 0,26 | 0,54 | 0,20 | 0,17 | 0,27 | 0,27 | 0,26 | 0,23 | 0,23 | 0,22 | 0,37 |

^{a/} Para efectos de convertir las semanas y los días en fracciones decimales, se supuso un mes de 30 días, o alternativamente, de 4 semanas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 4.17
Casos ordinarios en los que se ha dictado sentencia, según rango de tiempo empleado para su tramitación, por materia. Enero a mayo de 1998.

(PORCENTAJES)

| Tipo/duración | Total | Hasta 1 año | 1 a 2 años | 2 a 3 años | Más de 3 años | Diferencial eficacia ^{a/} | Situación relativa ^{b/} |
|---------------------------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Más rápidos que el promedio de todos los juicios | | | | | | | |
| Mutuo consentimiento | 1.123 | 95,7 | 3,0 | 0,8 | 0,4 | 94,5 | Mejor |
| Utilidad y necesidad | 225 | 84,4 | 14,2 | 0,0 | 1,3 | 83,1 | Mejor |
| Ejecutivo simple | 1.220 | 74,2 | 16,8 | 6,2 | 2,8 | 65,2 | Mejor |
| Reconocimiento hijo | 113 | 68,1 | 28,3 | 2,7 | 0,9 | 64,6 | Mejor |
| Separación judicial | 191 | 45,5 | 39,8 | 8,9 | 5,8 | 30,9 | Similar |
| Ordinario familia | 677 | 38,4 | 47,6 | 10,3 | 3,7 | 24,4 | Similar |
| Total juicios con sentencia | 7.980 | 47,0 | 30,4 | 11,4 | 11,3 | 24,3 | Promedio |
| Más lentos que el promedio de todos los juicios | | | | | | | |
| Divorcio | 314 | 37,3 | 49,7 | 10,2 | 2,9 | 24,2 | Similar |
| Impugnación paternidad | 76 | 35,5 | 51,3 | 9,2 | 3,9 | 22,4 | Similar |
| Investigación paternidad | 96 | 30,2 | 53,1 | 14,6 | 2,1 | 13,5 | Peor |
| Abandono | 110 | 38,2 | 31,8 | 19,1 | 10,9 | 8,2 | Peor |
| Ordinario agrario | 36 | 30,6 | 33,3 | 16,7 | 19,4 | -5,6 | Crítico |
| Ordinario laboral | 3.607 | 25,1 | 38,2 | 16,8 | 20,0 | -11,6 | Crítico |
| Ordinarios civiles | 192 | 12,0 | 27,6 | 24,5 | 35,9 | -48,4 | Crítico |

^{a/} Diferencial de eficacia = porcentaje de casos con sentencia en menos de 1 año, menos porcentaje de casos con sentencia en 2 o más años.

^{b/} Situación relativa = posición con respecto al promedio de duración para el total de casos con sentencia. Se aplicó una escala ordinal de 4 grados (1,4), donde "mejor" es la categoría más favorable y "crítica", la menos favorable. Las categorías fueron definidas de la siguiente manera:

- Mejor: si la situación es Balance eficacia > (Balance eficacia promedio * 1.30)
- Similar: si la situación es (Balance eficacia promedio * 1.30) ± Balance eficacia < (Balance eficacia promedio * 0.7)
- Peor: si la situación es (Balance eficacia promedio * 0.7) ± Balance eficacia > ± 0
- Crítica: si la situación es Balance eficacia < 0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PODER JUDICIAL, 1998

CUADRO 4.18
Casos ingresados y fallados con sentencia por los juzgados laborales de mayor cuantía. 1993-1999

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Acumulado 1993-1998 |
|------------------------------------------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Casos entrados | 14.187 | 11.175 | 7.978 | 9.061 | 9.953 | 9.962 | 62.316 |
| Casos fallados con sentencia | 2.014 | 2.959 | 2.366 | 2.269 | 3.607 | 4.331 | 17.546 |
| Duración promedio (días) ^{a/} | 450 | 600 | 651 | 637 | 711 | 787 | |
| Razón de casos fallados sobre casos entrados ^{b/} | 0,14 | 0,26 | 0,30 | 0,25 | 0,36 | 0,43 | 0,28 |

^{a/} Las estadísticas judiciales presentan la información en meses y días. Para transformar estas cifras en días se supuso meses de 30 días y semanas de 7 días.

^{b/} Sobre la interpretación de los resultados de este indicador consúltese el análisis del cuadro 4.16.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PODER JUDICIAL, 1998. LA INFORMACIÓN DE 1998 FUE TOMADA DEL ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL.

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

AJ ANALISIS JURIDICO

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

EN ENCUESTA NACIONAL

sólo al ámbito judicial, sino incluso en el campo administrativo, pues la Sala ha indicado que se halla obligado a cumplir con él durante el desempeño de sus funciones (votos 707-94, 5216-94, 5290-94 y Volio, 1999). Según el órgano constitucional, las leyes son los mecanismos encargados de proteger la violación de los derechos, de dos formas: mediante normas que amparen los derechos por los medios adecuados para que el lesionado acuda a la justicia (voto 5224-94), y porque los jueces no pueden actuar arbitrariamente a la hora de resolver el asunto presentado a su conocimiento (voto 1739-92; Volio, 1999).

EN Según los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 18,9% de las personas está de acuerdo con que “la justicia actúa rápidamente en Costa Rica”, mientras que el 77% está algo o muy en desacuerdo con esta afirmación. No obstante, si se toma en cuenta únicamente las personas que han utilizado el sistema de justicia, aumenta la percepción positiva sobre la eficacia en la tramitación de juicios. Más de la mitad de las personas que han recurrido a los tribunales de justicia consideran que fueron tratadas justamente (61,4%), que los trataron bien (76,9%) y una menor proporción estima que actuaron rápido (40,9%), porcentaje que duplica el 19,8% obtenido cuando se hizo la misma pregunta a todos los entrevistados (independientemente de si hubieran acudido a los tribunales) (UNIMER R.I., 1999). La principal debilidad apuntada por las personas con experiencia en los tribunales es su lentitud (véase diferencia negativa en el cuadro 4.19).

¿Dependen las decisiones judiciales de los méritos y la calidad de las partes litigantes y no de la identidad de las partes en litigio?

PE La Auditoría no encontró evidencia de que en el sistema judicial costarricense los casos sean admitidos o fallados según la condición personal del actor. Desde el punto de vista formal, ninguna ley exige a la parte la definición de su raza, género, credo religioso, opinión política o cualquier otra característica personal (véase primera aspiración). Es decir, los requisitos para pedir justicia a los tribunales se refieren a la definición de la causa, la pretensión, los hechos, etc. La lentitud en la tramitación de los casos es sufrida por todos los tribunales del país, y de todas las materias. No existe información disponible para acusar una mayor lentitud e ineficiencia judicial en lugares donde existen concentraciones de población con ciertas características económicas y étnicas (Volio, 1999).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, 9 de cada 10 personas dijeron que acudirían a los tribunales de justicia si tuvieran algún problema legal. Sin embargo, la percepción ciudadana de la justicia en cuanto a aspectos de imparcialidad indica que pocas personas consideran que los ciudadanos son tratados de manera igual (cuadro 4.20). Las percepciones dominantes son que el sistema de administración de la justicia es menos imparcial cuando hay diferencias políticas y económicas entre los ciudadanos y más equilibrado cuando las diferencias son por género y etnia. Son menos críticas las personas de clase media-baja y baja, las que tienen edades entre 18 y 24 años y más de 55 años (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 4.19

Evaluación del trato y la diligencia de los tribunales de justicia, por las personas que lo han utilizado. 1999
(PORCENTAJES)

| Pregunta | Sí | No ^{a/} | Diferencia |
|--------------------------------------|------|------------------|------------|
| ¿Actuaron justamente? ^{b/} | 61,4 | 38,6 | 22,8 |
| ¿Actuaron rápidamente? ^{c/} | 40,9 | 59,1 | -18,2 |
| ¿Lo/a trataron bien? ^{c/} | 76,9 | 23,1 | 53,8 |

^{a/} En el caso de la pregunta “¿actuaron justamente?” se incluye a las personas que respondieron “no hicieron nada”.

^{b/} N= 463

^{c/} N= 453

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

Relato de un ciudadano tramitando su caso en los tribunales de justicia

OE “Tuve la oportunidad de darle seguimiento a un caso; en primera instancia fui atendido con amabilidad, con rapidez y eficacia por el personal de mostrador. El problema es que mi caso no avanzaba por mucho tiempo y el expediente no pasaba de un archivo. Dijeron que era extraño porque parecía que yo ya había sido notificado y mi abogado no respondía el requerimiento. El abogado me demostró lo contrario, pero el documento no aparecía. Por fin apareció, pero no había juez que dictaminara porque el que veía el caso se fue de vacaciones. Regresó de las mismas, pero ahora no había secretario, porque el que le tocaba también había tomado vacaciones. Usando maña pude colarme en la oficina del juez y obtener el bendito papel. Logré que un funcionario lo llevara a la Oficina de Notificaciones para que allí mismo me notificaran. Se hizo, pero aún así se cometió un error, porque el funcionario me dijo que la copia de la notificación al Registro de la Propiedad la mandaban ellos directamente por correo interno y no yo, como me lo indicó el abogado -“es un nuevo procedimiento, me dijo el funcionario”. En meses no apareció la

propiedad a mi nombre y es que tal procedimiento nunca existió y mi notificación estaba en la Oficina de Notificaciones, esperando que yo la llevara al Registro de la Propiedad. Pude ver que a unos abogados los atienden más rápido que a otros y que en la cafetería toman café juntos funcionarios y los abogados llamados ahora tramitadores. En los corrillos aquello parece un mercado de relaciones entre funcionarios y tramitadores. Me dijo uno de estos tramitadores:

“Yo no creo que aquí exista racismo, que porque usted es negro, indio, nica lo vayan a atender mal. El asunto es que si usted es de a pie, no importa su raza, tiene menos posibilidades de que le vaya bien. Por tres tucanes yo le saco ese enredo suyo, dos los reparto y uno es mi ganancia. Allí tengo un amigo que es cristiano como yo y seguro que no me cobra nada porque es buen amigo, vamos y seguro que le da la salvada.”

FUENTE: BORGE, 1999.

CUADRO 4.20

Percepciones sobre la equidad del sistema de administración de la justicia

| Afirmaciones | Respuestas | | |
|------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------------|------------|
| | Muy/algo de acuerdo | Muy/algo en desacuerdo | Diferencia |
| La justicia es igual para todos los ciudadanos | 21,9 | 76,0 | -54,1 |
| La justicia en Costa Rica trata igual a ricos y pobres | 12,0 | 86,2 | -74,2 |
| La justicia trata igual a un político y a un ciudadano corriente | 10,1 | 88,6 | -78,5 |
| La justicia en Costa Rica trata al hombre y a la mujer igual | 52,9 | 42,7 | 10,2 |
| La justicia en Costa Rica trata mejor a un blanco que a un negro | 37,4 | 45,3 | -7,9 |

Nota: Las respuestas no suman 100%, pues en el cuadro no fue incluido el porcentaje de personas que contestaron “ni de acuerdo ni en desacuerdo” y “no sabe/no responde”.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

OE OBSERVACION
EXPERIMENTAL

PE PONENCIA
ESPECIALIZADA

OE A pesar de no haberse encontrado evidencias en esta investigación, en los ejercicios de observación experimental los participantes manifestaron la percepción de que la identidad, la posición económica de las personas y el prestigio de los abogados que las representan, pueden tener relación con la forma en que se resuelve un caso. En otras palabras, que la justicia no es ciega. Ello coincide con las percepciones captadas por medio de la encuesta nacional (cuadro 4.20)

“Si usted quiere garantizarse que su proceso judicial sea resuelto a su favor no sólo tiene que contratar un buen abogado, sobre todo de nombre, que impresione aunque no haga nada, sino que tiene que pagarle a un funcionario para que le vea su caso y usted mismo estar encima del expediente, para que el mismo camine y se le aporte lo que el juez, el secretario y los otros funcionarios van pidiendo. Internamente hacen unos enredos que son como de novela” (Borge, 1999).

¿Existen exclusiones o discriminaciones por razones de género, grupo racial, credo religioso, opinión política o discapacidad en el acceso a la administración de la justicia?

PE La Auditoría no encontró evidencia de discriminaciones sistemáticas en el acceso a la administración de la justicia por motivos de género, pertenencia étnica, política, religiosa o de otra índole.

RECUADRO 4.11

Valoración del panel

Individualmente los evaluadores habían otorgado calificaciones muy distintas a este indicador, desde la peor hasta la mejor, pasando por la nota intermedia. En las discusiones llegaron a un acuerdo sobre la existencia de un balance de logros e incumplimientos. Puntualizaron que en este indicador evaluaron el acceso no discriminatorio a la justicia y no los resultados del sistema de justicia (asunto tratado en la tercera aspiración de este capítulo). Sin embargo, acotaron algunos comentarios. En su opinión, pueden haber problemas de acceso discriminatorio en ciertos casos como violencia doméstica, pensión, paternidad. Sí hay una diferencia en el trato entre hombre y mujeres, entre patrones y trabajadores, entre el más poderoso o el más débil. Aún así, el sistema judicial brinda oportunidades efectivas para que el afectado por algún tipo de discriminación en una resolución judicial recurra a la instancia superior para corregir tal situación.

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de las mujeres y de los grupos étnicos

Esta aspiración democrática profundiza en la protección que el Estado costarricense ejerce sobre los derechos de dos grupos vulnerables: las mujeres y las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios. Fue estudiada por la Auditoría a través de 4 factores:

- Reconocimiento del derecho de las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas.
- Acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar los derechos de los grupos étnicos minoritarios.
- Instancias para la resolución de conflictos surgidos entre las instituciones, prácticas y valores de los grupos étnicos y las reglas democráticas.
- Acceso libre y equitativo a medios jurídicamente establecidos para la protección de los derechos de las mujeres.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.21

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En la última década la Asamblea Legislativa promulgó tres leyes importantes para los derechos de los pueblos indígenas:
 - En 1992 ratificó el Convenio internacional sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169 de la OIT).
 - En 1997 aprobó la Ley 7711, Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva. Esta ley se aplica pese a que el Poder Ejecutivo no ha emitido la reglamentación respectiva.
 - En 1999 aprobó la reforma al artículo 76 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.

CONTINUA ►



- Durante el período 1985-1999 se produjo normativa legal y jurisprudencia que limita el ejercicio de los derechos de personas pertenecientes a pueblos indígenas. Parte de esta normativa fue posteriormente derogada (restricciones a la libertad de tránsito y al derecho indígena a la nacionalidad) pero parte de ella se mantiene (la necesaria intermediación de CONAI, un órgano estatal, en la representación de los pueblos indígenas para la deliberación y administración de asuntos de interés público).

- Ninguna de las 6 denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional en el período 1989-1999 fue declarada con lugar. 8 de las 9 denuncias por discriminación de género (71,1%) y 19 de los 94 casos relacionados con asuntos indígenas fueron declaradas con lugar (20%). Como referencia, la proporción que representan todos los casos declarados con lugar dentro del total de resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-1999 es de 33,7%.

- En el período 1989-1999, en Costa Rica se ampliaron el ejercicio, la protección y la tutela de los derechos de las mujeres, mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones públicas. El informe de Costa Rica a la Conferencia Mundial Beijing + 5, celebrada en el año 2000, dio cuenta de 20 cambios en la legislación nacional entre

1995 y 1999. Entre los principales avances se encuentran:

- La Ley 7142, de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990).

- La adscripción de la Defensoría de la Mujer a la Defensoría de los Habitantes de la República (1992).

- La Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995)

- La Ley 7653, de reforma al código electoral (1996).

- La Ley 7801, de creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) (1998).

- En 1999 fueron asesinadas 25 mujeres a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales. El 70% de los casos en los que el juez levanta la medida provisional contra el agresor se debe a la no comparecencia de la víctima.

- La mayoría de la ciudadanía apoya que el Estado intervenga en familias en las que la mujer es agredida (96,2%), para proteger los derechos de los indocumentados (67,3%) y para que los estudiantes no católicos reciban clases de su religión en escuelas públicas (64,1%). El apoyo desciende considerablemente (54%) cuando se propone que personas de origen oriental tengan sus propias escuelas en Costa Rica.

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos

PARA RECORDAR



- En 1885 el Poder Ejecutivo emitió un decreto mediante el cual se prohibía la admisión de, y se instruyó a las autoridades a rechazar a, extranjeros en calidad de inmigrantes y transeúntes que fueran "a) de raza negra, chinos, árabes, turcos, sirios, armenios, gitanos, coolíes, etc. ... g) los extranjeros que sin estar comprendidos en los incisos anteriores, sean personas inconvenientes, nocivas o

peligrosas al orden, o progreso de la República o a la conservación de la raza... y sean de notoria desafinidad con la población nacional".

- En 1993 se otorgó cédula de identidad costarricense a personas pertenecientes a la etnia guaymí que viven en la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá.

EVALUACION DEL PANEL

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos


41,6%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la protección equitativa y eficaz de los derechos de los grupos étnicos y de las mujeres por parte del Estado. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO PLENO ■ Libre acceso a medios de protección y ampliación de la igualdad de género. |
| Asunto peor calificado | FRONTERA CRITICA ■ Existencia de instancias de resolución de conflictos étnicos. |
| Asunto sin acuerdo | ■ Ejercicio de los derechos culturales por grupos étnicos. |

Comentario general

En la última década se ha promulgado reformas constitucionales y leyes que amplían los derechos de los pueblos indígenas, incluida la extensión de la nacionalidad costarricense a todas las etnias y la protección de los derechos de los grupos étnicos minoritarios de hablar, enseñar su propio idioma y practicar sus creencias religiosas y costumbres sociales. El Registro Civil ha expedido las cédulas de identidad, pero la preservación y cultivo de los idiomas no se garantiza en la práctica. El panel discrepó sobre el alcance de este incumplimiento. La mayoría consideró que la legislación vigente protege estos derechos, pero existen dificultades en los medios para hacerla cumplir. La minoría estimó que hay un incumplimiento severo de los derechos culturales de los grupos étnicos minoritarios.

Los pueblos indígenas han debido adaptarse a la figura de la asociación de desarrollo comunal para su organización social. No obstante, son el único grupo de población costarricense cuya representación está delegada a una institución pública. La Sala Constitucional ha reafirmado esta situación. El panel coincidió en que las minorías étnicas tienen poco acceso a las instituciones públicas para ampliar o proteger sus derechos culturales, y calificó como un incumplimiento el desempeño de la democracia costarricense en este tema. Los reclamos de grupos étnicos ante las instancias estatales, por lo general, no son atendidos. Sin embargo, no hay evidencia de

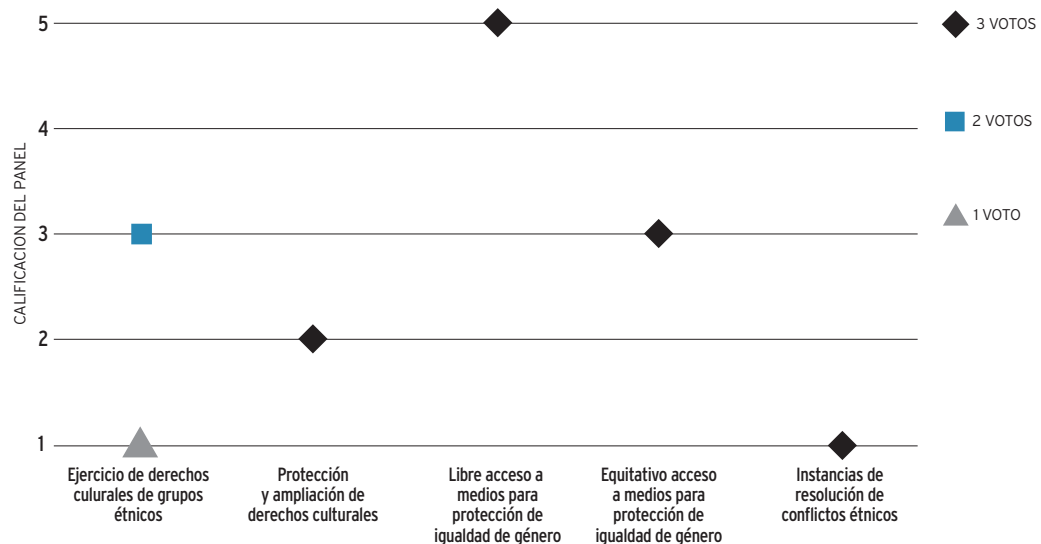
amenazas a la integridad o el patrimonio de personas de grupos étnicos minoritarios motivadas por la presentación de peticiones.

La resolución de conflictos entre el Estado y las minorías étnicas por medio de procedimientos alternativos al sistema judicial no es una práctica generalizada. En los últimos años la Sala Constitucional funciona como la principal instancia intermediaria en los conflictos entre ambos. Empero, las denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional, todas interpuestas por afro-costarricenses, han sido rechazadas.

La legislación para proteger y ampliar los derechos de las mujeres se ha fortalecido y ampliado notablemente en la última década. Las mujeres tienen libre acceso a las instituciones públicas para hacer valer sus derechos y cuentan con instituciones a cargo de la protección de esos derechos. Se han desarrollado movimientos sociales de mujeres con influencia en la deliberación de políticas públicas. A diferencia de las denuncias por discriminación racial, la mayoría de las denuncias por discriminación de género han sido acogidas por la Sala Constitucional. No obstante, existe evidencia preliminar sobre problemas en la eficacia del sistema de protección y tutela de derechos de las mujeres. El panel recomendó que en el futuro se incluya una evaluación con mayor profundidad sobre el tema de la eficacia de las respuestas de las instituciones encargadas de la protección y ampliación de sus derechos, a las peticiones de las mujeres.

GRAFICO 4.3

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

AJ ANALISIS JURIDICO

L LEGISLACION RELACIONADA

Información de base

¿Tienen las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, garantías y derecho a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas?

AJ En 1992 Costa Rica ratificó el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido como Convenio 169 de la OIT). Este es el más importante cuerpo convencional relativo a los derechos de los pueblos indígenas y trata asuntos como la necesidad de compensar, normativamente, la desigualdad y discriminación a que han estado sujetas las personas indígenas; además describe los grupos autóctonos y los “territorios” en que se asientan (rechaza el término “reservas indígenas” y adopta, como más correcto, el de “territorios”); señala que la imposición de la figura de las asociaciones de desarrollo comunal como fuente de su representación significa obligar a estos pueblos a adoptar “modelos de organización y competencias extrañas”. Con motivo de una consulta judicial de

constitucionalidad, la Sala Cuarta manifestó que el Convenio 169, que es parte del ordenamiento nacional, “obliga a reconocer validez a las instituciones jurídico-materiales y procesales de cada comunidad indígena, y por ende también a los órganos de su ejecución o aplicación, sin más salvedad que el necesario respeto a los derechos fundamentales...” (voto 1867-95, del 5 de abril de 1995).

En 1997 se promulgó la Ley 7711, de Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva. En 1999 se aprobó la reforma al artículo 76 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales (Carazo, 1999; Chacón, 1999).

L La legislación electoral no reivindica la posibilidad de que las comunidades indígenas desarrollen sus propios espacios de definición de autoridades

(tal como lo venían haciendo las anteriores generaciones). Del mismo modo, la forma en que está concebida la representación política en las diversas instancias locales, regionales y nacionales, no les posibilita tener sus voceros o representantes en dichos cuerpos de decisión. El sistema judicial no es flexible hacia las formas de sanción y las costumbres que tienen los indígenas por su diferente percepción del mundo; por ejemplo, el indígena que nunca ha tenido que poner linderos para demarcar su parcela, por esa sola razón no podrá acudir a la jurisdicción agraria para que se ampare su posesión en caso de una invasión de un no indígena.

L Entre 1945 y 1999 la Asamblea Legislativa promulgó 10 leyes y el Poder Ejecutivo casi 100 decretos ejecutivos que regulaban situaciones relacionadas con los pueblos indígenas. Algunos de estos decretos ejecutivos violaban los derechos de estas personas. El decreto 16567-G, del 25 de septiembre de 1985, dispuso que para que un indígena pudiera trasladarse a vivir de un territorio a otro, debía contar previamente con el permiso de un ente público, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, limitando con ello la libertad de tránsito de los indígenas dentro del país. Esta disposición fue derogada por medio del decreto 18802-G, del 16 enero de 1989. Asimismo, el Reglamento a la Ley Indígena, decreto 8487-G, de 1978, dispuso que en lo sucesivo los territorios indígenas se regularían por asociaciones de desarrollo integral, de manera que sus formas tradicionales ya no regirían, pese a que la Ley Indígena reivindica el derecho de los indígenas a “organizarse en sus estructuras comunitarias tradicionales” (artículo 4). Desde la década de los treinta se ha reconocido el derecho de los indígenas a sus territorios, la auto-

nomía de las comunidades para administrar sus áreas, sus recursos y sus relaciones internas. El sistema educativo que funciona en los territorios indígenas garantiza la enseñanza bilingüe, así como el conocimiento de la cultura propia.

¿Tienen los grupos étnicos minoritarios libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?

L No existen requisitos formales especiales para que personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios recurran al sistema de justicia para proteger sus derechos. En consecuencia, se aplican en este caso los hallazgos presentados en la primera aspiración del capítulo, acerca del libre y equitativo acceso a este sistema

RA Los resultados de una búsqueda en la base de datos de la Sala Constitucional, sobre sentencias relacionadas con asuntos indígenas durante el período 1989-1999, reveló que de 94 casos presentados, 19 (20,2%) fueron declarados con lugar y 31 (33,0%) fueron rechazados de plano o de fondo. Esta tasa de aprobación es similar al promedio general de casos planteados ante la Sala Constitucional (22,8%). En otros casos relevantes, ninguna de las 6 denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional en el período 1989-1999 fue declarada con lugar y 8 de las 9 denuncias por discriminación de género (71,1%) fueron declaradas con lugar (como referencia, 18 de 50 denuncias (33,3%) por discriminación a extranjeros fueron halladas con lugar).

AJ Los hechos de discriminación racial que han sido denunciados ante los tribunales de justicia¹⁶ y

CUADRO 4.24

Sala Constitucional: casos resueltos relacionados con discriminación racial. 1990-1999

| Número de voto | Año | Tipo de caso | Demandado | Resolución |
|----------------|------|----------------------|-----------------------------------------------------|--------------------|
| 966 | 1998 | Amparo | Bar El Coyote | Sin lugar |
| 3901 | 1997 | Hábeas corpus | Centro Atención Institucional Limón | Rechazado de plano |
| 3204 | 1995 | Amparo | Aplomo Art Model | Sin lugar |
| 2242 | 1994 | Amparo | Municipalidad Limón | Sin lugar |
| 6697 | 1993 | Amparo | Ministerio de Educación Pública y director de Liceo | Sin lugar |
| 2039 | 1993 | Amparo | Registro Público | Rechazado de plano |
| 2196 | 1992 | Inconstitucionalidad | Artículos 5 y 12 del decreto ejecutivo 18080-s | Sin lugar |

FUENTE: BASE DE DATOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

los amparos para tutelar el derecho a la igualdad que se percibe afectado por conductas de funcionarios del Estado y de otros particulares, “han sido rechazados... ante la deficiencia probatoria de la que adolecieron los recursos interpuestos”, según señaló el Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, lamentando que “la falta de prueba, lo cual reconozco no es fácil, no haya permitido que la Sala Constitucional se refiera al fondo de estos asuntos, haciendo realidad los principios legales y sentando lo que sería un importante precedente” (Montenegro, 1998).

¿Crea el Estado instancias para encontrar, junto con los grupos étnicos, fórmulas para resolver conflictos entre sus instituciones, prácticas y valores, y las reglas democráticas vigentes, sin menoscabo de las garantías constitucionales?

AJ La Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación (JPRAN) fue la primera entidad de este tipo que se desarrolló en el sistema jurídico costarricense (1945). Se integró con profesionales y personas vinculadas a la vida de los pueblos indígenas. Este ente se encargó de definir las zonas del país donde se delimitaron las primeras “reservas indígenas”. Con objetivos semejantes, en 1973 la Ley 5251 creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), encargada de llevar a cabo las acciones públicas dentro de los territorios indígenas (Asamblea Legislativa, 1973; Chacón, 1999).

La Ley 6172, Nacional Indígena, de 1977 estableció una estructura de representación de los pueblos indígenas (Asamblea Legislativa, 1973). El primer nivel de esta representación son los consejos locales de administración, “representantes de toda la población” de la comunidad indígena, con capacidad para resolver “en principio” los “múltiples problemas de las comunidades indígenas,” cuyas reservas “serán regidas en sus estructuras comunitarias tradicionales, bajo la coordinación y asesoría de CONAI.” De esta forma, la ley asimiló los consejos de las comunidades indígenas a las asociaciones de desarrollo comunal del resto de la sociedad. Con ello se introdujo una estructura de representación ajena a las prácticas y el derecho consuetudinario de las poblaciones indígenas (Carazo, 1999).

El segundo nivel de la representación indígena es la Asamblea General de la CONAI, que de conformidad con su ley constitutiva, está integrada por un representante de cada uno de los territorios indígenas del país (22 en total), designados por la respectiva asociación de desarrollo comunal, así como por representantes designados por

un total de 22 instituciones públicas (ministerios, la Presidencia de la República, dos universidades, seis instituciones autónomas, seis municipalidades -de los sitios donde se encuentran las reservas- y del Consejo de Distrito de Boruca, hoy disuelto por resolución de la Sala Constitucional)¹⁷. La Asamblea General de CONAI de 1993 fue suspendida por la Sala Constitucional, en virtud de una acción de inconstitucionalidad contra la integración de la Asamblea. A pesar de que la Sala emitió sentencia al respecto desde 1996 (voto 2253-96, del 14 de mayo de 1996) no se ha vuelto a convocar la Asamblea; su última sesión se celebró en 1991.

AJ En relación con el Convenio 169 de la OIT, la Sala Constitucional ha interpretado que la CONAI cumple con una doble función: es la entidad representativa de los pueblos indígenas y, en función del artículo 33 del Convenio, es “...la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio (a la cual se le encomienda) (...) asegurarse de que existan instituciones u otros mecanismos apropiados **para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados**”, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones...” De una lectura integral del Convenio, y bajo una perspectiva crítica de las sentencias de la Sala Constitucional, es posible determinar que la interpretación que el órgano constitucional hace de los artículos del Convenio, que a su decir justifican el carácter representativo de CONAI, no posibilita el justificar que un ente estatal se arrogue la representación de los pueblos indígenas. El deber que la Sala supone que tiene el Estado, de “...dotar a los pueblos indígenas de instrumentos adecuados que les garanticen su derecho a participar en la toma de decisiones que les atañen, y a organizarse en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan...” (considerando IV de la resolución 2253-96, del 14 de mayo de 1996), se refiere a “entidades representativas indígenas”, no a instituciones públicas (Chacón, 1999).

AJ Las organizaciones indígenas denuncian frecuentemente el incumplimiento del derecho de sus comunidades a ser consultadas y consideradas para la toma de decisiones en asuntos que puedan afectarles directamente, consagrado en el Convenio 169 de la OIT. La omisión de consulta, su formulación a través de procedimientos inapropiados

Valoración del panel

El cumplimiento del indicador relacionado con la creación de instancias para resolver conflictos entre instituciones estatales y grupos étnicos fue valorado con la peor calificación posible. En opinión de los evaluadores, las instancias existentes son poco eficientes, porque no fueron diseñadas tomando en cuenta las necesidades y estilos de vida de las comunidades indígenas; se trata, en palabras de los panelistas, de creaciones “del Estado blanco hacia la minoría indígena”. En concreto, se señaló que el trabajo de la Comisión Nacional Indígena (CONAI) es muy deficiente; en vez de una instancia de intermediación, es un foco de permanente conflicto.

y la dificultad que aducen algunas instituciones públicas para saber cuáles son las “instituciones representativas” de las comunidades indígenas, hacen que en la práctica la consulta sea obviada o inapropiada, no sólo en casos de proyectos de construcción de represas hidroeléctricas o de otras obras públicas, sino también en casos de administración cotidiana. Sin embargo, la Auditoría pudo identificar un caso, que data de 1997, en el que se efectuó una consulta a los pueblos indígenas acerca del contenido del proyecto de “Ley de desarrollo integral de las comunidades indígenas”, por la Asamblea Legislativa, con la colaboración del Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes. Participaron cerca de 2.800 personas (de aproximadamente 30.000 que componen la comunidad indígena nacional). Ante una consulta facultativa de un grupo de diputados acerca de la validez de esta consulta, la Sala Constitucional resolvió, por mayoría, que ésta “se realizó de manera apropiada” (resolución 3631, del 5 de junio de 1998) (Carazo, 1999; Chacón, 1999).

AJ Organizaciones sociales relacionadas con la defensa de los derechos de la población negra en el país protestaron, a finales de 1999, por la falta de reglamentación de la Ley 7711, aprobada dos años antes, y porque la comisión formada para hacerlo no incluía representantes de grupos afectados o interesados. En el Ministerio de Educación Pública se preparó un borrador de reglamento, que fue sometido al criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República, la que formuló algunas observaciones. Posteriormente, el Ministerio de Educación Pública publicó el texto de la propuesta de Reglamento en el Diario Oficial *La Gaceta* y otorgó un plazo para que cualquier persona interesada hiciera llegar las observaciones que estimara pertinentes.

¿Tienen las mujeres libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?

AJ Al amparo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en el período 1989-1999 la Asamblea Legislativa aprobó abundante legislación para reconocer, defender y proteger los derechos de las mujeres. Esta legislación ratifica y amplía las disposiciones de la CEDAW. El punto de partida de estas reformas legales fue la Ley 7142, de 1990, conocida como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM), que establece la obligación del Estado de “promover y garantizar la

igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural” (artículo 1) y de “velar por que la mujer no sufra discriminación alguna por razón de género y que goce de iguales derechos que los hombres (...) en toda esfera política, económica, social y cultural...” (artículo 2). En particular, esta ley estableció el derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos, e introdujo avances con respecto a la CEDAW, como el status legal de la unión de hecho entre hombres y mujeres y, por tanto, de derechos patrimoniales similares a los reconocidos en el matrimonio; la creación de la Defensoría de la Mujer (posteriormente incorporada a la Defensoría de los Habitantes); en casos de agresión y delito sexual, la posibilidad de que la ofendida haga la denuncia ante funcionarias judiciales y acompañada por el médico de su elección, la orden de abandono del domicilio del imputado, la capacitación del personal judicial en juicios de agresión a mujeres y la creación de programas para la prevención, protección y orientación de víctimas de agresión familiar y sexual (Arroyo, 1999).

Otras leyes relevantes de este período son:

- La Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, de 1995, prohíbe y sanciona el acoso sexual, en tanto práctica discriminatoria basada en el sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y docentes.
- La Ley contra la violencia doméstica, de 1996, que establece una tipificación de este delito y

nuevos procedimientos para proteger a las víctimas y sancionar a los agresores.

- La Ley 7653, de reforma al Código Electoral, de 1996, obliga a los partidos políticos para que, en sus estatutos, se establezca el mecanismo que asegure una participación del 40% como mínimo de mujeres en la estructura partidaria: asambleas distritales, cantonales y provinciales y en las papeletas de elección popular.
- La Ley 7801, de 1998, creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), con el fin, entre otros, de “impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género... proteger los derechos de la mujer... propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y equidad con los hombres” (artículo 3). El artículo 21 de esta ley establece un “Foro de las Mujeres”, con “carácter consultivo” en relación con el Instituto, y que tiene además la “prerrogativa” de proponer una terna a partir de la cual el Consejo de Gobierno escogerá a “una persona representante de las organizaciones sociales” para que, junto con otras seis personas del sector público, integren la Junta Directiva del Instituto.

L La Sala Constitucional ha resuelto que, materia de legislación y de norma constitucional, en toda ocasión en que se haya escrito el término “hombre” y resulte aplicable, habrá de entenderse que se escribió “persona”. Esta precisión ha sido importante para efectos de su aplicación en casos de naturalización de personas extranjeras por matrimonio con costarricenses, y en la atención y asignación de servicios y prestaciones a personas dependientes de asegurados directos en los regímenes de seguridad social.

AJ Costa Rica participó activamente en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995. En esa ocasión, el Gobierno asumió “el compromiso de pasar a la acción para eliminar los obstáculos que dificultan e impiden la participación activa de las mujeres en todos los planos del desarrollo del país, en igualdad de condiciones que los hombres” (Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1998).

AJ En términos legales, abogadas y organizaciones de mujeres han planteado la insuficiencia de la resolución de la Sala Constitucional para adecuar el marco legal y fortalecer su capacidad de

protección y defensa de los derechos de las mujeres. Dos de sus objeciones son las siguientes:

- Existen normas redactadas en forma neutral pero que, en la práctica, se aplican mayoritariamente a las mujeres y, por ello, encubren discriminaciones. Es el caso del Código de Trabajo en lo referente al trabajo doméstico, por los horarios establecidos, el tiempo de descanso y la ausencia de protecciones específicas contra el hostigamiento y acoso sexual. En este caso obviamente la protección del Estado no es eficaz.
- Existen normas, especialmente en el Código de Familia, que caracterizan a las mujeres como sujeto de tutela en términos de madre, esposa o compañera de vida, identificando a la mujer-persona con la mujer-familia. Ello puede producir en algunos casos disposiciones discriminatorias, ya sea por la norma en sí misma o por la forma en que es aplicada por quienes imparten justicia. No necesariamente un fallo a favor de la familia (analizada como un todo y no como un conjunto de personas con derechos individuales) favorece a todas las personas que la componen, principalmente a las mujeres.

PE RA Las reformas al Código Electoral de 1996 contienen omisiones importantes en las garantías para la participación de las mujeres. En ellas no se establece la cuota del 40% de participación para las asambleas nacionales de los partidos, que son las de mayor rango y son las encargadas de la dirección política partidaria (capítulo 9). Por otra parte, la ley destina un porcentaje de la deuda política a la formación y participación política de las mujeres, pero queda a criterio de cada partido fijar el monto respectivo (Arroyo, 1999). Finalmente, la falta de definición específica de la cuota del 40% generó una polémica pública. Los partidos políticos interpretaron que la cuota se refería a puestos de elección popular y no a “puestos elegibles”. En consecuencia, en 1998 las mujeres fueron el 47,2% de los candidatos a diputados y el 44,0% de los candidatos a regidores (cuadro 4.25). En 2000, una resolución de la TSE señaló que la cuota establecida en el Código Electoral se refería a un 40% de los puestos elegibles e instruyó a los partidos a cumplir con esta disposición (Resolución 1863-1999; Tribunal Supremo de Elecciones, 1999). Visto así, en 1998 los partidos no habrían cumplido, y por mucho, con esta norma para el caso de las candidaturas a la Asamblea Legislativa, aunque sí en el caso de las candidaturas a regidores (cuadro 4.25).

RA A pesar de los avances en la legislación, y de la resolución en que la Sala Constitucional estableció que “no darse participación a la mujer como lo manda el ordenamiento constitucional e internacional -e incluso la ley- (...) viola el principio de igualdad y prohibición de toda forma de discriminación en perjuicio de la mujer, considerada como género y colectividad...” (Sala Constitucional, 1998)¹⁹, el desempeño del país en relación con la protección efectiva del derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos en la administración pública es deficitario (cuadro 4.25). Para estudiar estos déficit se recurrió a tres indicadores. En el caso de la participación de las mujeres en puestos directivos del sector público, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres en estos puestos y la proporción de mujeres laborando en el sector público. En condiciones de equidad, la diferencia entre ambos debería ser cero o cercana a cero. Si el resultado es negativo, la situación es desfavorable para las mujeres, puesto que tienen una menor participación en la dirección del sector público en relación con su peso dentro del empleo público. En las dos observaciones disponibles (1997 y 1999), la situación es, efectivamente, desfavorable (y por amplio margen) para las mujeres. En 1999 las mujeres eran el 45,2% de los funcionarios públicos, pero su representación en los puestos directivos del sector público era del 33,1% (diferencia de -12 puntos porcentuales).

Para examinar la existencia de déficit en la participación de las mujeres en puestos de elección popular se utilizó otros indicadores (con adaptaciones). En primer lugar, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres candidatas a diputadas y la proporción de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las listas provinciales (los más elegibles). En condiciones de equidad entre hombres y mujeres, la diferencia debería ser cero o cercana a cero, es decir, mujeres y hombres se repartirían equilibradamente entre los puestos elegibles y los no elegibles. En segundo lugar, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las lis-

tas provinciales y el requerimiento del 40% estipulado por la reforma de 1996 al Código Electoral. Si la ley se hubiese cumplido, la diferencia sería cero o incluso positiva (se rebasaría el mínimo establecido por ley). En 1998, ambos indicadores fueron altamente deficitarios.

Cuando se examina la participación de las mujeres en las candidaturas a regidores municipales, la situación mejora sustancialmente. Ambos indicadores (adaptados según se explica en la nota 4 del cuadro 4.25) arrojan diferenciales pequeños y, en el caso del cumplimiento del Código Electoral, la diferencia es casi cero (lo que indica que la ley se cumplió).

OI En términos de la eficacia del sistema de administración de justicia para proteger a las mujeres, el VI Informe Estado de la Nación encontró síntomas preocupantes. Durante 1999 se presentó un total de 26.437 casos de violencia doméstica ante los tribunales de justicia, para un incremento del 25,5% con respecto al año anterior, lo que supone un aumento de aproximadamente 5.000 casos. A su vez, los tribunales dieron por terminados 25.023 casos. En la mitad de ellos, el juez levantó la medida provisional contra el agresor, principalmente por la no comparecencia de la víctima (8.553 casos, el 70%). Por otra parte, el juez mantuvo la medida provisional en 5.958 casos (23,8%), es decir, sólo en 1 de cada 4 denuncias de violencia doméstica se mantiene la medida impuesta originalmente por el juez. En 1997 esta proporción fue aun inferior, 19,5%. En 1999 fueron asesinadas 25 mujeres, a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

RA En su informe de labores del período 1996-1997, la Defensoría de los Habitantes señaló que las “diversas situaciones relativas a la violación de derechos de las mujeres (...) son formas de discriminación consustanciales al sistema, por lo que su erradicación depende principalmente de cambios estructurales” (Defensoría de los Habitantes de la República, 1997).

Participación de mujeres en puestos de representación popular y dirección de la función pública, en diversos años

| | 1990 | 1994 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------|--------------------------------------|-------|-------|
| Legislación de referencia | 1990 LPISM ^{a/} | | 1996: reforma al Código Electoral | | |
| Participación de mujeres en puestos directivos del sector público | | | | | |
| Porcentaje de mujeres en puestos directivos del sector público | | | 35,7 | | 33,1 |
| Porcentaje de mujeres laborando en sector público | | | 46,4 | | 45,1 |
| Porcentaje puestos directivos menos porcentaje de mujeres en sector público | | | -10,7 | | -12,0 |
| Mujeres candidatas a diputadas | | | | | |
| Porcentaje de mujeres del total de candidatos | 17,8 | 23,4 | | 47,2 | |
| Porcentaje en los 3 primeros puestos ^{b/} | 2,8 | 5,3 | | 12,6 | |
| Porcentaje de mujeres del total de candidatos menos porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos ^{c/} | 15,0 | -18,1 | | -34,6 | |
| Porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos, menos 40% del Código Electoral ^{d/} | N.A. | N.A. | | -27,4 | |
| Mujeres candidatas a regidoras propietarias | | | | | |
| Porcentaje de mujeres de total de candidatos | 18,6 | 24,2 | | 44,0 | |
| Porcentaje de regidores electos que son mujeres | 12,4 | 14,2 | | 39,8 | |
| Porcentaje de mujeres del total de candidatos menos porcentaje de regidores mujeres ^{e/} | 6,2 | -10,0 | | -4,2 | |
| Porcentaje de regidores mujeres menos 40% del Código Electoral | N.A. | N.A. | | -0,2 | |

^{a/} LPISM: Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

^{b/} Este indicador mide la participación de las mujeres en los puestos más elegibles. Subestima la participación de mujeres en puestos elegibles, pues en la provincia de San José los partidos mayoritarios pueden elegir hasta 10 puestos. Sin embargo, es útil por dos razones: por una parte, la mayoría de los partidos inscritos tienen pocos puestos elegibles; por otra parte, muestra la voluntad de los partidos de postular a mujeres en los mejores puestos.

^{c/} Diferencia entre el porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos menos el porcentaje de mujeres candidatas es un indicador del déficit de participación de mujeres en puestos elegibles, o brecha de equidad en esta materia.

^{d/} Diferencia con la cuota del 40% estipulada por el Código Electoral, tomando en cuenta el criterio más estricto de porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos. Este indicador no se calcula para 1990 y 1994, pues la reforma al Código Electoral entró en vigencia en 1996.

^{e/} No se obtuvo información para delimitar el cálculo a los puestos más elegibles como en el indicador explicado en la nota b. Por ello se adaptó el indicador de la siguiente manera: se comparó la proporción de mujeres candidatas con la proporción de mujeres que fueron electas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN RAMOS, 2001.

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

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

FUENTE: ARROYO ET AL, 1999.

La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

AJ

ANALISIS
JURIDICO

El acceso de las y los ciudadanos a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la administración pública fue estudiado por la Auditoría a partir de 5 factores:

- Los legisladores promulgan leyes que dotan a las y los funcionarios públicos de medios suficientes y eficientes para detectar y sancionar las transgresiones legales “de cuello blanco”.
- Existen instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público están abiertas al escrutinio público.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen capacidad técnica para presentar los casos ante las instancias judiciales res- pectivas.

En resumen, el capítulo repasará por un lado, la normativa existente para el combate a la corrupción en la función pública y, por otro, las características del marco institucional dedicado a la prevención y sanción de actos de corrupción.

RECUADRO 4.14

Aclaración de los investigadores

AJ La noción de “corrupción en la función pública” que se aplicó en las investigaciones de este apartado es la siguiente: toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas, con el objeto de obtener beneficios personales en dinero o en posición social. No necesariamente tiene que ser una conducta ilícita, y puede ser que no existan regulaciones al respecto. Tampoco la persona corrupta tiene que ser un funcionario público, puede ser cualquier ciudadano.

En las aspiraciones y variables definidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría se utilizó más bien el concepto de “delitos de cuello blanco”, que se refiere a las violaciones a disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias en que incurran los funcionarios públicos y que amenacen o lesionen la función pública, los deberes de la función pública, la fe pública, el patrimonio del Estado y la salud pública. En este último caso, sólo están comprendidas las conductas delictivas de narcotráfico y la legitimación de capitales provenientes del narcotráfico o de delitos conexos (Vinocour, 1999).

Los delitos de cuello blanco son una forma de corrupción pública. En este entendido, la Auditoría utiliza ambos términos como sinónimos, excepto cuando se haga la precisión correspondiente.

Por otra parte, la alocución “servicio público” a la que se hace mención se refiere en general a la actividad

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

formal del Poder Ejecutivo y de las instituciones descentralizadas, indistintamente si se califica o no como un servicio público. Este uso se aparta de la definición de este concepto según el Derecho Administrativo, la cual está limitada a aquellas actividades que, desde un punto de vista meramente positivista, sean calificadas por el legislador como servicios públicos. En este sentido jurídico, el Poder Ejecutivo y buena parte de los entes menores en realidad no prestan dicho servicio, sino que realizan, en el caso del Poder Ejecutivo, una función estatal y no un ser-

vicio público. Por su parte, salvo el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, en general, las instituciones autónomas satisfacen necesidades públicas según un criterio de especialidad por la materia. La Caja Costarricense de Seguro Social atiende por ello las necesidades públicas en materia de seguridad social, sin que pueda conceptuarse esa actividad como un servicio público.

FUENTE: MILANO, 1999; VINOCOUR, 1999.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.26

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Desde 1949 se han promulgado en el país 26 instrumentos legales con disposiciones relacionadas con la detección y sanción de la corrupción en la función pública. Entre las más importantes destacan la Ley General de Administración Pública, la Ley de Contratación Administrativa, la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos y la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Existen 3 instancias dentro del Poder Judicial y 9 entidades públicas con la función de detectar, prevenir o sancionar la corrupción en la función pública. Sin embargo, las instituciones realizan una evaluación *a posteriori* de los vicios de procedimiento y ninguna tiene facultades legales y operativas para actuar en la prevención de actos de corrupción.
- El Ministerio Público no cuenta con un departamento de auditoría, sino que solicita personal al Poder Judicial para realizar las investigaciones. En 1999, el Poder Judicial contaba con un equipo de 44 personas. La Procuraduría General de la República también carece de un departamento de auditoría; cuando lo requiere, solicita el apoyo del Ministerio de Justicia, que cuenta con 7 técnicos. En 1999, antes de la reestructuración

- de la Contraloría General de la República, la Dirección General de Auditoría contaba con 147 auditores, menos de 1 auditor por institución pública.
- Las auditorías internas de las instituciones públicas no cuentan con independencia presupuestaria con respecto a las gerencias y direcciones generales que deben supervisar. En su Memoria de 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que su presencia es un requisito exigido por la institución contralora (capítulo 8).
- La Sala Cuarta declaró inconstitucionales tres incisos del artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, por violar el principio de inocencia de las personas (voto 1707, de marzo de 1995). En agosto de 1999 la Contraloría presentó un proyecto de ley que corrige esos problemas de constitucionalidad; sin embargo no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa.
- Costa Rica no ha desarrollado legislación para hacer efectivas varias disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 7670, de 1997). Entre otros, no

- se ha tipificado el delito de soborno internacional, el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción y el ofrecimiento a un servidor público de objetos de valor pecuniario u otros beneficios a cambio de la realización u omisión de cualquier acto propio de sus funciones.
- En octubre de 1998, la Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional presentó un informe final unánime con 53 recomendaciones para mejorar los sistemas de prevención, detección y sanción de actos corruptos en la gestión pública. Basado en algunas de esas recomendaciones, en 1999 el Poder Ejecutivo había emitido tres decretos. La Asamblea Legislativa tiene en trámite dos proyectos y ya aprobó una ley.
- El nivel de denuncia pública de actos de corrupción es bajo. En el período 1995-1997 fue presentado ante los tribunales de justicia un promedio anual de 568 casos por peculado, prevaricato, malversación y otras causas. En el período 1996-1999, la Defensoría de los Habitantes recibió 78 denuncias por corrupción en la función pública y uso indebido de bienes públicos por funcionarios públicos.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

| | |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el libre acceso de la ciudadanía a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en los cuatro asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Promulgación de leyes con medios suficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco”. ■ Independencia legal de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones de las normas que rigen los servicios públicos. |
| Asuntos peor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Promulgación de leyes con medios eficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco”. ■ Independencia operativa de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones de las normas que rigen los servicios públicos. |
| Asuntos sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

El panel tomó nota de la dificultades de la Auditoría para reunir evidencia sólida que permitiera una evaluación más precisa sobre los medios a disposición de la ciudadanía para prevenir y sancionar la corrupción. Precisamente, señaló la importancia de profundizar en el conocimiento de este tema, por la percepción mayoritaria entre la ciudadanía sobre la fuerte penetración de las prácticas corruptas en la administración pública.

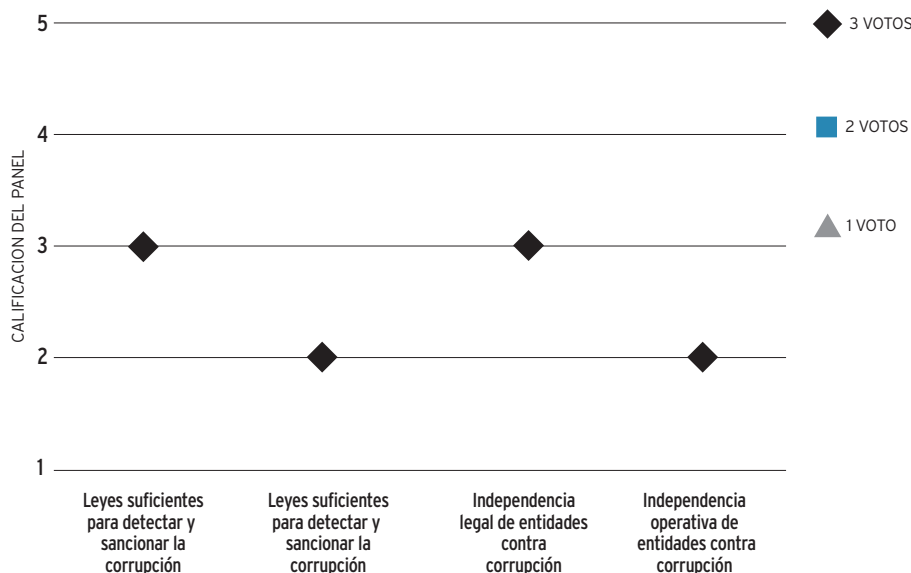
De acuerdo con el panel, especialmente en los últimos veinte años se ha emitido una profusa legislación para detectar y sancionar la corrupción, que ha creado nuevas instituciones y mecanismos. Sin embargo, Costa Rica no ha tipificado todos los delitos de corrupción, no ha ajustado plenamente su legislación interna para cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción y algunas resoluciones de la Sala Constitucional han limitado la aplicación de ciertas normas. Por ello, los evaluadores calificaron como cumplimiento medio el desempeño de la aspiración de contar con leyes suficientes para detectar y sancionar la corrupción.

Los registros administrativos relacionados con la detección y procesamiento de delitos en la función pública

muestran un nivel bajo de denuncias y condenas. Ello dificultó la valoración de este indicador y el panel recomendó un estudio de mayor profundidad para conocer las razones que pueden explicar este bajo nivel. Pese a esta dificultad, los evaluadores se inclinaron por una baja calificación a la aspiración (incumplimiento general), con base en la hipótesis de que el bajo nivel de denuncias refleja la poca capacidad para detectar y sancionar la corrupción en la función pública. Las entidades que tienen esta responsabilidad tienen grados diversos de independencia legal. En el mejor caso, el de la Contraloría General de la República, esta independencia está constitucionalmente garantizada. En otros casos, el marco legal exhibe ciertas debilidades (por ejemplo, la relación entre el Fiscal General y la Corte Suprema de Justicia; entre el Procurador y el Consejo de Gobierno). El panel valoró el desempeño en este tema como un cumplimiento intermedio.

Finalmente, los evaluadores calificaron negativamente la falta de autonomía presupuestaria y la escasez de recursos técnicos de la mayoría de las instituciones responsables de detectar y sancionar la corrupción.

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.28

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| X | Existencia de entidades públicas dedicadas a la prevención de transgresiones en la función pública. |
| ✓ | Existencia de entidades públicas dedicadas a la sanción de transgresiones en la función pública. |
| ⓘ | Apertura al escrutinio público de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a las normas que rigen la función pública. |
| Número de indicadores de comprobación | 3 |
| Número de indicadores cumplidos | 2,5 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 4.29

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

Indicadores descartados

Las funcionarias y funcionarios públicos y las personas privadas sancionadas por transgresiones a normas que rigen el servicio público cumplen con la sanción respectiva.

Información de base

Punto de partida: la extendida percepción ciudadana sobre la penetración de la corrupción en la gestión pública

OI En Costa Rica, una creciente mayoría de ciudadanos y ciudadanas considera que la corrupción penetró en todos los poderes del Estado (cuadro 4.30). En 1995, 1 de cada 4 personas entrevistadas en un estudio nacional (24%) manifestó creer que la mayoría de los funcionarios públicos era corrupta (Proyecto Estado de la Nación, 1996). En el 2000, el 18,6% de las personas identificó la corrupción como el problema del país que más urgentemente debe resolverse, el cuarto después del desempleo (25,8%), el crimen y la violencia (25%), y la drogadicción (22,4%) (UNIMER R.I., 2000).

EN Según la encuesta nacional realizada para la Auditoría, al 15,6% de las personas les han pedido una “mordida” en una institución pública para realizarles algún trámite. En el grupo de personas de clase media-alta y alta el porcentaje aumenta a 29,3% (capítulo 7, cuadro 7.8). El 45% de las personas cree que otras personas, siempre o algunas veces, pagan propinas para facilitar sus trámites y el 27,6% cree que nunca lo hacen (UNIMER R.I., 1999). El 84% de las personas entrevistadas en el Área Metropolitana cree que es “muy” o “extremadamente” frecuente que “se obtenga un buen servicio público si se paga propina” (Bornemiza, 1998).

OE Usuarios de las instituciones públicas consultados en el curso de los ejercicios de observación manifestaron que, si se tiene algún conocido o familiar en la institución (“patas”), la atención es diferente y se facilita el trámite. Esto constituye una forma de trato desigual, aunque muy sutil. Otras prácticas señaladas son el pago adicional a los servidores (“mordidas”), el pago a tramitadores o la contratación de abogados. En el caso del sistema de salud opera el llamado “biombo”, es decir, el pago adicional a médicos o especialistas para que realicen exámenes e intervenciones en los hospitales y clínicas públicas (Borge, 1999).

¿Promulgan los legisladores leyes que dotan a las y los funcionarios públicos de medios suficientes y eficientes para detectar y sancionar las transgresiones legales “de cuello blanco”?

AJ Costa Rica cuenta con un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias

CUADRO 4.30

Percepción ciudadana sobre la corrupción (PORCENTAJES)

| Afirmación | 1990 | 1991 | 1993 | 1994 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|
| La corrupción penetró todos los poderes del Estado | | | | |
| Desacuerdo | 20 | 14 | 11 | 12 |
| Podría estar de acuerdo | 13 | 17 | 14 | 17 |
| De acuerdo | 63 | 69 | 72 | 70 |
| No responde | 4 | 1 | 2 | 1 |

FUENTE: GARITA Y POLTRONIERI, 1997.

para detectar y sancionar las transgresiones legales de cuello blanco. Se han emitido más de 26 instrumentos legales para combatir la corrupción desde 1949 hasta la fecha. La mitad de esos instrumentos se ha promulgado en la última década. En su conjunto, la normativa establece sanciones penales y administrativas a este tipo de delitos. Destacan dentro de esta legislación la Ley 6227, General de la Administración Pública, el Código Penal, la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito y la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada por Costa Rica el 29 de marzo de 1996 y aprobada en 1997 (Ley 7670).

L La Ley General de la Administración Pública dispone que la actividad de los entes públicos está sujeta a los principios fundamentales del servicio público, a saber:

- el principio de legalidad, según el cual la administración pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento;
- el principio del deber de obediencia, según el cual todo servidor público estará obligado a obedecer las órdenes particulares, instrucciones o circulares del superior, con las limitaciones que establece la ley.

Otros principios implícitos en esta ley son el debido proceso y la prevalencia del interés público (Vinocour, 1999).

Legislación relevante para la prevención y sanción de actos de corrupción

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política (1949) | Crea el régimen de incompatibilidades de los miembros de los Supremos Poderes; establece el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones (artículo 24) y las competencias de la Contraloría General de la República. |
| Ley 6227, General de Administración Pública (1978) | Establece las normas generales que regulan el trabajo de los servidores públicos, así como las sanciones, relación jerárquica y de obediencia de los mismos. |
| Ley 7333, Orgánica del Poder Judicial (1993) | Establece el régimen de conducta de los funcionarios judiciales. |
| Ley 6872, sobre Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1983) | Contempla la prevención y las sanciones al enriquecimiento ilícito por parte de un funcionario público. Algunas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales. La Contraloría General de la República debe llevar un registro de declaraciones juradas del patrimonio las autoridades públicas. |
| Ley Orgánica del Colegio de Abogados (1941) | Crea un comité consultivo y un tribunal de honor para resolver asuntos relacionados con las conductas éticas a nivel profesional de los abogados. |
| Ley 7428, Orgánica de la Contraloría General de la República (1994) | Establece el control superior de la Hacienda Pública, de todos sus entes y órganos, por parte de la Contraloría General de la República. Los criterios que emita la Contraloría, en el ámbito de su competencia, son vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control y fiscalización. |
| Ley 7670, Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificación: (1997) | Los Estados Partes se comprometen a desarrollar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y promover la cooperación entre ellos. |
| Ley 7319, del Defensor de los Habitantes de la República (1992) | La Defensoría de los Habitantes de la República es la encargada de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Velará por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, y en general, al ordenamiento jurídico. |
| Código de Trabajo (1943) | Contempla las justificaciones que el patrón tiene para despedir a un empleado y los deberes y obligaciones de los trabajadores. |
| Código Penal (1970) | Establece los delitos contra la administración de justicia y contra los deberes de la función pública. |
| Estatuto del Servicio Civil, leyes 1581 (1953), 4565 (1979) y 6155 (1977). | Contempla, entre otras cosas, la promoción y traslado, derechos del Poder Ejecutivo, deberes, prohibiciones, sanciones disciplinarias, despido de los servidores públicos que forman parte del Servicio Civil y la potestad disciplinaria del Tribunal Supremo de Elecciones. |
| Ley 7245, Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones (1994) | Desarrolla el artículo 24 de la Constitución Política. |

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley Orgánica del Banco Central | Establece regulaciones sobre la información bancaria obtenida por la Superintendencia General de Entidades Financieras y las entidades fiscalizadas. |
| Ley 5044, Reguladora de las Sociedades de Inversión y de Crédito especial de carácter no bancario (1992) | Regula el secreto bancario en su artículo 8. |
| Ley de Justicia Tributaria (1995) | Los artículos del 90 al 98 tipifican los delitos tributarios. |
| Ley 7223, sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (1991). | En su artículo 17 establece excepciones al secreto bancario, tratándose de los delitos contemplados en esa ley (legitimación de capitales). |
| Ley 7594, Código Procesal Penal (1996) | Regula todos los procedimientos judiciales para procesar a los responsables de delitos y contravenciones. |
| Ley 7786, sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (1998). | Regula la prevención, el uso, la tenencia, el tráfico y la comercialización de los estupefacientes, los psicotrópicos, la sustancias inhalables y demás drogas y fármacos. |
| Reglamento de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, 24885 (1996) | Señala expresamente los funcionarios públicos que deben declarar su patrimonio, el procedimiento y el contenido de esa declaración. |
| Reglamento Interior del Colegio de Abogados, decreto 20, del 17 de julio de 1942 | Establece la obligación de acatamiento de las reglas éticas profesionales en el ejercicio de la abogacía que adopte el Colegio. |
| Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos. acuerdo 5 DEE-94. | Establece las disposiciones generales a que deberán someterse las erogaciones que, por concepto de gastos de viajes y de transporte (viáticos) deban realizar los funcionarios o empleados del Estado y de las distintas instituciones y empresas públicas o estatales. |
| Decreto Ejecutivo 23. 9444-j-c (1994) | El Presidente de la República y los Ministros de Justicia y Gracia, y de Cultura Juventud y Deportes, decretan que en cada ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo se conforme una Comisión de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos. |

FUENTE: VINOCOUR, 1999.

L El ajuste de la legislación costarricense a las medidas preventivas contempladas en la Convención Interamericana contra la Corrupción es parcial. Delitos como el cohecho impropio, cohecho propio, penalidad del corruptor y aceptación de dádivas por un acto cumplido han sido recogidas en términos generales por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el ajuste no ha ocurrido en otros casos, sea por falta de tipificación en una ley (por ejemplo, el ofrecimiento de dádivas y el soborno transnacional), o por haber sido declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional como el caso del enriquecimiento ilícito (cuadro 4.32).

RA En 1998, la Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional presentó un informe unánime con 53 recomendaciones para mejorar los sistemas de prevención, detección y sanción de actos corruptos en la gestión administrativa del Estado. Entre las sugerencias destacan la revisión de la Ley del Servicio Civil, a fin de mejorar la capacidad del sector público para prescindir de los empleados corruptos, incluyendo una previsión para que los funcionarios suspendidos no perciban sus salarios hasta que no se resuelva la investigación y un sistema de incentivos para los funcionarios honestos; la eliminación de las restricciones del marco legal al escrutinio público de los medios de comunicación colectiva (capítulo 12); la reforma al artículo 150 de la Constitución Política, sobre los plazos para exigir responsabilidades no penales a presidentes y ministros de gobiernos, para unificarlos y equipararlos al resto de servidores públicos, y cancelar las licencias de operación a empresas o sus dueños que estén involucradas en delitos de corrupción con fondos públicos.

A diciembre 1999, estas recomendaciones habían dado origen a tres decretos del Poder Ejecutivo y tres proyectos de ley. De estos, uno fue convertido en ley de la República (Ley 8400, Reforma al artículo 150 de la Constitución Política, de julio del 2000); uno fue dictaminado negativamente por la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y archivado (proyecto 13.473, Ley de Protección a la Libertad de Prensa) y otro no se ha discutido en el Plenario (proyecto 12.377, Código de Deberes y Normas del Servidor Público).

¿Existen entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

Además del Poder Judicial, mediante la Sala Constitucional, el Ministerio Público y los tribunales

convencionales, se pueden identificar al menos 7 instancias públicas encargadas de hacer efectivas las normas contra la corrupción: la Contraloría General de la República (CGR)²⁰, la Procuraduría General de la República²¹, la Defensoría de los Habitantes (DHR), la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores, la Superintendencia de Pensiones y la Asamblea Legislativa. En todas ellas las y los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar denuncias formales contra funcionarios o entidades que hayan violado las normativa vigente. En esta sección, la Auditoría se centra en el desempeño del sistema de justicia, la CGR y la DHR (véase también capítulos 7 y 11).

RA Dentro del Poder Judicial, el Ministerio Público ejerce la función de investigar, de oficio y por denuncia, las infracciones a los delitos y contravenciones contenidos en el ordenamiento jurídico²². Su labor se ha visto reforzada mediante la creación de la Unidad de Delitos Económicos y la Unidad de Narcotráfico. Sin embargo, su peso dentro de la actividad del Ministerio Público es ínfima. De aproximadamente 90.000 casos que ingresaron anualmente al Ministerio Público en 1998 y 1999 (sin tomar en cuenta aquellos catalogados como incompetencias, es decir, que no correspondían al ámbito de la entidad), menos del 1.000 fue atendido por esta Unidad a lo largo de todo el proceso, descontando los casos desestimados y los doblemente registrados (cuadro 4.33).

RA Dentro del Poder Judicial, los tribunales penales son los encargados de resolver las causas por los delitos y contravenciones de funcionarios públicos establecidos en el ordenamiento jurídico costarricense. Para un examen preliminar de la labor desempeñada por el sistema de justicia en la detección y sanción de la corrupción en la función pública se empleó dos indicadores sencillos. El primero mide el peso de los delitos contra la función pública dentro del total de causas penales seguidos en los tribunales. En este caso se hicieron dos mediciones: una general, incluyendo todos los delitos contra la función pública, y otra más restringida, circunscrita a los delitos típicos de corrupción (peculado, malversación de fondos, prevaricato), excluyendo el abuso de autoridad. El segundo indicador es el crecimiento porcentual del número de casos tramitados al comparar el primer año del período (1995) con el último (1999).

Las causas penales seguidas en los tribunales convencionales por delitos relacionados con la función pública constituyen una proporción muy

Conductas que a Costa Rica le falta tipificar como delitos, de acuerdo con la comparación realizada con la Convención Interamericana contra la Corrupción

| Conductas sin tipificar | Comentario |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El ofrecimiento o el otorgamiento, directo o indirecto, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones. | Contemplado en el artículo 343 del Código Penal bajo la denominación de penalidad del corruptor. Sin embargo existe una diferencia sustancial, en el tanto en Costa Rica no se pena la acción de ofrecer, sino la de dar o permitir al funcionario público una dádiva o ventaja indebida. |
| Cualquier acto u omisión en el ejercicio de funciones, con el fin de obtener ilícitamente los beneficios para sí mismo o para un tercero. | El Código Penal no tipifica esta conducta. La figura del incumplimiento de deberes (artículo 330 del Código Penal) es distinta. |
| El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción establecidos en el artículo VII de la Convención. | Se requiere la modificación del artículo 332 del Código Penal para que esta disposición haga referencia también al aprovechamiento doloso. |
| El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios (...) a cambio de que realice u omita cualquier acto (...) relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial. | En Costa Rica esta figura no se encuentra recogida en el Código Penal. El soborno transnacional que se describe en el artículo 7 del Código se circunscribe estrictamente a las transacciones de naturaleza económica o comercial; no se refiere a otras situaciones como las de orden político. El Código establece como delito la penalidad del corruptor, pero este delito es aplicable cuando el soborno es dirigido a un funcionario público de Costa Rica. La norma de la Convención pretende tutelar como bien jurídico la administración pública de otros Estados e impedir que los nacionales de los Estados Parte resulten impunes por las reglas de la aplicación de la ley penal y de extradición de cada país. |
| Incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él. | Costa Rica no podría tipificar en los mismos términos la conducta que se escribe en esta norma, porque violaría el artículo 39 de la Constitución Política al invertir la carga de la prueba y violar así el principio de inocencia. La Sala Constitucional, en su voto 1707-95, del 28 de marzo de 1995, declaró inconstitucionales los incisos a), c) y e) del artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, 6872. |
| Información privilegiada ²³ : “aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero (...) de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada”. | Esta conducta se encuentra tipificada con algunas diferencias en el artículo 344 del Código Penal. En la Convención no es necesario que el funcionario obtenga efectivamente el beneficio económico. La Convención utiliza el verbo “aprovecha” y no “utiliza”, como lo hace el Código Penal, y hace referencia a información reservada y privilegiada, mientras que el Código Penal sólo menciona la reservada. |
| Peculado de uso: uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada. | El artículo 352 del Código Penal solo contempla el peculado de uso para los trabajos o servicios pagados por la administración pública y no el peculado de uso de cosas, como sí ocurre en el caso de la Convención si se parte un concepto amplio de “bienes”. También la norma de la Convención describe otra conducta, el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero; el peculado, tal como se describe en el ordenamiento costarricense, es más limitado: sólo habla de sustracción o distracción de bienes, mientras que la Convención es más amplia al hablar de aprovechamiento indebido en beneficio propio. |

FUENTE: VINOCOUR, 1999.

Ministerio Público: total de casos entrados y casos en la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción

| Rubro | Absolutos | | Relativos | |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|---------|-----------|-------|
| | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 |
| Total de casos ingresados | 105.227 | 105.692 | | |
| Menos: incompetencias | 15.316 | 13.454 | | |
| Entrada neta de casos | 89.911 | 92.238 | 100,0 | 100,0 |
| Casos ingresados a la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción | 170 | 357 | 0,2 | 0,4 |
| Menos: acumulación de casos ^{a/} | 30 | 81 | | |
| Menos: resueltos por desestimación ^{b/} | 66 | 211 | | |
| Neto Unidad de Delitos Económicos y Corrupción | 74 | 65 | 0,1 | 0,1 |

^{a/} Incluye casos de doble registro (fueron contados dos veces por haber ingresado en instancias distintas).

^{b/} Incluye casos desestimados por falta de mérito (no hay pruebas); por sobreseimiento (no hubo delito), o por falta de interés de las partes.

FUENTE: ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL, 1999.

pequeña y cada vez menor del volumen de trabajo atendido por estas instancias. Entre 1995 y 1999, esta proporción pasó de 1,1% del total de causas penales a 0,6%, excluyendo las causas por abuso de autoridad (cuadro 4.34). ¿Por qué ocurre este descenso? Mientras el volumen de trabajo de los tribunales contravencionales creció rápidamente (67,1% en el quinquenio examinado), los casos por actos típicos de corrupción tendieron a disminuir (véase el crecimiento negativo de los casos por cohecho, prevaricato y peculado). Las graves irregularidades en el ejercicio de la función pública detectadas en los últimos años, como el procesamiento judicial contra funcionarios públicos ligados a los casos de Aviación Civil, la compra de armas a la empresa israelí TASS y los malos manejos en el desaparecido Banco Anglo Costarricense, no se reflejaron en un incremento sustancial en las estadísticas judiciales por delitos contra la función pública, como resultado de una mayor actividad de las instancias públicas encargadas de detectar y sancionar los actos de corrupción.

RA La Contraloría General de la República, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, desempeña un papel clave en la prevención y detección de las infracciones de cuello blanco (capítulo 3). Sus disposiciones o directrices son de acatamiento obligatorio. Un indicador preliminar sobre el peso de la función de fiscalizadora de la Contraloría es la

comparación de las actividades relacionadas con esta actividad (auditorías, relaciones de hecho, atención de denuncias y análisis de informes sobre irregularidades en la administración pública) con las de control presupuestario (aprobación o gasto de presupuestos ordinarios y extraordinarios). En este último caso, la Contraloría se encarga de controlar la totalidad del gasto público (Gobierno Central, sector descentralizado y municipalidades). En el período 1997-1999, las actividades de la función fiscalizadora fueron, en promedio, aproximadamente el 15% de las actividades desempeñadas en materia de control presupuestario²⁴.

RA En 1999, la Contraloría creó un equipo de atención y estudio de denuncias para investigar irregularidades en el manejo de fondos públicos. Su volumen anual de casos es de alrededor de 600 denuncias, de las cuales atiende 160 (26,6%). Algunas de ellas se rechazan porque están fuera de la competencia de la Contraloría, otras se desestiman por tratarse de casos muy pequeños, que involucran una cantidad de recursos mínima y, finalmente, algunos casos no se tramitan por el uso de las denuncias con fines políticos. El equipo está conformado por 6 profesionales, lo que significa que cada uno, en promedio, atiende unos 27 casos al año (Blanco, 2001).

RA Durante el período 1996-1999, la Defensoría de los Habitantes recibió 48 casos relacionados

Ministerio Público: causas penales seguidas por delitos relacionados con la función pública. 1995-1999

| Tipos de delito | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Porcentaje de crecimiento 1995-1999 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|--------|--------|--------|-------------------------------------|
| Total de causas penales en el Ministerio Público | 55.192 | 59.85 | 70.949 | 89.911 | 92.238 | 67,1 |
| Causas penales por delitos contra la función pública | 1.409 | 1.361 | 1.487 | 1,3 | 1,45 | 2,9 |
| Abuso de autoridad | 796 | 786 | 886 | 760 | 912 | 14,6 |
| Cohecho | 82 | 72 | 52 | 52 | 58 | -29,3 |
| Peculado | 160 | 169 | 186 | 177 | 151 | -5,6 |
| Prevaricato | 45 | 54 | 57 | 45 | 40 | -11,1 |
| Incumplimiento de deberes | 169 | 130 | 166 | 161 | 191 | 13,0 |
| Malversación | 10 | 28 | 50 | 12 | 11 | 10,0 |
| Otras causas | 147 | 122 | 90 | 120 | 97 | -34,0 |
| Porcentaje de causas por delitos contra la función pública sobre total de causas penales | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 1,4 | 1,6 | |
| Porcentaje de causas penales por delitos contra la función pública sin abuso de autoridad, sobre total de causas penales | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | |

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, CON BASE EN ANUARIO DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES.

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

| Función y actividad | 1997 | 1998 | 1999 ^{a/} |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--------------------|
| Función 1: fiscalización | | | |
| Informes de auditoría ^{b/} | 88 | 116 | 88 |
| Relaciones de hecho | | 54 | 52 |
| Atención de denuncias | 9 | 13 | 8 |
| Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública | 35 | 97 | 35 |
| Subtotal | 132 | 280 | 183 |
| Función 2: control presupuestario | | | |
| Presupuestos ordinarios aprobados | 234 | 327 | 338 |
| Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios | 833 | 1145 | 1163 |
| Subtotal función de control presupuestario | 1.067 | 1.472 | 1.501 |
| Porcentaje de actividades función 1 / función 2 | 12,4 | 19,0 | 12,2 |

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

^{b/} En 1999, 70 informes de auditoría correspondieron a evaluaciones relacionadas con el problema informático del año 2000 (Y2K). Por eso, en este cuadro se restaron del total de 158 reportados por la Contraloría.

FUENTE: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, MEMORIAS ANUALES 1997 Y 1998.

Recomendaciones de la Contraloría General de la República

Para fortalecer los mecanismos de prevención y detección de delitos contra la función pública, en 1999 la Contraloría General de la República propuso:

- Incorporar a los diputados en el régimen de prohibiciones de contratación administrativa.
- Obligar a los diputados a declarar sus bienes, al igual que lo hacen los miembros de los otros poderes.
- Establecer mecanismos para defender el libre acceso a la información relacionada con el ingreso, presupuesto, custodia, administración, inversión y gasto de los fondos públicos, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos.
- Proteger la identidad de las personas que denuncien actos de corrupción y, al mismo tiempo, declarar como orales y públicas las comparecencias de funcionarios cuestionados en los procesos administrativos que lleva la Contraloría.
- Dar potestad a la Contraloría de tener acceso a las cuentas bancarias, registros, facturas, contratos y libros de contabilidad durante sus investigaciones, atribución que hasta hoy sólo tiene el Ministerio Público.
- Dar potestad a la Contraloría de solicitar en cualquier momento una declaración de bienes a los funcionarios públicos.
- Obligar a los empleados del sector público a declarar y entregar obsequios que reciban cuando tengan un valor superior a cinco salarios mínimos y castigar con prisión a quienes no lo hagan.

FUENTE: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2000 a.

con el tema de la corrupción en la función pública, 23 por corrupción en la administración de fondos públicos y 7 por uso indebido de bienes públicos por parte de funcionarios públicos. Ello representa menos del 1% total de casos admitidos en esos años.

RA En el período 1996-1999 la Asamblea Legislativa nombró 77 comisiones especiales de investigación relacionadas con control político. Su función fue investigar casos específicos que implicaban responsabilidades políticas de instituciones y funcionarios públicos; debían elaborar un informe, con recomendaciones sobre los pasos

por seguir. De las 77 comisiones, el 38,9% (30) trató temas sobre control de recursos, sólo el 20% (6) finalizó por completo su labor, es decir, todos su integrantes dictaminaron el asunto en cuestión (capítulo 11).

¿Tienen independencia legal y operativa las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

AJ En Costa Rica existe el Sistema Nacional de Fiscalización, conformado por diversos actores, a saber:

- La Administración Activa, por medio de sus órganos ejecutivos, es la responsable de mantener un control interno.
- Las Unidades de Auditoría Interna, encargadas de evaluar el control interno diseñado por la Administración Activa. La posibilidad real y objetiva de imponer sanciones administrativas o penales con motivo de delitos cometidos por funcionarios públicos depende, en gran medida, de la capacidad de la Auditoría Interna para elaborar informes que logren determinar las irregularidades y dar pie con ello a denuncias penales, o bien a la apertura de procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, lo cual refuerza la importancia de fortalecer estos órganos de fiscalización (Milano, 1999). No obstante, existen notorias debilidades en esta materia. Por ejemplo, en su Memoria del año 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que su presencia es un requisito exigido por la institución contralora (capítulo 8).
- La Contraloría General de la República, como órgano de rango constitucional con el carácter de rector del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública costarricense. La independencia legal de la Contraloría está garantizada por la Constitución y es disfrutada efectivamente en cuanto a su función de control de la Hacienda Pública, aunque la eficacia de su labor fiscalizadora y de carácter meramente preventivo es prácticamente nula. Dadas las debilidades de que adolece el sistema de control interno de las instituciones públicas, en ella recae fundamentalmente la fiscalización y salvaguarda del patrimonio institucional, lo cual aumenta y complica las labores del órgano contralor y retarda su capacidad de respuesta. A juicio de un

investigador de la Auditoría, esto confirma la ausencia de medios idóneos para la prevención de delitos en el ejercicio o con ocasión del cargo público (Milano, 1999).

AJ Las auditorías internas y externas de las instituciones públicas tienen independencia formal con respecto a las autoridades de las respectivas instituciones. Sin embargo, no tienen independencia presupuestaria y ello es un obstáculo para ejercer una supervisión adecuada. Cabe destacar que los órganos de auditoría no cuentan con potestades de sanción, sino tan sólo de investigación de asuntos que comprometan los valores protegidos por el sistema, siendo responsabilidad de la Administración la imposición de sanciones administrativas en caso de faltas, o del Poder Judicial, en caso de delitos, ambos cometidos con ocasión del ejercicio de funciones públicas (Dall'Allanese, 1999).

AJ La independencia de la Procuraduría General de la República (PGR) en el ejercicio de sus funciones está garantizada por su propia ley, si bien se mantiene como órgano adscrito al Poder Ejecutivo. El nombramiento del Procurador es potestad del Consejo de Gobierno, su jerarca, lo cual hace suponer un cierto grado de dependencia o ligamen, consciente o inconsciente, entre este órgano superior consultivo y el Poder Ejecutivo (Milano, 1999). Las y los ciudadanos no tienen acceso directo a esta institución para denunciar irregularidades.

AJ El Ministerio Público tiene garantizada una independencia funcional, así reconocida por el artículo 3 de la Ley 7442, frente a toda clase de autoridad. Sin embargo, al estar adscrito al Poder Judicial, tiene una dependencia presupuestaria en relación con la Corte Suprema de Justicia, lo cual constituye un límite a la independencia prevista en su Ley Orgánica. Por otra parte, la posibilidad ciudadana de someter a escrutinio la labor del Ministerio Público en relación con la persecución de delitos contra los deberes de la función pública es prácticamente nula, pues ello es potestad del Poder Judicial, sin que a la fecha se conozca un estudio sobre este tema. El hecho de poseer un carácter monopólico en el ejercicio de la acción penal para delitos de acción pública, hace que el Ministerio Público sea el medio obligado para la persecución de los ilícitos señalados en el Código Penal Título XV, "Delitos contra los Deberes de la Notación Pública", artículos 329 al 355 (la PGR podría hacerlo también, pero ha empleado poco esa facultad). Se presenta así un límite formal para el

ciudadano común en la promoción de acciones penales relativas a delitos contra los deberes de la función pública, en el tanto dependerá de la posibilidad material del Ministerio Público que su denuncia dé lugar a una acción penal concreta (Dall'Allanese, 1999).

¿Tienen capacidad técnica las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

La Auditoría logró recopilar información puntual y preliminar sobre este tema. A continuación se sintetiza los hallazgos para el caso de tres instituciones: la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República.

RA La Dirección General de Auditoría de la Contraloría contaba en 1999 con 147 auditores y dispuso, en 1988, del 45,5% del presupuesto de la institución. Si se considera que en 1999 se realizaron 158 auditorías, esto significa un promedio de una auditoría para cada auditor, aunque debe aclararse que 70 de ellas se refirieron a evaluaciones realizadas por el problema informático del año 2000 (Y2K). La duración de las auditorías no se puede calcular por la complejidad y diversidad de asuntos que tratan; en algunos casos tardan más de 9 meses y en otros pueden tardar menos de 1 mes. En general, las fiscalizaciones las realizan más de 2 personas. Cuando la CGR realiza una auditoría en una institución no está ejerciendo una fiscalización sobre la totalidad del presupuesto; no se fiscaliza a toda la institución, sino que se evalúa un caso puntual, ya sea originado en una denuncia o en un acto de oficio de la Contraloría (Contraloría General de la República, 2001).

RA El Ministerio Público no cuenta con un departamento de auditoría, sino que solicita al Poder Judicial personal para realizar las investigaciones. En 1999, el Poder Judicial contaba con un equipo técnico de 44 personas para ejercer esta función.

RA La Procuraduría General de la República tampoco cuenta con un departamento de auditoría. Cuando lo requiere solicita el apoyo del Ministerio de Justicia, el cual cuenta con un personal técnico reducido: un auditor 2, dos profesionales 3, dos profesionales 1, un contador, un técnico y un profesional. Hasta 1998 a esta oficina se le asignó un 7,9% del presupuesto de la institución, la mitad del cual se gastó en la planilla.



Valoración del panel

Para los evaluadores, la aspiración de contar con medios eficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco” no se cumple en el país. Existen muchas normas, pero no hay medios eficaces para hacerlas cumplir. Los procesos contra políticos y ciertas condenas que se han dado últimamente son avances, pero todavía falta tipificar los actos señalados en la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual el país es signatario. Las leyes sancionan, pero no se cuenta con los medios para prevenir y detectar las prácticas corruptas en la gestión pública.

El panel señaló que los mayores casos de corrupción han llegado a los tribunales gracias a la prensa, pues los mecanismos públicos (Ministerio Público, Contraloría, etc.) no funcionan en estos casos. Aún en los casos en que hay controles, se roban el dinero público (*v.gr.* FODESAF), pero esto se detecta porque alguien “pasa el santo”, no porque las instituciones contraloras, en cumplimiento de sus funciones, lo hayan detectado. Las instituciones como la Contraloría y el Ministerio Público tienen limitaciones presupuestarias que les impiden actuar con eficiencia.

Pese a los indicios recopilados durante la investigación, el panel recomendó que en un próximo ejercicio se haga una investigación más detallada sobre las capacidades técnicas e institucionales para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en la gestión pública.

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

La imposición de sanciones a los funcionarios públicos que violan la ley fue estudiada por la Auditoría por medio de un único factor:

- Aparte de las regulaciones especiales establecidas en la Constitución, las personas electas en cargos públicos y las y los funcionarios públicos están sujetos a la ley en la misma medida en que lo están los demás ciudadanos, sin protecciones especiales provenientes de grupos políticos, personales o empresariales.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.36

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En el período 1995-1998, los tribunales condenaron en promedio a 6.358 personas cada año. No existe información que permita saber la proporción de estos condenados que correspondió a servidores públicos o representantes electos.
- En el período 1990-1999, el 57% de las solicitudes de levantamiento de inmunidad de altos jerarcas de la administración pública fue dictaminado de manera unánime en las comisiones especiales legislativas.
- En 1999, la Inspección Judicial recibió 1.015 denuncias contra jueces (998 denuncias en 1998). Sólo en el 15,5% de las causas contra las juezas interpuestas ante el Tribunal de Inspección Judicial, es decir, aproximadamente 1 de cada 6, el funcionario recibe alguna sanción.
- La Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional recomendó reformar el artículo 50 de la Constitución Política, para ampliar a 5 años el plazo para exigir responsabilidades no penales al Presidente y los ministros de gobierno. Esta recomendación no se ha convertido en un proyecto de reforma constitucional.
- Los siguientes casos no han sido fallados: Banco Anglo Costarricense (1994), Tajo Don Jaime (1997), Dirección General de Aviación Civil (1998) y Programa de Compensación Social del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -DESAF- (1998). En todos estos casos el Estado perdió cuantiosos recursos. Ha sido impuesta sentencia en el caso del manejo de las inversiones transitorias del DESAF (1998).



EVALUACION DEL PANEL

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la aplicación de sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en el único asunto evaluado. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Aplicación de la ley a representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos. |
| Asunto peor calificado | NO HAY |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

La inmunidad constitucional de los miembros de los Supremos Poderes del Estado es limitada y no implica impunidad legal. No se extiende al resto de los funcionarios públicos. El ordenamiento jurídico prevé la apertura de causas judiciales si las autoridades violan las normas legales. Recientemente se formuló una propuesta para limitar las inmunidades del Presidente y los ministros de gobierno, que no ha sido aprobada.

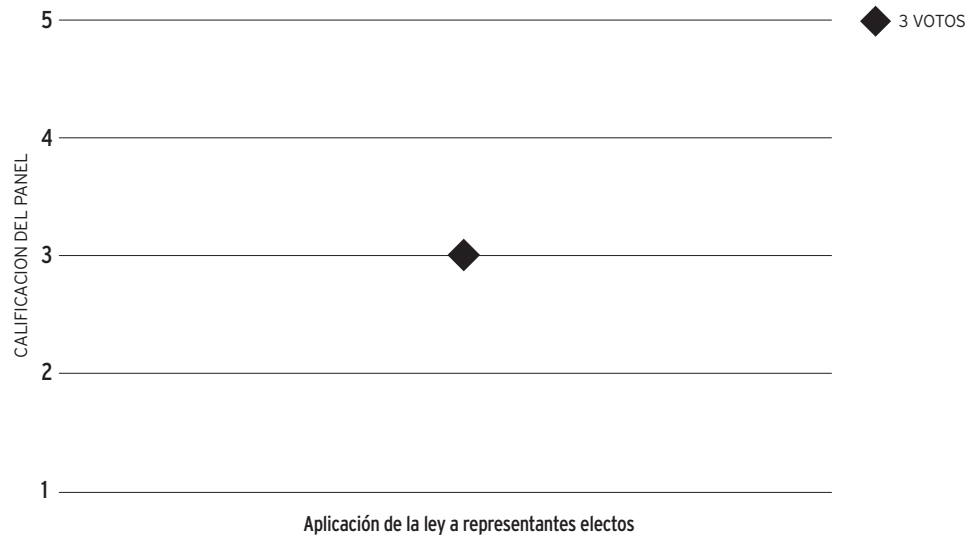
La Asamblea Legislativa tiene la facultad de admitir las acusaciones contra los miembros de los Supremos Poderes, para lo cual requiere dos terceras partes de votos del total del Plenario. En caso afirmativo, debe poner a

los acusados disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. En general, la Corte rechaza las peticiones para levantar inmunidades.

Los jueces y funcionarios judiciales cuentan con sistema de disciplina especial; las causas contra ellos se presentan ante el Tribunal de Inspección Judicial. Sin embargo, sólo una proporción muy pequeña de los denunciados es sancionada de alguna forma.

A pesar de que se han presentado avances concretos en la lucha contra la corrupción, algunos de los casos más importantes de los últimos años no han sido todavía resueltos por los tribunales.

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

L LEGISLACION RELACIONADA

Información de base

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

¿Están los representantes electos y las y los funcionarios públicos sujetos a la ley en la misma medida que los demás ciudadanos, sin protecciones especiales que vayan más allá de lo establecido constitucionalmente?

L La Constitución Política otorga inmunidad a los altos funcionarios de los Supremos Poderes del Estado, es decir, al Presidente de la República, los ministros de Estado, los diputados y los magistrados, pero ésta puede ser levantada por la Asamblea Legislativa con una votación calificada.

En el caso de los diputados la Constitución Política establece que:

- el Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta;
- desde que sea declarado electo hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando

previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el diputado renuncie a ella. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare (artículo 110).

Sobre la posibilidad de demandar al Presidente o los Vicepresidentes de la República, señala:

- “El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal” (artículo 151).
- “La responsabilidad del que ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de gobierno por hechos que no impliquen delito, sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones” (artículo 150).

RA La Asamblea Legislativa tiende a rechazar las

peticiones de levantamiento de inmunidad de altos funcionarios públicos (capítulo 6 y 11). Cuando vota favorablemente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia analiza los casos contra esos funcionarios. En 1998-1999, la Sala conoció en total 43 casos, de los cuales desestimó 38 (88,4%) (Poder Judicial, 1999 y 2000b).

RA Las estadísticas del Poder Judicial para el período 1995-1998 indican que los tribunales condenaron en promedio a 6.358 personas cada año. Sin embargo, no es posible determinar la proporción de estos condenados que correspondió a servidores públicos o representantes electos. En asuntos en los cuales hubo irregularidades y el Estado perdió cuantiosos recursos, no ha habido sentencia o no se logró determinar quiénes eran los responsables. Son los casos del Banco Anglo Costarricense (1994), el Tajo Don Jaime (1997), la Dirección General de Aviación Civil (1998) y el Programa de Compensación Social del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -DESAF- (1998). Ha sido impuesta sentencia en el caso del manejo de las inversiones transitorias del DESAF (1998) y en 2 casos de defraudación con los Certificados de Abono Tributario (CAT).

RECUADRO 4.17

Pronunciamiento de la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional

“Debemos aclarar que hay culpas o culpables a los que se puede ponerle nombre y apellido. Esto sucede con los infractores de la ley, que es preciso castigar sin excusa ni dilación alguna (...) También tienen la culpa los partidos políticos, sean quienes sean, presentes o futuros, que ven a sus miembros asaltar los fondos públicos y utilizan subterfugios para no sancionar, aunque sea moralmente, a sus malos dirigentes. Tienen la culpa también las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, por el desinterés ante los asuntos de interés público”.

FUENTE: COMISIÓN SOBRE CORRUPCIÓN, 1998.

Notas

1 En esta sección se adapta el pensamiento de Guillermo O'Donnell sobre la conexión entre la democracia y el Estado de derecho. Consúltese en particular tres recientes trabajos sobre el tema: O'Donnell, 1997, 1999 y 2000.

2 El autor plantea su posición frente a la controversia sobre la igualdad formal o real entre los ciudadanos que esta Auditoría comparte. Esta puede resumirse como sigue: en un Estado democrático de derecho los derechos "formales" (consagrados en la Constitución Política) son reales, es decir, no son meras ficciones, sino que tienen consecuencias tangibles sobre la vida política, social y económica. En otras palabras, afectan las relaciones de poder existentes en esa sociedad. Reconocer esto no implica afirmar que los ciudadanos son iguales en todo sentido, como evidentemente no lo son. Las desigualdades económicas, sociales y políticas coexisten conflictivamente con la igualdad ciudadana, pero en estas sociedades la igualdad ante la ley tiene consecuencias políticas, sociales y económicas. Por otra parte, esta igualdad da pie a luchas por modificar el acceso a -y la distribución de- los recursos en una sociedad. Como lo muestra un reciente estudio, históricamente los derechos ciudadanos (esencialmente individuales) sólo pudieron ser logrados mediante luchas y conflictos colectivos (Foweraker y Landmann, 2000). En un sentido inverso, es evidente que en un régimen con un Estado democrático poco desarrollado, los derechos ciudadanos pueden ser casi o puramente formales. Por ello, el grado de formalidad/realidad de los derechos ciudadanos es un atributo variable y no una cualidad inherente a toda sociedad democrática.

3 Costa Rica heredó un sistema legal originado el código civil francés, que codificó las reglas generales del Derecho Romano. Originalmente, los códigos costarricenses fueron adaptados de las versiones españolas del código francés, por lo que muchas de las normas legales de Costa Rica son similares a las existentes en otros países cuyos códigos fueron

también inspirados en el Derecho Romano. La principal característica de un sistema codificado es la relevancia que tiene la Ley como fuente del derecho, en contraposición con el sistema de derecho común o consuetudinario anglosajón, que se inspira en la jurisprudencia (sentencias reiteradas) como principal fuente del derecho.

4 En la actualidad la "terna" está compuesta por 6 nombres (en rigor, un sexteto).

5 La ley se aplica a los funcionarios que administran justicia, entendiendo por ellos alcaldes, jueces, jueces superiores y jueces de casación (Chinchilla, 1999).

6 Sus funciones son: determinar los componentes que se califica en cada concurso y realizar la calificación correspondiente; integrar los tribunales examinadores; enviar a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo Superior del Poder Judicial las ternas de elegibles que le soliciten; convocar a concursos y recomendar a la Escuela Judicial la implementación de cursos de capacitación (artículo 73; Asamblea Legislativa, 1993b).

7 Esta disposición constitucional, que excluyó a los miembros de los cuerpos de policía del régimen de Servicio Civil o de cualquier otro régimen de carrera profesional, obedeció a la preocupación de los constituyentes del 48, de evitar, mediante la libre remoción de los miembros de la fuerzas del orden por parte de los niveles políticos superiores, la reinstauración de un cuerpo armado de naturaleza permanente y profesional que emulara el recién desmovilizado ejército (Urcuyo, 1991).

8 Por esa razón, las investigaciones de la Auditoría se centraron en los procesos de nombramiento de las y los efectivos de la Guardia Civil y la Guardia Rural.

9 El origen de esta ley está ligado al asesinato del niño Wagner A. Segura a manos de una unidad policial, acaecido en mayo de 1990. A efectos de investigar los

hechos, la Asamblea Legislativa integró en ese mismo año una comisión especial, que además de rendir los resultados de la investigación redactó un proyecto de ley que permitiera establecer un marco mínimo de regulación para los cuerpos policiales del país.

10 En materia laboral, desde la promulgación del Código de Trabajo, Ley 2, del 27 de agosto de 1943, la demanda puede presentarse verbalmente ante el Secretario del juzgado, quien levanta un acta (artículos 454, 455 y 456.) Esto significa que todos los trabajadores tienen libre acceso a los tribunales de justicia, sin limitaciones fundadas en condiciones personales. Tampoco se distingue entre trabajadores extranjeros o nacionales, ni entre adultos o menores cuando sean autorizados a trabajar, puesto que la definición de "trabajador" no tiene relación alguna con las condiciones personales, sino más bien con el tipo de labor que se desarrolla, el salario percibido, etc. El procedimiento judicial laboral es verbal, y no se exige al trabajador aportar copias; y si no sabe escribir la demanda puede ser presentada por otra persona a su solicitud (artículos 436, 437, 438, 439.)

11 Las denuncias esclarecidas o salidas son aquellas concluidas, con indicios, y que fueron elevadas a causa penal.

12 En 1996 había en el OIJ 687 investigadores, 175 técnicos y 407 administrativos. La sección que contaba con mayor número de investigadores era la de robos con 70; le seguían delitos económicos, con 36, delitos varios, 35 e inspecciones oculares, 33.

13 Para un estudio en mayor profundidad de las atribuciones, desempeño y resoluciones de la Sala Constitucional, véase Proyecto Estado de la Nación, 2000. El presente informe procura no reiterar el análisis, la información y las conclusiones de ese estudio.

14 La escala aplicada en el cuadro 4.11 mide distancias relativas con respecto al promedio. No implica que ese promedio sea "aceptable".

15 Según Pedro Sagués, para la jurisprudencia argentina este principio supone que: "la prolongación indefinida es inconstitucional; y se debe lograr una justicia rápida dentro de lo razonable (...) corresponde también considerar la urgencia particular que una cuestión puede asumir en un expediente concreto", "Sin dilaciones indebidas". La mera prolongación del proceso no afecta de por sí las garantías constitucionales, sino cuando una mayor celeridad es posible dentro del regular trámite legal (Sagués, 1993).

16 La ley 4496, de 1970, considera delito la negativa de permitir el ingreso de personas a asociaciones, centros de diversión, hoteles y centros privados de enseñanza por motivos de discriminación racial.

17 La acción de inconstitucionalidad presentada con motivo de la celebración de la última Asamblea General de CONAI generó la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso 4, artículo 2, de la Ley de creación de CONAI que disponía que eran miembros de la Asamblea General un representante de cada una de las asociaciones "pro-indígenas" debidamente inscritas.

18 El destacado no corresponde al original.

19 La ley establece que, en cargos de decisión, debe nombrarse un "número significativo" de mujeres. La resolución de la Sala Constitucional no profundizó sobre el significado del término "significativo."

20 El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República crea el denominado "Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores", cuya finalidad es "...garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República..." (artículo 11).

21 La Procuraduría General de la República es el representante legal del Estado costarricense y forma parte del Ministerio de Justicia. Interpreta las leyes y dirige los conflictos en la administración pública. El control de legalidad que desempeña la Procuraduría lo realiza mediante la emisión de dictámenes específicos, que son carácter vinculante para quien realiza la consulta, pero no para los demás, aunque estén desarrollando la misma acción (Vinocour, 1999). Puede denunciar ante los jerarcas respectivos de la administración pública la existencia de anomalías en el actuar administrativo, así como participar en causas penales, como parte promotora directa de las mismas. Su función es por ello, más que preventiva, de promoción de la sanción penal o administrativa, quedando vedada la posibilidad de ejercer la defensa de funcionarios que hayan sido acusados por cometer delitos en contra de los intereses públicos (Milano, 1999).

22 Este órgano del Poder Judicial tiene como función "... requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante la realización de los actos necesarios para la promoción y el ejercicio exclusivo y de oficio de la acción penal pública, salvo en las excepciones establecidas en el Código de Procedimientos Penales" (artículo 2).

23 El artículo 368 del nuevo Código Penal español entiende por información privilegiada "toda información de carácter concreto que se tenga exclusivamente por razón de oficio o cargo público y que no haya sido notificada, publicada o divulgada". Este concepto coincide parcialmente con el concepto de información privilegiada que aparece en el artículo 4 de la Ley del Mercado de Valores. En cuanto a la "información reservada", Fontán Balestra señala que es "todo dato o informe cuya comunicación a personas ajenas al ámbito funcional que los posee está prohibida" (Vinocour, 1999).

24 Para el período del 1 de mayo de 2000 al 30 de abril de 2001, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República reportó 393 solicitudes de estudio y denuncias tramitadas. No todas las solicitudes pueden calificarse como "denuncias en sentido estricto", pues incluyen asuntos diversos, por ejemplo, "oficios no clasificados con un contenido informativo sobre gestiones en trámite en alguna institución pública". Una vez emitido un pronunciamiento, la Contraloría informa al denunciante y traslada el caso a las instancias donde corresponda continuar la investigación, "realizar el debido proceso o imponer sanciones" (Azofeifa, 2001).

Formación de leyes

Introducción:

La calidad democrática de la formación de leyes

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática del proceso de formación de leyes que se realiza en Costa Rica? Por calidad democrática del proceso de formación de leyes se entiende el grado en que las leyes, decretos y disposiciones que rigen al país son aprobadas por los representantes políticos de la ciudadanía mediante un proceso respetuoso de las normas constitucionales, “expresivo” de la voluntad popular, abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano (Prats, 1995).

El proceso de formación de leyes es una actividad crucial para el funcionamiento de una democracia. En un Estado democrático de derecho, las leyes están hechas para ser acatadas y sus disposiciones sujetan a todos los habitantes de un país, incluidos quienes ejercen el gobierno (capítulos 3 y 5). Y es también una actividad crucial porque en ella se anudan dos características básicas de la democracia moderna: por una parte, el ejercicio de la representación política¹ (Przeworski, Stokes et al., 1999) y, por otra, el ejercicio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de la minoría (Sartori, 1987).

En una democracia representativa basada en la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como la costarricense, el Poder Legislativo es la rama del Estado en la cual se concentran, aunque no exclusivamente, las actividades propias de la formación de las leyes. El Legislativo es, además, el poder más representativo del Estado, porque agrupa en su seno a diferentes fuerzas políticas. En función de las disposiciones constitucionales y de la representación que le asignó la población, el

Poder Legislativo decide sobre la normativa que rige en el país. Ciertamente, el Poder Ejecutivo tiene algunas facultades legislativas, pero estas se encuentran subordinadas a las del Legislativo. Por su parte, el Poder Judicial ejerce la vigilancia de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Estado y de las disposiciones e intervenciones del Poder Ejecutivo. En este capítulo se dice que existe una “interpenetración” entre los poderes y, por ello, el funcionamiento del Poder Legislativo en el proceso de formación de leyes no puede analizarse de manera aislada de los otros dos poderes (Calderón, 1999; Jiménez, 2000).

En el ejercicio de la representación política dentro del Poder Legislativo, las oportunidades de que los procedimientos técnicos para la deliberación y aprobación de las leyes garanticen representación a las minorías parlamentarias y, en general, a la ciudadanía tienen gran importancia. Estos procedimientos determinan el respeto que, en la práctica, las mayorías guardan a las minorías sociales, políticas o culturales, pues definen las oportunidades que éstas tienen para expresarse y ejercer su capacidad de influencia dentro del proceso legislativo. Además, los procedimientos técnicos para la aprobación de leyes crean, en mayor o menor grado, oportunidades para la participación ciudadana y son, por ello, una herramienta que facilita u obstaculiza la formación de mayorías parlamentarias capaces de representar, a su vez, a mayorías sociales².

Por lo anterior, el proceso de formación de

leyes concentra una parte importante de las energías políticas de un país. Los partidos políticos, los grupos de presión, las clases y organizaciones sociales y, en general, la ciudadanía se entremezclan en una lucha política constante por hacer prevalecer sus valores e intereses en las leyes y decretos que aprueban los poderes del Estado.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaba que el Poder Legislativo, encargado de la formación de leyes, funcione mediante normas democráticas. Es decir, que en sus funciones legislativas a las y los congresistas se les garantice su libertad de expresión y cuenten con apoyo técnico e información para expresar sus opiniones. Se esperaba que los procedimientos para la aprobación de leyes estén abiertos al escrutinio y a la participación de las personas y las organizaciones sociales y políticas, así como a las instituciones públicas responsables de ejercer control legal y administrativo sobre los asuntos públicos.

Por otra parte, las relaciones del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo no comprometerían sus respectivas competencias e independencia constitucional. Esto significa que no existan presiones del Ejecutivo para la elección de los órganos parlamentarios; que el Presidente tenga un mínimo poder para legislar por decreto y sin controles parlamentarios; y que exista una coalición mayoritaria estable y conocida en el Poder Legislativo, que facilite, aunque no garantice, la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de la formación de leyes en el marco de una democracia de alta calidad son las siguientes:

- Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales.
- El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo mantienen relaciones fluidas y diversas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales.
- El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas.

Valoración general

El panel de evaluación constató que la Asamblea Legislativa es el Poder del Estado con atribuciones

RECUADRO 5.1

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones del dominio de formación de leyes fueron desagregadas en 14 preguntas de evaluación y éstas, a su vez, en 21 indicadores que guiaron el proceso de investigación y evaluación de la Auditoría.

De los 21 indicadores, 14 fueron evaluados por el panel de expertos, 2 son indicadores de comprobación y 5 fueron descartados por falta de información o errores en la redacción inicial del indicador.

para modificar las competencias políticas, administrativas o técnicas de las instituciones públicas. La Sala Constitucional ejerce un control de constitucionalidad que fiscaliza el apego de los poderes Legislativo y Ejecutivo a las disposiciones de la Constitución Política. La reciente creación de la Oficina de Iniciativa Popular, en la Asamblea Legislativa, expande las oportunidades de las y los ciudadanos para presentar propuestas tendientes a modificar las competencias de las instituciones públicas. Aunque la aprobación de las leyes está abierta al escrutinio público, la participación ciudadana en ese proceso no está garantizada ni en la normativa, ni por las prácticas de la Asamblea. Con base en esta evidencia, el panel valoró que existe un cumplimiento medio -balance de logros e incumplimientos- en el indicador sobre las oportunidades de participación ciudadana en la formación de leyes. Por ello consideró, además, que en Costa Rica existe poco control ciudadano en el proceso de aprobación de leyes, aunque no hubo acuerdo en la calificación de la gravedad de esta situación.

De acuerdo con el panel evaluador, hay un balance de logros e incumplimientos en la aspiración de que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sean diversas, fluidas y que no comprometan sus respectivas competencias constitucionales. No se encontró evidencia de presiones indebidas del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo en la elección del Directorio Legislativo, hecho que dio lugar a la mejor calificación del panel. Otros indicadores fueron calificados menos favorablemente. Con base en la evidencia, el panel encontró que en las tres últimas administraciones de gobierno han existido mayorías parlamentarias (29 votos) estables y, a lo largo del tiempo, la proporción de iniciativas generadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Legislativa ha sido también estable y un tanto menor que las iniciativas

generadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, el panel reconoció que existe un ciclo electoral en esta materia y que faltan estudios sobre la importancia de las leyes aprobadas o rechazadas. Los evaluadores no lograron consenso en la valoración del indicador sobre la transparencia de las mayorías parlamentarias. Hay evidencia de que en la aprobación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo son frecuentes los incentivos especiales a los diputados de partidos minoritarios. Algunos de estos acuerdos se hacen públicos, pero otros se negocian únicamente dentro del ámbito de las fracciones. Un evaluador señaló que estos incentivos especiales son inevitables y que, en todo caso, lo importante es si violan o no el ordenamiento jurídico, cosa que en su opinión no ocurre.

El panel consideró que el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece garantías para la libertad de expresión de las y los diputados durante el proceso de aprobación de las leyes y la realización de elecciones democráticas del Directorio Legislativo. Se encontró evidencia de una constante participación de los diputados de oposición en las deliberaciones del Plenario. No obstante, el panel consideró que el Directorio Legislativo carece de facultades para sancionar el irrespeto de las y los diputados a la normas del Reglamento Legislativo.

Métodos utilizados

Una investigación temática y dos ponencias especializadas fueron los trabajos que sirvieron de base para el dominio de formación de leyes. Las ponencias especializadas se titulan *El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas* (Rodríguez, 1999) y *El ejercicio del periodismo como expresión de la libertad de expresión* (Vargas, 1999). La investigación temática fue *Rendición de cuentas y representación responsable* (Muñoz, 1999).

Se utilizaron análisis jurídicos relacionados con los temas de la libertad de expresión de los congresistas según el Reglamento de la Asamblea Legislativa (Cerdas, 1999), las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Calderón, 1999 y Jiménez, 1999), el poder del Presidente para gobernar por decreto (Rojas, 1999) y los medios de la ciudadanía para remediar violaciones a sus derechos (Muñoz, 1999a).

Los registros administrativos permitieron determinar los medios de difusión que utiliza la Asamblea Legislativa y la periodicidad de sus publicaciones. El Departamento de Estadísticas de esa misma entidad aportó la información sobre la aprobación de proyectos, por legislatura y según procedencia. En la Sala Constitucional, la Procuraduría

General de la República y la Casa Presidencial se indagó sobre la producción de decretos ejecutivos y cuántos de ellos han sido declarados inconstitucionales.

También se realizó una búsqueda en dos medios de prensa para recabar noticias de la última década relacionadas con el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, elecciones del Directorio Legislativo, coaliciones para la aprobación del Presupuesto Nacional y elecciones de los presidentes municipales.

En las sesiones de grupos focales se recopilaban las opiniones de los participantes sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, su papel de control político y la confianza que tiene la ciudadanía en los diputados. Las discusiones también se refirieron a ciertas instancias de participación en los asuntos públicos.

Se recurrió a la Constitución Política para verificar las potestades de la ciudadanía en la modificación de las competencias de las instituciones públicas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Otras investigaciones que se revisaron para la elaboración del capítulo fueron un estudio sobre el Proceso de Concertación Nacional (Barahona et al, 1999), una investigación sobre las denuncias contra las municipalidades presentadas ante la Defensoría de los Habitantes (León, 1998) y un informe de gestiones legislativas realizado por PROCELEX (Oreamuno, 1999).

El panel de expertos para el tema de formación de leyes estuvo compuesto por tres distinguidos exdiputados de la Asamblea Legislativa, dos de ellos de partidos minoritarios y uno de ellos de un partido mayoritario, quien también ocupó la presidencia del Congreso.

Antecedentes relevantes

Es preciso hacer un llamado de atención sobre la evolución que ha tenido en las últimas décadas el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Las funciones del diputado de antaño estaban enfocadas básicamente hacia la elaboración de las leyes, las cuales eran en su mayoría copias de los códigos de otros países; por ejemplo, el Código Civil fue tomado del Código francés (Muñoz, 1994). Hoy en día, el contexto económico y social obliga a la elaboración de leyes técnicamente más complejas y de mayor calidad. A esto se agrega un mayor control de la constitucionalidad sobre la formación de leyes, a partir de la creación de la Sala Constitucional. Por otra parte, la labor en el Plenario Legislativo no es la única actividad de los diputados. La producción de leyes se mezcla con otras funciones variadas: atención a la clientela

Problemas más importantes relacionados con la formación de leyes, según el grado de descontento y frecuencia, de acuerdo con una encuesta aplicada en la Gran Área Metropolitana (GAM) en diciembre de 1997
(CIFRAS RELATIVAS)

| AFIRMACIÓN | Muy molesto ^{a/} | Muy frecuente ^{b/} |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| La Asamblea Legislativa tiene mucho poder | 68 | 82 |
| Los diputados deben su puesto a los poderosos | 78 | 90 |
| Las leyes no se actualizan | 69 | 70 |
| El Gobierno no cumple con las obligaciones que las leyes le imponen | 80 | 81 |
| La Asamblea Legislativa es muy lenta para aprobar leyes | 82 | 88 |
| Al tico le falta información sobre las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa | 77 | 84 |
| Las partidas específicas son sólo para los amigos de los diputados | 86 | 82 |
| Las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa favorecen a unos pocos | 80 | 82 |
| Los ciudadanos no están representados en la Asamblea Legislativa | 79 | 81 |
| La Asamblea Legislativa obstaculiza proyectos importantes para el país | 77 | 80 |

^{a/} Porcentaje de personas entrevistadas que contestaron que estaban “muy” o “extremadamente” molestas con el problema enunciado en la afirmación.

^{b/} Porcentaje personas entrevistadas que contestaron que el problema enunciado en la afirmación era “muy” o “extremadamente” frecuente.

FUENTE: BORNEMISZA, 1997.

electoral, representación de las comunidades, liderazgo político dentro de los partidos e intermediación con los grupos de presión (Muñoz, 1994).

Otro elemento por considerar es la negativa percepción ciudadana sobre el desempeño de las y los diputados. En la encuesta nacional realizada para la Auditoría, sólo el 28,6% de las personas consideró que la Asamblea trabaja por la comunidad; esta institución se ubicó en el noveno lugar de una lista de 12 instituciones. Sólo el 17% de las y los entrevistados consideró que los partidos

políticos lo hacen (UNIMER R.I, 1999a). En un estudio de opinión sobre las elecciones de 1998, al solicitar recomendaciones para mejorar el sistema electoral, la segunda recomendación más mencionada fue la elección directa de diputados y municipios (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999). En los grupos focales realizados como parte de las investigaciones previas al inicio de la Auditoría, de los tres poderes del Estado, el Legislativo recibió el mayor número de opiniones negativas (cuadro 5.1).

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

La aspiración de que ningún asunto público esté excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de garantías constitucionales, se refiere a dos premisas del funcionamiento de una democracia. La primera es la inexistencia de “dominios reservados” para la formulación, aprobación y ejecución de cualquier política pública bajo el control de grupos que no son electos por la ciudadanía y no están sometidos a la obligación política, legal o administrativa, de rendir cuentas por sus actos, o “poderes guardianes” (Valenzuela, 1992). La segunda premisa es la imposibilidad de abolir, “por vía legal”, los derechos y garantías individuales que la Constitución Política estipula. Esto evita la posibilidad de que ocurran situaciones como los “autogolpes legales” a-la-Fujimori en Perú, o el ascenso legal del partido nazi en Alemania y el fin de la República de Weimar.

La aplicación de las normas democráticas a los asuntos públicos fue analizada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Aprobación de las competencias políticas, judiciales, administrativas y técnicas de las instituciones públicas por medio de reglas democráticas.
- Libre acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, con autoridad para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas.
- Libre acceso ciudadano a medios eficaces y jurídicamente establecidos para remediar violaciones a sus derechos civiles y políticos por parte de esas instituciones públicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.2

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Sala Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución Política en el ordenamiento jurídico. Tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio de las acciones de inconstitucionalidad, el recurso de amparo, incluso contra particulares, y el recurso de hábeas corpus.
- Las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa están sometidas al control de la Sala Constitucional. La jurisprudencia de esta última ha señalado que el contenido de las leyes debe estar conforme con la Constitución, y que la Asamblea Legislativa debe respetar el debido proceso durante el proceso de aprobación.
- Las funciones y competencias de los ministerios de gobierno y de las instituciones autónomas están definidas por medio de legislación específica, excepto en el caso de los ministros “sin cartera”. La Asamblea Legislativa está obligada a consultar con una institución afectada cualquier reforma o normativa que modifique sus funciones y competencias.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



● El funcionamiento de las instituciones del Estado costarricense está sometido al control político y legal del Poder Legislativo (Asamblea Legislativa y sus instituciones auxiliares: la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes). Las herramientas de control político de la Asamblea Legislativa (las interpelaciones y censuras de ministros, el control de las memorias institucionales y las comisiones de investigación) son débiles y poco eficaces.

● La Defensoría de los Habitantes resuelve denuncias de los ciudadanos contra actuaciones de los funcionarios o la administración pública y emite criterios y recomendaciones. Sus resoluciones son generalmente acatadas por las y los funcionarios públicos. También puede actuar de oficio y realizar investigaciones sobre temas de particular importancia para el país.

EVALUACION DEL PANEL

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la aplicación de normas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en 2 de 2 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Libre acceso ciudadano a medios eficaces para remediar violaciones a sus derechos. |
| Asunto peor calificado | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Libre acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

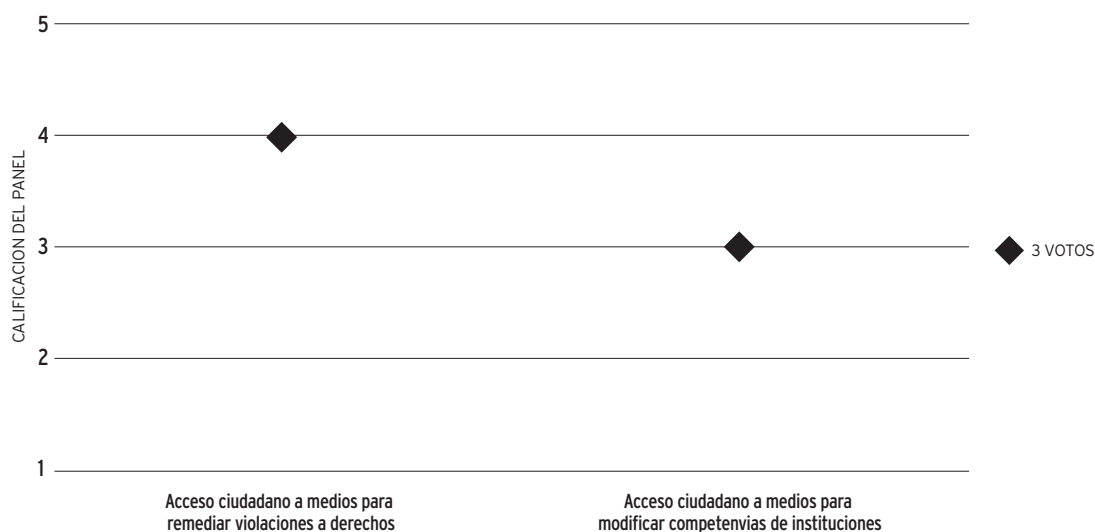
Comentario general

La Asamblea Legislativa es el único poder del Estado con atribuciones para modificar las competencias políticas, administrativas o técnicas de las instituciones públicas. La Sala Constitucional ejerce un control de constitucionalidad que fiscaliza el apego de los poderes Legislativo y Ejecutivo a las disposiciones de la Constitución Política. La reciente creación de la Oficina de Iniciativa Popular, en la Asamblea Legislativa, expande las oportunidades de las y los ciudadanos para presentar

propuestas tendientes a modificar las competencias de las instituciones públicas. Sin embargo, la ciudadanía utiliza poco este mecanismo.

La ciudadanía tiene acceso, desde cualquier parte del país y en cualquier momento, a instituciones encargadas de defender los derechos civiles y políticos. No hay evidencias de que los denunciantes reciban amenazas a su integridad o su patrimonio. El panel advirtió que no evaluó la eficacia o prontitud de la respuesta de las instituciones encargadas, sino únicamente el acceso de las personas a ellas.

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.4

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Empleo de medios democráticos para la aprobación de las competencias institucionales. |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Se emplean medios democráticos para la aprobación de todas las competencias políticas, judiciales, administrativas y técnicas de las instituciones públicas?

L El artículo 11 de la Constitución Política señala: “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.” El artículo 105 dice: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Tal potestad no podrá ser renunciada, ni sujeta a limitaciones mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios del Derecho Internacional”. Por último, el artículo 10 estipula: “Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...) Le corres-

ponderá, además: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones (...) b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley”. El proceso de formación de las leyes está específicamente regulado en el Capítulo III, “Formación de Leyes”, del Título IX, “El Poder Legislativo” de la Constitución Política.

AJ La división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo establecida por la Constitución Política es, más que una separación, una interdependencia. Pese a que la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa influencia la relación entre ambos poderes, la independencia de la Asamblea Legislativa frente al Poder Ejecutivo se garantiza jurídicamente por la imposibilidad que tiene este último para disolverla, la inmunidad de que gozan los diputados que la componen y la libertad con que cuenta para aprobar leyes. En Costa Rica los diputados tienen seguridad y estabilidad, ya que son electos por el pueblo por un término fijo y determinado. Esta estabilidad obedece al hecho de

| | |
|-----------|----------------------------|
| L | LEGISLACION RELACIONADA |
| PE | PONENCIA ESPECIALIZADA |
| AJ | ANALISIS JURIDICO |

RECUADRO 5.2

Los conflictos de competencia entre los órganos del Estado

PE Los actos políticos identificados en la relación entre los poderes del Estado confirman que la división orgánica de funciones, más que una separación radical, es una clara interrelación, sin que por ello se sustituyan las funciones propias de cada poder u órgano fundamental del Estado. En ocasiones, entre otros ejemplos, el Ejecutivo realiza actos judiciales, como sucede con el indulto; o el Judicial actos del Ejecutivo, cuando dicta su reglamentación interna o hace ejecutar sus sentencias; o el Legislativo realiza actos de cierta configuración judicial, con la formación de comisiones especiales de investigación.

La relación entre los poderes puede dar lugar al surgimiento de conflictos de competencia, no sólo entre los clásicos tres poderes del Estado, sino también entre éstos y otros órganos estatales (por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes, las municipalidades, la Contraloría General de la República), o incluso entre departamentos de la misma entidad, o entre instituciones descentralizadas. Los conflictos de competencia pueden ser de dos tipos, según sean de carácter positivo o negativo. El conflicto es positivo cuando dos o más órganos administrativos creen ostentar la potestad para resolver un mismo asunto y, a la inversa, es negativo cuando dos o más órganos se declaran incompetentes.

La resolución de los conflictos de competencia a nivel administrativo es potestad del Presidente de la República, bajo el entendido de que él es el máximo jerarca de la Administración Central y los entes descentralizados, o respecto de los entes descentralizados institucionalmente considerados, no así en relación con los entes territoriales o municipales.

Los conflictos interorgánicos dentro de un mismo ministerio son resueltos por el respectivo ministro. En una entidad descentralizada son dirimidos por el superior jerárquico, es decir, su junta directiva.

La Constitución Política en su artículo 10 otorga a la Sala Constitucional la potestad para “dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones”, pero también tiene competencia sobre la Caja Costarricense de Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia, la Universidad de Costa Rica, otras instituciones de enseñanza superior universitaria del Estado y las municipalidades.

FUENTE: EXTRACTOS TOMADOS DE JIMÉNEZ, 2000.

que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben su autoridad al pueblo, que en forma libre los facultan para que la ejerzan en nombre suyo; por ello, por deberle su autoridad a la ciudadanía, y no el uno al otro, es que en Costa Rica no es posible que se disuelvan mutuamente (Calderón, 1999). Debe recordarse que existe un control recíproco entre ellos, pues la Asamblea Legislativa puede conocer y aprobar mociones de censura interpuestas contra los ministros de Estado, así como interpelarlos; puede conocer también, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República o los Vicepresidentes, correspondiéndole además declarar si hay lugar para la formación de causa penal contra ellos. El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene la facultad de vetar una ley aprobada por la Asamblea Legislativa por razones de oportunidad y por razones de inconstitucionalidad. En este último caso, si la Asamblea no acepta el veto, lo mandará a la Sala Constitucional, que será la que decida en último término (Calderón, 1999).

PE Salvo por las instituciones señaladas en la Constitución Política (por ejemplo, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones), la creación y liquidación de instituciones públicas y la definición o modificación de sus funciones y competencias es aprobada exclusivamente por la Asamblea Legislativa. Una vez aprobada la ley respectiva, los reglamentos que rigen estas entidades son elaborados y aprobados por el Poder Ejecutivo, según lo estipulado en la ley. No puede modificarse por vía reglamentaria las competencias institucionales aprobadas en la Asamblea Legislativa. Los procedimientos de aprobación de las competencias de las instituciones públicas son los mismos que los de cualquier ley, de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa (diagrama 5.1).

Algunos mecanismos que pueden agilizar la tramitación de las leyes son las comisiones con potestad plena, la dispensa de trámite y la llamada “vía rápida”. Las comisiones con potestad plena funcionan como “miniplenarios”; sus dictámenes se convierten en leyes de la República sin tener que votarse en el Plenario. La dispensa de trámite puede ser usada en cualquier etapa del proceso, por ejemplo, dispensa de lectura, dispensa de discusión en comisión, dispensa de publicación. La “vía rápida” establece plazos determinados para la votación de proyectos, tanto en las comisiones como en el Plenario (véase tercera aspiración en este mismo capítulo). En los tres casos se requiere la aprobación del Plenario para utilizar estos mecanismos

RECUADRO 5.3

Quando una mayoría parlamentaria no coincide con una mayoría social...

No toda mayoría parlamentaria representa a una mayoría ciudadana. En ocasiones, esta falta de correspondencia entre ambos tipos de mayoría puede no provocar mayores reacciones debido, entre otras circunstancias, a la poca importancia con que un asunto es percibido, o a la especialización de una materia difícil de comprender para las personas. Sin embargo, en otras ocasiones, la falta de correspondencia entre una mayoría social y una mayoría parlamentaria puede provocar un intenso conflicto, como ocurrió en el caso del llamado “Combo ICE” (véase capítulo 11 para una referencia más detallada sobre el tema).

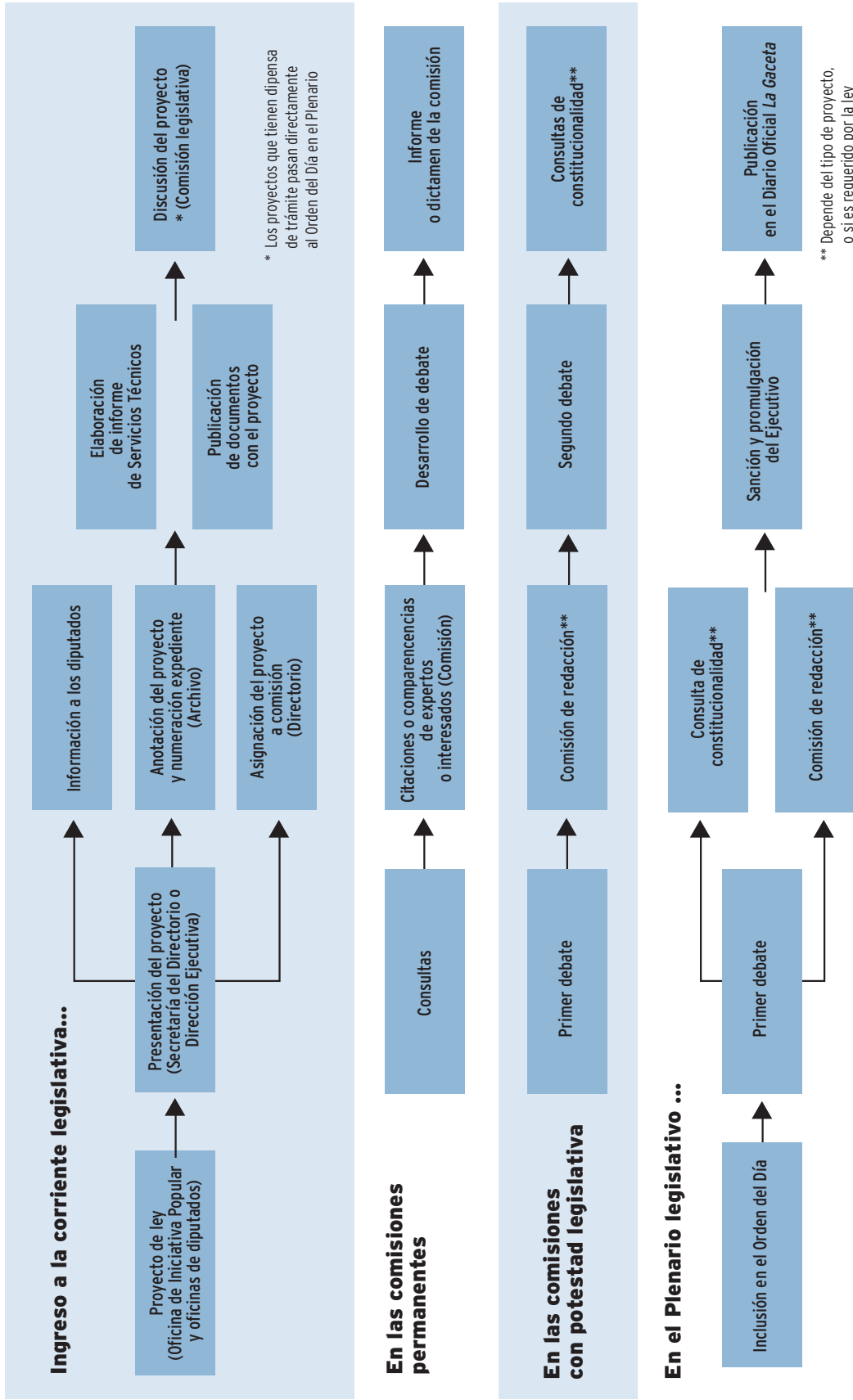
En marzo de 2000, la Asamblea Legislativa aprobó por una mayoría calificada de 45 votos la Ley de Modernización y Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Ello significó una “ultramayoría” parlamentaria, pues el 78,9% de los diputados votó afirmativamente el proyecto. No obstante, las encuestas de opinión pública realizadas durante y después del conflicto revelaron que la mayoría de las personas estaba en contra de esta ley y en favor de las protestas que se sucedieron por más de 15 días.

y hay un conjunto de temas excluidos de estos procedimientos (impuestos, presupuesto, entre otros).

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos capaces de modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas?

PE La aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa incluye etapas abiertas a la participación ciudadana. Ellas incluyen el lobby, la asistencia a sesiones de las comisiones legislativas o a las sesiones del Plenario, la comparecencia en las comisiones legislativas, e incluso la presentación de mociones y proyectos de ley, a través de la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999. Estas oportunidades de participación ciudadana se examinan con detalle en la tercera aspiración del presente capítulo. La normativa del Parlamento no establece como requisito para la aprobación de leyes la consulta ciudadana, excepto en el caso que se comenta a continuación.

L De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa debe convocar



a las autoridades de la institución involucrada, para escuchar su opinión durante el proceso de discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma.

AJ La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo no parlamentario para la modificación de las competencias políticas, administrativas o técnicas de una institución pública, establecidas por una ley o un decreto. En efecto, mediante una acción de inconstitucionalidad una persona puede solicitar a la Sala Constitucional su decisión final y vinculante acerca de la armonía o no entre una norma, y excepcionalmente acerca de un acto jurídico sujeto al derecho público, y el texto constitucional, siempre y cuando esa norma deba ser aplicada al ciudadano que se queja y que el resultado de la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley 7128). Mediante una acción de este tipo puede anularse leyes, tratados y hasta reformas constitucionales y es, por lo tanto “una intervención en la función del Parlamento.” Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, pero se requiere la existencia de un juicio pendiente de resolver y la firma de un abogado, aunque cuando se trata de la protección de intereses difusos no se necesita que exista un juicio pendiente. Tampoco tienen que cumplir con este requisito el Contralor General, el Procurador General, el Fiscal General y el Defensor de los Habitantes (Proyecto Estado de la Nación, 2000. Puede consultarse más información sobre la Sala Constitucional en el capítulo 4 y sobre la Defensoría de los Habitantes, en los capítulos 7 y 11). Cuando la Sala declara con lugar una acción de inconstitucionalidad, se anula la ley o los artículos de la ley impugnados y desaparecen del sistema legal. Durante la década de 1990 la Sala Constitucional recibió 2.691 acciones de inconstitucionalidad, el 13,5%, de las cuales fueron declaradas con lugar (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos para remediar violaciones a sus derechos civiles y políticos por parte de instituciones públicas?

En Costa Rica las personas tienen diversos medios para remediar violaciones a sus derechos por parte de las instituciones o los funcionarios: la Sala Constitucional³, por medio del recurso de amparo; la Defensoría de los Habitantes, cuya función principal es la defensa de las personas frente a las instituciones públicas; en campos más

RECUADRO 5.4

Valoración del panel



El panel de evaluadores asignó una calificación media (balance de logros e incumplimientos) al desempeño del indicador sobre el libre acceso ciudadano a instancias jurídicamente establecidas para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas. Ciertamente cualquier persona puede observar las deliberaciones de las comisiones y el Plenario legislativo, y la creación de la Oficina de Iniciativa Popular es una nueva instancia para que las y los ciudadanos propongan modificaciones a las competencias institucionales. Sin embargo, esta oficina “es de creación muy reciente, poco conocida, con potestades limitadas, de acceso medianamente fácil, pero que finalmente conduce a su baja utilización por parte de los ciudadanos”. Es “un paliativo muy débil, aunque útil y conveniente”. Un evaluador comentó que en Costa Rica los medios formales son de acceso individual y no hay “medios colectivos para expresar la voluntad de las mayorías en la modificación de las competencias institucionales, tales como la iniciativa popular y el referendo”.

específicos las personas también pueden presentar reclamos contra actuaciones de funcionarios o entidades públicas en las Contralorías de Servicio (en aquellas instituciones que cuentan con una), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia (capítulo 7).

PE En el ámbito de la formación de leyes, el control constitucional de la Sala cuarta se extiende a todos los actos del Parlamento, aunque no tengan el carácter de ley. La Sala garantiza la supremacía constitucional; tiene a su cargo la tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio del amparo, incluso contra particulares, y el hábeas corpus (Piza, 1995)⁴. Esta instancia ha declarado leyes inconstitucionales, no tanto por su contenido, el cual puede estar conforme con el Derecho de la Constitución, sino porque en su elaboración no se han respetado los procedimientos establecidos. Por ejemplo, puso freno a las llamadas “normas atípicas” del presupuesto del Gobierno Central, mediante las cuales los diputados legislaban sobre materia común, valiéndose del trámite privilegiado de que goza la aprobación de los presupuestos de la República; también declaró inconstitucional la Ley de Inquilinato, después de un largo

trámite en la Asamblea Legislativa, por considerar que se violó el procedimiento reglamentario (Rodríguez, 1999).

OI La Defensoría de los Habitantes tiene por encargo atender las denuncias de la ciudadanía contra las acciones de la administración pública. La Defensoría puede actuar de oficio, seleccionando temáticas que lesionan los derechos de la población en general, o bien en casos específicos, ante una denuncia interpuesta. Las denuncias pueden ser presentadas personalmente, a través de cartas, fax o teléfono. Para el caso de denuncias contra entidades públicas, más del 90% se realiza por medios escritos (carta o fax) (Defensoría de los Habitantes de la República, 1997). Se reciben quejas confidenciales, pero no anónimas, en las cuales se maneja a discreción el nombre del denunciante (León, 1998).

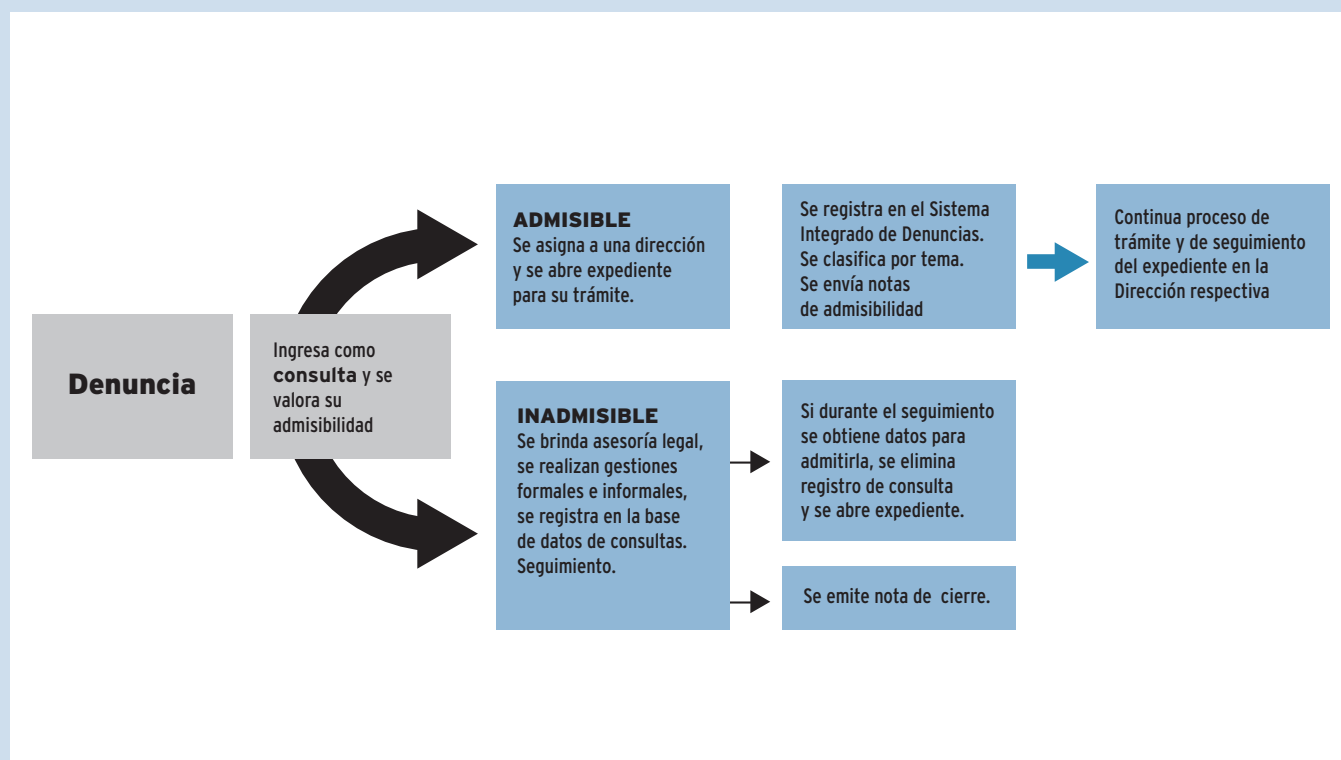
GF Las Contralorías de Servicio fueron creadas en la administración Calderón Fournier, mediante un decreto ejecutivo. Su mayor desarrollo lo adquirieron a partir de una nueva modificación, que se realizó mediante el decreto 26025, del 7 de mayo de 1997, del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). En 1999 este ministerio registraba la existencia 78 Contralorías de Servicio. La Auditoría realizó un grupo focal con encargados de atender estas oficinas. En esta actividad, las y los participantes insistieron en que las Contralorías fueron conceptualizadas como una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública, no como un mecanismo de participación popular o de control. Aunque para el ciudadano son una “oficina de quejas”, para la respectiva institución tienen un propósito más amplio, que es lograr una enseñanza mediante la cual se pueda corregir problemas o fallas del sistema. Se resaltó la importancia de que

OI OTRAS INVESTIGACIONES

GF GRUPO FOCAL

DIAGRAMA 5.2

Trámite de las denuncias en la Defensoría de los Habitantes



FUENTE: LEÓN, 1998, CON BASE EN ENTREVISTAS Y DOCUMENTOS INTERNOS DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.

el funcionario, el jerarca y la institución comprendan que las Contralorías no son “policías”, ni “los sapos de la organización”, sino facilitadores dirigidos a lograr una visión de conjunto de la institución, que permita introducir los cambios necesarios para mejorar todo el sistema institucional. Por lo tanto, para efectos internos, es una oficina para el mejoramiento institucional (UNIMER R.I., 1999a).

RECUADRO 5.5

Valoración del panel



El panel de evaluadores coincidió en señalar que en Costa Rica existe libre acceso de las y los ciudadanos a los medios para remediar violaciones a sus derecho y que las barreras a este acceso no son “determinantes”. Sin embargo, dos de ellos anotaron la importancia de estudiar no sólo el acceso, sino también la eficacia en la protección de los derechos, pues la red institucional encargada de ello debe “ampliarse y acercarse al ciudadano y el papel del Parlamento debe reformarse para hacerlo más útil en la protección de derechos”. Aunque este asunto no fue evaluado por el panel, sus miembros sugirieron estudiarlo (el tema de la eficacia es evaluado en el capítulo 4). Otro evaluador apuntó que “no siempre la gente conoce su existencia o acude a ellos” (el tema del conocimiento cívico es evaluado en el capítulo 12).

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

La noción de relaciones “fluidas y diversas” entre los poderes Legislativo y Ejecutivo requiere una precisión inicial. Por ello se entiende que, dentro de un régimen presidencialista como el costarricense (capítulo 3), ambos poderes mantienen un conjunto estable de interacciones que permite al partido en el gobierno formar una mayoría parlamentaria estable, capaz de impulsar las prioridades legislativas del Poder Ejecutivo. Ello no significa que el Legislativo apruebe todas las iniciativas del Ejecutivo, pero sí que el Legislativo apruebe una proporción significativa, si no la mayoría, de sus iniciativas de ley.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo fueron analizadas por la Auditoría por medio de 4 factores:

- Elección del Directorio de la Asamblea Legislativa sin presiones indebidas del Poder Ejecutivo.
- Existencia de una coalición mayoritaria en la Asamblea, con una composición clara, estable y conocida, que incluye al partido del Presidente de la República.
- Función facilitadora de la mayoría legislativa para la aprobación de las iniciativas de ley promovidas por el Poder Ejecutivo.
- Imposibilidad del Presidente de la República para gobernar por medio de decreto.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.5

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El principio de la irrevocabilidad recíproca, entre otras normas, garantiza la independencia entre los Poderes del Estado.
- La potestad de legislar de la Asamblea Legislativa tiene como límite la Constitución Política y ciertos procedimientos establecidos que deben seguirse para la aprobación de leyes. El Poder Ejecutivo tiene potestad reglamentaria, mediante la emisión de normas generales que deben estar subordinadas con respecto a la ley, y tiene límites definidos de los ámbitos que puede reglamentar.
- Entre 1953 y 1986 (excepto en 1958 y 1966), el partido que ganaba las elecciones presidenciales alcanzaba la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. En los procesos electorales de 1994 y 1998, el partido de gobierno no obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea.

CONTINUA ►

CUADRO 5.5

▶ CONTINUA



- Durante las cuatro legislaturas del período 1990-1994, la fracción del partido de gobierno mantuvo una alianza estable con un mismo partido minoritario para la elección del Directorio Legislativo. Durante las cuatro legislaturas del período 1994-1998, el partido de gobierno mantuvo una alianza estable con dos partidos minoritarios para la elección del Directorio.
- Durante las administraciones 1990-1994 y 1994-1998, en tres ocasiones salieron a la luz pública ofrecimientos del partido oficialista hacia los partidos minoritarios, a cambio de los votos para el Directorio Legislativo.
- Durante el período 1990-2000 la proporción de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que fueron iniciativa del Poder Ejecutivo se mantuvo estable. Por lo general, entre el 40% y el 50% de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa son iniciativa del Poder Ejecutivo.
- Durante la década de los noventa, el Poder Ejecutivo firmó 6.239 decretos que contienen normativa de carácter general, sin tomar en cuenta los decretos que se refieren a actos individuales, como expropiaciones, nombramientos de funcionarios públicos, integración de juntas directivas, declaratorias de asueto, etc. De estos, la Sala Constitucional declaró inconstitucionales, total o parcialmente, 138 decretos.

CUADRO 5.6

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- La última interpelación de un ministro por la Asamblea Legislativa fue la realizada en 1984, con el Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Monge Alvarez (1982-1986). Todos los demás ministros han acudido al Plenario por su propia voluntad.
- En la década de los ochenta, el Poder Ejecutivo emitió más de 10.000 decretos. A partir de 1989, la creación de la Sala Constitucional hizo que este número disminuyera sustancialmente.

EVALUACION DEL PANEL

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el establecimiento de relaciones diversas y fluidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin que se comprometan sus respectivas competencias constitucionales. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Inexistencia de presiones indebidas en la escogencia del Directorio Legislativo. |
| Asunto peor calificado | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Existencia de una clara y estable mayoría parlamentaria. |
| Asunto sin acuerdo | ■ Transparencia de la mayoría parlamentaria. |

Comentario general

El Poder Ejecutivo participa en las negociaciones para lograr un Directorio Legislativo compuesto por diputados del partido en el gobierno. No existen evidencias de coacción, ni amenazas a la integridad de los diputados por parte del Poder Ejecutivo, relacionadas con la elección del Directorio de la Asamblea Legislativa.

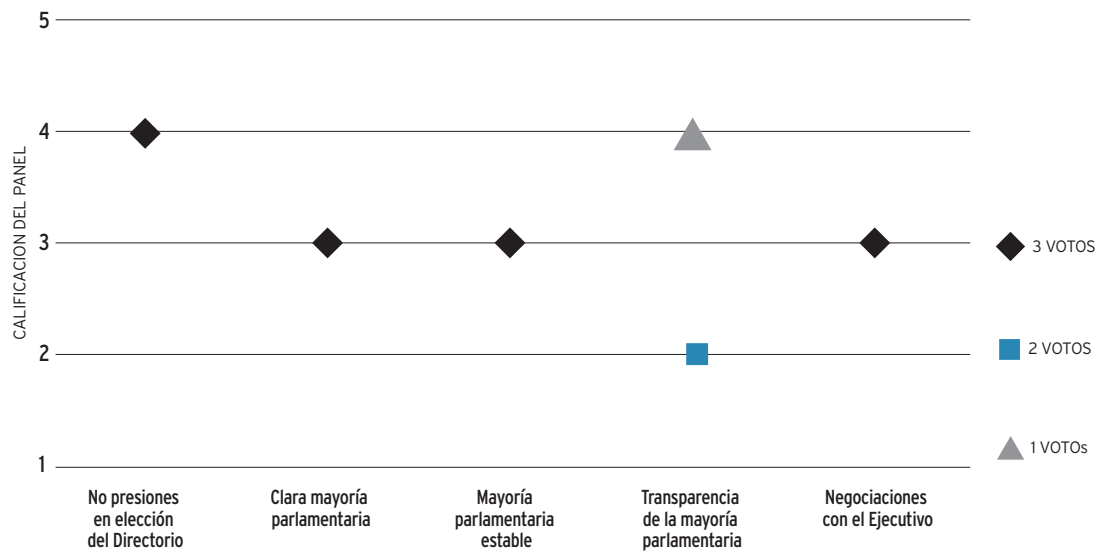
Es una práctica habitual que el partido de gobierno se alíe con otros partidos para aprobar nuevas leyes. Sin embargo, en los últimos años no han existido mayorías parlamentarias claras y estables. Las coaliciones mayoritarias están basadas en acuerdos puntuales y para la aprobación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo son frecuentes los incentivos especiales a los diputados de partidos minoritarios.

El panel no logró consenso sobre el indicador acerca

de la transparencia de la mayoría parlamentaria. La mayoría de los evaluadores consideró que se incumple en general con esta aspiración. Las agendas que se negocian entre las fracciones parlamentarias para formar alianzas no son de conocimiento público. Una minoría estimó que, en general, se cumple con la aspiración de transparencia en la formación de alianzas parlamentarias. Los principales acuerdos políticos que se han realizado para la aprobación de paquetes de leyes han sido de conocimiento público y ampliamente discutidos.

El Poder Ejecutivo negocia constantemente con la Asamblea para la tramitación de leyes. En promedio, el Ejecutivo tiene tasas significativas de aprobación de sus iniciativas de ley. No obstante, la aprobación de nuevas leyes es más difícil conforme se acercan los procesos electorales. Los proyectos que son prioridad para el Ejecutivo generalmente enfrentan mayor oposición.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.8

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| ✓ | Existencia de facultad del Presidente para gobernar por decreto |
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

INDICADORES DESCARTADOS

| Indicador descartado | Razón |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Negociación periódica con el Ejecutivo | No fue estudiado |
| Uso del Ejecutivo de su facultad para gobernar por decreto | No se aplica en Costa Rica |
| Existencia de facultad legislativa para enmendar o rechazar decretos ejecutivos | No se aplica en Costa Rica |
| Existencia de requisito parlamentario previo a vigencia de decreto ejecutivo | No se aplica en Costa Rica |

Información de base

¿Es elegido el directorio de la Asamblea Legislativa sin presiones indebidas del Poder Ejecutivo?

Para resultar electo en un puesto en el Directorio de la Asamblea Legislativa, un diputado requiere una mayoría simple (29 de los 57 votos del Plenario).

RA En una revisión de noticias publicadas en medios de prensa escrita durante la semana siguiente a la realización de las elecciones del Directorio Legislativo, durante el período 1994-1998, no se encontró ninguna denuncia pública por parte de algún diputado por presiones indebidas del Poder Ejecutivo, es decir, amenazas que afectaran su integridad o su patrimonio, o los de otro diputado, con el fin de influenciar su voto en esas elecciones (López, 2000).

PE De acuerdo con un estudio efectuado para la Auditoría, es una práctica habitual que el Poder Ejecutivo procure influir sobre las elecciones al Directorio Legislativo, para que el candidato a la Presidencia de la Asamblea Legislativa del partido en el gobierno cuente con el visto bueno y el beneplácito del Presidente de la República y logre

obtener los votos necesarios para ser electo. En ocasiones interviene el propio Presidente de la República, aunque generalmente esta labor la realiza el Ministro de la Presidencia, especialmente en el momento de la selección de los aspirantes al Directorio Legislativo (Rodríguez, 1999). En los partidos de oposición, es habitual que los líderes del partido político correspondiente, dentro o fuera del Congreso, procuren fijar una “línea de partido” para las y los miembros de su fracción parlamentaria (Rodríguez, 1999). Aunque estas prácticas pueden limitar las opciones de los legisladores integrantes de la fracción, son acciones tendientes a asegurar una disciplina partidaria, sin violar las garantías y libertades constitucionales.

PE Durante el período 1970-2000 sólo en una ocasión perdió el candidato que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y del partido mayoritario (o la minoría más grande) dentro del Congreso (3,3% de las elecciones celebradas). Esto ocurrió en 1985, durante el llamado “mayo negro”, cuando un grupo de diputados del Partido Liberación Nacional se unió con los diputados del principal partido opositor (Partido Unidad Social Cristiana) y eligieron como Presidente de la Asamblea

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

Legislativa a un diputado liberacionista, que ven- ció a una candidata que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y los principales líderes del parti- do en el Gobierno (Carey, 1996). Cuando el parti- do en el Gobierno ha tenido mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, la conformación del Di- rectorio se ha llevado a cabo mediante elecciones de trámite (excepto en el caso del “mayo negro”), en las cuales se ha ratificado en el Plenario la pro- puesta de integración del Directorio aprobada en la reunión de la fracción del partido oficialista. Durante el período 1953-2000, un partido tuvo mayoría parlamentaria absoluta (29 o más votos) en 29 de las 43 legislaturas (1953-1958, 1962- 1974, 1982-1994), es decir, durante el 61,7% del tiempo.

PE Aun tomando en cuenta el “mayo negro”, el directorio de la Asamblea Legislativa siempre está integrado en su totalidad por diputados del parti- do de gobierno. Ya sea porque estos tienen la ma- yoría parlamentaria necesaria para elegir al Direc- torio, o porque negocian con los otros partidos para obtener los votos suficientes. En estas nego- ciaciones con los diputados de los partidos mino- ritarios interviene generalmente el Poder Ejecuti- vo, con el ofrecimiento de ciertas actividades para la zona geográfica que representa el partido aliado (cuadro 5.12, más adelante). Sin embargo, no se puede establecer un vínculo directo entre negocia- ciones y la existencia de presiones o amenazas del Ejecutivo a los diputados para que voten de cierta manera en la elección del Directorio.

PE Desde el punto de vista legal, a todos los dipu- tados les asiste el derecho de proponer libremen- te su nombre para que sea considerado al momen- to de elegir cualquier puesto de elección de los órganos de dirección, y tienen libertad absoluta

para votar por sí mismos o por los legisladores que consideren más aptos para ocupar dichos puestos (Rodríguez, 1999).

¿Existe en la Asamblea Legislativa una mayoría parla- mentaria con una composición clara, estable, conocida, que incluye al partido del Presidente de la República?

OI Durante el período 1953-2000, el partido po- lítico cuyo candidato resultó electo en el cargo de Presidente de la República controló la Asamblea Legislativa durante 39 de los 47 años (83,0% del tiempo). Se entiende que existe control sobre la Asamblea Legislativa cuando el partido en el go- bierno tiene mayoría parlamentaria (61,7% del tiempo) o una primera minoría cuyo tamaño está cerca del número de escaños requeridos para ser mayoría (27 ó 28 curules), o cuasimayoría, por lo que la formación de una mayoría parlamentaria es una tarea relativamente sencilla (34,0% del tiem- po). Sólo en una ocasión el partido en el gobier- no ha estado en minoría, hecho ocurrido durante la administración Echandi Jiménez (1958-1962) (Hernández, 2000).

OI Durante el período 1953-2002, sólo en una ocasión el partido en el gobierno perdió sistemá- ticamente el apoyo de su fracción parlamentaria para la aprobación de proyectos de ley de su inter- és (8,5% del tiempo). Ello ocurrió durante la ad- ministración Carazo Odio (1978-1982) y, como respuesta, el Poder Ejecutivo recurrió a la emisión de decretos ejecutivos que fueron posteriormente declarados inconstitucionales por la Corte Supre- ma de Justicia (véase más adelante).

OI No existen estudios sistemáticos sobre la evo- lución de la disciplina partidaria en la Asamblea Legislativa, es decir, el grado en que las y los diputados

RECUADRO 5.6

Valoración del panel

Los evaluadores indicaron que en las elecciones del Directorio Legislativo es una práctica común que el Poder Ejecutivo realice acciones para influir en el resultado. Para ello, procura asegurar la disciplina de la frac- ción parlamentaria de su partido (a los diputados “díscos- los” se les presiona y se les ofrece partidas específicas); si carece de mayoría legislativa, ofrece incentivos especiales a los diputados de ciertos partidos minoritarios (partidas específicas, trámite de proyectos de ley). Esto ocurre “bajo

la mesa” y con poca publicidad sobre los asuntos nego- ciados. Sin embargo, el panel consideró que el punto en cuestión era evaluar si ello constituía o no una “presión indebida” por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido, concluyó que se trata de presiones políticas que, más allá de si son deseables o no, constituyen una práctica política usual que no amenazan la integridad, dignidad personal o el patrimonio de las y los diputados.



Evolución del control de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. 1953-2002

| Período | Curules del partido con mayor representación parlamentaria | Tipo de situación en el Plenario para el Poder Ejecutivo | Partido con mayor representación parlamentaria |
|-----------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1953-1958 | 30 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1958-1962 | 20 | Minoría | Partido de oposición |
| 1962-1966 | 29 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1966-1970 | 29 | Minoría | Partido de oposición |
| 1970-1974 | 32 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1974-1978 | 27 | Cuasimayoría | Partido de gobierno |
| 1978-1982 | 27 | Cuasimayoría | Partido de gobierno ^{a/} |
| 1982-1986 | 33 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1986-1990 | 29 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1990-1994 | 29 | Mayoría | Partido de gobierno |
| 1994-1998 | 28 | Cuasimayoría | Partido de gobierno |
| 1998-2002 | 27 | Cuasimayoría | Partido de gobierno |

Mayoría: 29 votos o más; cuasimayoría: el partido en el gobierno tiene el mayor número de escaños y está cerca del número de votos para obtener la mayoría, es decir, el partido en el gobierno tiene 27 ó 28 votos; minoría: el partido en el gobierno es la primera minoría.

a/ En el período 1978-1982, el Poder Ejecutivo no pudo mantener el apoyo de su fracción parlamentaria. En las legislaturas de 1980-1981 y 1981-1982 hubo un Directorio compartido (Cerdas, 2001).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE HERNÁNDEZ, 2000.

de un partido político votan sobre un asunto siguiendo la línea establecida por la fracción parlamentaria. El principal obstáculo para ello es la forma en que usualmente votan los diputados en Costa Rica (Carey, 1996). De acuerdo con el artículo 99 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, existen tres clases de votación: ordinaria, nominal y secreta. En la votación ordinaria (la que según el artículo 101 es la que “comúnmente se usará en la Asamblea Legislativa”), los diputados expresan su voto afirmativo poniéndose de pie y el negativo, permaneciendo sentados. El Directorio registra el número de votos pero no cómo votó cada diputado, por lo que, a menos que un observador esté presente, no puede saberse con certeza cómo vota un diputado. Para que un asunto sea votado mediante una votación nominal, el Plenario tiene que aprobarlo así por mayoría absoluta de los presentes (Asamblea Legislativa, 1998). Con base en una recopilación selectiva de votaciones ocurridas en la Asamblea durante el período de 1984 a 1992, un estudio concluye que los partidos en el Congreso tienden a exhibir divisiones internas y falta de cohesión sin que, por lo general,

los diputados enfrenten sanciones formales de su partido, con excepción de dos asuntos: la aprobación del presupuesto del Gobierno Central y la elección del Directorio Legislativo (Carey, 1996).

RA Una revisión de las publicaciones en dos medios de comunicación colectiva, sobre las votaciones para el Directorio Legislativo durante el período 1990-1999, permitió identificar los incentivos ofrecidos por la fracción del partido del gobierno a partidos minoritarios para lograr el control de ese órgano. Durante las cuatro legislaturas del período 1990-1994, la fracción del partido de gobierno mantuvo una alianza estable con un mismo partido minoritario para la elección del Directorio. Durante las cuatro legislaturas del período 1994-1998, el partido de gobierno mantuvo una alianza estable en el mismo sentido con dos partidos minoritarios (cuadro 5.11). Solamente en 3 de las 10 ocasiones examinadas (30%) salieron a la luz pública los ofrecimientos del partido oficialista hacia los partidos minoritarios, a cambio de los votos para el Directorio Legislativo (López, 2000).

Asamblea Legislativa: alianzas entre partidos para la elección del Directorio Legislativo, 1990-1999

| Año | Partido en el gobierno | Diputados PLN | Diputados PUSC | Aliado 1 ^{a/} | Ofrecimiento | Aliado 2 ^{a/} | Ofrecimiento | Votos obtenidos |
|------|------------------------|---------------|----------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 1990 | PUSC | 25 | 29 | PUAC | | PUGEN | | 31 |
| 1991 | PUSC | 25 | 29 | PUAC | | PUGEN | | 31 |
| 1992 | PUSC | 25 | 29 | PUAC | | | | 29 |
| 1993 | PUSC | 25 | 29 | PUAC | | | | |
| 1994 | PLN | 28 | 25 | PUAC | Acueducto para Cartago, equipar el Hospital Max Peralta, reconstruir el Hospital William Allen de Turrialba | | | 29 |
| 1995 | PLN | 28 | 25 | PUAC | 5000 millones de colones para acueducto del Valle de El Guarco, 300 millones de colones para un polideportivo en Cartago, 150 millones de colones para biblioteca pública, 50 millones de colones para restaurar Estadio Fello Meza, 10 millones de colones para la Municipalidad de Turrialba | PAN | Crear nueva comisión legislativa especial permanente sobre asuntos campesinos. Incorporación a la Comisión de Asuntos Hacendarios | 29 |
| 1996 | PLN | 28 | 25 | PUAC | | PAN | Aprobar proyectos para pequeños y medianos productores y apoyar a bananeros esterilizados | 30 |
| 1997 | PLN | 28 | 25 | PUAC | | PAN | | |
| 1998 | PUSC | 28 | 25 | PIN | Política de austeridad en los gastos del Parlamento, agenda de consenso entre todas las fracciones, ampliación de reforma electoral, apoyar un proyecto para disminuir el precio de los medicamentos, creación de juntas cantonales de desarrollo | Renovación Costarricense | Impulsar proyecto de ley sobre igualdad religiosa y crear el cantón de Hatillo | |
| 1999 | PUSC | | 27 | PALA | | Renovación Costarricense | | 29 |

a/ Aliados: partidos que se aliaron con el partido en el gobierno para la elección del Directorio Legislativo.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA REVISIÓN DE LA PRENSA DE LOS DÍAS POSTERIORES A LA ELECCIÓN.

RA No existe un registro sobre las interpelaciones a ministros de gobierno por parte de la Asamblea Legislativa. De conformidad con la opinión de un funcionario senior de esta entidad, durante la década de 1990 no hubo interpelaciones. La última se dio en el caso del Ministro de Relaciones Exteriores don Fernando Volio (Morales, 2000). El ejercicio de la censura contra un ministro de gobierno es también una facultad muy ocasionalmente empleada por la Asamblea Legislativa. A manera de ejemplo puede citarse la moción de censura presentada por los diputados Molina Quesada y Gutiérrez Gutiérrez contra el Ministro de Hacienda Alvaro Hernández, el 2 de julio de 1968 y el caso del diputado Rodríguez Solórzano contra el ministro de Seguridad Pública Benjamín Piza, en 1985. También se registra el caso del expresidente José Figueres Ferrer, quien en su período presidencial de 1970-1974 viajó a los Estados Unidos sin permiso de la Asamblea Legislativa y ésta no tomó ninguna decisión al respecto (Calderón, 1999). En la década de los noventa se dio una ini-

ciativa de censura a un ministro de gobierno, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa. En efecto, en 1995 la Asamblea resolvió censurar al entonces Ministro de Seguridad Pública, Juan Diego Castro, por un despliegue de la Fuerza Pública ante el edificio legislativo, para presionar por la aprobación de un proyecto de ley.

RECUADRO 5.7

Valoración del panel



De acuerdo con el panel de evaluadores, las coaliciones parlamentarias no son estables; los diputados oficialistas y los de oposición se unen y desunen para proyectos muy específicos y no constituyen mayorías o bloques parlamentarios consistentes, excepto en ocasiones especiales como la aprobación del presupuesto del Gobierno Central o la elección al Directorio Legislativo. Las coaliciones no son claramente conocidas, porque no trascienden a la luz pública las agendas negociadas para obtener el apoyo de los diputados. Aun cuando los ofrecimientos se hagan públicos, no hay certeza de que esos asuntos hayan sido realmente los negociados. Empero, no hubo acuerdo en el panel en la calificación del indicador sobre la transparencia de la mayoría parlamentaria. Para la mayoría del panel, la situación comentada fue calificada como un incumplimiento de la aspiración de alta calidad democrática. Para un evaluador, el problema no es la falta de transparencia de los ofrecimientos a los diputados minoritarios, pues en política es normal que exista cierto “velo”, sino si éstos son ilícitos (violando la ley) o moralmente cuestionables. En su opinión, ello no ocurre en Costa Rica.

RECUADRO 5.8

Interpelación de ministros en la Asamblea Legislativa

RA La presencia de los ministros en la Asamblea Legislativa de acuerdo con la Constitución Política, puede darse de dos maneras: una es voluntaria (artículo 145); los ministros pueden presentarse a la Asamblea en cualquier momento, sin necesidad de ser llamados, para intervenir en cualquier asunto de su competencia. En este caso el ministro entra libremente, hace su exposición y puede permitir o no a los diputados que le hagan alguna pregunta sobre el tema, y además puede irse en cualquier momento. La otra forma es la interpelación, que se da cuando un grupo de diputados presenta una moción, y la Asamblea la aprueba, para interpelar a un ministro para que se haga presente en el seno de la Asamblea; en este caso el ministro tiene la obligación de asistir. No obstante, cuando se trata de asuntos militares o diplomáticos estratégicos, el ministro no tiene la obligación de acudir. En la interpelación el ministro hace su exposición y está obligado a responder todas las preguntas que realicen los diputados. En caso de que no quiera responder a la interpelación, la Constitución no establece ninguna sanción (Morales, 2000). A juicio del experto consultado, parte de la explicación por el poco uso de la facultad de interpelación a los ministros se debe a que éstos se adelantan y van a la Asamblea por su propia voluntad y, en segundo lugar, porque los diputados de la mayoría parlamentaria no permiten que se apruebe la moción de interpelación, ya que ésta es considerada como una censura. Para presentarse en el Plenario no es necesario que el ministro anuncie con anterioridad su visita. Si lo desea se presenta 5 minutos antes de la sesión. Generalmente, los ministros que más se presentan son los de Hacienda, Seguridad Pública, Agricultura y Salud (Morales, 2000).

RECUADRO 5.9

Valoración del panel

El panel coincidió en la calificación de los indicadores sobre la formación y mantenimiento, a lo largo del tiempo, de mayorías parlamentarias claras y estables que facilitan, pero no aseguran, la aprobación de leyes que son de interés para el Gobierno de la República. La calificación otorgada fue de “cumplimiento medio” (balance de logros e incumplimientos). En efecto, estas mayorías parlamentarias no están sustentadas en “coincidencias programáticas”, sino que en muchas ocasiones se generan a cambio de prebendas y beneficios presupuestarios, aún entre las y los diputados de la fracción parlamentaria del partido en el gobierno. En parte ello obedece al poco desarrollo de medios efectivos para asegurar la disciplina partidaria dentro del Plenario Legislativo y las comisiones. Un resultado de las mayorías parlamentarias basadas en incentivos selectivos a las y los diputados es que el Poder Ejecutivo no tiene la certeza de

contar con los votos necesarios para aprobar sus iniciativas, aún en el caso de proyectos de ley de gran importancia para el Gobierno.

El panel no logró una calificación unánime en la valoración del indicador sobre la transparencia de las mayorías parlamentarias. Para la mayoría, “los acuerdos son puntuales, con agendas adicionales desconocidas y con mecanismo de engaño a la opinión pública”, “la transparencia en la formación de las mayorías parlamentarias no existe”. Para un evaluador, si bien no se dan a conocer los detalles de los acuerdos que logran formar mayorías parlamentarias, sí es de dominio público las razones generales por las cuales éstos ocurren. Cuando hay acuerdos para aprobar “paquetes” de leyes, las negociaciones entre las fracciones son explícitas y públicas, aunque pueden estar basadas en incentivos “clientelares”.

¿Facilita la mayoría parlamentaria las iniciativas de ley promovidas por el Poder Ejecutivo?

AJ La Constitución Política establece en su artículo 105 que el principio de reserva de ley en Costa Rica es potestad de la Asamblea Legislativa. La potestad de legislar reside en el pueblo, la cual es exclusivamente delegada en la Asamblea Legislativa mediante el sufragio. Así pues, el legislador es la fuente normativa primaria y originaria, y su único límite es la misma Constitución. Todas las otras normas quedan así subordinadas a la ley formal (Ordóñez, 1999). El artículo 9 de la Constitución Política estipula que ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de las funciones que le son propias (Rojas, 1999).

L El Poder Ejecutivo puede presentar un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa en cualquier momento. Sin embargo, el procedimiento varía significativamente según se trate del período de sesiones ordinarias o el de sesiones extraordinarias del Poder Legislativo. Durante el período de sesiones ordinarias, que se extiende por seis meses divididos en dos períodos (del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de setiembre al 30 de noviembre), el Poder Ejecutivo requiere que un diputado acoja su proyecto de ley para que éste ingrese a la corriente legislativa (diagrama 5.1). Durante el período de sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo convoca a la Asamblea Legislativa para

conocer sus iniciativas, es decir, tiene iniciativa de ley. Durante el período extraordinario, los diputados pueden presentar proyectos siempre y cuando el Poder Ejecutivo los hubiere habilitado para ello, esto es, que incluya el asunto que le interesa al diputado en la respectiva convocatoria a sesiones extraordinarias (Constitución, 1994)⁵.

RA Durante el período 1990-2000, la proporción de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que fueron iniciativa del Poder Ejecutivo se mantuvo estable. Con excepción de dos buenos años (1992-1993, cuando el 56,5% de las leyes aprobadas fue iniciativa del Ejecutivo y 1994-1995 cuando fue del 50,5) y un mal año (1997-1998, cuando el 33,6% de las leyes fue iniciativa del Ejecutivo), por lo general entre el 40% y el 50% de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa son iniciativa del Ejecutivo. En el último año de cada administración, la tasa de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo disminuye significativamente (cuadro 5.12).

RA En 4 de las 6 legislaturas del período 1994-2000, las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa originadas en el Poder Ejecutivo fueron más rápidamente aprobadas que las leyes originadas por iniciativa de las y los diputados. En general, la duración del trámite de aprobación de las leyes iniciativa del Ejecutivo fue menor que la registrada en 1994 (primer año de gobierno). Una vez

Asamblea Legislativa: leyes aprobadas según iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo 1990-1999

| | Leyes aprobadas | Iniciativa del Legislativo | | Iniciativa del Ejecutivo | |
|--------------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
| | | Total | % aprobadas | Total | % aprobadas |
| Total 1990-1994 | 262 | 145 | 55,3 | 117 | 44,7 |
| 1990-1991 | 92 | 54 | 58,7 | 38 | 41,3 |
| 1991-1992 | 59 | 31 | 52,5 | 28 | 47,5 |
| 1992-1993 | 46 | 20 | 43,5 | 26 | 56,5 |
| 1993-1994 | 65 | 40 | 61,5 | 25 | 38,5 |
| Promedio 1990-1994 | 65,5 | 36,2 | | 29,3 | |
| Total 1994-1998 | 392 | 220 | | 172 | |
| 1994-1995 | 101 | 50 | 49,5 | 51 | 50,5 |
| 1995-1996 | 95 | 48 | 50,5 | 47 | 49,5 |
| 1996-1997 | 68 | 37 | 54,4 | 31 | 45,6 |
| 1997-1998 | 128 | 85 | 66,4 | 43 | 33,6 |
| Promedio 1994-1998 | 98,0 | 55 | 56,1 | 43 | 43,9 |
| Total 1998-1999 | 199 | 100 | | 99 | |
| 1998-1999 | 72 | 24 | 33,3 | 48 | 66,7 |
| 1999-2000 | 127 | 76 | 59,8 | 51 | 40,2 |
| Promedio 1998-2000 | 99,5 | 50 | 50,3 | 49,5 | 49,7 |

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE RODRÍGUEZ, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1999.

aprobada una ley, el Poder Ejecutivo dio la sanción respectiva en un plazo breve que, en promedio, no llegó a un mes (cuadro 5.13)

RA En el período 1994-2000, en las iniciativas del Ejecutivo, la proporción de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en relación con los proyectos presentados fue de 69,5% para todo el período y el comportamiento de esta proporción fue bastante estable (en 3 de los 6 años osciló entre 60% y 70%). En cambio, en las iniciativas del Poder Legislativo esta proporción fue significativamente menor: 19,4% para el mismo período (cuadro 5.14)

¿Tiene el Presidente de la República poder para gobernar por decreto?

AJ En Costa Rica el Presidente de la República no tiene poder para gobernar por decreto. El Poder Ejecutivo goza de una potestad reglamentaria y está investido de ciertas atribuciones legislativas, como lo es el derecho de iniciativa en la formación de las leyes. La potestad reglamentaria del gobierno le permite regular una materia en lugar de la

Asamblea Legislativa, pero dentro de ciertas bases, directrices, límites de materia y tiempos establecidos por la misma Asamblea Legislativa. El Parlamento puede otorgar a las futuras normas emanadas del Ejecutivo carácter reglamentario o valor de ley. Pero también el Ejecutivo puede reglamentar las leyes delegadas. La ley de delegación es aquella en que el órgano legislativo habilita al Poder Ejecutivo para que regule mediante fuerza y valor de ley una determinada materia. La Asamblea Legislativa se reserva cuestiones de importancia nacional, como dar el permiso para el ingreso de una tropa extranjera al territorio nacional, así como otorgar o denegar los permisos para que aviones extranjeros aterricen en el país⁶, materia que tradicionalmente estaría reservada al Poder Ejecutivo (Rojas, 1980).

AJ En el terreno de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, existe el principio de que por vía de reglamento no se puede legislar, es decir, que el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria no puede comprender definitivamente aquellos negocios que deben ser materia de la ley. Esto significa que la potestad de

CUADRO 5.13

Leyes aprobadas por legislatura según duración, 1994-2000

(NÚMERO DE DÍAS)

| Legislatura | Duración leyes iniciativa del Ejecutivo | Duración leyes iniciativa del Legislativo | Duración total | % Ejecutivo / Legislativo | Eficacia con iniciativas de Ejecutivo (1994 = 100) |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Duración en la corriente legislativa | | | | | |
| 1994-1995 | 691 | 812 | 751 | 85,1 | 1,0 |
| 1995-1996 | 608 | 711 | 661 | 85,5 | 0,9 |
| 1996-1997 | 495 | 643 | 575 | 77,0 | 0,7 |
| 1997-1998 | 684 | 635 | 651 | 107,7 | 1,0 |
| 1998-1999 | 616 | 490 | 574 | 125,7 | 0,9 |
| 1999-2000 | 388 | 701 | 579 | 55,3 | 0,6 |
| Duración en la sanción del Ejecutivo | | | | | |
| 1994-1995 | 13 | 27 | 19 | 48,1 | 1,0 |
| 1995-1996 | 12 | 15 | 14 | 80,0 | 0,9 |
| 1996-1997 | 13 | 20 | 17 | 65,0 | 1,0 |
| 1997-1998 | 14 | 17 | 16 | 82,4 | 1,1 |
| 1998-1999 | 11 | 14 | 12 | 78,6 | 0,8 |
| 1999-2000 | 8 | 26 | 19 | 30,8 | 0,6 |

FUENTE: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 2001.

CUADRO 5.14

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa según iniciativa, 1994-2000

| Legislatura | Iniciativa del Poder Ejecutivo | | | Iniciativa del Poder Legislativo | | |
|------------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
| | Total leyes aprobadas | Total proyectos presentados | Proporción aprobadas / presentadas (%) | Total aprobadas | Total proyectos presentados | Proporción aprobadas / presentadas (%) |
| 1994-1995 | 51 | 40 | 127,5 | 50 | 266 | 18,8 |
| 1995-1996 | 47 | 74 | 63,5 | 48 | 283 | 17,0 |
| 1996-1997 | 31 | 60 | 51,7 | 37 | 237 | 15,6 |
| 1997-1998 | 43 | 56 | 76,8 | 85 | 206 | 41,3 |
| 1998-1999 | 48 | 80 | 60,0 | 24 | 315 | 7,6 |
| 1999-2000 | 51 | 80 | 63,8 | 76 | 339 | 22,4 |
| Total 1994-2000 | 271 | 390 | 69,5 | 320 | 1.646 | 19,4 |

Nota: la proporción entre leyes aprobadas y proyectos presentados únicamente compara el tamaño de las categorías. Sin embargo, las iniciativas que componen cada grupo son distintas. Por tanto, el indicador no se refiere a la proporción de iniciativas presentadas por un Poder del Estado que son "exitosas", es decir, que son aprobadas. Recuérdese que entre las iniciativas aprobadas en un año existen proyectos presentados en distintas legislaturas.

FUENTE: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 2001.

Persistencia de la percepción de que la Asamblea Legislativa está entrapada a pesar de tantas nuevas leyes

Las estadísticas de la Asamblea Legislativa muestran que, en el período 1990-2000, esa entidad aprobó en promedio 85,3 leyes cada año (en total 853 nuevas leyes). Sin embargo, en las encuestas de opinión persiste la percepción de que la Asamblea se encuentra entrapada y de que “nada sale” de allí. Esta percepción es reiterada en diversas opiniones difundidas por los medios de comunicación colectiva. Algunas razones que pueden explicar esta aparente contradicción son las siguientes:

- Las cifras de la producción legislativa se refieren a proyectos aprobados, no a la tasa de éxito de los proyectos ingresados en la corriente legislativa. De acuerdo con la información del cuadro 5.22, más adelante, sólo una proporción reducida de las iniciativas de ley alcanza a ser dictaminada por una comisión permanente. Es decir, la gran mayoría de estas iniciativas “perece” en el transcurso del proceso legislativo.
- Las cifras de la producción legislativa no jerarquizan los tipos de proyectos. Igual cuentan la autorización de un impuesto municipal, que una ley para eliminar el monopolio público sobre los depósitos en cuenta corriente en favor de los bancos del Estado.

- En las últimas dos administraciones (período 1994-2002), el partido de gobierno ha carecido de una mayoría parlamentaria (cuadro 5.10). Esto ha dificultado la capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa, puesto que la aprobación de las leyes que son su prioridad depende del éxito en las negociaciones con los partidos de oposición.

- Debido a la no reelección inmediata de diputados y la prohibición al Presidente para reelegirse, el Poder Ejecutivo carece de medios eficaces para asegurar la disciplina partidaria de los diputados de su fracción parlamentaria, pues la carrera política de éstos no depende de los premios o sanciones que disponga el Presidente en ejercicio (Carey, 1996).

- Durante el período 1990-2000, el Poder Ejecutivo no fue capaz de crear una mayoría parlamentaria estable en favor de la agenda legislativa orientada a disminuir el tamaño del Estado, privatizar instituciones públicas y terminar con los monopolios públicos, pautada con los organismos financieros internacionales.

Valoración del panel



El panel acordó una calificación de “cumplimiento medio” para el indicador sobre la eficacia de las negociaciones con el Poder Ejecutivo. Las estadísticas parlamentarias son satisfactorias en el sentido de que las iniciativas del Ejecutivo son una parte importante de las leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, y aquellas iniciativas que le son aprobadas lo son más rápidamente que las iniciativas originadas dentro del Parlamento. No obstante, los evaluadores llamaron la atención sobre el problema de la calidad y la importancia de las leyes aprobadas. “Lo que se aprueba, muchas veces, es poco importante y va en los llamados paquetes de leyes, que pasan sin mayor discusión. Lo verdaderamente importante tiende a entraparse”.

Jerarquía de los decretos del Poder Ejecutivo en Costa Rica

De acuerdo con la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley General de Administración Pública, la jerarquía de los decretos presidenciales se encuentra por debajo de las leyes, los tratados y, por supuesto, de la Constitución Política. Este artículo dice: “La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) los tratados internacionales y normas de la comunidad centroamericana;
- c) las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las normas, los de los otros Supremos Poderes en materia de su competencia;
- e) los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas”.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1978.

legislar reside en la Asamblea, en virtud de la delegación de autoridad que hace el pueblo, y que el Poder Ejecutivo no puede atribuirse o invadir dicha función, que por mandato constitucional corresponde a la Asamblea. El Ejecutivo, jurídicamente, a lo más que puede llegar es a proponer proyectos de ley (Calderón, 1999).

Las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo están limitadas, además, por varias restricciones. Sus decretos no pueden modificar los distintos aspectos económicos y sociales referidos al régimen de propiedad, o a cualquier otro aspecto de interés colectivo que entrañe la intromisión en un derecho civil o político. Históricamente, en las ocasiones que se ha generado una tensión entre ambos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) por la promulgación de decretos invasivos de la reserva de ley, la anulación de esos decretos ha sido casi inmediata por parte del Poder Judicial, que de tal forma ha sentado un precedente en esa dirección. Por ejemplo, la pérdida de control sobre el Parlamento en el período 1978-1982 dio lugar a la emisión de una serie de decretos-ley por el Presidente de la República en materia económica, inclusive tributaria, que generó conflictos políticos

y jurídicos entre Casa Presidencial y el Parlamento. La declaratoria de inconstitucionalidad de esos decretos por la Corte Suprema de Justicia marcó una pauta que desde ese momento ha sido tomada como precedente en los posteriores gobiernos (Calderón, 1999).

RA Durante la década de 1990-1999, el Poder Ejecutivo emitió 6.239 decretos. La proporción de decretos declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional es de 2,4 para el período. Un año atípico fue 1992, cuando el 20,2% de los decretos fue declarado inconstitucional.

AJ Además de los decretos ejecutivos, un instrumento empleado por el Poder Ejecutivo para dirigir acción de las instituciones públicas es la directriz. Ésta manifiesta la relación de dirección del Poder Ejecutivo sobre la Administración y le permite vincular la actividad de las instituciones a los planes u objetivos gubernamentales, pero dentro de una relación de confianza. El principio debe ser que el ente conserva la libertad para adoptar discrecionalmente la directriz, por lo que puede negarse a acogerla cuando tenga grave motivo para

CUADRO 5.15

Cantidad de decretos presidenciales emitidos por año y declarados inconstitucionales

| Año | Cantidad de decretos ^{a/} | Decretos declarados inconstitucionales | | | Porcentaje de inconstitucionalidad |
|-------|------------------------------------|----------------------------------------|--------------|-------|------------------------------------|
| | | En su totalidad | Parcialmente | Total | |
| 1990 | 517 | 9 | 1 | 10 | 1,9 |
| 1991 | 527 | 4 | 1 | 5 | 0,9 |
| 1992 | 198 | 34 | 6 | 40 | 20,2 |
| 1993 | 578 | 1 | | 1 | 0,2 |
| 1994 | 760 | 19 | 6 | 25 | 3,3 |
| 1995 | 683 | 3 | 15 | 18 | 2,6 |
| 1996 | 644 | 4 | 6 | 10 | 1,6 |
| 1997 | 669 | 11 | 7 | 18 | 2,7 |
| 1998 | 758 | 2 | 9 | 11 | 1,5 |
| 1999 | 605 | ND | ND | ND | NA |
| Total | 6.239 | 87 | 51 | 138 | 2,4 ^{b/} |

a/ Los datos incluyen información que contiene normativa de carácter general. Los decretos relativos a expropiaciones, declaratorias de asueto con motivo de fiestas cantonales, convocatorias a sesiones de la Asamblea Legislativa, nombramientos de funcionarios públicos e integración de juntas directivas no fueron procesados.

b/ Este porcentaje se calculó dividiendo 138 (total de decretos declarados inconstitucionales entre 1990 y 1998) entre 5.634 (total de decretos emitidos entre 1990 y 1998). No se incluyó el año 1999 por falta de información sobre los decretos declarados inconstitucionales.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL SISTEMA NACIONAL DE LEGISLACIÓN VIGENTE, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

hacerlo. La aplicación de la directriz puede ser adaptada según las circunstancias, máxime si se considera que la directriz no puede regular el ejercicio de la competencia del ente (Rojas, 1999)⁷. Una directriz debe dirigirse al conjunto de la administración descentralizada, o a una categoría de esas entidades⁸; no podría regular actos concretos de una entidad (Rojas, 1999). Empero, en la práctica la regulación por directrices es estricta y condiciona el fondo de los actos que van a ser dictados. La experiencia demuestra que ha sido utilizada para ordenarle actuaciones concretas a la administración descentralizada. La confusión orden-directriz se encuentra en una de las primeras

directrices: la dirigida por el Presidente Rodrigo Carazo Odio al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, dándole instrucciones para que adquiriera los terrenos de La Verbena, destinados a la construcción de la “Nueva San José”. En el tanto en que la directriz regule el fondo de los actos, se convierte en una norma⁹. Norma que, en principio, no tiene como destinatario al administrado, pero que en la práctica produce consecuencias directas y claras sobre su ámbito de acción. Un ejemplo claro de este efecto es la directriz sobre el límite de crédito al sector privado que pueden ofrecer los bancos estatales (No. 15, de 19 de enero de 1999) (Rojas, 1999).

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

El funcionamiento del Poder Legislativo mediante normas democráticas fue estudiado por la Auditoría mediante 5 factores:

- Apertura al escrutinio público y el control ciudadano de los procedimientos para la aprobación de leyes.
- Integración de los órganos de dirección parlamentaria por medio de elecciones democráticas.
- Protección de la libertad de expresión de los y las congresistas por las normas y procedimientos legislativos.
- Pleno acceso de las y los congresistas a información relevante y apoyo técnico para expresar su opinión en todas las materias que consideren pertinentes.
- Respeto de las normas y procedimientos legislativos por las y los congresistas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.16

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- La Asamblea Legislativa y las fracciones de los partidos mayoritarios cuentan con un reglamento interno que regula sus funciones y la organización de las actividades parlamentarias.
- En un período de tres meses, durante el año 1998, los diputados hicieron 1.147 intervenciones en el Plenario. El 77,4% correspondió a los diputados de Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana, el restante 22,6% a los cuatro partidos minoritarios.
- En 1999, el 46% del personal de la Asamblea Legislativa estaba asignado a labores de asesoría, para un promedio de más de 7 asesores por diputado.
- El Reglamento de la Asamblea Legislativa protege la libertad de expresión mediante regulaciones concretas para el uso de la palabra y la presentación de mociones, la interpelación de ministros, el período dedicado para control político, entre otros mecanismos. Las limitaciones a la libertad de expresión de las y los diputados están definidas claramente en el Reglamento.

CONTINUA ►

CUADRO 5.16

▶ CONTINUA



- El respeto de las normas y procedimientos por parte de los diputados se garantiza por medio de los controles internos de la Asamblea (principio de publicidad, control entre grupos parlamentarios, respeto a las minorías), y por medio de los controles externos a los que cualquier habitante puede recurrir (Sala Constitucional y medios de comunicación).
- La elección del Directorio Legislativo se realiza cada año, por votación secreta, por cargos y para ser electo se requiere mayoría de los votos presentes. Generalmente este órgano queda conformado en su totalidad por diputados de la fracción mayoritaria. Los candidatos para el Directorio son elegidos a lo interno de los grupos parlamentarios, según sus estatutos de fracción.
- No hay evidencias de irregularidades en el conteo de votos para la elección del Directorio de la Asamblea. En algunas votaciones importantes los diputados solicitan revisión de los votos, pero se trata de una práctica excepcional.
- Las y los diputados tiene potestad para obtener información de todas las dependencias oficiales con fines de investigación, recabar datos o hacer entrevistas. El Reglamento obliga a las y los ministros a rendir los informes que les solicite el Parlamento y hacerlo de manera pronta.
- La Asamblea Legislativa tiene una biblioteca en su Sección de Investigación, un Departamento de Servicios Técnicos y un Archivo. Estas son las principales instancias de información de las y los diputados.
- El personal encargado de dar asesoría a los diputados no es seleccionado, ni retribuido, con base en un sistema de méritos y reglas de competencia técnicas. Por ser nombramientos de confianza que realiza cada diputado, prevalece un sistema “clientelista” para asignar los puestos.
- Durante el trámite de un proyecto de ley, los ciudadanos pueden conocer su contenido asistiendo como oyentes a las sesiones de las comisiones, acudiendo al Plenario, revisando *La Gaceta* o en los medios de comunicación.
- La Oficina de Consulta Popular, las consultas de expertos en las comisiones y la presión ejercida directamente sobre los diputados, son mecanismos de control de que dispone la ciudadanía para participar en la elaboración de las leyes. Sin embargo, no existe obligación legal para los diputados de consultar a las sociedad civil en el proceso de aprobación de las leyes.

CUADRO 5.17

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- En los medios de comunicación se encontraron frecuentes noticias que dan cuenta de errores cometidos por la Asamblea Legislativa en la redacción de las leyes.
- En sus primeros 10 meses de operación, la Oficina de Consulta Popular recibió 70 anteproyectos de ley (35 se encuentran en estudio y 5 están ya en trámite), 720 consultas personales, 511 consultas telefónicas y 576 solicitudes de grabación en medios electrónicos (disquetes) de información legislativa.
- En abril de 1999, el número de funcionarios que laboraba en la Asamblea Legislativa triplicaba la cantidad que había 8 años antes. Por cada diputado había más de 15.
- La Asamblea Legislativa cuenta con diversas publicaciones periódicas y medios por los cuales divulga las leyes y el trabajo que realiza.

EVALUACION DEL PANEL

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas



| | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en el funcionamiento del Poder Legislativo mediante normas democráticas. |
| Nivel de acuerdo | BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 7 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Protección de la libertad de expresión de los diputados en la Asamblea Legislativa. |
| Asuntos peor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Apoyo técnico a diputados. ■ Escrutinio público de la aprobación de leyes. |
| Asuntos sin acuerdo | ■ Acceso de los diputados a información relevante. ■ Elecciones democráticas para la integración del Directorio Legislativo. ■ Control ciudadano sobre la aprobación de leyes. |

Comentario general

El Reglamento de la Asamblea Legislativa contempla garantías para la libertad de expresión de los diputados. Por lo general, esta normativa es respetada por las y los legisladores y el Directorio es el encargado de velar por su cumplimiento. El Directorio no tiene potestad para sancionar las violaciones al Reglamento. El control ejercido por la Sala Constitucional es un mecanismo eficaz para remediar estas violaciones.

El Reglamento estipula la aplicación de normas democráticas para la elección del Directorio Legislativo. Sin embargo, no hubo consenso en el panel sobre el carácter democrático de la elección de ese órgano. Una mayoría del panel consideró que el resultado de esas elecciones refleja proporcionalmente la integración de la Asamblea Legislativa. Una minoría señaló que los partidos de oposición están excluidos de los puestos directivos y el control sobre el funcionamiento del Parlamento queda entonces en manos de un solo partido.

La Asamblea Legislativa cuenta con un servicio técnico de apoyo a la formulación de leyes. No obstante, el volumen de trabajo y el perfil profesional del apoyo técnico disminuye la calidad del servicio. Además, las y los

diputados tienen asesores personales. Éstos, en su mayoría, son seleccionados por razones políticas y no por criterios técnicos.

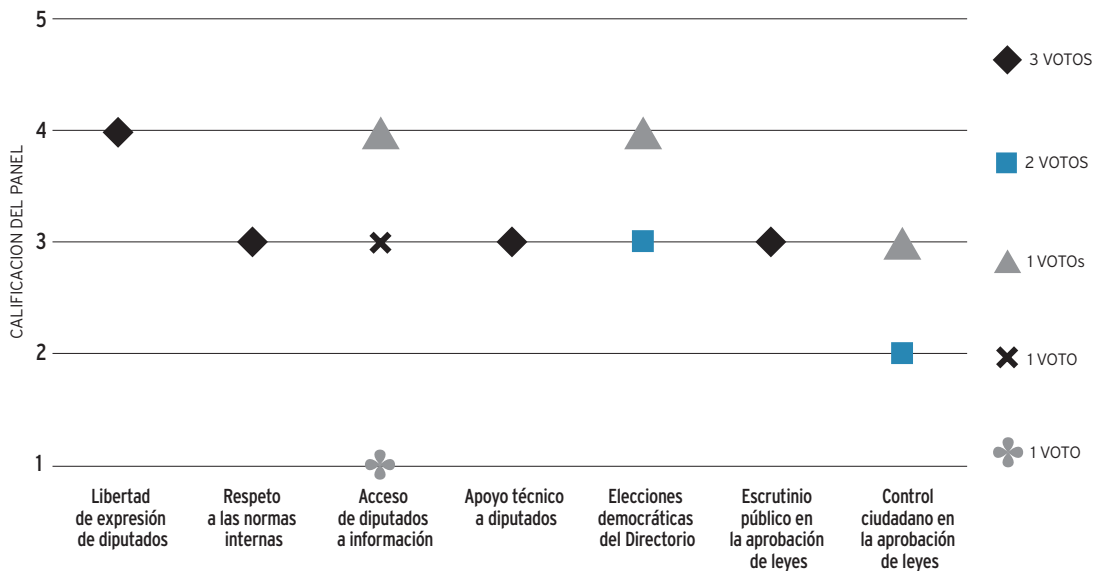
El panel se dividió en tres posiciones al evaluar el grado de acceso de los diputados a información relevante para sus intereses. Un evaluador consideró que se incumple severamente el acceso a la información, pues los encargados de suministrarla a los diputados no cuentan con los medios suficientes ni están bien capacitados. La posición contraria fue que el acceso de los diputados a la información, en general, es fácil. Y en una posición intermedia, se consideró que hay una diferencia entre la información a la que puede acceder un diputado minoritario o uno del partido en el gobierno.

La participación ciudadana en el trámite de aprobación de leyes no está garantizada ni en la normativa, ni en las prácticas de la Asamblea. Sin embargo, el panel no arribó a un acuerdo sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática del funcionamiento del Congreso. La mayoría consideró que esta situación provoca un incumplimiento general de la aspiración. Una minoría del panel estimó que en años recientes se han desarrollado nuevas prácticas de participación ciudadana en la presentación y trámite de proyectos de ley.

a/ Distribución de calificaciones discrepantes produce un efecto promedio.

GRAFICO 5.3

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.19

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

INDICADORES DESCARTADOS

Indicador

Oportuno acceso de los líderes políticos a medios para remediar violaciones s sus derechos

Razón

Este asunto fue estudiado en el capítulo 4 y por medio de un indicador de la primera aspiración del presente capítulo

Información de base

¿Es abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano el proceso de aprobación de leyes?

En la presentación de proyectos de ley

L La posibilidad de presentar leyes ante la Asamblea Legislativa para su conocimiento y aprobación está exclusivamente en manos de las y los diputados y el Poder Ejecutivo. Los ciudadanos no tienen derecho a iniciativa legislativa. Las propuestas que se presentan ante la Oficina de Iniciativa Popular deben ser canalizadas por medio de los diputados, quienes, en tal caso, acogen para su trámite el proyecto que se les plantea, el cual pueden también promocionar o apoyar cuando se somete a la deliberación, como si fuera de su propia iniciativa. Existe diferencia entre “acoger” e “iniciar” un proyecto de ley. Un proyecto “acogido” no ha sido elaborado por el diputado que lo suscribe. El uso de la frase “acogido únicamente para su presentación” deja libre al diputado que lo acoge para, eventualmente, votarlo en contra.

RA La Oficina de Iniciativa Popular fue creada el 13 de abril de 1999 y al 31 de enero del 2000 había recibido 70 anteproyectos de ley y 3 sugerencias. De éstos, 5 habían ingresado a la corriente legislativa y 35 permanecían en estudio. Aproximadamente un 62% de estos anteproyectos se relaciona con el área de la administración pública y lo social (vivienda, educación y adulto mayor) (Oficina de Iniciativa Popular, 2000a). La presentación de las iniciativas ciudadanas puede hacerse por cualquier medio; los ciudadanos incluso pueden presentarse y dictar sus propuestas a los funcionarios de la Oficina.

PE Los proyectos de ley se presentan ante la Secretaría del Directorio, o bien en la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa (diagrama 5.1). Es a partir de este momento que se puede decir que el proyecto ha iniciado el procedimiento legislativo reglamentario. Antes de ser enviados a comisión, los proyectos pasan al Departamento de Archivo, donde son numerados y anotados en el libro de comisiones. Una copia del proyecto debe ser enviada por el mismo Departamento a la Imprenta Nacional, para su publicación el Diario Oficial *La Gaceta*. A partir de que se ha abierto el expediente, éste puede ser consultado directamente por cualquier ciudadano u organización. Este Departamento está abierto al público en un horario especial.

En la etapa de discusión de los proyectos en las comisiones

PE La información correspondiente al procedimiento y el proceso parlamentarios está contenida en Reglamento de la Asamblea Legislativa, que está disponible en la Asamblea Legislativa y en las bibliotecas públicas y privadas, y también puede ser consultado en la página web de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.go.cr)¹⁰.

RA Si la consulta ciudadana se relaciona con el estado de un proyecto o la calendarización de las sesiones legislativas, la Oficina de Iniciativa Popular tiene una línea telefónica gratuita para evacuar este tipo de gestiones. También ofrecen el servicio de grabar la información en disquete o enviarla por correo electrónico o fax.

PE En las comisiones legislativas permanentes¹¹,

CUADRO 5.20

Tipos de gestiones realizadas en la Oficina de Iniciativa Popular, por semestre

ABRIL DE 1999 A JULIO DEL 2000

| | 13 de abril a 13 de setiembre de 1999 | 14 de setiembre de 1999 a 31 de enero del 2000 | 1 de febrero a 30 de julio del 2000 |
|-------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Llamadas telefónicas | 210 | 301 | 472 |
| Atención personal (grabación) | 131 | 448 | 3.654 |
| Atención personal (consulta) | 67 | 74 | 67 |
| Iniciativas presentadas | 57 | 35 | 27 |
| Correo electrónico | 0 | 31 | 193 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN OFICINA DE INICIATIVA POPULAR, 2000.

las y los ciudadanos pueden presenciar las deliberaciones, pero en la práctica pocas personas lo hacen. Las instituciones públicas son las que más acostumbran enviar a sus funcionarios para la promoción u oposición a proyectos relacionados con sus funciones. El Orden del Día lo elabora el Secretario de la comisión con 24 horas de anticipación y debe exhibirse debidamente para conocimiento de todos los diputados. Los ciudadanos pueden obtenerlo en la Oficina de Atención al Público, donde pueden solicitar también los proyectos de ley en trámite, las mociones de los diputados y las actas (Rodríguez, 1999).

PE En el trámite y conocimiento de los proyectos de ley, el Orden del Día puede contemplar audiencias o comparecencias de terceros, incluidos por solicitud de alguno de los legisladores o bien por acuerdo de los diputados respondiendo a una solicitud de los ciudadanos o de una organización de la sociedad civil. Corresponde al Presidente de la comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados (Rodríguez, 1999). Sin embargo, la participación de personas u organizaciones real o potencialmente afectadas por un proyecto de ley no es un requisito para su aprobación, con excepción de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución Política en relación con la consulta a las instituciones públicas.

PE El Reglamento de la Asamblea concede a los y las congresistas la posibilidad de consultar el criterio o de interpelar a las instituciones que estimen necesarias respecto a los proyectos y asuntos que se conoce en el Congreso¹². El artículo 111 del Reglamento desarrolla el principio constitucional que obliga a los ministros y a las instituciones del Estado a rendir los informes que les solicite el Parlamento. Concordado dicho numeral con el 140:11 reglamentario, se colige que dichas solicitudes deben ser atendidas con prontitud (Cerdas, 1999).

PE En el trámite del proyecto de ley en comisión es común que las comisiones reciban la visita de personas interesadas en él o conocedoras de la materia de que se trata, y que escuchen sus opiniones. Las audiencias, sea que hayan sido solicitadas o no por los interesados, deben ser propuestas mediante moción y aprobadas por la comisión, para lo cual se requiere el voto de la mayoría

simple de los diputados presentes. Por lo general las audiencias son evacuadas antes de que se inicie el debate propiamente dicho. Toda persona que sea convocada para presentarse a una comisión legislativa está obligada a hacerlo, salvo justa causa (fuerza mayor, enfermedad grave o muerte, entre otros). El Presidente de la comisión toma juramento a las personas que asistan para ser interrogadas, siguiendo al efecto lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales. No existen sanciones por la no presentación a una sesión a la que un ciudadano o funcionario haya sido citado, pero sí la posibilidad de que sea conminado a presentarse, mediante la intervención de la Fuerza Pública (Rodríguez, 1999).

En la etapa de votación de proyectos en el Plenario

PE La Constitución Política establece en su artículo 117, párrafo tercero, que “Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas, por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”. La sesión secreta no se transmite por radio, ni se recoge en el acta las intervenciones de los diputados. Conforme al Reglamento, debe ser secreta la sesión cuando se vaya a conocer el informe de la comisión especial que se hubiere nombrado en la tramitación de acusaciones contra miembros de los Supremos Poderes de la República (artículo 191 del Reglamento). También las sesiones de las comisiones son públicas y, al igual que en las del Plenario, de todas debe levantarse siempre un acta. El Presidente de la comisión puede, no obstante, declarar la sesión privada si lo estimare conveniente.

PE Las audiencias obligadas al Tribunal Supremo de Elecciones, cuando se trata de proyectos relacionados con la materia electoral; a las municipalidades cuando versan sobre materia municipal; a las instituciones autónomas, según sea el caso, y al mismo Poder Judicial cuando se refieren a materias propias de sus atribuciones y su funcionamiento, constituyen una práctica que asegura publicidad y análisis de la legislación propuesta (Rodríguez, 1999).

PE Una vez que el Plenario entra a conocer en primer debate un proyecto con dictamen de mayoría de una comisión legislativa, el documento sólo puede ser modificado por una moción que requiere dos tercios del total de los votos presentes. De esta manera, el partido con mayor representación parlamentaria (por lo general, el partido del

“Vía rápida” para la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa

El 8 de noviembre de 1999 los diputados aprobaron varias reformas al Reglamento de la Asamblea: se crearon las comisiones permanentes de la mujer, juventud y nombramientos, se redujeron los plazos de caducidad de los proyectos, para limpiar la agenda, y se dispuso que la elaboración de la agenda se realice cada mes, en la reunión de los jefes de fracción.

Otra de las modificaciones aprobadas fue la creación de la “vía rápida” para determinados proyectos. Con este procedimiento se puede fijar, con los votos de una mayoría calificada de los legisladores, un plazo de votación a los proyectos. En la comisión se deberá votar un mes después de aprobada la moción, en el Plenario sólo se discutirá durante 22 sesiones y sólo se podrá presentar mociones de fondo en los primeros 4 días. Esta modificación fue votada en contra por los partidos minoritarios, que la

consideraron una violación a los derechos de las minorías y además argumentaron que se aprobó con el único fin de votar los proyectos prioritarios para el Poder Ejecutivo.

Un par de meses después, la “vía rápida” evidenció un portillo para retrasar la aprobación de proyectos en las sesiones fijadas, porque le otorga a los diputados proponentes de mociones 5 minutos para referirse a ellas, y otros 5 minutos a los que se oponen. Si al cabo de las 22 sesiones no se han conocido todas las mociones, el plazo se prorroga automáticamente. Por ejemplo, 3 diputados de un partido minoritario tendrían derecho a 200 mociones cada uno, para un total de 600, que requieren 50 horas para ser conocidas, es decir, 25 sesiones únicamente para ellos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BERMÚDEZ, 1999 Y VENEGAS, 2000.

gobierno) se asegura que, si mantiene su cohesión interna, evita la modificación del texto en discusión (Rodríguez, 1999).

Publicidad de las deliberaciones en el Congreso

El principio de publicidad para promulgar la legislación existe con el propósito de que la ciudadanía, como los diputados, tenga la posibilidad de manifestar su opinión sobre los proyectos y, a la vez constituye una forma de autocontrol sobre el respeto al mismo. Las sesiones del Plenario Legislativo son transmitidas diariamente por Radio Nacional, y los sucesos más importantes se divulgan en los noticieros televisivos. Los medios de información colectiva tienen destacado un periodista en forma permanente en la Asamblea, donde además existe un local especialmente acondicionado para que las y los comunicadores realicen sus labores, conocido como “barra de prensa” (Muñoz, 1999a y 1999b).

En las salas en que se celebran las sesiones de las comisiones permanentes existe un sector destinado al público, que se conoce también como la “barra del público”, donde suelen hacerse presente las personas interesadas en los asuntos que se discute, así como asesores y periodistas.

Los medios de comunicación colectiva mantienen un constante escrutinio público sobre el quehacer legislativo. Por ejemplo, en el período de abril de 1999 a febrero del 2000, se realizaron 5 reportajes de prensa sobre fallas de la Asamblea Legislativa en la redacción de leyes, en los cuales

se resaltó el costo económico que cada uno de esos errores implica.

RA La Asamblea tiene su propia publicación: la *Revista Parlamentaria*. Se edita cada 6 meses y contiene artículos y ensayos sobre temas de interés general, temas propios de la dinámica del Congreso, una crónica parlamentaria (convenios y tratados aprobados, características de los proyectos en trámite, características de las leyes aprobadas, etc.); además se publican las estadísticas más relevantes del trabajo legislativo. También existe un boletín de estadísticas anuales, que produce el Centro de Estadística de la Asamblea.

En el control de la ejecución de las leyes

IT La Asamblea Legislativa no ha desarrollado instrumentos para dar seguimiento a la ejecución de las leyes aprobadas. En particular, en materia parlamentaria, desde la creación de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea, en 1949, no se ha logrado establecer un vínculo institucional estrecho entre ambas entidades. La labor del Parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, ha impedido un adecuado avance en el control de la ejecución de las leyes. Desde que se elabora la ley se debe pensar en su ejecución, preguntar a cuántos afecta, qué tipo de problemas resuelve, con qué recursos se aplicará, qué impacto económico

CUADRO 5.21

Reportajes de prensa sobre las fallas de la Asamblea Legislativa

| Título | Medio | Fecha | Denuncia |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Mala técnica legislativa cuesta caro al país: leyes plagadas de errores</i> | Al Día | 5 de abril de 1999 | Errores en Ley de Tránsito, Código Municipal, aprobación del Presupuesto Ordinario, Código Procesal Civil, Ley de Bienes Inmuebles |
| <i>Vetan ley</i> | Al Día | Setiembre de 1999 | El Poder Ejecutivo vetó la reforma al artículo 376 del Código Penal por tener vacíos importantes |
| <i>Por error exoneraron a morosos de pagar impuestos: resbalón legislativo</i> | Al Día | 7 de enero del 2000 | Error en la Ley de Amnistía Tributaria |
| <i>Por error eliminaron párrafo de una ley: nueva "pifia" legislativa</i> | Al Día | 24 de enero del 2000 | Omisión de párrafo en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda |
| <i>Error elimina recursos de editoriales: nuevo tropezón legislativo</i> | Al Día | 5 de febrero del 2000 | Ley de Marcas y otros Signos Distintivos eliminó subvención del Estado a la Editorial Costa Rica y la Editorial del Instituto Tecnológico de Costa Rica |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN NOTICIAS CITADAS.

CUADRO 5.22

Publicaciones de la Asamblea Legislativa según tiraje, número de suscriptores y periodicidad

| Publicación | Número de ejemplares por tiraje | Número de suscriptores permanentes | Periodicidad |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------|--------------|
| Revista Parlamentaria | 2.000 | 1.900 | Semestral |
| Boletín del Centro de Información Estadística, sobre la labor de la Asamblea Legislativa (1999) | 70 | 65 | Anual |
| Diario Oficial <i>La Gaceta</i> | 4.100 | 4.000 | Diaria |

FUENTE: CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1999.

tendrá, entre otras interrogantes. No existen en el país métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ejecuta la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos (Muñoz, 1999b).

¿Se integran los órganos de dirección parlamentaria por medio de elecciones democráticas?

PE El Directorio de la Asamblea Legislativa se compone de un Presidente y dos Secretarios. Existen también un Vicepresidente y dos Prosecretarios, quienes sólo actúan en reemplazo de los titu-

lares durante sus ausencias temporales y participan en las reuniones y deliberaciones del Directorio, con voz, pero sin voto, salvo que estén sustituyendo al titular. La Asamblea elige su Directorio al iniciar cada legislatura, el 1° de mayo de cada año. Los miembros del Directorio duran un año en sus funciones y los diputados que lo integraron en el período anterior pueden ser reelectos (artículo 115 de la Constitución Política y artículos 20 y 21 del Reglamento) (Asamblea Legislativa, 1998).

PE Todos los diputados tienen derecho de proponer libremente su nombre para que sea considerado al momento de elegir cualquier puesto de elección de los órganos directivos, y tiene libertad absoluta para votar por sí mismo o por los legisladores que considere más aptos para ocupar dichos puestos. La elección del Directorio para cada legislatura se hace bajo la presidencia y dirección de un Directorio Provisional, compuesto por un Presidente y dos Secretarios, y nombrado por la Asamblea en la última semana de las sesiones ordinarias, es decir, en el mes de noviembre de cada año, en cada una de sus tres primeras legislaturas. El Directorio Provisional que actúa al final de la última legislatura en el acto de instalación de la nueva Asamblea es designado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

PE El procedimiento para la elección del Directorio Legislativo es el siguiente: después de que el Directorio Provisional constata el quórum, se procede a la elección, que generalmente se hace por cargos, pero también podría hacerse por papeletas. En este proceso se aplican las normas generales que señala el Reglamento en casos de empates, votos en blanco o nulos. En el Directorio no es preciso otorgar representación, ni aun proporcional, a las distintas fracciones políticas que componen la Asamblea. Para ser electo miembro de este órgano sólo se requiere la mayoría de los votos presentes (artículo 201 del Reglamento de la Asamblea Legislativa) (Rodríguez, 1999).

PE La ubicación de las y los diputados en las comisiones permanentes, especiales y con potestad legislativa plena es potestad del Presidente de la Asamblea Legislativa. Esta facultad permite al partido con mayor representación parlamentaria (usualmente el partido en el gobierno) asegurar el control de las comisiones legislativas clave (por ejemplo, la Comisión de Asuntos Hacendarios, a cargo del presupuesto del Gobierno Central) y enviar a diputados opositores, en especial los más beligerantes, a comisiones menos sensitivas. La

RECUADRO 5.14

Valoración del panel

El panel acordó calificar el desempeño del indicador sobre el escrutinio público en la aprobación de las leyes como de “cumplimiento medio” (balance de logros e incumplimientos). Por el lado de los logros, los evaluadores indicaron que los proyectos de ley se publican en La Gaceta, los medios de comunicación colectiva informan permanentemente sobre las actividades de la Asamblea Legislativa y en los últimos años la propia Asamblea ha convocado foros de discusión pública sobre leyes en trámite. Por el lado de los incumplimientos, el panel indicó que la publicidad del proceso de aprobación de leyes tiene numerosas deficiencias. Ciertamente se publican los proyectos de ley, pero no las mociones que los modifican y tampoco los proyectos que tienen dispensa de trámites; todos los días se informa sobre el acontecer legislativo, pero esa información es escueta. Un evaluador fue especialmente crítico en su comentario: “Desde la organización (del espacio físico) para las “barras” hasta la limitada información de los medios y el ejercicio de presiones sobre los diputados por grupos poderosos, las leyes se aprueban detrás de la sociedad civil”.

En la valoración del indicador sobre el control ciudadano en la aprobación de leyes no hubo acuerdo. A pesar de que los evaluadores coincidieron en la identificación de las deficiencias en el control ciudadano, en virtud de las pocas garantías para la consulta y participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil durante el trámite de las leyes, no se pusieron de acuerdo en la ponderación de este hecho. Para la mayoría esta falta de garantías implica un incumplimiento general; para la minoría del panel la situación puede describirse como un balance de logros e incumplimientos, pues en la realidad existe una práctica de consultas informales.

elección de los directorios de las comisiones es similar a la elección del Directorio Legislativo. Cada comisión designa de su seno, mediante votación secreta, un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Prosecretario durante el acto de instalación y en presencia del Presidente de la Asamblea Legislativa. La conformación final de estas instancias termina siendo, al igual que en el Directorio Legislativo, de un solo partido político, aunque en casos muy especiales se da la oportunidad a algún diputado de la oposición para que presida una de las comisiones de menor importancia (Rodríguez, 1999).

¿Protegen las normas y procedimientos legislativos la libertad de expresión de los diputados?

PE El Reglamento de la Asamblea Legislativa¹³ establece numerosas normas que regulan la libertad de expresión de los y las congresistas costarricenses en los diversos actos parlamentarios. Esta libertad se traduce en:

Uso de la palabra

AJ El legislador autor de la moción, del dictamen o del proyecto que se discute dispone de mayor cantidad de tiempo para fundamentar su posición -o la del grupo que representa- frente al resto de sus compañeros. El número de participantes,

como detractores y como benefactores de la moción, se restringe a un máximo de 2 diputados por cada bando. La regla general es que al legislador se le conceden 60 minutos para referirse al proyecto; cuando éste se encuentra en primer debate ese tiempo es de 15 minutos, pero cuando se refiera al fondo de la iniciativa podrá intervenir hasta 30 minutos. En el segundo debate, el legislador cuenta con 15 minutos.

En las comisiones con potestad legislativa plena, el diputado o diputada puede hacer uso de la palabra hasta por 15 minutos para discutir de manera general el proyecto; para referirse a mociones de fondo le corresponden 10 minutos y respecto a las mociones de orden sólo podrá hablar durante 5 minutos (artículos 107, 108, 150 y 174 del Reglamento) (Cerdas, 1999). También todos los legisladores tienen derecho a participar con voz, pero sin voto, en las sesiones de las comisiones de las cuales no forma parte.

OI Un estudio sobre el desempeño de las y los diputados registró 1.147 intervenciones orales en un período de tres meses (mayo a julio de 1998). Los partidos Fuerza Democrática y Movimiento Libertario, agrupaciones minoritarias, fueron los que más emplearon la palabra en relación con su representación parlamentaria. Entre los dos tienen el 7% de los escaños (4 diputados) y realizaron el 18,0% de las intervenciones. El partido en el gobierno (PUSC) fue, junto con el Renovación Costarricense, el que proporcionalmente usó menos la palabra: a pesar de tener el 47% de los escaños, sus diputados sólo hicieron el 29,8% de las intervenciones (Oreamuno, 1999).

OI Un estudio sobre el desempeño de las y los diputados durante la primera legislatura de la presente administración de gobierno (mayo 1998 a abril 1999) arrojó que los diputados de los partidos minoritarios tienden a tener una baja tasa de éxito en sus iniciativas de ley, medida por la cantidad de proyectos que lograron obtener al menos un dictamen afirmativo de una comisión permanente, con excepción del Partido Acción Laborista Agrícola. Sin embargo, los diputados del partido en el gobierno no fueron los más exitosos, pues fueron superados por los del Partido Liberación Nacional, principal agrupación opositora (9,6% y 10,5% respectivamente) (cuadro 5.24) (Oreamuno, 1999).

PE Si los y las congresistas se salen del tema objeto de discusión, abusan del uso de la palabra, profieren frases injuriosas a un compañero o a alguno

RECUADRO 5.15

Valoración del panel

No hubo acuerdo en el panel evaluador en la valoración del indicador sobre celebración de elecciones democráticas para la integración del Directorio Legislativo. La mayoría calificó la situación imperante como un "cumplimiento medio". Si bien en las elecciones el conteo de los votos es limpio, "el sistema conduce a una exclusión de las minorías y permea negativamente el funcionamiento legislativo, pues pone el manejo del Directorio en manos de un solo partido y, con ello, todo el funcionamiento de la Asamblea: administración, distribución de recursos, integración de comisiones"; así, "no se respeta la composición política de la Asamblea y el voto popular bajo el principio de la proporcionalidad". Para un evaluador, el control del voto dentro de las fracciones parlamentarias y el control del Directorio Legislativo por un solo partido es "propio de una democracia de partidos y no afecta la calidad de nuestra democracia".

de los miembros de los Supremos Poderes o terceras personas, o abusan de la interrupción concedida por un diputado a favor de otro, el Presidente o director del debate tiene el derecho de suspenderles el uso de la palabra (Cerdas, 1999).

PE *Iniciativa legislativa y modificaciones*

Además de la iniciativa de ley, los diputados tienen derecho a presentar mociones de forma, de

fondo y de orden, y derecho a presentar consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En el caso de la aprobación del Presupuesto Nacional, las mociones para modificar las partidas presupuestarias se presentan en la Comisión de Asuntos Hacendarios, pero también existe la posibilidad de que, en el seno del Plenario, se le dé prioridad a la reiteración de mociones no aprobadas en aquella instancia y a la presentación de nuevas mociones. En la práctica,

CUADRO 5.23

Participación en el Plenario Legislativo, según partido político, mayo a julio de 1998

| Partido | Diputados | | Intervenciones orales | | Índice de participación Porcentaje intervenciones orales / porcentaje diputados |
|---------------------------|-----------|------------|-----------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | |
| Movimiento Libertario | 1 | 1,8 | 58 | 5,1 | 2,9 |
| Fuerza Democrática | 3 | 5,3 | 148 | 12,9 | 2,5 |
| Integración Nacional | 1 | 1,8 | 24 | 2,1 | 1,2 |
| Renovación Costarricense | 1 | 1,8 | 8 | 0,7 | 0,4 |
| Acción Laborista Agrícola | 1 | 1,8 | 21 | 1,8 | 1,0 |
| Liberación Nacional | 23 | 40,4 | 546 | 47,6 | 1,2 |
| Unidad Social Cristiana | 27 | 47,4 | 342 | 29,8 | 0,6 |
| | 57 | 100,0 | 1.147 | 100,0 | |

FUENTE: OREAMUNO, 1999.

CUADRO 5.24

Cantidad de iniciativas de ley presentada por los diputados, según partido político, mayo de 1998 a abril de 1999

| Partido | Diputados | | Iniciativas de ley | | Iniciativas con dictamen de comisión o aprobadas como ley | |
|---------------------------|-----------|------------|--------------------|------------|-----------------------------------------------------------|------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| Movimiento Libertario | 1 | 1,8 | 54 | 12,3 | 1 | 1,9 |
| Fuerza Democrática | 3 | 5,3 | 59 | 13,4 | 1 | 1,7 |
| Integración Nacional | 1 | 1,8 | 9 | 2,0 | 0 | 0,0 |
| Renovación Costarricense | 1 | 1,8 | 13 | 3,0 | 1 | 7,7 |
| Acción Laborista Agrícola | 1 | 1,8 | 4 | 0,9 | 2 | 50,0 |
| Liberación Nacional | 23 | 40,4 | 124 | 28,2 | 13 | 10,5 |
| Unidad Social Cristiana | 27 | 47,4 | 177 | 40,2 | 17 | 9,6 |
| | 57 | 100,0 | 440 | 100,0 | 35 | 8,0 |

FUENTE: OREAMUNO, 1999.

el grado de especialización de la materia presupuestaria dificulta que algunos congresistas opinen y presenten mociones sobre temas tan variados y complejos. Por otra parte, el grueso del trabajo presupuestario es realizado por la Comisión de Asuntos Hacendarios, lo que impide que legisladores ajenos a esta Comisión estén enterados de los detalles que acompañan a este denso proyecto de ley (Cerdas, 1999).

Recursos de apelación

Los medios de impugnación que reconoce el Reglamento a favor de los y las congresistas son la apelación, la revisión y la reiteración. Pueden ser ejercidos solicitando el uso de la palabra, o bien presentando por escrito la formalización del recurso que se desea interponer. Técnicamente se reconoce que estos mecanismos se pueden utilizar en contra de todos los actos del procedimiento legislativo y los derivados de los acuerdos del Directorio Legislativo. Otra forma para reclamar determinadas acciones es la potestad que el Reglamento reconoce a las y los diputados, para llamar al orden al Presidente cuando en el ejercicio de sus funciones se separe de las disposiciones reglamentarias.

Reuniones de fracción

PE Las fracciones parlamentarias tienen su propia normativa o reglamentos sobre la libertad de expresión de los legisladores. En ninguno de los dos partidos mayoritarios la disciplina partidaria puede ser impuesta a un diputado. El Reglamento Interno de Fracción Parlamentaria del Partido Unidad Social Cristiana establece que los diputados de la fracción “son responsables de sus actos y como tal gozan de libertad dentro de las facultades y limitaciones que conceden la Constitución Política y las leyes de la República” (capítulo II, párrafo 3)¹⁴. También establece que: “Todos los miembros de la Fracción Parlamentaria tienen iguales derechos a voz y a voto en las reuniones de la Fracción” y le ofrece al diputado la libertad de expresión para proponer proyectos de ley de manera individual; aunque se le permite convencer previamente a sus compañeros y lograr el apoyo de la fracción, también puede de manera transparente alejarse de la obligación de actuar conforme lo ha decidido la mayoría de su fracción. Este procedimiento es idéntico para el caso de las denuncias que puedan comprometer a la fracción. El Reglamento de la Fracción Parlamentaria del Partido Liberación Nacional¹⁵, en su artículo 25, inciso b) establece que: “En el ejercicio de sus potestades constitucionales

y reglamentarias corresponde al diputado opinar y votar libremente sobre cualquier asunto que se debata en el seno de la Fracción y de la Asamblea Legislativa, salvo acuerdo en contrario de la Fracción, de conformidad con los Estatutos del Partido, los principios enunciados en la Carta Fundamental y este Reglamento”. En este caso el diputado estará obligado a lo que resuelva la fracción sobre los asuntos especiales. Esta norma es abiertamente opuesta a lo indicado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa que, como se indicó, permite una participación igualitaria en el uso de la palabra por los diputados, sin distinguir lineamientos ideológicos o de fracción¹⁶.

PE En otras prácticas legislativas, como las reuniones de jefes de fracción, las consultas de constitucionalidad o las interpelaciones de ministros, las y los diputados cuentan con normas que regulan el uso de la palabra y su libertad de expresión (Rodríguez, 1999).

¿Tienen los diputados pleno acceso a información relevante y apoyo técnico?

PE La Asamblea Legislativa ha desarrollado departamentos como la Biblioteca y su Sección de Investigación, la Unidad de Análisis Parlamentario y el Departamento de Servicios Técnicos, que permiten a los legisladores acceso a información relevante y apoyo técnico para expresar su opinión en

RECUADRO 5.16

Valoración del panel

El panel de evaluadores coincidió en la calificación de que en Costa Rica se cumple con el indicador de la protección efectiva a la libertad de expresión de los diputados de la Asamblea Legislativa, fuera y dentro del Plenario, mediante los fueros de “inmunidad” e “irresponsabilidad” y el orden en el uso de la palabra. No se registran denuncias de las y los diputados por violación a la libertad de expresión. Dos evaluadores anotaron la persistencia de prácticas y procedimientos que “deben mejorar y modernizarse”. Por ejemplo, “no hay sesiones, previstas por el Reglamento, para que los diputados se refieran libremente a asuntos importantes que no están en la agenda del día. En otros parlamentos hay sesiones reglamentarias y reglamentadas para ventilar cualquier asunto de interés público”.

muchas de las materias que consideren pertinentes¹⁷. Entre los esfuerzos de mejoramiento cabe citar el amplio programa de modernización realizado entre 1992 y 1996, con el apoyo del Centro para la Democracia, y la colaboración financiera de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

El Departamento de Servicios Técnicos fue creado en 1972 y se incorporó al Reglamento de la Asamblea en 1982. Sus funciones son la elaboración de informes técnicos, la asesoría a comisiones y la atención de las consultas sobre procedimientos legislativos. El Departamento se divide en 7 áreas temáticas y contaba a octubre de 1999 con 66 funcionarios, la mayoría de ellos en los puestos de asesor legislativo A y B. No obstante su carácter técnico, el personal del Departamento rota según las administraciones de gobierno. En 1998, en la lista de personal de esta instancia se registraron 31 traslados (internos o intra-institucionales), 10 permisos sin goce de salario y 9 puestos interinos (Departamento de Servicios Técnicos, 1999).

PE La asesoría legislativa tiene dos componentes esenciales: la asesoría institucional y la asesoría política o de fracción. La institucional es permanente, apolítica y profesional. A su vez, se divide en dos tipos de asesoría, la técnico-jurídica y la asesoría en otras disciplinas. La asesoría política es temporal (los asesores varían conforme cambia la integración de los miembros de las fracciones parlamentarias), es política y profesional, aunque esta última característica no siempre está presente, debido a que en la selección de los asesores, muchas veces, prevalece el criterio partidista sobre las reglas técnicas de designación de personal. La asesoría institucional de planta va dirigida al Directorio, a las comisiones permanentes, a las especiales y a las *ad hoc*. La asesoría política (de cada diputado) le brinda apoyo a los legisladores, al Presidente de la Asamblea Legislativa, a los legisladores, a los jefes de fracción y a la Secretaría General de la Asamblea Legislativa. Al inicio del actual período (1998-2000), a los diputados se les permitió designar un máximo de cuatro colaboradores de confianza (una secretaria, un asistente y dos asesores), lo cual significaba un total de 228 personas. No obstante, a octubre de 1999 la lista de asesores alcanzaba un total de 285 personas, sin incluir secretarías (Rodríguez, 1999).

RA cantidad de asesores o asistentes que tenga un diputado está en función del trabajo legislativo y comunal que éste realice y del partido político al

que pertenezca. Ni la selección de estos asesores, ni su remuneración, corresponden a un sistema de méritos y competencia técnica. Para un mismo puesto de asesor los salarios pueden variar significativamente; por ejemplo, el salario de un asesor especializado B puede variar hasta en un 500% (Asamblea Legislativa, 1999).

Según un informe publicado por el periódico La Nación (Matute, 1999), de las 892 plazas oficiales con que cuenta la Asamblea Legislativa, 418 (el 46,8% del total de funcionarios) están asignadas a las labores de asesoría, distribuidas entre los 7 partidos políticos, bajo alguna de las modalidades existentes (asesor legislativo, asesor de fracción, asesor especializado o asistente de fracción). De estos servidores, 296 están asignados directamente a los diputados y los restantes 122 están distribuidos entre los distintos equipos técnicos de las fracciones (los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana tienen sus propios departamentos de asesores). Existe entonces un promedio de 7,33 puestos de asesores por cada uno de los 57 diputados (Rodríguez, 1999).

PE Finalmente, existe un rubro presupuestario para la contratación de consultorías especializadas fuera de los asesores mencionados. Básicamente, estas consultorías apoyan el trabajo de las comisiones permanentes y especiales que, en el trámite de algunos proyectos de ley o en el desarrollo de investigaciones especiales, requieren la presencia de expertos por tiempo definido (Rodríguez, 1999)¹⁸.

¿Respetan los diputados y diputadas las normas y procedimientos legislativos?

PE Además de contener una serie de garantías para el diputado, independientemente de que sea de mayoría, minoría o de opinión disidente, una norma de especial importancia, la inderogabilidad singular del Reglamento, establece que: "Salvo los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendientes a su inaplicación a los casos concretos" (artículo 208). Esta disposición garantiza que ninguna mayoría podrá variar el Reglamento para un caso en particular o para un proyecto específico (Rodríguez, 1999).

PE No existe un registro sistemático de denuncias sobre abuso de poder de la mayoría, por violación de procedimientos reglamentarios, o sobre las mociones de revisión que se presentan. Sí existen unos pocos recursos de revisión sobre algunas vo-

taciones consideradas clave y sobre las que hubo inseguridad al momento del conteo (Rodríguez, 1999).

01 En los últimos años la Sala Constitucional ha actuado como instrumento de control del respeto de los procedimientos legislativos. La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley por la violación al procedimiento legislativo hace que el seguimiento y respeto de los procedimientos sea una preocupación permanente. Otro instru-

mento utilizado por la Asamblea Legislativa son las consultas de constitucionalidad, que tiene como objetivo conocer la opinión de la Sala sobre los proyectos de ley ya votados en primer debate, para evitar o prevenir que se promulgue leyes inconstitucionales. En el caso de proyectos de reforma a la Constitución Política, aprobación de convenios o tratados internacionales, la consulta a la Sala es obligatoria, pero su dictamen no es vinculante (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

RECUADRO 5.17

Valoración del panel

Hubo un marcado desacuerdo en el panel evaluador sobre la calificación de los indicadores acerca del acceso de los diputados a información relevante sobre los asuntos en discusión en el Congreso. Un evaluador calificó la situación imperante como un incumplimiento severo: “Ni los cuerpos técnicos, ni la Biblioteca de la Asamblea proveen información veraz, oportuna y pronta, porque carecen de la tecnología y el conocimiento apropiados para dar un verdadero servicio de administración de la información a los diputados”. Otro evaluador anotó la existencia de problemas, pero su calificación del desempeño del indicador fue de cumplimiento medio: “El Banco Central no contesta pedidos de los diputados si no son del Plenario. Hay una gran distancia entre la información que maneja el diputado -de oposición y minoritarios sobre todo- y aquella a la que tienen acceso los altos cuadros ejecutivos de la administración pública, como los ministros y presidentes ejecutivos de las instituciones”. Finalmente, un tercer evaluador reconoció la existencia de “algunas li-

mitaciones de carácter legal o constitucional”, pero consideró que en general los diputados tienen acceso a la información que requieren.

En el indicador sobre el apoyo técnico a los diputados, el panel coincidió en la calificación de cumplimiento medio en su desempeño. El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y los asesores de los diputados realizan funciones de apoyo técnico a las y los diputados. Sin embargo, los tres evaluadores anotaron que las designaciones de asesores de los diputados son “arbitrarias, ni siquiera satisfacen el clientelismo político, pues se mezcla el familiar del diputado”, “obedece a criterios subjetivos y no de idoneidad profesional, dentro de las lógicas preferencias políticas”, “los diputados nombran amigos, primos o el partido impone como parte del llamado botín político”. Los asesores de planta de la Dirección de Servicios Técnicos, “con excepciones meritórias, también están afectados por el vaivén político electoral”.

RECUADRO 5.18

Valoración del panel

El panel acordó calificar el desempeño del indicador sobre el respeto de las y los diputados a las normas y procedimientos legislativos como un cumplimiento medio (balance de logros e incumplimientos). Los evaluadores señalaron que las normas y procedimientos se respetan hasta cierto punto. Las violaciones no se

sancionan porque “no hay normas para penalizar el incumplimiento de procedimientos (salvo vicios de inconstitucionalidad en el proceso de aprobación de una ley)”, por el efecto de “la solidaridad de grupo o complicidad política (quórum roto y falta de asistencia)” y el peso de los “intereses del bipartidismo”.

Notas

1 En una democracia representativa "el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan" (Sartori, 1987). Esta escueta afirmación es exacta, pero muy general. Para entender su significado es preciso elaborar el concepto de representación política pues, teórica e históricamente, la representación democrática es apenas uno de los tipos de representación política. Existen, además, la representación apropiada (carismática, dominación tradicional, como los caciques o jefes de sectas), la representación vinculada (el representante está limitado por un mandato de la organización o las personas que lo eligieron; existe la revocación del mandato en caso de incumplimiento) y la representación de intereses (profesional o de clase, como los sindicatos). La representación que se delega por medio de las elecciones no significa que los electores otorguen un mandato específico a sus líderes; más bien se trata de una representación libre (Fayt, 1988). Esto significa que el representante es señor de su propia conducta, no el servidor de los representados, sino el señor investido por los electores, como el parlamentario en la mayoría de los países de Occidente (Fayt, 1988). En una democracia, un representante electo actúa dentro del marco legal, pero no tiene la obligación de limitarse a los intereses de quienes lo eligieron. Más aún, los representantes pueden procurar encubrir ciertas acciones o realizar actividades publicitarias para influir en sus electores (Maravall, 1999). Empero, la representación delegada tampoco es "un cheque en blanco", pues la ciudadanía -individual u organizadamente- desarrolla múltiples formas para mantener un constante escrutinio público sobre el desempeño de sus representantes. La representación democrática encierra una tensión entre los derechos y obligaciones de representantes y representados.

2 Sin embargo, desde un punto de vista teórico, como lo señalan Przeworski et al, pueden darse situaciones en las que no existan posibilidades de formar una mayoría social sobre un asunto en particular, debido a una particular distribución de preferencias de la ciudadanía entre dos o más asuntos (Przeworski, Stokes et al, 1999).

3 Como se señaló en el capítulo 4, entre las atribuciones de la Sala Constitucional están: la resolución de las acciones de inconstitucionalidad de todos los actos sometidos al derecho público; el conocimiento de los recursos de amparo, para proteger todos los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales, y de los recursos de hábeas corpus, para proteger la libertad física y la de tránsito frente a privaciones ilícitas y arbitrarias; la resolución del amparo contra sujetos privados, para proteger a los ciudadanos de otros habitantes, cuando éstos se encuentran en situación de poder o de ventaja y ante insuficiencia de los remedios ordinarios; el conocimiento de las consultas formuladas por las demás autoridades judiciales, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de una norma que deban aplicar; la emisión de opiniones consultivas, cuando el Directorio de la Asamblea Legislativa formula una consulta para determinar si la aprobación de un tratado internacional, de una reforma constitucional o de la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, se ajustan a la Constitución Política, o cuando diez diputados lo realicen con esa misma finalidad, sobre cualquier otro proyecto de ley. La Sala decide lo relativo a los conflictos de competencia entre todos los poderes y los constitucionales entre los demás entes y órganos del Estado; resuelve además la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios en el procedimiento; determina su propia competencia incluso frente al Poder Judicial, del cual forma parte (Muñoz, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 2000).

4 El Magistrado Piza y el Presidente de la Sala, el Magistrado Mora, en voto de minoría, sostienen que en Costa Rica existe un control difuso, de conformidad, según ellos con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5 Pese a tener la condición de poderes de la República, no tienen iniciativa legislativa el Poder Judicial ni el Tribunal Supremo de Elecciones, pero, como pueden hacerlo por medio del Poder Ejecutivo, se habla de una *iniciativa indirecta*. También las municipalidades, de acuerdo con una ley especial,

tienen esa posibilidad. Téngase presente que esto no quiere decir que esas instituciones tengan verdadera iniciativa legislativa (artículos 118 y 123 de la Constitución Política).

6 Un caso de este tipo se encuentra en el expediente legislativo A-40 E-7671, presentado por el diputado Ricardo Rodríguez el 16 de mayo de 1985, contra el Ministro de Seguridad Pública Benjamín Piza, sobre un voto de censura por el hecho de que aterrizara un avión Hercules C-130 de los Estados Unidos en el aeropuerto Llano Grande de Liberia, sin autorización de la Asamblea Legislativa.

7 Sala Constitucional, resolución 3309-94, de 5 de julio de 1994. Esta resolución, sin embargo, no ha logrado eliminar la práctica de regular las competencias institucionales mediante directrices. Cabe citar, entre otras, las directrices n° 15, de 3 de noviembre de 1992, que se refiere a funciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, y n° 4, de 12 de junio de 1995, dirigida al Instituto Nacional de Aprendizaje, para que estableciera un programa de capacitación policial para la Fuerza Pública.

8 Resoluciones 3309-94, de 5 de julio de 1994, y 919-99, del 12 de febrero de 1999.

9 La propia Sala Constitucional, en la resolución 3309-94, establece que la directriz debe constituir una norma, una norma general referida a todos los entes descentralizados o un grupo de ellos. De allí que se establezca una diferencia entre el establecimiento de un límite, en ese caso de un 10%, para el crecimiento de los gastos corrientes de la administración pública en general, por una parte, y un límite referido exclusivamente a cada entidad concernida, por otra parte.

10 A mediados de la década de 1990, el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) publicó 25 obras de utilidad para los legisladores y que ilustran a la sociedad en general sobre las formas más convenientes para participar en el proceso

parlamentario. Entre ellas se encuentran las siguientes: *Manual de Procedimientos Legislativos, Directorio y Guía Práctica de la Asamblea Legislativa, Protocolo de Procedimientos Legislativos, El Lenguaje de la Ley, El Control Parlamentario, Las Comisiones Legislativas Plenas, El Proceso de Formación de la Ley en Costa Rica, Manual de Oficina para las Secretarías de los Diputados, La Asamblea Legislativa de Costa Rica y sus Diputados, el Estilo de la Ley, Guía Práctica para el Control Parlamentario, Bienvenidas y Bienvenidos a la Asamblea Legislativa* (publicación dirigida a niños de edad escolar).

11 En la Asamblea Legislativa de Costa Rica existen 7 comisiones permanentes (Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Hacendarios, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos, Asuntos Agropecuarios y Relaciones Internacionales). Cada una de estas comisiones tiene su propia sala de sesiones y un equipo secretarial de apoyo. Usualmente son atendidas por dos secretarías y una técnica legislativa, que cuentan con equipo de cómputo e impresoras para desarrollar su trabajo. Desde estas oficinas se alimenta la red legislativa.

12 De manera general la doctrina reconoce el derecho de petición que poseen los legisladores. En este sentido, véase Jiménez de Cisneros, 1980.

13 Dada la cantidad de ediciones publicadas del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para la elaboración de este trabajo se seleccionó como referencia una publicación institucional realizada por la Asamblea Legislativa, coordinada por el señor Guillermo González Mata, de la Unidad de Proyectos,

Expedientes y Leyes del Departamento de Servicios Parlamentarios, y supervisada por la Lic. Marina Ramírez Altamirano, Asesora y Especialista en Derecho Público y Parlamentario. Esta versión del Reglamento fue aprobada en la sesión número 17, del 9 de marzo de 1994. La actualización de referencia es del 10 de setiembre de 1999.

14 Reglamento Interno de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana, vigente para el período 1998-2002. No existe una acta de aprobación expresa de este reglamento, pero el Jefe de Asesores de la fracción, Lic. Mario Redondo, en entrevista del lunes 11 de octubre de 1999, ratificó su vigencia y su utilización como normativa interna de funcionamiento.

15A pesar de no existir un acta de aprobación expresa de este Reglamento, tanto los asesores del Jefe de Fracción como el propio Jefe de la Fracción para el período 1998-1999, diputado Ricardo Sancho y el diputado Daniel Gallardo, Jefe de Fracción para el período 1999-2000, ratificaron su utilización y su vigencia para el trabajo parlamentario (Rodríguez, 1999).

16 Este aspecto ha suscitado una amplia discusión, especialmente al plantearse reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa que pretenden, en aras de comprimir los tiempos de discusión y ahorrar las participaciones individuales de los diputados, establecer un uso de la palabra asignado no a diputados directamente, sino a las fracciones o grupos parlamentarios.

17 Recientemente la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa conformó dos divisiones de organización, funcionamiento y coordinación, subordinadas a la Dirección Ejecutiva, que están encargadas de supervisar, coordinar y evaluar el funcionamiento de los departamentos correspondientes, una de la parte legislativa y otra de la parte administrativa: la División Legislativa y la División Administrativa. Esta especialización asegura un apoyo técnico más especializado al trabajo de los legisladores. La División Legislativa está constituida por la Biblioteca, el Departamento de Archivo, el Departamento de Servicios Técnicos, el Departamento de Comisiones, el Departamento de Servicios Parlamentarios, la Secretaría del Directorio, Informática, Unidad de Análisis Presupuestario y las unidades y secciones de cada una de ellas.

18 En este tipo de asesorías, la Asamblea Legislativa recibe la mayor parte del apoyo técnico de consultores externos (personas individuales, institutos, empresas privadas de consultores, fundaciones, etc.). Esta modalidad es muy flexible, dinámica y oportuna, y evita que crezca la planilla de la institución, ya que los asesores se contratan para trabajos específicos, sin crear ningún vínculo laboral entre ellos y la Asamblea Legislativa. Los problemas que se presentan con este tipo de servicio es que, salvo contadas excepciones, no puede brindar asesoría en materia de procedimientos parlamentarios; puede ocurrir que no se acierte en la contratación de asesores de alta calidad, y siempre existe el peligro latente de colusión de intereses entre quienes rinden el informe y los potenciales beneficiarios o perjudicados con la decisión que adoptará el órgano legislativo (Rodríguez, 1999).

La competencia electoral

Introducción: La calidad democrática de la competencia electoral

El presente capítulo parte de la constatación efectuada en el capítulo 3, sobre la existencia en Costa Rica de un sistema electoral que garantiza desde hace varias décadas la celebración de elecciones libres, limpias, reiteradas y competidas para escoger al Presidente de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa y los regidores y síndicos de las municipalidades. Con este punto de partida, la Auditoría evalúa en este capítulo una pregunta más específica, a saber, ¿cuál es la calidad democrática de la competencia electoral en Costa Rica? Por calidad democrática de la competencia electoral se entiende el grado en el que la disputa de los partidos políticos y sus candidatos a cargos públicos por el voto de las y los ciudadanos se realiza bajo condiciones equitativas, respeta la integridad y dignidad de las personas y los resultados electorales están basados en el ejercicio del voto informado por parte de los ciudadanos. Condiciones equitativas significa, a su vez, que la legislación electoral estimula la participación electoral de todos los partidos políticos existentes y garantiza que todos los participantes, incluyendo los partidos minoritarios, tienen un mínimo de difusión de sus ofertas electorales entre la ciudadanía.

Una vez que en un país las y los ciudadanos tienen la certeza de que los resultados de las elecciones nacionales y locales son libres y limpios, emergen nuevas preocupaciones sobre la calidad del proceso electoral. En efecto, el conteo de los votos puede ser inobjetable, pero importantes sectores de la ciudadanía pueden pensar que las elecciones son “un circo que no decide nada”, “un concurso de mercadotecnia” que no permite a los electores conocer las ofertas de los partidos políticos

y sus candidatos, una “campaña sucia” en la que es mejor no participar, o bien, pueden pensar que el proceso electoral tiene los dados cargados en favor de los mismos de siempre, a los que acusan de haber creado condiciones de “burro amarrado contra tigre suelto” que impiden el surgimiento o consolidación de nuevos partidos políticos. Y estas percepciones, de extenderse y arraigarse en la ciudadanía, puede afectar su participación en los procesos electorales. Como sintetizaba un graffiti en las paredes de la ciudad de San José en 1997: “Nadie cumple, vote por nadie”.

La calidad del proceso electoral es un tema importante en Costa Rica, un país que experimentó un notable crecimiento del abstencionismo en el proceso electoral de 1997-1998 (capítulo 3). Entre aquellos que no votaron en esa ocasión, sólo uno de cada tres (34,6%) afirmó tener la costumbre de no votar nunca; el resto son ciudadanos que sí tenían participación electoral previa. De éstos, un 36,4% decidió no participar más de dos años antes de las elecciones, mientras que un 23,1% tomó esa determinación el mismo día de las elecciones (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999). Las razones esgrimidas para no votar fueron múltiples, pero sobresalen el bajo interés en el proceso electoral (36,7%), la ausencia de un candidato de su satisfacción (22,2%), el cansancio del predominio y del rendimiento de los partidos mayoritarios (17,5%), y problemas de tipo legal (13,6%) (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

La conexión entre la calidad de la competencia electoral y la democracia no ha sido elaborada consistentemente por los teóricos de la democracia (Linz, 1997). Por ello, el presente capítulo debe entenderse como un ejercicio preliminar de acercamiento al tema.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad, los prejuicios raciales, religiosos o de género no son empleados como armas políticas para disminuir la elegibilidad de las y los candidatos durante los procesos electorales. Por su parte, la ciudadanía cuenta con información oportuna e independiente de los partidos para evaluar las ofertas electorales y sus prejuicios raciales, religiosos o de género no influyen en la formulación de sus preferencias electorales. Finalmente, el sistema electoral facilita la organización de los partidos minoritarios y emergentes y garantiza a todos los partidos políticos inscritos un mínimo de difusión de la oferta electoral entre la ciudadanía.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de los procesos electorales de alta calidad democrática son:

- Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad.
- La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales.
- Los partidos políticos emergentes y los minoritarios no enfrentan barreras arbitrarias para ejercer su representación.
- Las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes durante las campañas electorales.

RECUADRO 6.1

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 4 aspiraciones máximas de alta calidad de la democracia en el tema de procesos electorales fueron desagregadas en 11 variables o preguntas de evaluación y 16 indicadores. 9 de estos indicadores fueron sometidos a evaluación del panel de expertos. 6 eran indicadores de comprobación, cuya verificación estuvo a cargo del equipo técnico de la Auditoría. Un indicador se descartó porque su contenido era similar a otro indicador ya evaluado.

Limitaciones y referencias

El estudio que aquí se realiza sobre la calidad de la competencia electoral en Costa Rica es parcial, exploratorio y comprende pocos temas. La razón es la siguiente: pese a la profusión de investigaciones sobre las características y el desempeño del sistema electoral costarricense (Seligson y Gómez, 1987; Salazar, 1990; Jiménez, 1993; Nohlen, 1993; Lijphart, 1994 y 1999; Booth, 1995 y 1998; Carey, 1996; Clark, 1999; Freedom House, 1999), no se encontró estudios que traten los temas abordados por las aspiraciones del Consejo Consultivo. Además, estas aspiraciones se refieren a asuntos puntuales de los procesos electorales en Costa Rica. Pese a su carácter exploratorio, el capítulo analiza temas sensitivos e importantes para el estudio de la igualdad y civilidad política del sistema electoral costarricense, que pueden dar pie en el futuro a trabajos más comprensivos sobre la calidad democrática de los procesos electorales.

Por tanto, este capítulo no hace una evaluación del sistema electoral costarricense. No se pronuncia sobre las bondades o debilidades del sistema mayoritario y proporcional, o sobre los procedimientos técnicos para el conteo de votos y las ratificaciones. Tampoco evalúa el desempeño del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), un tema que el panel de evaluación recomendó incluir en una próxima Auditoría. Finalmente, cabe mencionar que los asuntos relacionados con los partidos políticos y su funcionamiento son tratados en el capítulo 9 de este informe.

Valoración general

La Auditoría encontró evidencia de que una proporción importante de ciudadanos “jamás” votaría por candidatos con ciertas características étnicas, afiliación religiosa, orientación sexual o discapacidad física. Sin embargo, el panel evaluador no llegó a un acuerdo en la valoración sobre la influencia de estos prejuicios sobre la formulación de las preferencias electorales de las y los ciudadanos. Por otra parte, el panel valoró positivamente el hecho de que, en los tres últimos procesos electorales, sólo se detectó un caso de una denuncia ante el TSE por el empleo de propaganda electoral que aludía a un prejuicio religioso para atacar a un candidato presidencial.

Los mensajes de la campaña política no permiten hacer una evaluación de los programas de gobierno de los candidatos presidenciales. Una minoría de la ciudadanía ha profundizado en el conocimiento de los programas de los partidos políticos. En el país existe poca experiencia de participación cívica en los procesos electorales por

parte organizaciones ciudadanas independientes de los partidos, con el fin de evaluar a las y los candidatos a cargos públicos y sus ofertas. Aunque la evidencia indica que durante esos procesos los ciudadanos tienen acceso a múltiples fuentes de información, la mayoría independientes de los partidos, la opinión del panel es que no constituye una práctica extendida el que las personas busquen información para realizar una evaluación más detallada de las ofertas electorales.

El capítulo abordó el tema de la equidad de la competencia electoral mediante la investigación de dos asuntos: los requisitos para la inscripción de partidos políticos y las condiciones del financiamiento público a los partidos políticos. En ambos casos se investigó si las minorías políticas enfrentan barreras excesivas que limitan su participación electoral. En cuanto al primer tema, la mayoría del panel valoró que los requisitos para la inscripción de los partidos políticos establecidos en la legislación electoral no son un obstáculo para la formación de partidos minoritarios o emergentes. El punto que dividió a los evaluadores fue la consideración del requisito de celebrar asambleas cantonales y distritales, para los partidos que desean participar en las elecciones presidenciales; a juicio de un evaluador, esta es una condición difícil de cumplir, que da pie a prácticas irregulares. En cuanto al segundo tema, el panel señaló que las condiciones para la distribución y uso del financiamiento público a los partidos políticos crean desventajas para los partidos minoritarios o emergentes y no garantizan un mínimo de difusión de su oferta electoral entre la ciudadanía.

Por último, el panel constató que la evidencia reunida sobre los últimos tres procesos electorales en Costa Rica indica que las y los candidatos a cargos públicos no enfrentaron amenazas a su integridad física o patrimonial. Empero, el recurrente empleo de campañas sucias constituye una amenaza frecuente a la dignidad de los candidatos. El panel no llegó a un acuerdo en la valoración de esta evidencia. Para la mayoría, las campañas sucias son un fenómeno inevitable en un proceso electoral, tienen una importancia secundaria y en el último proceso electoral (1997-1998) su uso disminuyó. Para un evaluador, las campañas sucias desacreditan a la clase política en su conjunto y contribuyen al descontento ciudadano.

Métodos utilizados

La encuesta nacional permitió identificar las preferencias electorales de la población frente a candidatos de distintas religiones, razas, géneros y

características físicas. También se plantearon preguntas específicas sobre las formas que más se utiliza para enterarse de los programas de los candidatos y cuánta relevancia tiene esto para tomar la decisión electoral (UNIMER R.I, 1999a). Estas percepciones fueron complementadas con los comentarios recopilados en un juicio grupal convocado para analizar el tema del sistema electoral y los partidos políticos (UNIMER R.I., 1999b), así como con observaciones experimentales (Borge, 1999).

Otras encuestas realizadas anteriormente por distintas entidades enriquecieron la información relacionada con la preferencia de voto según género y los factores que influyen sobre la elección del candidato presidencial (Garita y Poltronieri, 1997; UNIMER R.I, 1997 y 1998; Gómez, 1998; Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

Las ponencias especiales desarrollaron temas vinculados con el uso del lenguaje en las campañas políticas, los temas predominantes en los últimos procesos electorales, el ejercicio de la censura previa que realizaba el TSE hasta hace pocos años, el papel de los medios de comunicación, las principales fuentes de información sobre las ofertas electorales y los factores determinantes de la preferencia electoral (Quesada, 1999; Ramírez, 1999).

Para la búsqueda de registros administrativos se acudió a los archivos del TSE, con el fin de obtener información sobre denuncias por uso de prejuicios o fraude, así como sobre las características y el número de campañas de información llevadas a cabo por esa institución (Departamento de Archivo, 1999). La Contraloría General de la República proporcionó los montos del financiamiento político otorgado a cada partido en las últimas tres elecciones nacionales (Dirección General de Auditoría, 1999). Una empresa de monitoreo proporcionó estadísticas sobre la distribución del tiempo en televisión y radio de la pauta electoral durante 1998 (Servicios Publicitarios Computarizados, 1998). Además se realizó una búsqueda en la base de datos de dos medios de prensa, sobre noticias relacionadas con fraudes electorales, denuncias por irregularidades en las elecciones y otros.

Los análisis jurídicos (Chacón, 1999), las investigaciones temáticas (Muñoz, 1999) y la revisión de la legislación electoral (Asamblea Legislativa, 1952) proporcionaron elementos para evaluar el grado de dificultad para formar un partido, las regulaciones de la propaganda electoral y el financiamiento político público.

Por último, en el campo de otras investigaciones cabe destacar la ponencia de Kevin Casas sobre el financiamiento público a los partidos políticos, presentada a la conferencia “La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo (1986-2000): tendencias, problemas y perspectivas” organizada por la Universidad de Costa Rica en mayo de 2000 (Casas, 2000).

El panel de expertos para este tema estuvo constituido por tres personas: un especialista en campañas políticas e imagen de candidatos, un abogado y una exfuncionaria de alto rango del Tribunal Supremo de Elecciones.

Los y las candidatas a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad

La existencia de prejuicios sociales o culturales que disminuyan la elegibilidad de las y los candidatos a cargos públicos fue estudiada por medio de los siguientes 2 factores:

- Los y las candidatas a cargos públicos no recurren a prejuicios sociales y culturales para disminuir la elegibilidad de sus competidores.
- Los y las electoras se abstienen de manifestar prejuicios sociales y culturales que disminuyen la elegibilidad de los y las candidatas a cargos públicos.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 6.1

Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Los candidatos hombres, blancos, católicos y sin lesiones físicas, son los candidatos que, en igualdad de otras condiciones, escogería la mayoría de los encuestados en una muestra nacional, ante una papeleta con opciones de candidatos de distintas razas, religiones, géneros o características físicas.
- Una mayoría manifiesta que jamás votaría para un cargo público por una persona de origen chino (50,7%), por un ciego (50,4%), ni por un homosexual (81,7%). Un 32,8% no votaría jamás por un candidato creyente en los Testigos de Jehová y un 30,2%, por un candidato judío.
- Las percepciones de los grupos focales y de los ejercicios de observación experimental coinciden con los resultados de las encuestas de opinión. Se manifiesta un rechazo hacia la participación de ciertas personas en la política, únicamente por su raza o género. Se considera a las personas negras o indígenas como poco preparadas académicamente

y existe un rechazo abierto a candidatos a cargos públicos de origen chino.

- Durante la campaña de 1993-1994, el TSE censuró 88 mensajes de propaganda televisiva, de prensa escrita o textos de los partidos políticos. Un repaso de la propaganda censurada en 1994 muestra que no se utiliza los prejuicios de raza o religión, sino que predominan ataques contra las cualidades personales o ideas del candidato.
- Durante las campañas electorales de 1989-1990, 1993-1994 y 1997-1998, expertos en campañas electorales consultados afirman que fueron frecuentes los ataques personales entre los candidatos. Se reconoce la existencia de medios anónimos de propaganda política (panfletos y *graffiti*) para desacreditar al candidato opositor. No obstante, a su juicio, en el país no se utiliza prejuicios étnicos, religiosos o de género contra los oponentes políticos.



EVALUACION DEL PANEL

Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad



| | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO (*) Balance de logros e incumplimientos en la aspiración de ausencia de prejuicios sociales y culturales que disminuyan la elegibilidad de candidatos a cargos públicos. |
| Nivel de acuerdo | DESACUERDO Unanimidad en 1 de 2 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Abstención de uso de prejuicios sociales y culturales por líderes políticos en procesos electorales. |
| Asunto peor calificado | NO HAY |
| Asunto sin acuerdo | Abstención de manifestación de prejuicios sociales y culturales por las y los electores. |

Comentario general

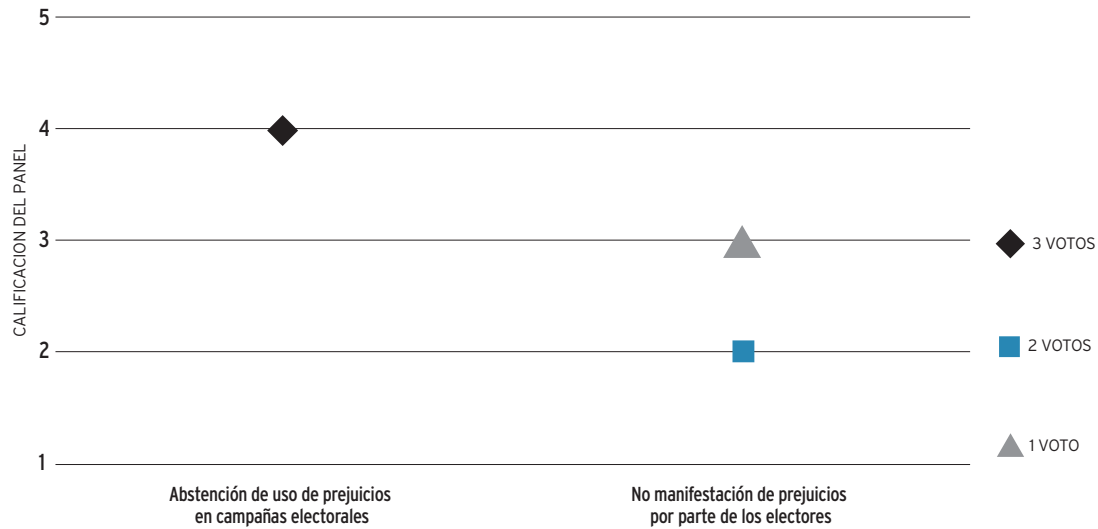
A juicio del panel de evaluadores, en los procesos electorales recientes las y los candidatos no han empleado en forma pública prejuicios sociales, políticos, religiosos, étnicos o de género contra sus competidores con el fin de disminuir su apoyo electoral. En el pasado se utilizó el prejuicio anticomunista con este fin. Empero, el panel consideró que existen problemas secundarios, reales o potenciales, en el cumplimiento de esta aspiración. En primer lugar, el empleo del rumor para descalificar oponentes es una práctica habitual en los procesos electorales, aunque es difícil saber si éste es orquestado o no. En segundo lugar, recientemente no ha habido candidatos presidenciales con ascendencia judía, china o nicaragüense para saber si los prejuicios se emplearían como arma electoral. En tercer lugar, dentro de los partidos políticos

sí hay prejuicios en contra de las candidaturas de mujeres a cargos públicos.

Hay evidencia sobre extendidos prejuicios raciales, de género, religiosos y contra personas discapacitadas que influyen en la formulación de las preferencias electorales. Sin embargo, el panel discrepó en la interpretación de este hallazgo. La mayoría señaló que estos prejuicios disminuyen la elegibilidad de ciertos candidatos. El efecto de estos prejuicios no puede ser evitado aun cuando exista, como existe, la protección constitucional de los derechos de las minorías. Por ello se da un incumplimiento de la aspiración. Una minoría del panel señaló que los prejuicios de la ciudadanía se compensan con otros factores, como la filiación partidaria del candidato o su capacidad personal. Por ello, estimó que hay un balance de logros e incumplimientos en esta materia.

(*) Calificación discrepante refuerza efecto promedio.

Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

Información de base

¿Manifiestan los electores prejuicios sociales y culturales que disminuyen la elegibilidad de las y los candidatos a cargos públicos?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se presentó una papeleta a los entrevistados, y se les explicó que todos “los candidatos” ofrecían lo mismo, que tenían iguales capacidades y que las únicas diferencias entre ellos (as) eran la raza, el género, la religión y físicas. Posteriormente se formuló dos preguntas: a) ¿por cuál candidato votaría? y b) ¿por cuál candidato jamás votaría? La primera pregunta procuraba captar la empatía de las personas y la segunda, si existía un prejuicio lo suficientemente intenso que afectara la voluntad del votante para escoger a un candidato o candidata con ciertas características.

En Costa Rica, las personas tienen empatía hacia un candidato que sea hombre, blanco, católico y sin lesiones (gráficos 6.2 a 6.5). Una mujer que comparta las demás características también atrae la

empatía de los electores. En efecto, una proporción importante de las y los ciudadanos tiene una preferencia favorable a las mujeres y esta proporción no es muy inferior a la de aquellos que manifiestan una preferencia en favor de los hombres (36,9% frente a 50,4%). En los demás casos existe una amplia diferencia entre un candidato católico vs. uno no católico, blanco vs. no blanco, sin lesiones vs. algún tipo de lesión. Sólo una minoría del electorado manifiesta no tener una preferencia por un candidato con ciertos rasgos. Esta minoría, que contestó “votaría por cualquiera”, oscila entre el 8,3% en el caso de la escogencia por género y el 22,1% en el caso del candidato por raza.

Por otra parte, proporciones significativas del electorado costarricense manifiestan tener prejuicios que disminuyen la elegibilidad de candidatos

y candidatas con ciertas características. En efecto, un 50,7% de las personas jamás votaría por un candidato de rasgos chinos, un 81,7% por un candidato homosexual, un 50,4% por uno ciego, un 32,8% por un creyente de los Testigos de Jehová, seguidos muy de cerca por quienes jamás lo harían por un candidato judío (30,2%) (gráficos 6.2 a 6.6). La diferencia entre la proporción de personas con empatía a favor de una o un candidato con ciertos rasgos y la proporción de personas con prejuicio en contra de ese candidato permite estimar la “empatía” o “prejuicio” neto del electorado, que es el punto de partida que ese candidato

enfrentaría si quisiera presentar su nombre a consideración de la ciudadanía. Esta medida es importante porque podría ser que el electorado costarricense mostrase paridad entre empatía y prejuicio. Sin embargo, este no es el caso: el prejuicio neto contra candidatos chinos, homosexuales, Testigos de Jehová, judíos y ciegos es intenso, pues pocas personas manifiestan empatía hacia ellos. En orden descendente, existe una empatía neta en favor de candidatas mujeres (35,0%), en sillas de ruedas (12,4%), indígenas (13,7%), protestantes (2,8%) o negros (2,3%).

GRAFICO 6.2

Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta raza pero mismo programa y partido

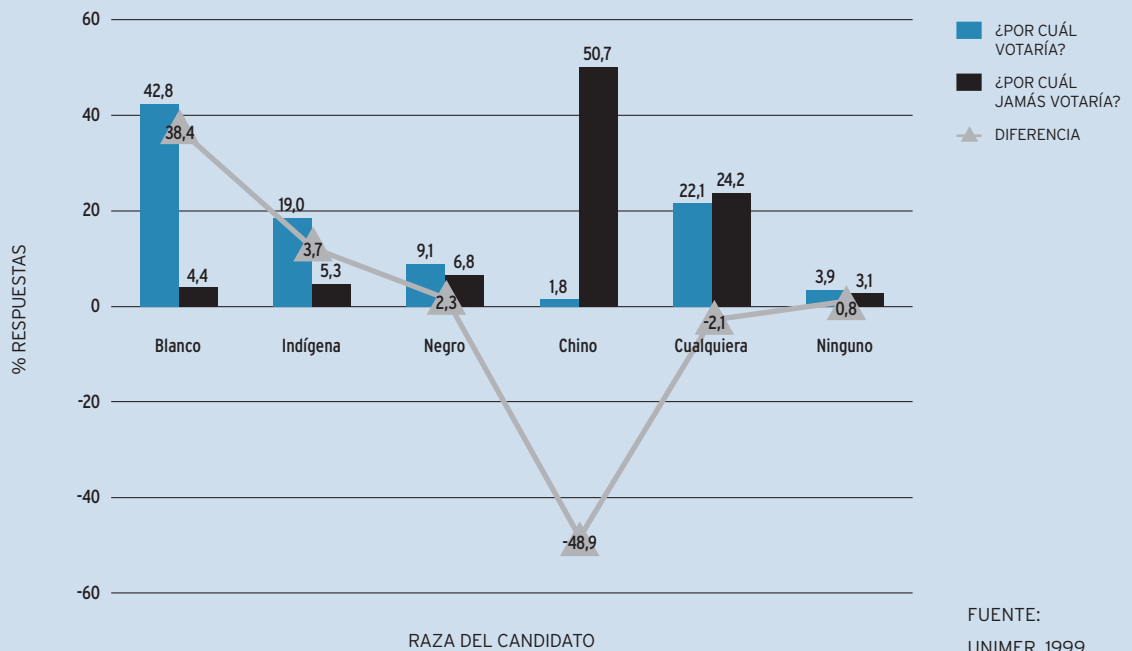


GRAFICO 6.3

Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinto género pero mismo programa y partido

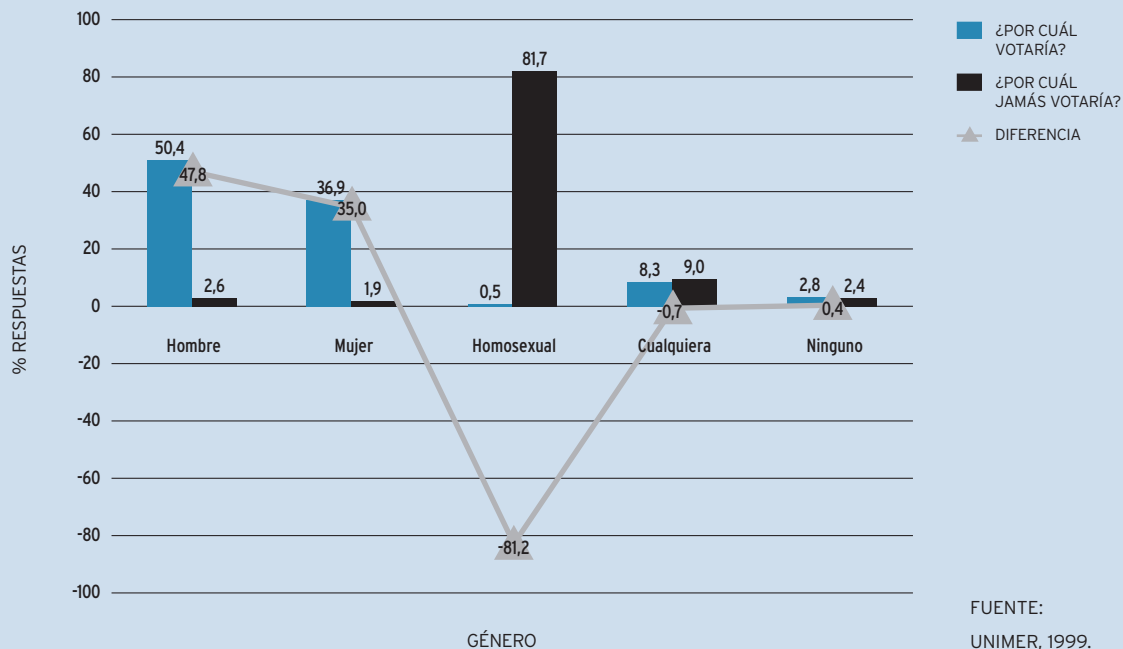


GRAFICO 6.4

Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta condición pero mismo programa y partido

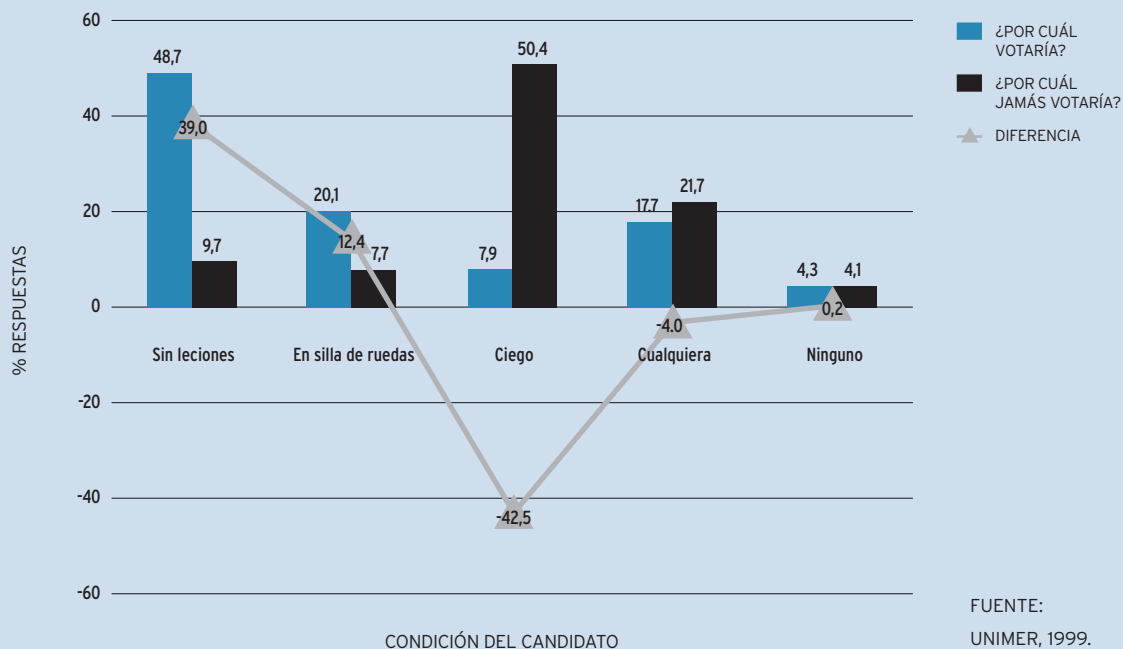
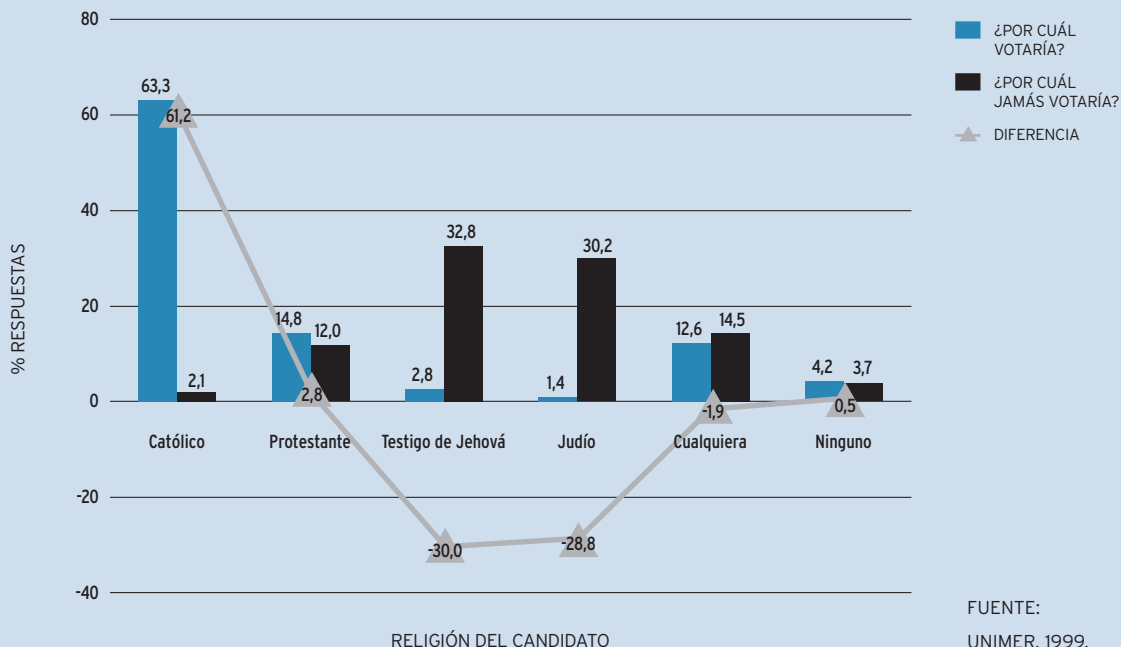


GRAFICO 6.5

Candidato por el que votaría, jamás votaría y diferencia con candidatos de distinta religión pero mismo programa y partido



FUENTE: UNIMER, 1999.

EN Las mujeres, los jóvenes, las personas con menor educación y las de nivel económico medio son los ciudadanos con mayor prejuicio contra candidatos “chinos” (cuadro 6.3). Las mujeres, los residentes en zonas urbanas y en la Gran Área Metropolitana y las personas con edades entre 45 y 54 años son los ciudadanos con mayor prejuicio contra candidatos creyentes en los Testigos de Jehová. Las personas de edad media, 45 a 54 años, con primaria completa, residentes en zonas rurales, y aquellas de nivel económico bajo y medio-bajo son los ciudadanos con mayor prejuicio electorales contra un candidato homosexual.

Por otro lado, las personas más tolerantes, aquellas para las cuales su voto no está influenciado por las características étnicas, religiosas, de género o minusvalía del candidato (“votarían por cualquiera”) tienden a ser residentes en zonas urbanas, con escolaridad universitaria y nivel económico medio-alto y alto.

OI En una encuesta realizada por la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en 1999, se exploró la opinión acerca de la disposición a votar por un hombre o una mujer para un puesto de elección popular. Los jóvenes son los más dispuestos a votar por una

candidata mujer y los que, al mismo tiempo, señalan que les “da igual” (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

En una encuesta de satisfactores y valores de los costarricenses realizada en 1997 por encargo del Proyecto Estado de la Nación, con una muestra nacional, se pidió a las personas pronunciarse sobre la siguiente afirmación: “En general, los hombres son mejores políticos que las mujeres”. El 68% de las personas encuestadas estuvo en desacuerdo y un 23% de acuerdo (Gómez, 1998).

OE En los grupos con que se trabajó los ejercicios de observación experimental, se distribuyó un juego de fotografías de costarricenses de diferentes sectores sociales y culturales, para medir actitud de aceptación hacia ellos; se incluyó dos extranjeros de rasgos europeos, unos eran desconocidos y en algunos casos se incluyó a una política conocida. Es interesante anotar que los participantes identificaron claramente la pertenencia étnica de las personas de las cuales se les mostraron fotos. Fueron clasificadas en chino, guanacasteco y guanacasteca, indígena, europea y europeo, nicaragüense, criolla costarricense y negras limonenses.

Grupo de personas que más discriminan a los candidatos por su raza, religión, sexo o por discapacidades físicas

| | Raza | Lesiones físicas | Género | Religión |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Candidato menos favorecido (% jamás votaría) | ● Chino (50,7%) | ● Ciego (50,4%) | ● Homosexual (81,7%) | ● Testigo de Jehová (32,8%) |
| Grupos de personas que jamás votarían por el candidato menos favorecido (más intolerante) | ● Mujeres (54,0%) ^{b/} ● De 18 a 24 años (54,0%) ^{a/} ● Nivel económico medio (52,2%) ^{c/} ● Primaria completa (55,6%) ^{a/} | ● De 18 a 24 años (52,5%) ^{a/} ● Secundaria incompleta (54,4%) ^{a/} ● Zona rural (52,3%) ^{b/} | ● De 45 a 54 años (84,3%) ^{a/} ● Primaria completa (88,4%) ^{a/} ● Nivel económico bajo-medio bajo (85,4%) ^{b/} ● Zona rural (85,4%) ^{c/} | ● Mujeres (36,6%) ^{a/} ● 45 y 54 años (35,4%) ^{a/} ● Gran Área Metropolitana (37,9%) ^{c/} ● Zona urbana (35,8%) ^{c/} |
| Cualquier candidato (% que votaría) | 22,1% | 17,7% | 8,3% | 12,6% |
| Grupo de personas que votaría por cualquiera de los candidatos (más tolerante) | ● Hombres (23,5%) ^{c/} ● De 55 años y más (27,4%) ^{b/} ● Nivel económico medio alto-alto (33,2%) ^{b/} ● Universidad incompleta (32,7%) ^{a/} | ● Mujeres (18,2%) ^{c/} ● De 18 a 24 años (19,5%) ^{a/} ● Nivel económico medio alto-alto (27,5%) ^{a/} ● Universidad completa (32,8%) ^{a/} ● Región norte (26,2%) ^{a/} ● Zona urbana (20,4%) ^{a/} | ● Mujeres (8,8%) ^{a/} ● De 18 a 34 años (9,7%) ^{a/} ● Nivel económico medio alto-alto (16,7%) ^{a/} ● Universidad completa (21,8%) ^{a/} ● Región norte (26,9%) ^{b/} ● Zona urbana (9,0%) ^{c/} | ● Hombres (14,9%) ^{a/} ● Nivel económico medio alto-alto (22,8%) ^{a/} ● Universidad incompleta (24,1%) ^{a/} ● Zona urbana (14,1%) ^{c/} ● Otras religiones (18,5%) ^{a/} |

a/ p < 0,01
b/ p < 0,05
c/ p < 0,1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN UNIMER R.I., 1999a.

Sobre la pregunta de qué tan confiables eran las personas de las fotografías, los distintos grupos y personas consultados tenía algunos desacuerdos generales, pero coincidían en que les costaría establecer una rápida relación de amistad con el hombre de rasgos chinos y con las dos personas de rasgos europeos. Descartaban con más fuerza al chino, apuntando que pertenecen a una cultura muy difícil de entender y muy aparte de las preocupaciones y gustos de los costarricenses. Sobre las dos personas con rasgos europeos les daba la impresión de que eran gente de la clase política, adinerada y orgullosa, con la cual sería difícil entablar una amistad. La persona que se ganó comúnmente las simpatías fue el hombre guanacasteco con rasgos afroindígenas. A la mayoría le pareció un señor humilde, de experiencia por ser

Escogencia de candidato hombre o mujer, según grupos de edad

| | Población joven | Resto de edades |
|---------------|-----------------|-----------------|
| Por un hombre | 21,2 | 28,1 |
| Por una mujer | 34,0 | 30,8 |
| Es igual | 44,9 | 41,1 |

FUENTE: MAESTRÍA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, 1999.

mayor de edad e incluso hasta se dijo que sabio, por la mirada. Uno de los participantes dijo que este señor era un hombre muy cercano a él mismo, que se le parecía a muchos costarricenses y que tenía una cara de los campesinos honrados de antes. Las dos negras también fueron de la simpatía general de los grupos, excepto para la gente de la costa del Pacífico y el grupo de colegiales, que dijeron que les costaría un poco más relacionarse con ellas por ser de cultura distinta. La india siempre fue vista con respeto, mas nunca prendió la chispa de la empatía en ninguna de las personas: “Es que con sólo verla ella es aparte de nosotros”, dijeron los estudiantes de San Ramón. La persona con rasgos y vestimenta (gorra de beisbolista) de nicaragüense fue rechazada tajantemente, incluso en el grupo de personas de esa nacionalidad con que se trabajó. En dos grupos hubo manifestaciones de descontento con los nicaragüenses, mucho más fuertemente expresadas por estudiantes universitarios. Los otros grupos tuvieron manifestaciones más cuidadosas.

Ante la disyuntiva de seleccionar entre el chino y la india, con los cuales todos decían tener problemas para relacionarse, finalmente escogieron a la india como mejor opción. El criterio fue unánime y, en este punto, los participantes mostraron abiertamente su rechazo hacia las personas de origen chino; aunque todos negaron ser racistas, dijeron que ellos no se ajustan a la cultura y las costumbres de Costa Rica. Un participante señaló con contundencia que los chinos “viven en Costa Rica, pero son de la China”.

Con las mismas fotografías se preguntó a los grupos a quién confiarían el destino de una partida de gobierno para resolver un problema de su comunidad. En este caso las respuestas fueron distintas, pues a pesar de que las antipatías se inclinaban hacia los europeos y el chino, la mayoría coincidió en darles a estas personas la responsabilidad manejar dinero público. Argumentaron que proyectaban una imagen de personas con estudios, con roce social, con experiencia en negocios y con buen sentido de la administración. Lo más interesante es que los participantes se mostraban seguros de que también eran políticos y, por ende, gente corrupta que podría robar el dinero; sin embargo, insistían en que es el riesgo que hay que correr para que algunas cosas funcionen: “Es que esa indita es muy humildita y no tiene cara de capacidad, el resto tampoco son gente preparada, entonces son preferibles los dos rubios, ellos seguro que han estado en la universidad y saben manejar dinero” (estudiante universitaria). Aunque este comentario parecía dirigido por el racismo,

puesto que los seleccionados eran blancos, la persona negó tajantemente que fuera racista. Sobre las dos negras, la india, el guanacasteco y el nicaragüense se negó rotundamente su capacidad para manejar dinero. La señora guanacasteca, que claramente mostraba un cruce entre chino y guanacasteco, siempre fue elegida por todos como la segunda mejor opción. Después de estas cuatro, los participantes siempre eligieron como un hombre confiable al anciano guanacasteco. La mujer les atraía porque parecía que había estudiado y el señor, por tener cara de honrado. Por el nicaragüense nadie apostaba y algunos fueron claros en manifestar que, por su origen, no le tenían confianza.

En las preguntas ¿Votaría usted por esta persona para un cargo de diputado? y ¿Por cuál de ellos votaría para Presidente de la República?, se reiteraron las simpatías, y al mismo tiempo antipatías, por las dos personas con fenotipo europeo. Los grupos anotaron que votarían por ellos porque se notaba que eran políticos, gente importante y con educación universitaria. Pero a la vez les disgustaban como personas porque “no son del común de los costarricenses”. Eliminadas estas dos opciones de la selección, la señora guanacasteca pasó a ocupar la simpatía de las personas. Ella les daba la impresión de ser una líder fuerte, decidida, estudiada y muy compenetrada con los problemas de la gente. La colección de atributos positivos para esta mujer se reiteraba y ponía en contradicción la tendencia al racismo que algunas veces se observaba con respecto a personas de piel morena. Se planteó entonces la pregunta de que si no habría problemas por ser mujer, a lo cual los grupos respondieron que el país está preparado y necesitado de una mujer para Presidenta de la República. Algunos señalaron que, ante el creciente desgaste de los políticos varones, la mujer representa una posibilidad para recuperar la democracia costarricense. Estas apreciaciones concuerdan con los estudios de opinión reseñados anteriormente.

Al preguntarles por quién no votarían, los participantes fueron claros en señalar al chino y al nicaragüense. Al primero por las mismas razones señaladas: ausencia de empatía cultural, resentimiento por su no integración con el resto de los costarricenses y desconfianza porque no los conocen bien. En el caso del nicaragüense, el argumento fue que esta persona no lograría entender el juego político social y cultural del país: “Ellos y el resto de centroamericanos crecen en medio de la guerra y la violencia, no saben cómo resolver las cosas de otra manera y él no nos serviría porque no entiende otra manera que la violencia” (un técnico en electrónica).



Valoración del panel

A la luz de la evidencia recopilada, en el panel de evaluadores hubo acuerdo en reconocer la existencia de prejuicios raciales, religiosos, de género o sobre discapacidad que influyen sobre la preferencia electoral de las y los ciudadanos. Sin embargo, el panel no arribó a una calificación de consenso en la evaluación de este hallazgo. La diferencia estriba en la interpretación de los evaluadores sobre la importancia de estos prejuicios. Uno de ellos consideró que “no hay ninguna democracia de ángeles”. Toda persona tiene, al menos, una inclinación por ciertas étnias y religiones y tiene una perspectiva, implícita o explícita, sobre el género. En Costa Rica, estos prejuicios pueden ser atenuados por la filiación partidaria de las personas y por la protección que la Constitución Política y las leyes estipulan para todas las personas. Por ello, estimó que existe un balance de logros e incumplimientos en esta materia. Por el contrario, dos evaluadores encontraron preocupantes estos hallazgos, que en su opinión son evidencia de que en el país las y los electores manifiestan prejuicios sociales y culturales que disminuyen la elegibilidad de las y los candidatas a cargos públicos. Pese a los prejuicios que las oportunidades de ser electas de las personas pertenecientes a los grupos sociales menos tolerados. Si bien el sistema electoral es internacionalmente reconocido por su pureza, “con respecto a nosotros mismos, los costarricenses mantenemos fuertes prejuicios que crean barreras”.

Curiosamente, cuando se eliminó las alternativas de los europeos y la guanacasteca, y se dejó el resto en la mesa, algunos dijeron que votarían por el chino. La razón para ellos, un grupo de estudiantes de colegio, era muy sencilla: el chino tenía apariencia de persona estudiada, el resto, gente de piel morena, no tenía credibilidad, pues no parecía haber estudiado. El grupo de estudiantes de San Ramón incluso llegó a hacer una clasificación por oficios de cada uno de los personajes; siempre la gente de piel morena fue ubicada en los oficios menos calificados. Estos estudiantes insistieron en negar que sus comentarios fueran racistas, argumentando que “uno nota que no tienen estudios, se les ve en la cara. Nosotros no somos racistas, pero admitimos que sí hay racismo contra los indios y los negros, pero los negros también son racistas con nosotros”.

Ante la pregunta ¿Cuál de ellos tendría más posibilidad de llegar a ganar una elección para Presidente de Costa Rica?, por amplia mayoría se señaló que el hombre con rasgos europeos sería elegido por los costarricenses. Las razones: tiene estudios, buena apariencia, se nota que es empresario, es adinerado, seguramente tiene relaciones familiares con gente poderosa y la gente se deja ir por las apariencias.

Aunque en la pregunta anterior se mostraron simpatías por una mujer, los participantes no veían a éstas con posibilidad alguna de ser presidentas, porque la “gente se deja ir por el machismo”. Una señora de la costa pacífica dijo que se ha avanzado mucho en materia de derechos de las mujeres, pero no lo suficiente como para que la mayoría vote por una mujer. Una joven de Heredia manifestó que es entre la gente mayor donde está la dificultad para aceptar a una mujer como Presidenta.

Un grupo de indígenas insistió fuertemente en las posibilidades del hombre europeo. Entonces se les puso la disyuntiva de una elección presidencial entre este hombre y un dirigente con mucho prestigio a nivel de los pueblos indígenas y bribri como ellos. Después de pensarlo mucho, dijeron:

“Sabemos que el indígena es igual de preparado como intelectual y como político que este señor, pero qué van a votar los ticos por un indio. Por más que quedaran impresionados de la inteligencia y la hablada de bribri siempre votarían por el rubio. Vea, a nosotros nos tratan bien adonde vayamos, pero en la política sí hay racismo, la gente vota por el sikwa (extranjero) blanco.”

En resumen, durante este ejercicio, las personas mostraron una tendencia a separar a aquellos que lucen diferentes a ellas mismas, y preconcepciones

entre la imagen de una persona y su preparación académica y lugar de origen. No obstante estas señales, rechazaron ser racistas. Para los puestos de líderes políticos, se aceptó de manera generalizada que tendría muchas más posibilidades de ganar el candidato blanco de rasgos europeos.

¿Recurren las y los candidatas a prejuicios sociales y culturales para disminuir la elegibilidad de sus competidores?

AJ En los procesos electorales de 1989-1990 y 1993-1994, el TSE tuvo la potestad de censurar la propaganda electoral si ésta violaba las disposiciones del artículo 85 del Código Electoral, el cual fue reformado por la Ley 7094, de 27 de mayo de 1988. Este artículo constaba de 10 incisos, en los cuales se establecían disposiciones relativas a horarios, límites de tiempo y de publicación, medios prohibidos, entre otros (Chacón, 1999). El inciso h) textualmente indicaba: “Los conceptos que se publiquen no han de contener injurias ni calumnias y deben corresponder a un texto escrito, firmado por el representante autorizado del partido que disponga la publicación. Por la injuria o la calumnia podrá seguirse el proceso correspondiente, de conformidad con lo que establezca la

ley”. De esta forma, el empleo de prejuicios raciales, religiosos o de orientación sexual por un candidato, para disminuir la elegibilidad de un contrario, podía ser sancionado por el TSE.

El TSE tenía la posibilidad de ordenar a las autoridades, en cualquier momento, la suspensión de una publicación o transmisión que violara las disposiciones de este artículo. La norma establecía una sanción de 1.000 a 5.000 colones a favor del Hospital Nacional de Niños, para los autores y para el propietario, gerente, arrendatario o administrador de la respectiva empresa de publicidad que violara estas disposiciones. Por ser pequeña la sanción prevista, los partidos políticos irrespetaban el derecho de defensa y la imagen de los contrarios o empleaban la injuria y la calumnia, aun siendo conocedores de que, de inmediato, el o los partidos políticos oponentes acudirían al TSE (Chacón, 1999).

En 1994, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la revisión por parte del Tribunal y éste perdió además la potestad de calificar y prohibir la propaganda política. No obstante, lejos de incrementarse la propaganda irrespetuosa, en la campaña electoral de 1997-1998 disminuyó la usual tónica de violaciones a los derechos de los candidatos. En

esa campaña los asuntos tramitados ante el TSE fueron denuncias sobre propaganda electoral por parte de instituciones públicas, y no sobre injurias o calumnias que ameritaran la prohibición de propaganda. Conforme a lo dispuesto por la Sala Constitucional, el Tribunal se declaró incompetente para su conocimiento. A partir de estas decisiones, no se presentó denuncia alguna al TSE (Chacón, 1999).

PE Una revisión de las denuncias presentadas ante el TSE durante el proceso electoral de 1993-1994, cuando el TSE podía ejercer censura sobre la propaganda política, muestra que casi todas se referían a ataques a las cualidades o las ideas de los candidatos o de los partidos (Ramírez, 1999). Únicamente se detectó un caso en el cual se aludió a la religión del candidato opositor para desacreditarlo; se trató de un corto televisivo titulado “Figueres cambió de religión por interés político”. El TSE censuró su transmisión amparándose en el artículo 87 del Código Electoral y el artículo 28 de la Constitución Política, que prohíben toda forma de propaganda que utilice motivos religiosos (TSE, 1993).

CUADRO 6.5

Casos censurados por el Tribunal Supremo de Elecciones, según motivo

PROCESO ELECTORAL DE 1993-1994

| Motivo | Número de casos |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Exceder el espacio que autoriza la ley | 2 |
| Exceder el límite que supone el examen de la conducta pública de los candidatos | 11 |
| Descontextualizar el mensaje y por el carácter ofensivo del tratamiento publicitario | 4 |
| Utilización de la imagen de terceros en la propaganda político-electoral | 1 |
| Insuficiente identificación o falta de inscripción de imprentas | 2 |
| Uso de conceptos difamatorios o injuriosos, del tratamiento calumnioso, de las condiciones y de la legitimación para examinar hechos y conductas | 5 |
| Carecer de derecho para hacer propaganda político-electoral y sobrepasar los límites y alcances de la libertad de expresión | 2 |
| Control y limitaciones aplicables a las exposiciones de los candidatos | 1 |
| Explicación de programas e impugnación del programa contrario | 1 |
| Censura por el uso de iconografía castrense | 1 |
| Utilización de símbolos nacionales en la propaganda política | 1 |
| Medio de comunicación | |
| Censura de cortos de radio | 13 |
| Censura en televisión | 41 |
| Censura en prensa | 34 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN RAMÍREZ, 1999.

PE De acuerdo con un experto en la dirección de campañas electorales señala que, en su experiencia, la propaganda electoral de las últimas tres campañas políticas (1989-1990, 1993-1994 y 1997-1998) no empleó, por lo general, expresiones explícitas o implícitas, abiertas o sutiles, sobre prejuicios sociales o culturales tendientes a disminuir la elegibilidad de los contendores. Las campañas tienen sus momentos de virulencia y ataque, pero muy poco se recurre en esta clase de propaganda al estereotipo o al prejuicio social o cultural (Ramírez, 1999). Existe un ámbito de divulgación de las campañas que se encarga de hacer el trabajo

“sucio” y que se denomina “mano izquierda”. Esta faceta de las campañas no tiene vínculos formales con la comunicación o la propaganda oficial, a pesar de que, obviamente, recibe órdenes de algún sector de la dirigencia de la campaña. Sus principales canales son el folleto, el volante anónimo y el graffiti. Por este medio a veces se divulga, obviando el riesgo de la ley y de la sanción moral, en un ámbito de irresponsabilidad legal y moral, mensajes “duros” contra los adversarios. En opinión del experto, fue notorio el declive de este tipo de divulgación en la campaña electoral de 1997-1998 (Ramírez, 1999).

RECUADRO 6.3

Valoración del panel



El panel de evaluación sugirió que el indicador bajo examen fuera redactado de manera inversa: “Las y los candidatos NO hacen uso de prejuicios políticos sociales y culturales para disminuir la elegibilidad de sus competidores”. Así redactado, su valoración es que en Costa Rica este indicador se cumple. Sin embargo, se señaló que en la historia reciente no ha habido candidatos a la Presidencia de la República que tengan origen judío, chino o nicaragüense y, por lo tanto, no se sabría con certeza cómo actuaría la ciudadanía en estos casos. La experiencia histórica demuestra que los comunistas fueron políticamente descalificados. Hoy en día, aunque no ocurre abiertamente, dentro de los partidos políticos hay problemas con el uso de prejuicios descalificadores contra las candidaturas de mujeres.

A juicio del panel, la ausencia de denuncias ante el TSE no es un indicador adecuado *per se* para medir la calidad

democrática de los procesos electorales, porque algunos candidatos podrían emplear, abierta o subrepticamente, prejuicios étnicos, religiosos, de orientación sexual o por discapacidad, para disminuir la elegibilidad de sus contrarios, sin que necesariamente ello origine una denuncia. Esto es especialmente cierto luego de que la Sala Constitucional eliminara la potestad del TSE para censurar la propaganda electoral. Sin embargo, se señaló que en Costa Rica, durante las campañas electorales de la década de 1990, no se utilizó este tipo de prejuicios, ni siquiera en las llamadas “campañas negras”. Ciertamente, se propalan ataques y rumores que descalifican a los candidatos contrarios, pero esa descalificación es política (daña la imagen, credibilidad, competencia del opositor). Además, en ocasiones es difícil saber si tales ataques y rumores son orquestados o no.

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales

La aspiración democrática de que la información de la ciudadanía para evaluar a las y los candidatos a cargos públicos y sus ofertas electorales sea veraz, oportuna y objetiva, fue analizada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Existencia de organizaciones ciudadanas independientes de los partidos políticos que evalúan a las y los candidatos a cargos públicos y sus ofertas electorales.
- Empleo de fuentes de información independientes del gobierno y de otros grupos de presión por las y los ciudadanos, para evaluar las candidaturas a cargos públicos y sus ofertas electorales.
- Uso de información proveniente de múltiples fuentes por las y los ciudadanos antes de formular su preferencia electoral. Mediar las quejas de las personas por mala atención.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 6.6

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La mayoría de las personas (39,5%) señala las entrevistas y noticieros de televisión como los principales medios a través de los cuales se enteraron de las promesas de los candidatos en las últimas elecciones; en segundo y tercer lugar se encuentran la propaganda (15,9%) y los periódicos (15,7%).
- Los factores que más costarricenses mencionan como elementos que influyen al elegir un candidato son: el programa de gobierno (19,5%), la imagen del candidato (18,5%), la capacidad y trayectoria del candidato (15,9%) y la tradición partidaria familiar (13,5%).
- Como parte de las consideraciones que las personas toman en cuenta para seleccionar un candidato se menciona la información de los telenoticieros o periódicos (73,1%), el programa de gobierno (68,5%), la calidad del gobierno anterior (59,7%), la opinión de personas importantes (55,7%), la familia (54,1%), la propaganda (46,4%), la conversación con amistades (44%), las encuestas (34,9%) y las promesas del candidato (24,3%).
- Las fuentes de información de la ciudadanía para valorar las ofertas de las y los candidatos pueden ser formales, como propaganda, plazas públicas, debates, o informales, como las conversaciones con la familia, vecinos, compañeros de trabajo. En ambos casos, las fuentes de información son independientes del gobierno. La mayoría no son fuentes objetivas, en tanto tienen la intención de persuadir a las personas para que voten por determinado candidato.
- El TSE realiza campañas de información sobre las reglas y procedimientos para votar, las instrucciones a los miembros de las juntas receptoras y anuncios para motivar a los ciudadanos a ejercer el derecho al voto.

CUADRO 6.7

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Los campos pagados por el gobierno, para informar a la ciudadanía sobre sus logros, han sido interpretados como una forma de ayudar al partido político oficial. En las elecciones pasadas, los candidatos de la oposición argumentaron incrementos de publicidad gubernamental en el año pre-electoral. No obstante, esta publicidad no contradice la normativa electoral.
- Para aproximadamente 3 de cada 5 personas la elección de un candidato no representa para nada, o muy poco, un momento de reflexión personal. En el caso de la población de 18 a 25 años, 2 de cada 3 jóvenes consideran que la elección de un candidato no representa para nada, o muy poco, un momento de reflexión personal.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales



| | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO GENERAL Cumplimiento general en la aspiración de una ciudadanía con información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en 3 de 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO PLENO Multiplicidad de fuentes de información. |
| Asuntos peor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Existencia de fuentes de información independientes. ■ Interés ciudadano por informarse. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

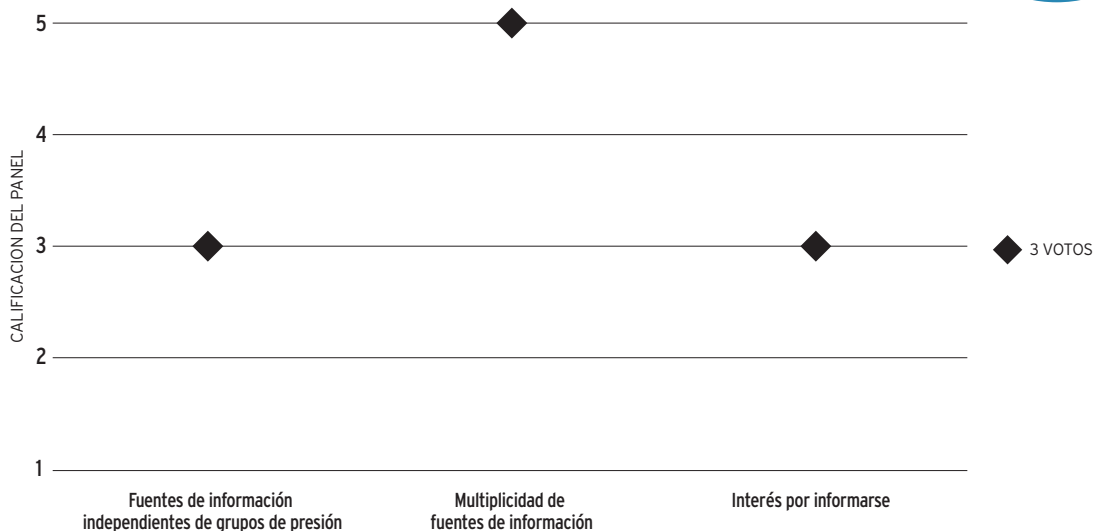
En los procesos electorales existen fuentes de información para evaluar las ofertas de los partidos políticos, que son independientes de los partidos y grupos de presión y a las cuales la ciudadanía puede recurrir. Sin embargo, la calidad de estas fuentes de información es baja y su difusión limitada.

Las y los ciudadanos se basan en más de una fuente de información para formular su preferencia electoral. Sin embargo, el panel consideró que esta condición es muy sencilla de cumplir y no es relevante para evaluar la calidad democrática en esta materia. Por ello, recomendó la inclusión de un nuevo indicador, acerca del interés

de la ciudadanía en informarse sobre las ofertas electorales. Existe evidencia de que no es una práctica generalizada el que las y los electores recurran a fuentes de información que les permitan una evaluación detallada de las ofertas electorales. Empero, sí emplean fuentes tradicionales como familia, parientes y compañeros de trabajo.

El panel señaló la importancia de evaluar, en el futuro, la calidad de la discusión política, para una valoración más certera sobre las posibilidades de la ciudadanía de evaluar oportuna, veraz y objetivamente las ofertas electorales para formular su preferencia electoral.

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a las y los candidatos y sus ofertas electorales



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO;
 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 6.9

La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Existencia de organizaciones cívico electorales |
| | Uso de fuentes de información independientes del gobierno para definir la preferencia electoral |

Número de indicadores de comprobación **2**
 Número de indicadores cumplidos **1,5**

- = se cumple,
- = no se cumple,
- = se cumple parcialmente,
- = no se logró reunir información.

Información de base

Las fuentes que las y los ciudadanos pueden emplear para informarse sobre las ofertas electorales de los partidos políticos y sus candidatos a cargos públicos pueden clasificarse en tres tipos. En primer lugar están las fuentes de información informal: las familias, las y los vecinos, las y los compañeros de trabajo. En estos casos, la información es espontánea, independiente de los partidos políticos y los grupos de presión, pero no es necesariamente completa, ni veraz, pues los informantes tienen sus preferencias electorales y generalmente poco conocimiento de primera mano sobre los eventos comunicados. En segundo lugar se encuentran las fuentes de información formal de carácter partidario. Los partidos políticos, por medio de debates, discursos en plazas públicas y propaganda, planifican y preparan la información con el objetivo de persuadir a los votantes. Parte de esta información se difunde en los medios de comunicación colectiva; como propaganda política, es reiterativa y no hay interacción con el público. En tercer lugar se hallan las fuentes de información formal no partidarias, que incluyen a los medios de comunicación colectiva en su función informativa, y a organizaciones cívicas no partidarias

dedicadas a evaluar las ofertas electorales o a promover el debate sobre los asuntos de interés público.

¿Crea la ciudadanía organizaciones independientes para evaluar candidaturas y ofertas electorales?

01 En Costa Rica, el Código Electoral define implícitamente el proceso electoral como un espacio para la acción ciudadana organizada en partidos. Hasta 1994 era prácticamente imposible participar de otra forma, sobre todo en los últimos tres meses de la campaña electoral, en los que sólo los partidos políticos podían hacer uso de los medios de comunicación colectiva, con el propósito de emitir comunicaciones que tuvieran que ver con el proceso. La contravención a esta norma implicaba la comisión de un delito electoral. En marzo de 1997, mediante el Voto 1750-97, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el inciso c) del artículo 85 del Código, que contenía dicha prohibición, abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía recibiera mensajes relacionados con el proceso electoral, emitidos desde fuera del ámbito de los partidos legalmente inscritos.

Por primera vez en la historia reciente de Costa Rica, grupos organizados y ciudadanos en forma independiente intentaron influir en el proceso electoral de 1997-1998, lanzando iniciativas como el llamado al abstencionismo o a votar nulo, a manera de protesta contra el incumplimiento de las promesas de campaña de los dos grandes partidos políticos y contra la corrupción; o haciendo propuestas concretas a los candidatos y los partidos políticos, como fue el caso de la Agenda Política

de Mujeres Costarricenses, un intento de información, educación y movilización ciudadana alrededor de demandas concretas en beneficio de la equidad de género.

Los llamados a votar nulo como un mecanismo de denuncia fueron sustentados por personas y grupos que no estaban orgánicamente articulados, salvo en el caso de Soberanía, un grupo cívico cuyos orígenes se remontan a 1985. El abstencionismo como forma de protesta contra un proceso electoral considerado como “antidemocrático, partidocrático y tramposo”, también ubicado dentro de la categoría de control y protesta, fue promovido, por segunda vez durante un proceso electoral, por la revista *Kasandra*, fundada en 1989. Esta publicación se caracteriza por sus posiciones iconoclastas. A pocos días de las elecciones de 1998 participó en una manifestación cuyo lema era “Si nadie cumple, vote por nadie”.

La Agenda Política de Mujeres Costarricenses, que se desarrolló a partir de las acciones de seguimiento realizadas por un grupo de mujeres a los compromisos asumidos por el gobierno en la Conferencia Mundial de Beijing, celebrada en 1995, se nutrió de los esfuerzos realizados en esa misma línea por otras mujeres centroamericanas. En el grupo participaban tanto mujeres representantes de ONG, de instituciones del Estado y de diversos partidos políticos, como ciudadanas independientes. La Agenda se definió como “...una iniciativa de mujeres costarricenses, independiente de los partidos políticos, que pretende poner a jugar en el ámbito político y público planteamientos y propuestas de las mujeres, que tiendan

CUADRO 6.10

Tipos de participación ciudadana no partidaria en procesos electorales durante el proceso electoral de 1997-1998

| Tipo de intervención | Acción concreta | Instancia responsable |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Control y denuncia | Llamados a votar nulo como forma de protesta. Iniciativas individuales contra el incumplimiento de las promesas de campaña y la corrupción política | Grupo Soberanía |
| Control y denuncia | Llamados al abstencionismo electoral como forma de protestar contra el proceso electoral, calificado de “antidemocrático, partidocrático y tramposo” | Revista <i>Kasandra</i> |
| Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral | Agenda Política de Mujeres Costarricenses: demandas de las mujeres para definiciones de política pública | Agenda Política de Mujeres Costarricenses |

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1999.

a alcanzar la justicia, igualdad y equidad de género en la economía, la salud, la educación, la toma de decisiones, la ecología, la familia, el arte, la diversidad cultural, los medios de comunicación masiva y el trabajo...” (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

RA Durante los procesos electorales de 1989-1990, 1993-1994 y 1997-1998, en Costa Rica no se organizó ni funcionaron organizaciones de la sociedad civil, independientes de los partidos políticos, dedicadas a evaluar el currículum de los candidatos a cargos públicos, ni la viabilidad o impacto de las ofertas electorales de los partidos políticos (cuadro 6.10).

GF En la sesión de grupo focal convocada por la Auditoría para analizar el tema del sistema electoral y los partidos políticos, la opinión de los participantes fue que las campañas electorales se convierten en procesos sofisticados para crear y “vender” la imagen de políticos cuya trayectoria y aportes al país no son suficientes para convencer a las y los electores. Las contiendas son también procesos comerciales, en los que muchos hacen negocios personales e incluso hay quienes viven permanentemente de ellas. En estos procesos hay mensajes y promesas con contenidos que varían según el grupo receptor, pero que en general no se cumplen una vez alcanzado el poder. Las contradicciones entre lo prometido en la campaña y lo actuado en el gobierno son evidentes, como cuando se prometió no aprobar el PAE III y luego, en el gobierno, se hizo; o cuando se critica al gobierno de turno por gastar el dinero en propaganda y, cuando se accede a la Casa Presidencial, se continúa con esa práctica (UNIMER R.I., 1999b).

¿Recorre la ciudadanía a fuentes de información independientes del gobierno y los grupos de presión para evaluar candidaturas y ofertas electorales?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 72,5% de los entrevistados se informó sobre las promesas que hicieron los candidatos durante el proceso electoral de 1997-1998. Conforme aumentan la edad, el nivel socioeconómico y la escolaridad de las y los entrevistados, más personas manifiestan haber conocido las promesas de los candidatos. En el grupo de 55 años o más, 7 de cada 10 personas conocen las promesas de los candidatos, mientras que en el grupo de edad de 18 a 24, sólo 4 de cada 10. Similar proporción se presenta entre las personas que no tienen estudios y los que tienen algún estudio universitario.

Las zonas del “Resto del Valle Rural” (78,4%), y las del “Resto de la Zona Atlántica” -compuesta por Pococí, Guácimo y Las Horquetas-(83,3%), son en las que más personas se informaron sobre las promesas. La zona con menos cantidad de personas informadas a este respecto fue la “Zona Atlántica Típica” (Limón, Siquirres, Matina y Talamanca), con un 61,9% de los entrevistados (UNIMER R.I, 1999a).

En la citada encuesta, los noticieros de televisión y los programas de entrevistas en los canales de televisión fueron los principales medios por los cuales las personas se informaron sobre las promesas electorales de los candidatos durante el proceso electoral de 1997-1998 (64,8%). El segundo medio más mencionado fue el periódico (42,9%); la propaganda de partido fue mencionada en tercer lugar (36,6%), seguida por la radio (31,2%). Como se constata en el capítulo 12, “Opinión pública”, en la actualidad no existen medios de comunicación colectiva que sean propiedad de un partido o un líder político.

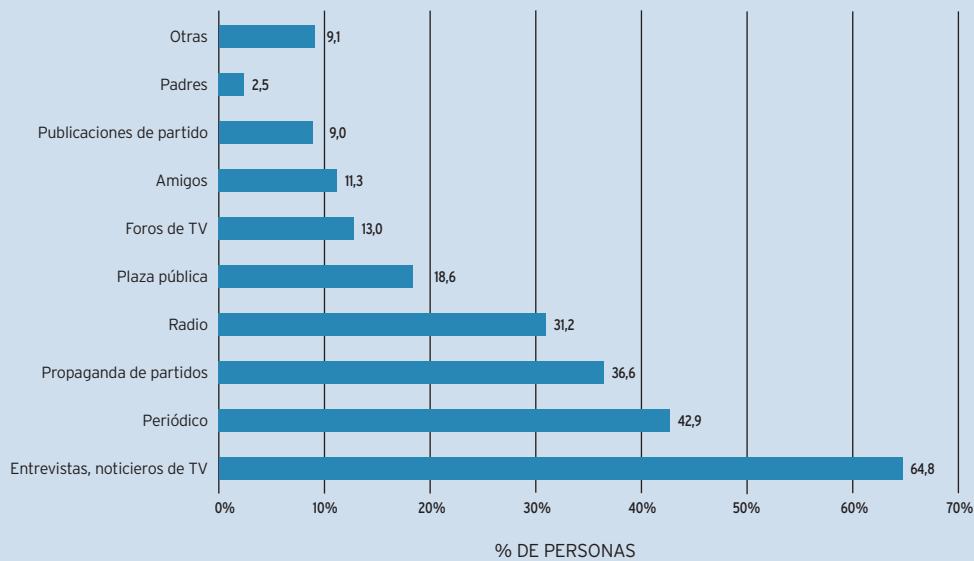
PE En conversaciones informales con personas de diversas regiones geográficas, de una variedad de ocupaciones y profesiones, incluyendo estudiantes universitarios, se notó que, cuando se habla de fuentes de información, una gran mayoría alude a los medios de comunicación colectiva. En muy pocos casos se aludió al programa de gobierno de algún candidato o los discursos de plaza pública. Este fenómeno, de asociar la fuente de información con el medio de comunicación, también se ha observado en estudios realizados en los Estados Unidos de América, en encuestas formales en las que se ha preguntado por las fuentes de información de las campañas políticas. Sin embargo, hay que señalar que existe una importante diferencia entre la fuente de información y el medio de comunicación. El medio de comunicación recurre a la fuente para obtener la información y sirve de enlace entre aquella y el público. El medio de comunicación también puede ser una fuente de información, cuando un periodista publica un análisis o un artículo investigativo, cuando se entrevista en la radio o la televisión a un representante de un partido político, o cuando se analiza el discurso de un candidato a un puesto de elección popular (Quesada, 1999).

OE Las personas entrevistadas en los ejercicios de observación experimental no consideran que los medios de comunicación colectiva sean fuentes de información independientes. Una administradora

| | |
|-----------|------------------------------|
| RA | REGISTROS ADMINISTRATIVOS |
| GF | GRUPO FOCAL |
| EN | ENCUESTA NACIONAL |
| PE | PONENCIA ESPECIALIZADA |
| OE | OBSERVACION EXPERIMENTAL |

GRAFICO 6.7

Medio por el cual las personas se enteraron de las promesas de los candidatos en el proceso electoral de 1997-1998



FUENTE: UNIMER R.I, 1999.

de negocios señaló: “No creo que sean independientes, pues están manejados por un sector que defiende sus intereses políticos y económicos, en primera instancia”. Para un grupo de maestros de obras, los medios de comunicación colectiva son empresas que dependen mucho del gobierno de turno, de las grandes empresas y de los intereses de sus dueños, que también andan en el mundo de los negocios y la política (Borge, 1999).

¿Emplea la ciudadanía información proveniente de múltiples fuentes antes de formular su preferencia electoral?

01 Para una minoría del electorado costarricense las elecciones de febrero de 1998 representaron un momento de reflexión personal. En efecto, el 32,3% de los ciudadanos de 18 a 25 años y el 39,1% de los ciudadanos mayores de 25 años contestaron que las elecciones era un momento de “mucho” reflexión personal (cuadro 6.11). Una proporción similar o mayor de personas contestó que las elecciones “no eran para nada un momento de reflexión”. Para los jóvenes, las elecciones son en menor medida un momento de reflexión personal.

CUADRO 6.11

Las elecciones representan un momento de reflexión personal

| Reflexión personal | De 18 a 25 años | Resto |
|--------------------|-----------------|-------|
| Mucho | 32,3 | 39,1 |
| Poco | 26,4 | 21,4 |
| Nada | 41,3 | 39,5 |

FUENTE: MAESTRÍA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, 1999.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si se habían informado sobre los programas de gobierno (no las promesas) y sobre los tres factores que más influenciaron su preferencia electoral en las elecciones de 1998. Con respecto a la primera pregunta, el 59,2% (958 de 1.618 entrevistados) dijo haberse informado sobre los programas. De este grupo, el 68,4% había profundizado en algo este conocimiento, pues dijo haber leído, comentado o discutido sobre los programas de gobierno ofrecidos

por los candidatos. Esto significa que una minoría del electorado, 4 de cada 10 ciudadanos (655 de 1.618 personas, 40,5% del total) realizó esta tarea.

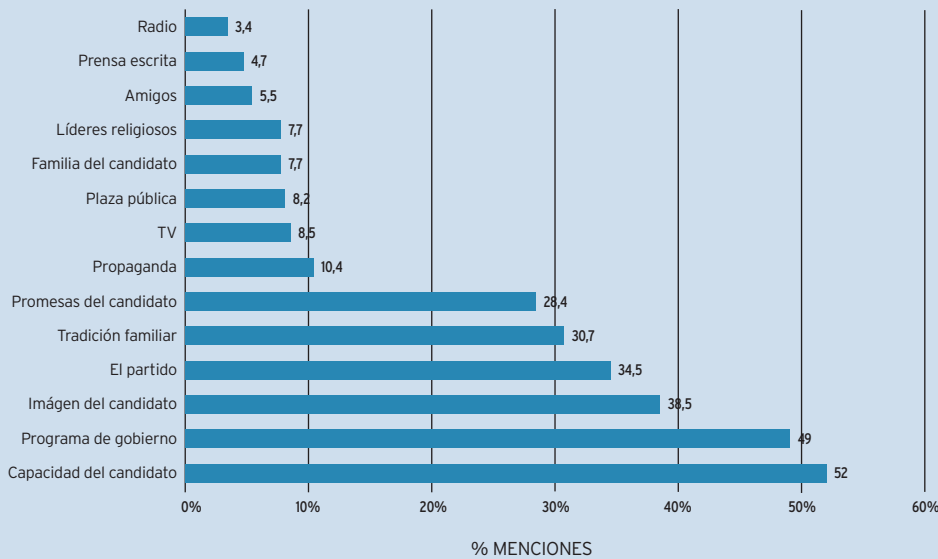
Con respecto a la segunda pregunta, de los 5 factores que más influyen en la decisión electoral según el total de asuntos mencionados por las personas, 2 están relacionados con el candidato: la capacidad y trayectoria del candidato (52% de las menciones) y la imagen del candidato (38,5% de las menciones), que ocupan el primer y el tercer lugar, respectivamente. “El partido” y la “tradición familiar” están en el cuarto y quinto lugar en el orden de menciones como factores que influyen en la preferencia electoral. El programa de gobierno (49% de las menciones) ocupa el segundo lugar, aunque debe recordarse que una minoría de los electores ha profundizado en el conocimiento de los programas de los partidos políticos. La mayoría de los costarricenses responde que los factores que influyen están relacionados con la capacidad del candidato y el programa de gobierno. La mención de esos factores, a diferencia de otros como “la imagen”, “tradición familiar” o la influencia de “líderes religiosos”, indica que el ciudadano cuenta con cierto grado información para decidir por quién votar.

01 En el estudio de opinión pública realizado por la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, las principales razones esgrimidas para escoger a un determinado candidato a la Presidencia son: la sinceridad (43,1%), la experiencia (30,4%), la capacidad de trabajo (24,4%), el apoyo del partido (24,4%), el programa de gobierno (22,7%), la tradición de partido (11,7%) y la buena imagen (11,5%) (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999). Estos factores también se presentan para la escogencia de municipales y diputados. Entre otros elementos que podrían influenciar la elección de los ciudadanos se encuentra, por ejemplo, que para un 27% de las personas la guerra civil de 1948 tiene mucha influencia sobre su decisión de voto; un 13,5% considera que algo, y un 59,5% opina que nada. Por otra parte, un 31,6% considera que la conducta de voto de la familia tiene una influencia alta, frente a un 15,2% que considera que esta influencia es poca, y un 53,2% nula (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

Cerca de dos terceras partes de la ciudadanía afirman votar siempre por el mismo partido. La otra tercera parte muestra una enorme variabilidad

GRAFICO 6.8

Factores que más influyen en la escogencia del candidato por el cual votar (total de menciones)



FUENTE: UNIMER, 1999.

en cuanto al momento en que tomó su decisión en la última elección: desde más de dos años antes (13,7%), hasta el mismo día de la votación (26,5%). En este último caso, es interesante observar que el 56,5% se decidió por la tarde (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999). Si se separa el grupo de personas jóvenes del resto de

entrevistados, se encuentran diferencias con respecto a cuándo se tomó la decisión de cómo votar para Presidente.

CUADRO 6.12

Cuándo decidió cómo votar para Presidente

| Razones | Jóvenes | Resto |
|----------------------------------|---------|-------|
| Desde siempre (vota por partido) | 50,0 | 70,9 |
| Más de dos años antes | 4,4 | 4,6 |
| De 1 a 2 años antes | 2,6 | 4,4 |
| De 11 a 7 meses antes | 0,4 | 0,5 |
| De 6 a 3 meses antes | 7,5 | 3,9 |
| De 1 a 2 meses antes | 6,6 | 3,0 |
| En las últimas semanas (enero) | 3,1 | 2,6 |
| En la última semana | 7,9 | 3,5 |
| El día de las elecciones | 17,5 | 6,7 |

FUENTE: MAESTRÍA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, 1999.

GF En la sesión de grupo focal convocada por la Auditoría para analizar el tema del sistema electoral y los partidos políticos, los participantes indicaron que existen diversos factores que influyen sobre las preferencias electorales de la ciudadanía. Mencionaron que hay quienes viven del sistema (negocios con los dineros de las campañas, puestos, favores, etc.), incluyendo a los políticos que no pueden llegar al poder sin la “ayuda voluntaria” de miles de personas. En segundo lugar, hay ciudadanos que por diversas razones (tradición familiar, buen desempeño de sus negocios, etc.) acuden a las urnas aunque no tengan mayor interés y participación en el proceso electoral, y en tercer lugar, existe una tendencia creciente a expresar de alguna manera la disconformidad con el sistema: abstenerse de votar, votar nulo, dividir el voto, votar por partidos emergentes, etc. El grupo coincidió en la hipótesis de que la tercera tendencia se incrementará, si no se reforma el sistema electoral y partidista para facilitar la participación independiente, la comunitaria, y si no se asegura la participación de la mujer en puestos elegibles y se estimula también la participación de minorías étnicas y de los pueblos indígenas (UNIMER R.I., 1999).

RECUADRO 6.4

Valoración del panel

Los evaluadores debatieron acerca de la pertinencia del indicador sobre el empleo de información proveniente de múltiples fuentes antes de formular las preferencias electorales, para medir la calidad democrática del voto. Pese a que, en opinión del panel, la calidad de la discusión política en los procesos electorales es muy pobre, el umbral planteado por el indicador es muy bajo, es decir, es muy fácil lograr que las personas tengan información de más de una fuente. La pregunta es, sin embargo, ¿qué clase de información reciben? Los evaluadores consideran que, en un sentido literal (“más de una fuente”), la calificación debería ser cumplimiento pleno. No obstante, si el indicador se entiende en un sentido más amplio, es decir, que además de que exista “más de una fuente”, estas fuentes proporcionen información veraz, completa y oportuna, la calificación asignada sería menor.

El panel de expertos discutió sobre la relevancia de incluir un indicador relacionado con el interés que tiene el elector de informarse sobre los partidos políticos, sus

programas y ofertas electorales. Una cosa es que existan diversas fuentes de información, y otra que las personas hagan uso de ellas para tener más criterios para elegir. En general, la evidencia indica que una minoría tiene algún conocimiento sobre los programas de los partidos, aunque la mayoría ha oído hablar de las promesas electorales. La decisión del voto pareciera no estar relacionada, en la mayoría de los casos, con el conocimiento de programas y ofertas electorales, sino con la imagen del candidato. Y las decisiones basadas en este factor no requieren que las y los ciudadanos se interesen en conocer más sobre lo que los candidatos y sus partidos ofrecen. Empero, también es cierto que la mayoría de las personas ha oído sobre las ofertas electorales y tiene algún grado de información sobre este particular, en virtud de la alta penetración de los medios de comunicación colectiva en los hogares costarricenses. Por ello, el panel asignaría a este nuevo indicador una calificación de cumplimiento medio.

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

La aspiración de que los partidos emergentes y los minoritarios ejerzan su representación sin barreras arbitrarias fue evaluada por la Auditoría a través de 4 factores:

- Los requisitos establecidos por la ley electoral para la inscripción de los partidos emergentes y los minoritarios.
- La protección, por parte de las instituciones con jurisdicción electoral, del derecho de los partidos minoritarios y emergentes a representar a sus afiliados y afiliadas.
- El papel del financiamiento público en la disección de la oferta electoral de los partidos emergentes y los minoritarios ante el electorado.
- La transmisión de las actividades y la oferta electoral de los partidos emergentes y de los minoritarios por los medios de comunicación colectiva.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 6.13

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El porcentaje de firmas solicitado para la inscripción de un partido político nuevo es el equivalente al 1% del padrón electoral. La desinscripción de un partido se realiza cuando éste no obtiene más del 1% del padrón y cuando se abstiene de participar en la convocatoria a un proceso electoral.
- Según la opinión de expertos en las elecciones nacionales, el requisito más complicado para los partidos políticos nuevos, a nivel nacional, es realizar todo el proceso de elecciones distritales y cantonales para elegir a sus candidatos a cargos públicos, según lo estipula el Código Electoral.
- La Constitución Política establece la contribución del Estado para el financiamiento de los partidos políticos para las elecciones nacionales y para sus actividades permanentes. En la última elección, de los 13 partidos que postularon candidatos y candidatas para presidente y vicepresidentes, 6 tenían derecho al aporte estatal.
- Del monto total del aporte del Estado para los partidos políticos en las elecciones de 1998, el 93% correspondió a los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.
- La mayoría de los partidos minoritarios con acceso al financiamiento estatal tienen bajos niveles de aprobación de los gastos presentados ante la Contraloría General de la República (menos del 40% del total de gastos presentados es finalmente aprobado para su respectivo desembolso).



CONTINUA ►

CUADRO 6.13

▶ CONTINUA



- La pauta electoral en los medios de comunicación en el año 1998 indica que los candidatos de los partidos mayoritarios invirtieron en sus campañas más de 120 millones de colones cada uno. La suma de los montos invertidos por el resto de los partidos políticos (17) no alcanza la mitad de la inversión realizada por uno solo de los candidatos mayoritarios.
- No se encontraron denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones, ni en los medios de comunicación escrita, por obstáculos para la formación o inscripción de partidos nuevos.

CUADRO 6.14

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- El monto total del financiamiento público a los partidos políticos correspondió en los procesos electorales de 1993-1994 y 1997-1998 a 0,12% y 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección, según la nueva metodología de cálculo del BCCR.
- Los procesos de elección directa de candidatos a diputados en los partidos mayoritarios implican mayores gastos en propaganda por parte de las y los candidatos. Estos gastos no están regulados por la normativa de financiamiento de los partidos políticos. La elección directa de alcaldes, que se realizará a partir de diciembre de 2002, tampoco está regulada por esta normativa.
- Algunas de las principales razones por las que los gastos presentados por los partidos no son aprobados por la Contraloría son: propaganda y publicidad realizada por empresas que no están inscritas en el Tribunal Supremo de Elecciones, propaganda en radio o televisión que excede los límites de tiempo establecidos, no presentación de justificante o comprobante de gastos, o presentación de comprobantes de gastos que no están a nombre del partido, entre otros.

EVALUACION DEL PANEL

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en el ejercicio de la representación por los partidos políticos emergentes y los minoritarios sin enfrentar barreras arbitrarias. |
| Nivel de acuerdo | DESACUERDO Unanimidad en 1 de 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Requisitos razonables para formar partido políticos. |
| Asunto peor calificado | INCUMPLIMIENTO GENERAL Financiamiento político apoya la diseminación de la oferta electoral de los partidos políticos emergentes y minoritarios entre las y los electores. |
| Asunto sin acuerdo | Transmisión continua y proporcionada de la oferta electoral de partidos emergentes y minoritarios por los medios de comunicación colectiva. |

Comentario general

La legislación electoral establece pocos requisitos para la inscripción de partidos políticos. Una baja proporción del electorado debe firmar la solicitud de inscripción y el partido debe realizar asambleas nacionales, provinciales y distritales. Sin embargo, no hubo acuerdo en el panel acerca de la dificultad de cumplir con estos requisitos. Para la mayoría, los requisitos son fáciles de cumplir, por lo que no constituyen barreras arbitrarias para la representación de minorías políticas. Para la minoría del panel, el requisito de la realización de asambleas es caro y difícil de cumplir para partidos minoritarios o emergentes que deseen participar a escala nacional. Esta dificultad genera prácticas indebidas de asambleas “fantasmas” (y no sólo en partidos minoritarios o emergentes) y constituye una barrera arbitraria.

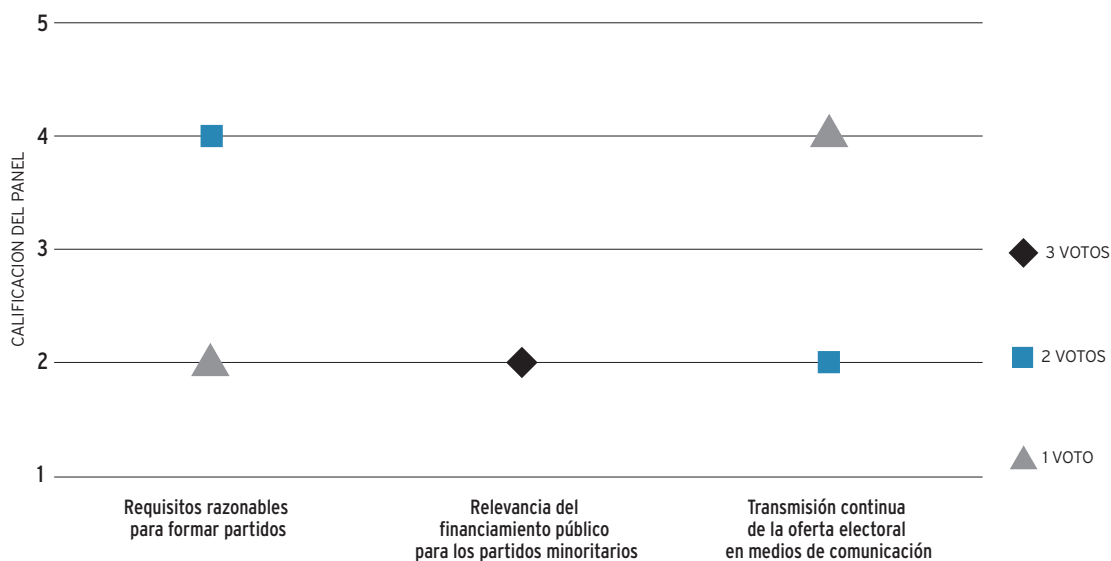
Las condiciones, volumen y distribución del financiamiento público a los partidos políticos no contribuye a que los partidos emergentes y los minoritarios difundan

continua y significativamente su propuesta política entre las y los electores. Los partidos emergentes y los minoritarios tienen una presencia mínima en los medios de comunicación colectiva. De nuevo, no hubo acuerdo en el panel sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática de los procesos electorales. Para la mayoría, esta mínima presencia es una barrera arbitraria que afecta la representación de las minorías políticas, pues limita su capacidad para expandir su base electoral. Para la minoría, la presencia de los partidos emergentes y los minoritarios en medios de comunicación colectiva es proporcional a sus méritos y tamaño, por lo que no existe una barrera arbitraria, sino el reflejo de la distribución de preferencias electorales.

El panel sugirió evaluar, en el futuro, el papel de los medios de comunicación colectiva en los procesos electorales.

a/ Calificaciones discrepantes producen un efecto promedio.

Los partidos políticos emergentes y minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 6.16

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Libre acceso a medios para remediar el incumplimiento de reglas técnicas. |
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 6.17

Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DESCARTADOS

| Cumplimiento | Indicadores descartados |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⊕ | Existencia de requisitos expeditos para inscripción de partidos. |
| ⊕ | Proporcionalidad en la transmisión de la oferta política por los medios de comunicación. |

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Establece la ley electoral requisitos razonables y expeditos para la inscripción de partidos emergentes y los minoritarios?

L Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política garantizan el derecho de los costarricenses de asociarse en partidos políticos. El artículo 98 (reformado por la Ley 5698, de 4 de junio de 1975) establece que: “Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República”.

L El Código Electoral vigente, en su título VI, “De los Partidos Políticos”, establece que: “Los electores tendrán libertad para organizar partidos políticos. Para este efecto, todo grupo de electores no menor de cincuenta podrá constituir un partido político, si concurre ante un notario público a fin de que éste inserte en su protocolo el acta relativa a ese acto. A falta de notario, el acta podrá levantarse ante el respectivo juez o alcalde. En este caso, deberá protocolizarse dentro de los quince días siguientes, de lo contrario no surtirá efecto la constitución del partido.”

L El artículo 64 del Código Electoral señala que el derecho a formar partidos políticos puede ser ejercido cumpliendo los siguientes requisitos de inscripción:

- La certificación del acta notarial de constitución del partido, conforme al artículo 57 de este Código.
- La protocolización del acta de la asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial o nacional, según la escala en que se inscribirá el partido, donde se consignarán los nombres de todos los delegados electos en cada caso.
- Los estatutos, en los términos prescritos por el artículo 58 de este Código.
- La lista de los miembros del Comité Ejecutivo Superior, con detalle de sus cargos y calidades.
- Tres mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de constitución del partido, si se tratare de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial, se necesitará un número de adhesiones equivalente al uno por ciento (1%) del número de electores inscritos en la respectiva provincia; para los partidos cantonales, el mismo porcentaje de los electores inscritos en el cantón.

Además, el artículo 60 del Código Electoral estipula que el partido deberá tener organización geográfica, lo cual incluye la celebración de asambleas cantonales, provinciales y nacionales.

El Artículo 73 del Código Electoral establece que las inscripciones de los partidos políticos que no participaren o no obtuvieren, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas “se cancelarán sin más trámite”.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si consideraban que en Costa Rica existen suficientes partidos políticos; el 69,1% respondió que sí y el restante 30,9% consideró que no son suficientes. Entre estos últimos, la razón más mencionada para explicar la falta de partidos políticos es que los dos partidos mayoritarios, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, no permiten el surgimiento de otras agrupaciones. La otra razón mencionada es que las y los ciudadanos no apoyan a los demás partidos (31,2%) (UNIMER R.I, 1999).

RECUADRO 6.5

Valoración del panel

No hubo acuerdo entre los miembros del panel sobre la calificación del indicador sobre la existencia de requisitos razonables para la inscripción de partidos políticos. Dos evaluadores consideraron que el cumplimiento de estos requisitos es fácil, por lo que no constituyen barreras significativas para las minorías que deseen organizarse en partidos políticos. Argumentaron que la cantidad de partidos inscritos es una prueba de ello (capítulo 9). Un evaluador opinó, por el contrario, que los requisitos son excesivos y que el cumplimiento de todos es oneroso, pues implica gastos de organización de asambleas distritales, cantonales y provinciales. La Sala Constitucional ha indicado que el proceso debe ser más abierto y los requisitos mínimos.

El panel agregó que, no obstante la existencia de una gran cantidad de partidos a nivel nacional, ello no necesariamente es algo bueno para la calidad democrática.

L LEGISLACIÓN
RELACIONADA

EN ENCUESTA
NACIONAL

¿Permite el financiamiento público a los partidos emergentes y minoritarios diseminar su oferta política ante el electorado?

L De conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, el financiamiento del Estado a los partidos políticos tiene las siguientes características:

- Por cuota: significa que los partidos obtienen una cuota proporcional a los votos recibidos. El monto total para todos los partidos no podrá ser superior al 2% del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección.
- Con mínimo: los partidos políticos tienen que obtener un mínimo del 5% de los votos válidos emitidos (a nivel nacional o provincial) para aspirar al financiamiento público.
- No anticipado: los partidos obtienen los recursos públicos después de la elección, presentando, por medio de un contador público autorizado, prueba de todos los gastos realizados y con la fiscalización de la Contraloría General de la República.

OI Entre 1971 y 1991, existió en Costa Rica un sistema de adelanto del financiamiento público a los partidos políticos, o deuda política adelantada, “asignado a cada partido de acuerdo con su votación en la elección previa y siempre y cuando hubiese superado una barrera electoral” (Casas, 2000). Un estudio reciente sobre el financiamiento público a los partidos durante el período 1970-1990 procura mostrar que la deuda política adelantada “no contribuyó decisivamente en la conformación de un sistema bipartidista, no fue determinante en el desempeño electoral de los partidos y tampoco fosilizó las opciones políticas existentes” (Casas, 2000). En apoyo a esta tesis, el estudio distingue varias situaciones:

- Los partidos mayoritarios obtuvieron su caudal electoral antes de recibir financiamiento político adelantado, o recibiendo un subsidio previo limitado que no correspondió con buenos resultados electorales. El primero es el caso del Partido Liberación Nacional en 1970, que recibió el 50,7% de la votación para diputados, y el segundo es el de la Coalición Unidad en 1978, que obtuvo el 8,0% de la deuda política adelantada, pero el 43,4% de la votación para diputados.
- Hubo partidos que recibieron fuerte financiamiento político público adelantado y que, sin embargo, experimentaron un desplome electoral. Es el caso de los partidos Unificación Nacional y

Nacional Independiente en 1978. El primero recibió el 33,8% de la deuda política adelantada y obtuvo el 3,2% de la votación para diputados; el segundo recibió el 9,5% del financiamiento público pero sólo el 0,8% de la votación para diputados.

- Se dio el caso de partidos provinciales que lograron obtener representación parlamentaria sin financiamiento político previo (Partido Unión Agrícola Cartaginés en 1974) o que, habiendo obtenido deuda política adelantada, no lograron representación parlamentaria (el Partido Auténtico Limonense recibió deuda política adelantada entre 1978 y 1990, pero no consiguió elegir un diputado) (Casas, 2000).

Adicionalmente, el estudio señala que la volatilidad electoral en Costa Rica durante el período (capítulo 3) está por encima de la observada en las elecciones parlamentarias de 17 democracias desarrolladas en el período 1945-1996. Por último, indica que la eliminación del financiamiento público adelantado no modificó la situación en favor de los partidos minoritarios.

“La palabra clave de todo el esquema es expectativa (...) mientras que el PLN y el PUSC, debido a su historial, pueden vender una expectativa electoral razonable que (...) les permite utilizar el subsidio estatal como una palanca financiera pre-electoral, los partidos minoritarios carecen de una expectativa comparable. Aun cuando se presume que pueden recibir el reembolso, la incerteza sobre su piso electoral -invariablemente cercano a la barrera de acceso al subsidio- y sus prácticas contables hace que la inversión en sus bonos pre-electorales implique un riesgo prohibitivo” (Casas, 2000).

RA En las campañas electorales de 1993-1994 y 1997-1998, los dos partidos mayoritarios obtuvieron más del 95% del monto total del financiamiento estatal. De los 13 partidos inscritos a nivel nacional para las elecciones de 1998, 6 tenían acceso al financiamiento estatal.

Los partidos minoritarios tienen bajos niveles de aprobación de sus gastos por parte de la Contraloría General de la República. Así por ejemplo, el partido Fuerza Democrática incrementó, de 1994 a 1998, el porcentaje al cual tenía derecho según su caudal de votos; sin embargo, del monto de gastos que presentó únicamente se le reintegró un 26,6%. En contraste, para los dos partidos mayoritarios el aporte aprobado representa cerca de dos terceras partes de los gastos que presentan

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

(PORCENTAJES)

| Partido | Aporte para cada partido con respecto al total del financiamiento estatal | | Excedente de gastos presentados con respecto al total del aporte | | Gastos aprobados con respecto al total de gastos presentados | |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------|
| | 1990-1994 ^{a/} | 1994-1998 ^{b/} | 1990-1994 ^{a/} | 1994-1998 ^{b/} | 1990-1994 ^{a/} | 1994-1998 ^{b/} |
| Unidad Social Cristiana | 48,0 | 51,5 | 71,2 | 61,2 | 59,8 | 62,0 |
| Liberación Nacional | 49,9 | 45,6 | 28,7 | 30,9 | 78,0 | 76,4 |
| Fuerza Democrática | 0,8 | 2,3 | 179,3 | 276,3 | 35,8 | 26,6 |
| Agrario Nacional | 0,6 | 0,4 | 116,4 | 232,7 | 46,2 | 36,4 |
| Unión Agrícola Cartaginés | 0,4 | 0,2 | 22,7 | 61,5 | 81,5 | 61,9 |
| Auténtico Limonense | 0,4 | | 72,3 | | 60,8 | |
| TOTAL | 1.982.633.703,37 | 2.931.402.226,81 | 50,9 | 53,0 | 67,2 | 65,4 |

a/ Corresponde a la elección de 1994.

b/ Corresponde a la elección de 1998.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, CON BASE EN DATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

a la Contraloría. Las principales razones por las cuales los gastos aprobados son inferiores a los presentados es la falta de comprobantes de pago, los gastos en actividades, propaganda o productos no permitidos (banderas) y, en general, el incumplimiento de las formas establecidas para el pago de gastos de los partidos políticos por el TSE y la Contraloría General de la República.

RA El monto total de la deuda política en 1990-1994 fue de 1.982,6 millones de colones; en 1994-1998 ese monto fue de 2.931,4 millones de colones. Estas cifras corresponden al 0,12% y el 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección, según la nueva metodología de cálculo del BCCR. En 1998, el costo por cada voto válido emitido fue de 2.561,8 colones (9,47 dólares al tipo de cambio interbancario de venta, diciembre 1998).

OI En 1999 se desarrolló un debate sobre las reformas electorales, que incluyó, entre otros temas, el financiamiento estatal a los partidos políticos. La discusión abarcó dos asuntos. Por un lado, determinar la conveniencia o no de mantener una contribución estatal de la magnitud a la que refiere el artículo 96 de la Constitución Política. Por

otra parte, definir el criterio técnico o referente para hacer ese cálculo, pues se ha argumentado que el cálculo de la contribución sobre el Producto Interno Bruto (PIB) supone una grave distorsión, por la sustantiva cantidad de recursos generados en territorio costarricense que no son capitalizados ni gravados en el país. La propuesta de la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales es hacer el cálculo de la contribución sobre el Producto Nacional Bruto (PNB), por ser éste un indicador más adecuado de los recursos que se capitaliza internamente. La propuesta del IIDH/CAPPEL incluye otros aspectos, como la adjudicación de un 10% de la deuda política a los partidos políticos nuevos o a los que no alcanzaron el mínimo de votos establecidos para la contribución ordinaria; la opción de financiamiento mixto y cambios en la fiscalización de los fondos por la Contraloría General de la República y las auditorías internas de los partidos (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

GF La percepción de los participantes en el grupo focal sobre partidos políticos que realizó la Auditoría es que el sistema electoral favorece a los dos partidos mayoritarios (Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana). En ese sistema, quienes tienen

intereses económicos o requieren del sector público para sus negocios deben congraciarse con el bipartidismo, a fin de recibir beneficios o eliminar obstáculos y trabas de las ineficientes y complicadas instituciones. Apoyar al candidato de un partido o a los dos mayoritarios es un “seguro” para avanzar con éxito hacia el logro de sus intereses u obtener un beneficio directo de quienes controlan las instituciones y la producción de las políticas públicas. Otros grupos, satisfechos con la forma en que se desarrollan sus negocios o su profesión, simplemente aceptan las instituciones y el sistema político electoral tal como funcionan (UNIMER R.I., 1999b).

¿Transmiten los medios de comunicación las actividades y la oferta electoral de los partidos minoritarios y emergentes de manera continua y proporcionada?

L Una de las funciones del TSE, establecidas en el Código Electoral, es “regular y fiscalizar el uso razonable y equitativo de los medios de comunicación colectiva que empleen los partidos políticos

para su propaganda electoral, durante el período autorizado por este Código, sin perjuicio de la libertad de información y expresión que garantiza la Constitución Política” (artículo 9). Las regulaciones de la propaganda obligan a los medios de comunicación y a las empresas publicitarias inscritas en el TSE a “garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral”. Además, el TSE debe “garantizar el cumplimiento del principio de igualdad en materia de difusión y asegurar la moderación de la cantidad de medios empleados” (artículo 85). Sin embargo, la ley no establece con precisión qué significa y cómo se garantiza el cumplimiento de este principio. Finalmente, la legislación electoral contiene limitaciones para la propaganda de los partidos políticos. Una de ellas es que, en la semana anterior a la elección, los partidos políticos podrán publicar, únicamente por espacio de dos días, un máximo de cuatro páginas por edición; otra es que se cubre con el financiamiento estatal los gastos para un máximo de 25 plazas públicas (Asamblea Legislativa, 1952).

CUADRO 6.19

Propaganda política facturada por los medios impresos, televisión y radio, 1998

(EN MILES DE COLONES)

| Candidato/ partido político | Gasto de propaganda | | | Distribución en medios de comunicación | | |
|--------------------------------|---------------------|---------------|----------|----------------------------------------|---------|----------|
| | Enero | Total del año | | % televisión | % radio | % prensa |
| | | Absoluto | Relativo | | | |
| José Miguel Corrales | 123.104 | 123.812 | 34,0 | 73 | 9 | 18 |
| Miguel Angel Rodríguez | 141.739 | 142.165 | 39,0 | 82 | 5 | 14 |
| Movimiento Libertario | 8.389 | 8.389 | 2,3 | 89 | 4 | 7 |
| Partido Demócrata | 11.964 | 11.998 | 3,3 | 90 | 3 | 7 |
| Partido Fuerza Democrática | 25.500 | 25.564 | 7,0 | 88 | 12 | 0 |
| Partido Independiente | 4.992 | 4.992 | 1,4 | 74 | 7 | 19 |
| Partido Integración Nacional | 11.185 | 11.311 | 3,1 | 97 | 0 | 3 |
| Partido Nacional Independiente | 2.015 | 2.015 | 0,6 | 100 | 0 | 0 |
| Partido Rescate Nacional | 2.340 | 2.340 | 0,6 | 63 | 37 | 0 |
| Partido Liberación Nacional | 7.626 | 11.155 | 3,1 | 35 | 24 | 40 |
| Unidad Social Cristiana | 7.017 | 8.741 | 2,4 | 0 | 76 | 24 |
| Yunta Progresista | 2.492 | 2.605 | 0,7 | 94 | 0 | 6 |
| Otros ^{a/} | 4.862 | 9.272 | 2,5 | | | |
| Total | 353.225 | 364.359 | 100,0 | | | |

a/ Incluye la sumatoria de los gastos de 11 agrupaciones políticas a nivel nacional, cantonal y provincial, que individualmente no superan el 1% del monto total de la factura publicitaria.

FUENTE: SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTARIZADOS (CRC).

RA En la última fase del proceso electoral de 1997-1998, el gasto en propaganda de los dos candidatos mayoritarios y sus respectivos partidos representó el 73% del total. La suma de los montos invertidos por los 17 partidos políticos restantes no alcanza la mitad de la inversión realizada

por uno solo de los partidos mayoritarios. En la mayoría de los casos, con excepción de los anuncios de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana (sin identificación de candidato), el medio al que se dirige la mayor cantidad de inversión es la televisión.

RECUADRO 6.6

Costos de los espacios de propaganda en televisión, radio y prensa en 1998

RA La televisión es el medio de comunicación más caro y es, además, en el que más invierten los partidos políticos para difundir su propaganda electoral. En 1998, un espacio televisivo de 30 segundos en la franja de programación AA (de las 6 p.m. a las 9 p.m.) en los principales canales nacionales tenía un costo de entre 106.500 y 127.900 colones.

CUADRO 6.20

Costo de 30 segundos en televisión durante la campaña electoral de 1997-1998 (EN COLONES CORRIENTES)

| Canales | Tiempo | | | |
|------------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------|
| | AA ^{a/} | A ^{b/} | B ^{c/} | Promedio |
| Canal 2 | 106.500 | 32.500 | 20.100 | 53.033 |
| Canal 4 | 86.250 | 57.500 | 28.750 | 57.500 |
| Canales 6, 9, 11 | 108.675 | 87.285 | 30.475 | 75.478 |
| Canal 7 | 127.900 | 102.800 | 27.700 | 86.133 |
| Canal 13 ^{d/} | 30.000 | 26.000 | 11.000 | 22.333 |

a/ AA: de 6:00 p.m. a 9:00 p.m., sábados a partir de las 5:00 p.m.

b/ A: de 9:00 p.m. a 11:00 p.m.

c/ B: de 8:30 a.m. a 10:00 a.m., y de 1:30 p.m. a 5:55 p.m.

d/ Las tarifas de Canal 13 corresponden al año 1999.

FUENTE: CONSULTA TELEFÓNICA A LOS CANALES.

Los medios de comunicación escrita son el segundo medio más costoso. Una página en blanco y negro en los principales periódicos de circulación nacional costaba en 1998 entre 377.000 y 225.000 colones. La página a colores en algunos casos podía costar más de 600.000 colones.

CUADRO 6.21

Costo de una página de publicidad en prensa escrita durante la campaña electoral de 1997-1998

| Periódico | Blanco y negro | Full color |
|-----------------|----------------|------------|
| Al Día | 250.000 | 330.000 |
| La Nación | 377.000 | 603.000 |
| La República | 225.000 | 330.000 |
| La Prensa Libre | 225.000 | 330.000 |
| Extra | 250.000 | 375.000 |

FUENTE: CONSULTA TELEFÓNICA A LOS DIARIOS.

Las estaciones de radio son los medios de comunicación colectiva más baratos. Durante la campaña electoral de 1997-1998, las “cuñas” de 30 segundos en la radio no sobrepasaban los 3.000 colones cada una y en algunas provincias tenían costos menores.

CUADRO 6.22

Costo de una cuña de 30 segundos en la radio, 1998

| Zona | Tarifa promedio |
|------------|-----------------|
| San José | 2.867 |
| Alajuela | 1.292 |
| Cartago | 1.600 |
| Guanacaste | 1.437 |
| Puntarenas | 2.062 |
| Limón | 1.255 |

FUENTE: CANARA.



Valoración del panel

A juicio de los evaluadores, existe un círculo vicioso: los partidos minoritarios no tienen mucha presencia en los medios por ser minoritarios y, como no aparecen, no logran crecer. Se reconoce que hay diferencias notables en la información que los medios de comunicación presentan sobre los partidos. La información sobre los partidos “pequeños” existe, pero es mínima. No son del todo invisibilizados, pero se aplica un criterio de proporcionalidad en función de su caudal electoral.

Los medios de comunicación colectiva, que en teoría son un servicio público, han reforzado más su perfil empresarial y se ha creado, por esa confusión entre

empresa y servicio público, la “videopolítica”. Sin embargo, el panel no logró acuerdo en la valoración del papel de los medios de comunicación en la transmisión de las ofertas electorales a la ciudadanía. Uno de los evaluadores opinó que los medios hacen un gran negocio con las campañas electorales, pero asumen poca o ninguna responsabilidad sobre el principio de equidad en la difusión de los pronunciamientos, actividades y oferta electoral entre los partidos políticos.

Para dos evaluadores esta falta de acceso es una barrera importante; para otro, la información se da de acuerdo con los méritos y el tamaño de los partidos (es un criterio de realidad y no una barrera).

¿Protegen las instituciones con jurisdicción electoral el derecho de los partidos minoritarios y emergentes a representar a sus afiliados y afiliadas?

Una buena parte de las garantías que requieren los partidos minoritarios para representar a sus afiliados se relaciona directamente con el tema de la facilidad de inscripción de partidos políticos y con el financiamiento estatal que se les brinde para llevar a cabo sus actividades y hacer propaganda electoral, ambos ya analizados.

L La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha procurado proteger la igualdad entre los partidos políticos, aunque, como se analizó en el caso de la abolición de la deuda política adelantada, existe debate sobre las consecuencias reales de sus resoluciones. En el proceso electoral de 1997-1998, varios medios de comunicación colectiva organizaron un debate entre los candidatos de los dos partidos mayoritarios. Esta actividad no se realizó, porque la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo interpuesto por uno de los candidatos de un partido minoritario, que consideraba que esa actividad violaba “las libertades de información y de sufragio y el principio de igualdad, no sólo en su perjuicio y el de su agrupación, sino también en el de los electores, que deben gozar de la mayor libertad y amplitud en sus opciones de voto para las elecciones”. Uno de los argumentos que se expone en la resolución de la Sala es la “imperiosa necesidad constitucional de que no se realice ningún tipo de acción cuyo efecto inmediato sea limitar el conocimiento que el pueblo debe tener de todos los partidos políticos y candidatos aspirantes a ser elegidos”. Así, la Sala ordenó “a los medios recurridos que, en caso de celebrar el debate impugnado, deben dar participación a todos los candidatos inscritos a la Presidencia de la República, en condiciones generales de igualdad” (Sala Constitucional, 1998).

También la Sala se ha pronunciado sobre el principio de pluralismo político e ideológico, el

cual supone que “...dentro del orden democrático las minorías juegan un papel importantísimo, no sólo en el ámbito del control político, sino también en el proceso de formación de la voluntad que se expresa en la ley, pero no quiere ello decir que las minorías deben potenciarse por sobre la representación de las mayorías, que verían de otra forma restringida su esfera de acción” (Sala Constitucional, 1994).

RA En las tres campañas electorales efectuadas en el período 1989-1999, el Departamento de Archivo del TSE registró la organización de un debate público entre candidatos de distintos partidos en un medio de comunicación colectiva. Esto ocurrió en el proceso electoral de 1997-1998. Consúltese el capítulo 12 para más información sobre la actividad del TSE.

En una búsqueda realizada en dos medios de comunicación escrita, sobre denuncias por discriminación hacia los partidos políticos minoritarios, se encontró un caso de irregularidades en el conteo de los votos de las elecciones de 1998, que según argumentaban los líderes de los partidos minoritarios, les había afectado en sus resultados. En esta ocasión se acusó al TSE de prevaricato (dictar resoluciones contrarias a la ley) ante el Ministerio Público, por adjudicarle una curul a un diputado de un partido minoritario, sin que hubiera obtenido los votos necesarios, en detrimento de otro partido minoritario (Guevara, 1998). Las investigaciones realizadas para resolver esta denuncia mostraron varias irregularidades en el proceso de conteo; de una muestra de 170 papeletas, el Organismo de Investigación Judicial encontró 18 casos de contradicciones en el escrutinio de los votos, 68 papeletas habían sido contadas como válidas a pesar de que presentaban más de una columna marcada, 24 que eran votos válidos habían sido anuladas sin indicar la razón y 6 papeletas se encontraban en blanco y habían sido marcadas como nulas (Guevara, 1998).



En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes

El respeto al Estado de derecho y a los derechos civiles y políticos de las y los candidatas a cargos públicos durante los procesos electorales fue analizado por la Auditoría por medio de 2 factores:

- Existencia de amenazas de los líderes políticos contra la dignidad e integridad de sus oponentes.
- Acceso de los líderes políticos a medios que sancionen las transgresiones a sus derechos cometidas por sus oponentes.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 6.23

En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En las campañas electorales de los últimos 10 años, desprestigiar al candidato opositor es una práctica frecuente.
- La Sala Constitucional declaró inconstitucional el artículo 85 del Código Electoral, que establecía regulaciones específicas para la propaganda. A partir de las elecciones de 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones no puede prohibir ningún tipo de propaganda. Las denuncias por injurias o calumnias se deben presentar ante los tribunales de justicia.

EVALUACION DEL PANEL

En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes



| | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO GENERAL ^{a/} Cumplimiento general en la aspiración de inexistencia de amenazas a la integridad física o patrimonial por parte de líderes políticos en contra de líderes contrarios. |
| Nivel de acuerdo | NINGUNO No hubo consenso en el único asunto evaluado. |
| Asunto mejor calificado | NO HAY |
| Asunto peor calificado | NO HAY |
| Asunto sin acuerdo | Ausencia de amenazas a la integridad personal de las y los líderes políticos. |

Comentario general

No existe evidencia sobre amenazas formuladas por dirigentes políticos contra la integridad física o patrimonial de sus oponentes durante los procesos electorales recientes. Sin embargo, el empleo de campañas sucias que afectan la dignidad de las y los líderes políticos es una práctica habitual, aunque disminuyó durante el proceso electoral de 1997-1998. En opinión del panel, las resoluciones de la Sala Constitucional y la penalización de las amenazas a la integridad o dignidad de las y los candidatos a cargos públicos ha sido un eficaz factor de disuasión.

El panel discrepó sobre la valoración de la evidencia reunida acerca del indicador de ausencia de amenazas contra los candidatos. Para la mayoría, las campañas sucias son un factor secundario e inevitable en los procesos electorales y en la actualidad existe una mayor

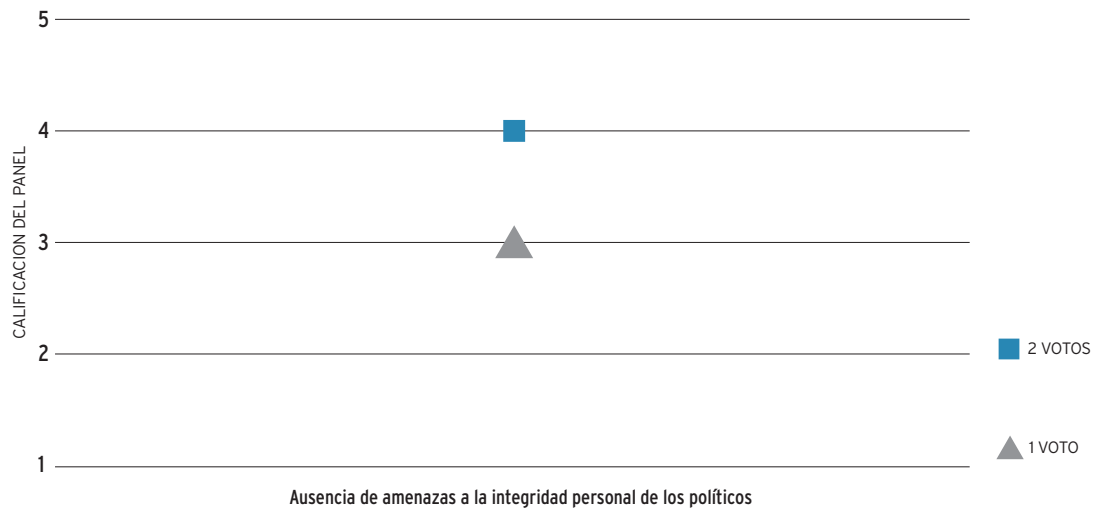
protección legal contra ellas. En procesos electorales recientes no afectaron los resultados electorales. Por ello señalaron que, en general, la aspiración se cumple. Para la minoría del panel, las campañas sucias debilitan la imagen del partido y sus candidatos y candidatas, e incluso la del partido ganador. Atizan el desprestigio de la clase política. Por ello, valoró que en Costa Rica se da un cumplimiento medio de este indicador (balance de logros e incumplimientos).

El panel sugirió incluir en el futuro la evaluación del desempeño del Tribunal Supremo de Elecciones. Recomendó acopiar más información histórica para lograr una valoración más precisa de los avances en cuanto al respeto, por parte de los líderes políticos, de los derechos civiles y políticos de sus oponentes.

a/ Distribución de las calificaciones discrepantes produce un efecto positivo.

GRAFICO 6.10

En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 6.25

En las campañas electorales, las y los líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Libre acceso de líderes políticos a medios para remediar violaciones a sus derechos. |
| ✓ | Equitativo acceso de líderes políticos a medios para remediar violaciones a sus derechos. |
| ✓ | Oportuno acceso de líderes políticos a medios para remediar violaciones a sus derechos. |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Número de indicadores de comprobación | 3 |
| Número de indicadores cumplidos | 3 |

- ✓ = se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- X = no se cumple,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Amenazan los líderes políticos la dignidad e integridad de sus oponentes?

L La protección legal ante amenazas a la integridad y la dignidad de los líderes políticos por parte de sus oponentes fue parcialmente modificada por la Sala Constitucional. Mediante la resolución 1750-97, declaró inconstitucional el artículo 85 del Código Electoral, que establecía regulaciones específicas para la propaganda electoral, en particular la potestad del TSE para ejercer la censura en esta materia, tal como se mencionó en la sección anterior. A partir del proceso electoral de 1997-1998, el TSE no puede prohibir ningún tipo de propaganda electoral. La Sala Constitucional señaló que las denuncias por injurias o calumnias deben ser presentadas ante los tribunales de justicia. Esto significa que un candidato puede acusar por la vía penal a cualquier persona por amenazas a su integridad o dignidad. Como se analizará en el capítulo 4, “Calidad democrática de la administración de justicia”, en Costa Rica existe fácil y rápido

acceso, desde cualquier parte del país, a los tribunales de justicia. En el período 1993-1999, el promedio anual de casos entrados en materia penal fue 91.122 casos (Proyecto Estado de la Nación, 2000). El 70,3% de los juicios penales sobre los que se dictó sentencia en el período enero-junio de 1998 tardó 12 meses o menos. (Poder Judicial, 1998).

RA Para el período 1989-1999 no se encontraron denuncias ante el TSE, la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y los tribunales de justicia por amenazas contra la vida o el patrimonio de candidatas o candidatos a cargos públicos. Una revisión de la base de datos de dos medios de comunicación colectiva (*La Nación* y *Al Día*) durante el período 1996-1999 tampoco encontró ninguna denuncia pública en este sentido (López, 2000).

PE Una selección de propaganda censurada por el TSE durante los procesos electorales de 1989-1990 y 1993-1994 muestra la recurrencia de las campañas sucias en contra de la dignidad y el honor de los candidatos (cuadro 6.26).



CUADRO 6.26

Selección de propaganda electoral prohibida por el Tribunal Supremo de Elecciones por violar el honor de un candidato

| Proceso electoral | Mensaje |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989-1990 | ¿Por qué (un candidato) no quiere que los costarricenses sepamos la verdad sobre el narcotráfico antes de votar? |
| 1993-1994 | ¿Se imagina un Presidente socio de prófugos? (Un candidato) es culpable de vender, en los Estados Unidos, carne adulterada para el consumo humano. |
| 1993-1994 | (Un candidato) por su gran dosis de soberbia, por no conocer al pueblo y sus problemas, por creer que basta el dinero para ganarse el apoyo popular, por diseñar campañas sucias e inventar falsas promesas se ha ganado la desconfianza de un pueblo. |
| 1993-1994 | (Un candidato) acusado de mentir ante un millón de televidentes. |
| 1993-1994 | Cuidado con (un candidato), donde llega hay problemas. |
| 1993-1994 | (Un candidato) defrauda al Seguro Social. |
| 1993-1994 | El cómplice de esta estafa quiere ser Presidente. |
| 1993-1994 | A (un candidato) yo no le creo. |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN RAMÍREZ, 1999.



Valoración del panel

Los evaluadores no lograron llegar a una posición de consenso en la evaluación sobre las amenazas a la dignidad y la integridad física y patrimonial de los candidatos a cargos públicos. Si bien el panel estuvo de acuerdo en que, con base en la evidencia, en Costa Rica las y los candidatos no sufren amenazas contra su vida y su patrimonio, el punto de controversia fue la importancia de las campañas sucias en los procesos electorales, como amenazas a la dignidad de los candidatos. Para dos evaluadores las campañas sucias son un factor de importancia secundaria; aunque existen, su influencia sobre los resultados electorales es poca. Constituyen un factor inevitable en Costa Rica y en otras democracias. Si bien las campañas sucias no fueron muy intensas en el proceso electoral de 1997-1998, sí lo fueron en los procesos electorales anteriores. Para estos evaluadores, “quien entra en política sabe que tiene que abrir su vida al escrutinio público” y como las campañas electorales “son por definición maniqueas”, ello calza fácilmente con la racionalidad de las campañas sucias.

Para un evaluador, las campañas sucias son amenazas a la dignidad de las y los candidatos y, en Costa Rica, su frecuente empleo afecta de manera importante la calidad democrática del sistema, pues el partido y el candidato ganadores llegan al gobierno con su imagen debilitada,

además de que se atiza el desprestigio que ya enfrenta la clase política (afectando con ello la calidad democrática). La utilización de propaganda violatoria de los derechos fundamentales no sólo ocasiona daño personal a los candidatos, sino que deteriora paulatinamente la imagen de la clase política en su conjunto y de las instituciones de representación política. La ciudadanía expuesta a estos mensajes va adquiriendo la convicción de que la clase política es corrupta, sea cual sea el partido político de que se trate, y esto, a la postre, le ocasiona un terrible daño a la democracia.

Los evaluadores debatieron la percepción de que en el proceso electoral de 1997-1998 hubo una disminución de campañas sucias en relación con anteriores procesos electorales. Formularon hipótesis tentativas:

- Los candidatos no despertaron el entusiasmo de los ciudadanos y los responsables de la campaña consideraron inútil recurrir a este sistema.
- Los partidos políticos actuaron con prudencia, para evitar acusaciones penales, única vía que quedó tras la resolución de la Sala Constitucional.
- La experiencia de las anteriores campañas, en las que los candidatos más injuriados resultaron ganadores, convenció a los estrategas del peligro de este recurso.

Trato al ciudadano

Introducción:

La calidad democrática del trato al ciudadano

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática del trato que las instituciones dan a las personas en Costa Rica? Por calidad democrática del trato de las instituciones a las personas, ciudadanas o no, se entiende el grado en que dicho trato es respetuoso de sus derechos y dignidad y se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes¹.

A diario en Costa Rica miles de personas tratan con funcionarios de centenares de dependencias públicas para realizar consultas, inscripciones, autorizaciones, usar servicios o recibir asistencia social. Se trata, en muchos casos, de tratos que pasan desapercibidos para cualquier persona que no sea la interesada. Esto no significa que sean irrelevantes. Los hallazgos de las investigaciones exploratorias realizadas por la Auditoría sugieren que, para los ciudadanos costarricenses, el trato que las instituciones públicas dispensan a las personas es parte importante de la convivencia democrática en el país (Bornemisza, 1997; Bornemisza y Quesada, 1997; Pérez Liñán, 1998). Pero, además de estas percepciones, existen otras razones por las cuales los tratos entre las personas y el Estado son relevantes para una evaluación de la calidad de la democracia.

Mediante las gestiones que realizan en las instituciones públicas, las personas se relacionan cotidianamente con el Estado. Al acudir a las instituciones esperan no solo ciertos resultados (*el trato como resultado*) sino también ser tratados de una manera correspondiente con su condición de ciudadano o habitante (*el trato como interacción*). En el primer

sentido, las personas procuran hacer valer ante la autoridad pública los derechos que la Constitución Política y las leyes les confieren, con el fin de satisfacer una petición. Sin embargo, salvo que la acción institucional viole esos derechos, sea durante el trámite de la demanda o en su respuesta, cualquier resultado que la persona obtenga no riñe con el régimen de libertades y derechos democráticos. En el segundo sentido, los encuentros entre las personas y las instituciones públicas, independientemente del contenido y resultados de la gestión, constituyen ejercicios cotidianos del poder, en los cuales se ejerce lo que Foucault denomina “los micromecanismos del poder” (Foucault, 1994). Es en este segundo sentido que la Auditoría examina el trato de las instituciones a las personas (o trato al ciudadano)².

Las personas recurren a las instituciones públicas no como cualquier usuario o cliente de una empresa privada sino, según se dijo antes, como ciudadanos (o más en general, como habitantes de la República). Al reivindicar el o los derechos que consideran relacionados con su caso, las personas son, como ciudadanas, pares del o los funcionarios que deciden sobre su gestión. En estos encuentros cotidianos, las instituciones públicas son las que tienen el poder para resolver una manera u otra, o rechazar, las gestiones emprendidas por las personas. Como los funcionarios públicos son los que poseen la autoridad, en teoría las personas son la parte más débil de esta relación de poder.

El trato de las instituciones a las personas en la legislación costarricense

En Costa Rica, el trato de las instituciones a las personas como parte del funcionamiento de un Estado democrático ha sido específicamente estipulado por la Ley 6227, General de la Administración Pública, promulgada en 1978. En ésta se señala que cada persona (“administrado”) es un representante de la colectividad de la que el funcionario depende y que las trabas u obstáculos injustificados deben ser considerados como un funcionamiento irregular. Dice el artículo 113:

- “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
- El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
- En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los cuales no puede anteponerse la mera conveniencia”.

El artículo 114 dice:

- “El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.
- Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasiona trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados”.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1978.

Pero, en una democracia, estos ejercicios cotidianos de poder no pueden evitar estar constreñidos por el hecho de que esa parte débil son personas titulares de derechos y deberes irrenunciables³.

Hasta el momento, la conexión entre estos ejercicios del poder cotidianos y la democracia no ha sido un tema de interés para los teóricos de la democracia. La principal razón argumentada es que la mirada de encuentros cotidianos entre los habitantes y el Estado tiene, en la mayoría de los casos, poca relevancia para la democracia como régimen político⁴. En efecto, la mayoría de estos encuentros no está necesariamente relacionada con el ejercicio del derecho al voto o de las libertades públicas. Sin embargo, además de un régimen político, la democracia implica una organización y un funcionamiento del Estado y de sus relaciones con las personas, sin las cuales la protección, promoción y defensa de los derechos y libertades democráticas sería imposible. Este el caso

precisamente del Estado de derecho (O’Donnell, 1998; Becker, 1999; O’Donnell, 1999).

En todas las actividades en las que interviene, el Estado está también obligado a organizarse y funcionar como un Estado democrático, pues todo acto público comprende el ejercicio de una autoridad que emana de la ciudadanía⁵. Los funcionarios públicos son, sin excepción, depositarios de una autoridad delegada⁶. Por ello, el Estado democrático tiene, en todos sus actos, la obligación de tratar a las personas de manera respetuosa con sus derechos y con la dignidad implícita en su condición de persona y, más particularmente, de ciudadana⁷. Así, la expectativa de las personas de que en sus encuentros cotidianos con las instituciones públicas serán tratadas como ciudadanos (o en general, como habitantes) tiene fundamento en la naturaleza misma del régimen democrático. Al mismo tiempo, es una expectativa que tiene su raíz en el ejercicio de la ciudadanía en un Estado democrático⁸.

Lo que esperaríamos

En una situación de alta calidad democrática, el trato de las instituciones a las personas, ciudadanas o no, es respetuoso de sus derechos y su dignidad, y se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes. Las y los funcionarios públicos, escogidos mediante procesos de selección abiertos al conocimiento y escrutinio públicos, prestan servicios cuyo acceso y disfrute se atiene a reglas claras y de amplio conocimiento público y brindan un trato diligente y no discriminatorio a la población. Las personas tienen oportuno y fácil acceso a instancias para presentar denuncias por maltrato de las y los funcionarios; estas instancias tienen las facultades y las capacidades necesarias para investigar esas denuncias, en efecto realizan las investigaciones y, de hallar que la denuncia tiene lugar, logran que las instituciones reparen el daño o sancionen a las y los funcionarios que lo cometieron.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema del trato al ciudadano en el marco de una democracia de alta calidad son:

- Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas abiertas al examen público.
- Las personas obtienen acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano.

- Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población.
- Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles⁹.

Valoración general

En 1998, aproximadamente la mitad de los 138.346 funcionarios públicos se encontraba bajo el Régimen de Servicio Civil y había sido contratada por medio de concursos abiertos al escrutinio público y criterios técnicos; las contrataciones de la otra mitad de los funcionarios públicos se regía por la normativa de cada institución. Como en Costa Rica existen más de 200 instituciones públicas, la tarea de obtener la información para evaluar lo que ocurre en esta materia resulta difícil. Sin embargo, por medio de la vía judicial tradicional, el Tribunal del Servicio Civil, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, se puede rectificar acciones de contratación de servidores públicos improcedentes o contrarias a la normativa establecida. No existe información oportuna, ordenada y comprensiva sobre los puestos de confianza en la administración pública.

El acceso a los servicios públicos es, en general, relativamente fácil desde cualquier parte del país. La mayoría de las instituciones tiene sedes en las diversas regiones. No obstante, hay poco acceso remoto (fax, teléfono, correo electrónico), pues la mayoría de las gestiones ante las instituciones públicas deben ser realizadas personalmente por el interesado. Hay evidencias del uso “clientelar” de los recursos públicos con fines electorales.

No hay indicios de que las y los funcionarios públicos discriminen sistemáticamente a las personas por razones étnicas, religiosas, de género o condición económica. Tampoco hay evidencias de trato discriminatorio en las oficinas encargadas de tramitar la residencia legal y la naturalización de los extranjeros. Sin embargo, existe una difundida percepción sobre maltrato en las instituciones públicas, aunque ello varía notablemente según la entidad de que se trate. Se logró reunir evidencia sobre un flujo constante y significativo de denuncias por maltrato al ciudadano ante la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio. Las quejas se relacionan con la falta de un trato diligente y la escasa disponibilidad de información correcta y completa para que las personas puedan realizar sus trámites.

RECUADRO 7.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las cuatro aspiraciones máximas de alta calidad de la democracia sobre el tema del trato de las instituciones a las personas fueron desagregadas en 16 preguntas de evaluación y 27 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados por parte de expertos.

El panel de evaluadores se pronunció sobre 12 de los 27 indicadores. Otros 9 fueron indicadores de comprobación y correspondió al equipo técnico de la Auditoría verificar su cumplimiento. Finalmente, 6 indicadores se descartaron por falta de información.

Métodos utilizados

El principal insumo del presente capítulo es la investigación temática sobre “Trato ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia democrática cotidiana” (Esquivel y Guzmán, 1999). En ésta se analiza el tipo de casos atendidos por la Defensoría de los Habitantes, con el objetivo de determinar cuáles son los incumplimientos más frecuentes de la administración y cuáles las causas que podrían estar generando esas situaciones. Otro insumo importante fue la información remitida por 8 Contralorías de Servicio.

La investigación “Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica” (Cerdas, 1999) estudió el tema de la discriminación hacia minorías étnicas y personas extranjeras. Incluyó un informe sobre las normas y procedimientos que aplican los funcionarios públicos encargados de recibir, analizar y resolver las solicitudes de residencia o naturalización.

La encuesta nacional, los grupos focales y los ejercicios de observación recopilaron desde distintas ópticas las percepciones y experiencias ciudadanas sobre la atención que reciben en las instituciones públicas, su conocimiento sobre los procedimientos para realizar ciertos trámites y, en general, sobre el funcionamiento de las instituciones y el nombramiento del personal.

Sobre el tema del régimen de empleo en el sector público fueron particularmente útiles los registros administrativos suministrados por la Dirección General de Servicio Civil. Otra información institucional provino de los registros de casos de la Defensoría de los Habitantes, de MIDEPLAN en lo que concierne a las Contralorías de Servicio, y de la Dirección General de Migración y Extranjería.

La legislación de apoyo para los temas analizados fue la Constitución Política, la Ley General de Administración Pública (Ley 6227), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley 6815) y el Estatuto del Servicio Civil (Ley 1581). También se realizaron varias búsquedas de resoluciones de la Sala Constitucional sobre denuncias por discriminación hacia extranjeros. Entre la bibliografía existente consultada cabe mencionar, por su importancia para este capítulo, la recopilación de jurisprudencia sobre el Régimen de Empleo Público (Bautista, 1999), las publicaciones del Servicio Civil y el estudio sobre el régimen de Amnistía Migratoria realizado por FLACSO (Morales, 1999).

El panel de evaluadores que se encargó de calificar el cumplimiento de las aspiraciones de alta calidad democrática del trato al ciudadano estuvo conformado por un político de amplia experiencia en la administración pública, una abogada y el director de una institución pública.

Limitaciones

Acerca de la investigación sobre la aspiración de que las instituciones no traten a nadie de manera degradante cabe realizar tres precisiones. En primer lugar, la Auditoría investigó el trato de las instituciones a las personas, pero no el trato que dispensan las personas a los funcionarios públicos. Este es un tema importante pues, ciertamente, los derechos o la dignidad de las o los funcionarios públicos pueden ser violados por las personas. En esta primera Auditoría se escogió estudiar el trato al ciudadano pues, como se comentó anteriormente, éste es generalmente la parte más débil de la interacción entre funcionarios públicos y personas. En segundo lugar, la Auditoría recopiló evidencias sobre maltrato a las personas y, en particular, sobre trato discriminatorio, para lo cual se consultó, además de las percepciones de las personas, las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y las Contralorías de Servicio. Las pocas denuncias encontradas sobre trato discriminatorio no necesariamente implican una baja incidencia de esta práctica, pues no todas las personas que experimentan esta situación interponen una denuncia. En el futuro será necesario trabajar con mayor profundidad ambos temas.

En materia de selección y promoción de los servidores públicos no se logró obtener información sobre dos tipos de funcionarios públicos: las personas que no son nombradas por medio del Régimen de Servicio Civil (aproximadamente el 50%) y los funcionarios de confianza. En el primer

caso, la selección de los servidores públicos y sus maneras de promoción varían según la normativa de cada institución (y, como ya se mencionó, en Costa Rica existen más de 200). La Auditoría no contó con recursos para estudiar el grado en que cada una de ellas cumple con la aspiración de que las entidades seleccionen a sus funcionarios mediante reglas claras abiertas al escrutinio público. Los ejemplos presentados en el capítulo son llamadas de atención, pero no describen situaciones generalizables para todas las instituciones públicas. Tampoco fue posible localizar información sobre los servidores de confianza, pues ésta se encuentra dispersa. No existe una entidad encargada de sistematizar, verificar y dar seguimiento a las contrataciones de este tipo de funcionarios.

Las aspiraciones sobre el acceso de las personas a los servicios públicos y el trato de las instituciones fueron investigadas principalmente a través del análisis de las denuncias del público ante diversas entidades. No se recurrió a estudios sobre la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas. La razón, como se explicará más adelante, es que la Auditoría sobre la calidad de la democracia no es un estudio del funcionamiento de la administración pública, sino de aquellos aspectos relacionados con el ejercicio de los derechos ciudadanos. Aún así, cabe señalar que las denuncias del público, como fuente de información, tienen un sesgo: captan los problemas, pero no los buenos resultados. Se ha procurado disminuir el efecto de este sesgo mediante la recopilación de las percepciones públicas sobre el funcionamiento de las diversas instituciones.

En relación con el trato a las personas extranjeras en los trámites para la obtención de la residencia o la ciudadanía, el estudio coincidió con el período de amnistía migratoria decretado por el Gobierno en 1998-1999. La amnistía provocó un fuerte incremento de la demanda por los servicios de las oficinas de la Dirección General de Migración y Extranjería en todo el país. Por tanto, la situación reportada en este capítulo puede no ajustarse a la realidad durante un período normal de actividad. Además es importante formular una advertencia final. De acuerdo con los expertos, las funciones de la Dirección General de Migración y del Registro Civil son distintas, tanto por su naturaleza jurídica como por el volumen y las condiciones de trabajo. Debido a que en el planteamiento de la Auditoría la calificación se realizaba para ambas instituciones, se tendió a poner una calificación intermedia, lo cual, según los mismos expertos, no refleja la verdadera situación de ninguna de las dos instituciones.

Conceptos y antecedentes

El concepto básico del presente capítulo es el de trato democrático de las instituciones públicas a las personas, o trato al ciudadano¹⁰. El trato al ciudadano implica gestiones por medio de las cuales las y los funcionarios públicos interactúan con las personas que demandan un servicio de la institución. En una democracia, el Estado está obligado a dispensar un trato democrático al ciudadano. Trato democrático al ciudadano significa que esas interacciones cumplen con dos condiciones: primero, reconocen y respetan los derechos y la dignidad de las personas y, segundo, lo hacen sujetas a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas (Esquivel y Guzmán, 1999).

Trato democrático al ciudadano no implica que las instituciones públicas estén obligadas a acceder a toda petición, o que cualquier acto público deba ser aprobado por la ciudadanía. La tasa de éxito en las gestiones no es *per se* una medida del trato democrático, pues con frecuencia las instituciones deben decidir entre reivindicaciones discrepantes, lo que ocasiona que una o varias de las partes no vean satisfecha su petición, y pueden existir peticiones extravagantes o triviales. Además, las entidades tienen recursos técnicos, financieros y humanos limitados, que les impiden atender todas las demandas ciudadanas. Por otra parte, en una democracia representativa los ciudadanos delegan en las autoridades políticas y los funcionarios públicos la ejecución de las funciones propias del gobierno de la sociedad y no requieren, por tanto, ser consultados a cada paso.

El trato democrático al ciudadano puede estar relacionado con la eficacia de las instituciones públicas (cumplimiento adecuado de los objetivos) y su eficiencia (uso óptimo de los recursos para cumplir con los mandatos relativos a la provisión de los bienes públicos). En principio, una mayor eficiencia y eficacia institucional podría facilitar el trato democrático al ciudadano, pues las gestiones son atendidas con mayor diligencia. Sin embargo, eficacia y eficiencia institucional son conceptos distintos al de trato democrático al ciudadano. Las instituciones pueden ser eficientes y eficaces y, a pesar de ello, sus funcionarios pueden no respetar los derechos o la dignidad de las personas y no sujetarse a las disposiciones del marco legal y administrativo. El trato democrático se refiere a un aspecto de la administración pública, el de sus interacciones con los ciudadanos, y no al conjunto de condiciones y procesos técnicos, financieros y humanos que involucra una evaluación sobre la eficiencia y eficacia de esta administración.

Trato democrático de las instituciones al ciudadano no es igual ni puede reducirse a la noción de “atención al cliente”. Por definición, el trato democrático incluye el reconocimiento de los derechos y la dignidad de las personas “a ambos lados de la ventanilla”, aunque en esta primera Auditoría, como fue mencionado anteriormente, el trato de las personas a las y los funcionarios públicos no fue investigado. En cambio, la atención al cliente es una noción de mercadeo, cuya premisa es que “el cliente siempre tiene la razón” y cuyo objetivo es la optimización de las ventas. En el trato democrático, las personas no siempre tienen la razón, pero siempre tienen sus derechos y su dignidad (Guzmán, 2001).

Por otra parte, trato democrático al ciudadano no implica ni es necesariamente igual a “buen trato”. Suponiendo que pueda encontrarse criterios compartidos entre las personas sobre lo que es “buen trato” y cómo medirlo, muy probablemente también se encuentre que existen ciertas dimensiones del buen trato (“sentirse bien”, “satisfecho”, empatía con la o el funcionario, “logró lo que quería”, etc.) cuya ausencia no está relacionada con la violación en el ejercicio de los derechos o la dignidad de las personas. Por eso, lo contrario al maltrato al ciudadano no es el “buen trato”, sino el trato democrático, que ocurre, precisamente, cuando las instituciones respetan los derechos y la dignidad de las personas. Esta consideración explica las razones por las cuales la Auditoría se centra en la investigación del maltrato al ciudadano y no del “buen trato”. Como se examinará en el capítulo, en la Auditoría se adopta la propuesta formulada por Guzmán y Esquivel, sobre la existencia de dos tipos de maltrato al ciudadano: a) el maltrato en sentido estricto, que puede ser una agresión verbal o física, abuso de autoridad, inacción u omisión por parte de los funcionarios públicos, y b) la deficiente atención a las peticiones ciudadanas, originada por una escasa disponibilidad de recursos, infraestructura inadecuada, legislación omisa o una pobre estipulación de las competencias de las instituciones públicas. Ambos tipos de maltrato son independientes (puede darse uno y no otro), aunque pueden darse simultáneamente (Esquivel y Guzmán, 1999).

El tema del maltrato al ciudadano por las instituciones públicas como tema importante para la convivencia democrática fue detectado en las investigaciones exploratorias que antecedieron el inicio de la Auditoría. Mediante la aplicación de una ronda de grupos focales y una encuesta a los habitantes de la Gran Área Metropolitana, las personas identificaron 10 asuntos relacionados con el

Problemas relacionados con el trato a las personas en las instituciones públicas, según grado de descontento y frecuencia
(PORCENTAJES)

| AFIRMACIÓN | Descontento ^{a/} | Frecuencia ^{b/} |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Los empleados públicos acostumbran ser descorteses con las personas que necesitan sus servicios | 81 | 80 |
| Los empleados públicos no aclaran adecuadamente las preguntas que les hacen los usuarios | 76 | 82 |
| Las instituciones públicas duran mucho en atender quejas | 87 | 89 |
| Es muy difícil hacer trámites en las instituciones públicas | 75 | 82 |
| La calidad del servicio público varía según uno sea rico o sea pobre | 74 | 81 |
| El burócrata es vago | 85 | 89 |
| El tico no denuncia los maltratos en las instituciones públicas | 70 | 69 |
| Los empleados públicos desconocen información que están obligados a saber | 78 | 74 |
| A los empleados públicos no les preocupa hacer bien su trabajo | 82 | 80 |
| Se obtiene un buen servicio público si se paga propina | 83 | 84 |

a/ D = porcentaje de personas entrevistadas que contestó que estaba "muy" o "extremadamente" molesto con el problema enunciado en la afirmación.

b/ F=porcentaje de personas entrevistadas que contestó que el problema enunciado en la afirmación era "muy" o "extremadamente" frecuente.

FUENTE: BORNEMISZA Y QUESADA, 1997, CON BASE EN UNA ENCUESTA APLICADA EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA EN DICIEMBRE DE 1997.

trato al ciudadano como problemas democráticos; en total las personas identificaron 138 problemas relacionados con otros temas de la democracia. (cuadro 7.1).

En su *Informe Anual 1999-2000*, la Defensoría de los Habitantes dedica un capítulo al tema del trato ciudadano y hace una distinción entre el trato ciudadano personalizado y el trato ciudadano colectivo (Defensoría de los Habitantes de la República,

2000). El primero se refiere a la relación entre el o la habitante y una institución pública, relación que forma parte de la experiencia cotidiana de vivir en democracia. Por otro lado, el trato ciudadano colectivo vincula a los ciudadanos con sus representantes electos mediante los procedimientos institucionales previstos en la Constitución y las leyes.

Las personas obtienen acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano

El acceso de las personas a los servicios que prestan las instituciones públicas fue estudiado por la Auditoría ciudadana por medio de cinco factores, a saber:

- El acceso de la población a información oportuna, veraz y completa sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de los servicios públicos.
- La ejecución de campañas publicitarias por las instituciones públicas acerca de la disponibilidad y las condiciones de acceso a sus servicios.
- La creación de condiciones que facilitan los trámites que las personas realizan en las instituciones públicas.
- La información que brinda el personal encargado sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de los servicios por su institución.
- El respeto de que goza el personal encargado de recibir e investigar quejas del público, sobre los servicios que prestan otros funcionarios de la institución.

Adicionalmente, se logró obtener información sobre los ofrecimientos selectivos (“clientelismo”) que realizan los candidatos a cargos públicos durante las campañas electorales. Estos constituyen otra manera de tener acceso a ciertos servicios públicos, en este caso mediante reglas no sujetas al control ciudadano.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 7.2

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Constitución Política, y más recientemente la jurisprudencia de la Sala Constitucional, garantizan el carácter público de los registros administrativos de las instituciones públicas, el derecho de petición ante cualquier funcionario y el derecho de recibir respuesta en un plazo no mayor de ocho días. Sin embargo, aparte de lo contemplado en la Ley General de Administración Pública, no existe legislación específica sobre esta materia.
- Las personas manifiestan que los funcionarios públicos les han dado información incompleta (59, 2%), les ha sido difícil obtener la información que requieren (44,1%) o les han negado información que necesitan (34, 7%).
- Al 15,6% de las personas le han pedido una “mordida” o propina para realizar un trámite en las instituciones públicas.
- Al 20,3% de las personas en 7 cantones estudiados le han ofrecido acceso preferencial a servicios públicos mediante prácticas “clientelistas”.
- En la mayoría de sus campañas publicitarias en los medios de comunicación colectiva, las instituciones públicas no difunden información específica sobre las condiciones de acceso y la normativa relacionada con los servicios que prestan. La mayor parte de las instituciones no cuenta con material informativo impreso, y por ello la orientación de

CONTINUA ►



los usuarios está centralizada en el mostrador de información o recepción. La calidad de la información y la atención que se brinde depende en mucho de la capacitación que se le haya dado al funcionario encargado.

- Las instituciones encargadas de la defensa de los derechos ciudadanos o del control ciudadano cuentan con medios remotos para recibir las denuncias (teléfono, fax, etc.), aunque la mayoría de los ciudadanos no los conocen.
- Las violaciones más frecuentes al derecho de informa-

ción de las personas son falta de respuesta, agresión verbal o física y negligencia, según las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes entre 1997 y 1998.

- En 1999 existían Contralorías de Servicio en 76 instituciones públicas. Sin embargo, trabajan con recursos insuficientes para mejorar la gestión de sus respectivas instituciones. El carácter no vinculante de sus resoluciones y la falta de autonomía respecto de las autoridades institucionales, generan incertidumbre sobre la eficacia de las Contralorías para remediar los problemas detectados. Son percibidas por la ciudadanía como oficinas de quejas.

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- El 70% de las Contralorías de Servicio activas a julio de 1999 se encontraba ubicado en instituciones autónomas. Solamente 4 de las 81 municipalidades del país cuentan con una de estas oficinas. En los poderes Legislativo y Judicial aún no funcionaba ninguna Contraloría de Servicio.
- No hay coordinación entre Contralorías de Servicio de distintas instituciones, ni entre éstas y los órganos de control ciudadano, como la Defensoría de los Habitantes. Tampoco está claramente establecida la relación que deberían tener las Contralorías con MIDEPLAN, como organismo coordinador.
- No existe como práctica generalizada la sistematización de la información, de manera que esté oportunamente disponible para los usuarios.

- Las instituciones públicas que más utilizan los medios de comunicación para promocionar los servicios que prestan son aquellas que compiten con la empresa privada, como los bancos estatales y las universidades públicas.
- Según la Guía Telefónica 2000, 25 instituciones públicas cuentan con un número gratuito (800) de atención al público.
- En enero de 2001 existían 40 páginas *web* pertenecientes a instituciones del Estado costarricense o sus dependencias, con información sobre sus servicios (www.gksoft.com/govt/en/cr.html y www.casapres.go.cr).
- En 1998 la CCSS dedicó un 2% de su presupuesto (177,5 millones de colones) al rubro de información y publicidad; de ese total, un 1% correspondió a impresos.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano



| | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | INCUMPLIMIENTO GENERAL Incumplimiento general en el acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Ofrecimiento de información completa y correcta a los usuarios de los servicios públicos por parte de los funcionarios públicos. ■ Respeto hacia el personal encargado de atender y tramitar quejas de las instituciones estatales. |
| Asuntos peor calificados | FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Existencia de campañas de información en las instituciones públicas. ■ Creación de formas de acceso remoto para acceder a los servicios públicos. |
| Asunto sin acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ejecución de campañas de información por parte de las instituciones públicas |

Comentario general

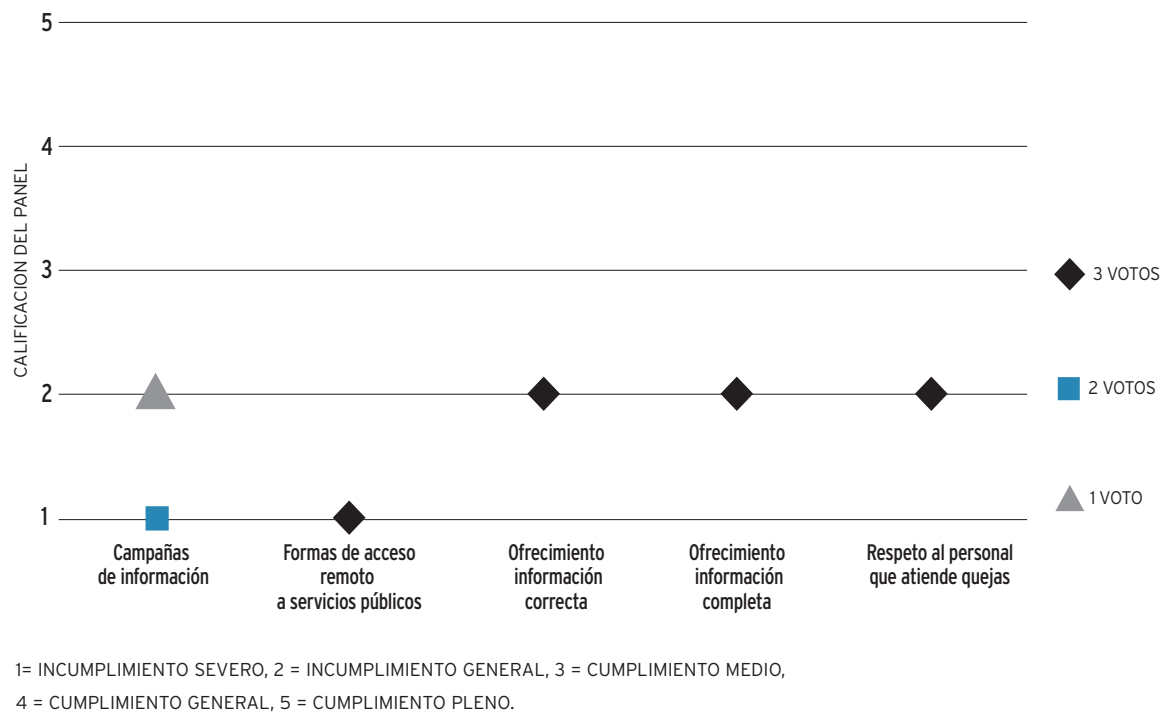
De acuerdo con la información disponible, el panel concluyó que el ofrecimiento de información correcta y completa por parte de los funcionarios a las personas, sobre los servicios que prestan sus instituciones, no es una práctica generalizada. Por ello señaló que en esta materia ocurre, en general, un incumplimiento, pues las buenas prácticas no son suficientes para compensar los problemas encontrados.

El panel no llegó a un acuerdo sobre la importancia de las campañas de información de las instituciones públicas en los medios de comunicación para mejorar el acceso de la población a los servicios. Una mayoría de los evaluadores consideró que se incumple severamente esta aspiración, pues son pocas las instituciones que realizan este tipo de campañas. Una minoría consideró que aunque existe un incumplimiento general (los incumplimientos superan los avances), es conveniente reconocer los esfuerzos de algunas instituciones en la divulgación de información para los usuarios.

El panel acordó evaluar como incumplimiento severo la escasa presencia de formas de acceso remoto (fax, correo convencional, teléfono, internet) a los servicios que prestan las instituciones. De la misma forma evaluó el conocimiento de las personas sobre las normas y condiciones que rigen los servicios públicos.

De acuerdo con la información compilada, el panel reconoció que el personal de las Contralorías de Servicio y otras entidades públicas encargadas de recibir e investigar quejas no experimenta acoso por parte de otros funcionarios. 8 de cada 10 recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes son acatadas por las instituciones públicas. Los contralores de servicio consultados señalan que sus recomendaciones son tomadas en cuenta por los jefes de la institución. A pesar de ello, el panel valoró que existe un incumplimiento general en cuanto al respeto al personal encargado de recibir e investigar quejas, pues la labor de control de servicios en el sector público es incipiente, las resoluciones de las entidades especializadas no son vinculantes y, pese a la labor contralora, persisten serios problemas en la prestación de servicios.

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano



EN ENCUESTA NACIONAL

OE OBSERVACION EXPERIMENTAL

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Información de base

¿Tienen las personas fácil acceso a información oportuna, veraz y completa sobre las normas y procedimientos que rigen los servicios públicos?

EN En la encuesta nacional realizada por la Auditoría, el 59,2% de las personas manifestó que los funcionarios públicos les han dado información incompleta; el 44,1% señaló que le es difícil obtener en las instituciones públicas la información que requiere y el 34,7%, que le han negado información que necesita.

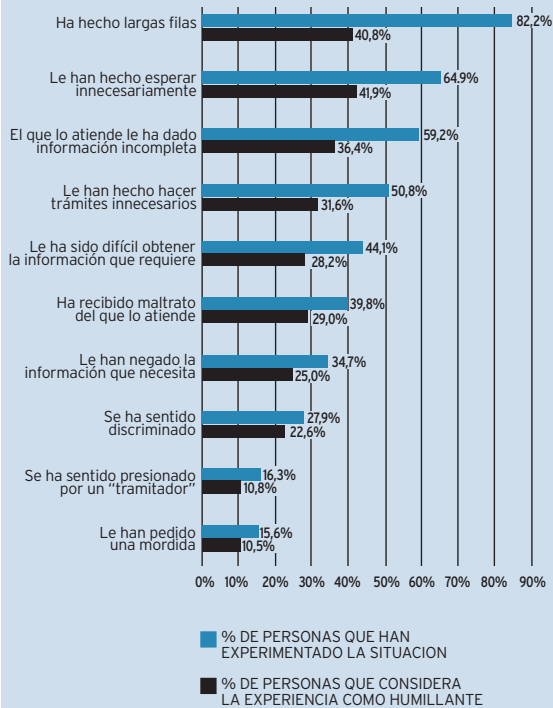
OE Las personas participantes en los ejercicios de observación experimental consideraron que la información de las instituciones públicas sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de sus servicios es insuficiente. Ello lleva al uso de “patas” y al pago de “peajes”, como dos formas de acceder más rápida y fácilmente a los servicios

(véase adelante la sección sobre trato equitativo). En el primer caso, la existencia de un tejido de relaciones familiares o amistades que facilitan el acceso a las instituciones públicas es percibida como un sistema en el que las personas se dispensan y retribuyen favores recíprocamente. En el segundo, el pago a funcionarios para agilizar los trámites es considerado por los ciudadanos como un acto de corrupción (Borge, 1999).

¿Realizan las instituciones campañas publicitarias sobre la disponibilidad y las condiciones de acceso a sus servicios?

RA Un monitoreo realizado durante el mes de enero de 1999, en dos medios escritos de comunicación colectiva, arrojó un total de 235 anuncios de instituciones públicas. Los anuncios refieren a temas muy diversos, tales como los servicios que

Porcentajes de personas a las que les han sucedido en instituciones públicas las situaciones que se presentan



FUENTE: UNIMER, 1999.

Problemas de acceso a los servicios públicos: el caso de los permisos de construcción

OE Testimonios de personas y observaciones directas del investigador permitieron comprobar que en el trámite de permisos de construcción no hay información oportuna, veraz y completa, lo que entorpece el acceso de los ciudadanos a ese servicio:

- **Falta de información oficial y por escrito para los usuarios de las instituciones:** no existe un único documento oficial que especifique la normativa técnica exigida para el otorgamiento del permiso, o que indique los estándares y la metodología que se utilizan para medir impacto ambiental y arqueológico. Esto aumenta el riesgo de que el funcionario público haga una interpretación personal de la normativa y, con ello, perjudique o beneficie al solicitante.

- **Duplicidad de funciones y conflictos de competencia entre diferentes instituciones:** tampoco están bien definidas las relaciones y competencias jerárquicas, administrativas y legales, por ejemplo entre el Museo Nacional de Costa Rica y la Comisión Arqueológica Nacional (CAN) para aprobar los estudios de impacto arqueológico.

- **Capacidades institucionales deficientes:** las instancias que deben prestar el servicio no cuentan con la capacidad humana y física necesaria para dar la atención requerida; los jefes no se reúnen con frecuencia para examinar el sistema de trámite de las solicitudes, están sobrecargados de casos y los funcionarios están ausentes constantemente, por vacaciones, incapacidades, renuncias, permisos en general, sin que su trabajo sea asumido por otras personas. En el caso de la construcción, estos retrasos significan varios días de paralizar la obra y pérdidas económicas (Borge, 1999).

RA En un estudio realizado para el Proyecto Estado de la Nación, sobre las denuncias interpuestas contra las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes, se determinó que más de la cuarta parte de ellas estaba relacionada con la Ley de Construcciones, particularmente con los problemas de permisos, declaración de calles públicas, construcción de urbanizaciones e infraestructura pública como alcantarillados (León, 1999).

se ofrece, cambios de horarios, de direcciones y de números telefónicos, apertura de licitaciones, conferencias y otros avisos generales. Del total de anuncios, 68 fueron publicados por los bancos públicos (28,9%) y 48 por las universidades estatales (20,4%).

Otra de las formas empleadas por algunas instituciones para hacer llegar información a los usuarios de sus servicios son las publicaciones, tales como despleables, afiches, boletines, volantes o revistas. De 9 instituciones estudiadas, 4 no tienen un catálogo sobre publicaciones y sus funcionarios no conocen el tipo y el tiraje de los materiales impresos (cuadro 7.5). Entre las 5 instituciones que sí llevan este tipo de registro existen importantes diferencias en el tiraje de publicaciones.

RA Una visita a 9 instituciones públicas permite afirmar que la labor de orientar al público e informar sobre los servicios se concentra en el escritorio o ventanilla de recepción o información, cercana a la puerta principal, generalmente atendida por una sola persona. Los volúmenes de atención oscilan entre 100 y 1.000 consultas diarias. El promedio de consultas en las instituciones estudiadas es de 380 casos diarios.

¿Crean las instituciones medios para brindar a las personas información sobre sus servicios, sin que sea necesaria su presencia física?

RA Según la Guía Telefónica del año 2000, 25 instituciones públicas cuentan con una línea telefónica de acceso gratuito para los usuarios, a la que se puede llamar para solicitar información sobre sus servicios e incluso, en algunas de ellas, hacer solicitudes de trámites o gestiones completas. Entre ellas se encuentran 5 bancos, 3 ministerios, 1 municipalidad, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; el resto son instituciones descentralizadas. A marzo de 2000, las instituciones públicas con líneas gratuitas (800) de atención al público eran: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Asamblea Legislativa, Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco de Costa Rica (BCR), Banco Hipotecario de la Vivienda, Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Defensoría de los Habitantes, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto

CUADRO 7.5

Tiraje y tipos de publicaciones en algunas instituciones públicas^{a/}, 1999

| Institución de publicaciones | Número | Tiraje |
|---------------------------------------------------------|--------|---------|
| Caja Costarricense de Seguro Social | 129 | 859.838 |
| Banco Central de Costa Rica | 9 | 8.360 |
| Banco Nacional de Costa Rica | 12 | 917.850 |
| Banco de Costa Rica | 11 | 55.000 |
| Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados | 11 | 75.500 |

a/ También fueron consultados el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Seguros, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, pero no contaban con registros sobre sus publicaciones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CON BASE EN VISITAS Y CONSULTAS A CADA INSTITUCIÓN

Nacional de Seguros (INS), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Junta de Protección Social de San José (JPS), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Educación (MEP), Municipalidad de Escazú, Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Poder Judicial.

A enero de 2001 existían 40 páginas web pertenecientes a instituciones del Estado costarricense o sus dependencias, con información sobre sus servicios al público (www.gksoft.com/govt/en/cr.html y www.casapres.go.cr). En el caso del INS, por ejemplo, se provee información en línea sobre los montos que deben pagar los propietarios por el marchamo de los vehículos. En otros casos, como el Banco Central de Costa Rica y MIDEPLAN, se presentan estadísticas sociales y económicas del país. Sin embargo, no se realizan gestiones vía internet. La Casa Presidencial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, 10 de 17 ministerios (y dependencias) y 22 instituciones autónomas cuentan con un sitio en la red internet.

RA Las instituciones encargadas de proteger los derechos de las personas, como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y las Contralorías de Servicio tienen diversos mecanismos de acceso remoto desde cualquier parte del país. La

Un ejemplo de buenas prácticas: las campañas de información de la CCSS

En Costa Rica la población cubierta por el sistema de seguridad social se estima en 3.643.597 habitantes. Para 1998, la CCSS tenía 1.587.292 asegurados directos activos y más de 30.000 empleados. En ese mismo

año, del monto total dedicado a gastos administrativos, la institución destinó un 2% (equivalente a 177,5 millones de colones) a los rubros de información y publicidad y un 1% a impresos y publicaciones.

CUADRO 7.6

Tiraje de publicaciones en la CCSS, según materia

| Materia | Total de ejemplares | Relación con número de asegurados ^{a/} |
|------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------|
| Servicio de clínicas y programas hospitalarios | 155.000 | 1 de cada 10 |
| Logros institucionales | 1.000 | 1 de cada 1.588 |
| Información sobre enfermedades | 159.000 | 1 de cada 10 |
| Medicamentos | 60.000 | 1 de cada 26 |
| Campañas de prevención | 111.000 | 1 de cada 14 |
| Relaciones obrero-patronales ^{b/} | 45.000 | Todos; más de un ejemplar para cada persona |
| Revistas periódicas | 11.800 | 7 de cada mil |
| Cartillas de agudeza visual | 30.000 | 18 de cada mil |

a/ Se toma como referencia el número de asegurados de la CCSS en 1998, que son 1.587.292.

b/ Se toma como referencia el número de trabajadores de la CCSS en 1998, que son 30.338.

FUENTE: CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, 1998 Y 2000.

intervención de la Defensoría de los Habitantes puede ser solicitada personalmente, por teléfono, por fax, por correo convencional o electrónico, por telegrama o bien a través de las Unidades Móviles de Promoción y Divulgación. La Sala Constitucional también ha establecido diversos mecanismos, como el fax o el correo, para la presentación de recursos de amparo o de hábeas corpus durante las 24 horas del día. Las Contralorías de Servicio atienden las consultas o denuncias mayoritariamente forma personal, pues el objetivo que se busca es que el problema planteado se resuelva de inmediato por vías informales, aunque también ofrecen la posibilidad de atender quejas por escrito, enviadas por correo o fax. La ARESEP, por medio del Área de Atención del Usuario, recibe por vía telefónica más de la mitad de las consultas y quejas relacionadas con los servicios públicos.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría ciudadana sólo una de cada cuatro personas (25,2%) sabía cómo tener acceso a la Defensoría

RECUADRO 7.5

Una nota de precaución de los evaluadores

El panel de evaluadores señaló que los datos sobre el tiraje de las publicaciones informativas que realizan las instituciones son insuficientes. El tiraje es un punto de entrada al tema, ya que es una medida muy preliminar sobre el esfuerzo de las instituciones: si no hacen publicaciones o éstas son muy reducidas, las entidades no están realizando campañas publicitarias sobre la disponibilidad y condiciones de acceso a los servicios. Pero que tengan muchos folletos y materiales no significa que esas campañas sean efectivas, que cumplan con su misión de mejorar el acceso de las personas a los servicios públicos. Por ello el panel sugirió, que en el futuro, la Auditoría complementa la información sobre el tiraje con estudios sobre el contenido de estas publicaciones y sobre su difusión.

CUADRO 7.7

Instituciones públicas con página web

ENERO 2001

Poder Ejecutivo

- Casa Presidencial
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC):
 - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
 - Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM)
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE):
 - Dirección General de Hidrocarburos
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
 - Promotora de Comercio Exterior
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Salud:
 - Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Educación Pública (MEP)

Poderes del Estado

- Asamblea Legislativa
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

Instituciones y bancos

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Banco de Costa Rica (BCR)

- Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Comisión Nacional de Emergencias (CNE)
- Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)
- Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)
- Diario Oficial La Gaceta
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Nacional de Seguros (INS)

Otras entidades

- Consulado General de Costa Rica en Milán, Italia
- Embajada de Costa Rica en Roma, Italia
- Embajada de Costa Rica en Washington
- Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA)
- Sistema Nacional de Educación Técnica

FUENTE: WWW.GKSOFT.COM/GOVT/EN/CR.HTML,
WWW.CASAPRES.GO.CR, WWW.RACSA.CO.CR

de los Habitantes. Los mecanismos que mencionaban eran los más tradicionales: presentar una denuncia, enviar una carta y contratar a un abogado (UNIMER R.I., 1999).

¿Brinda el personal encargado de atender al público información correcta, completa, clara y consistente sobre los procedimientos de su institución?

L La Constitución Política y, más recientemente, la jurisprudencia de la Sala Constitucional garantizan el carácter público de los registros administrativos de las instituciones públicas y el acceso de los ciudadanos a éstos. La Constitución Política establece en su artículo 27: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.” La Constitución señala el carácter público de los registros

administrativos en su artículo 30: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado”. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha ido más allá, al fijar en 8 días hábiles el plazo de las instituciones para responder a una petición de información de un ciudadano. Sin embargo, no existe legislación específica sobre el derecho de información en Costa Rica; por ello, se aplican las disposiciones de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, que regula el derecho de petición y norma los procedimientos respectivos (Títulos V, VI y VII) (Asamblea Legislativa, 1978).

EN Un 59,8% de los entrevistados en la encuesta nacional señaló distintas formas de maltrato en las instituciones públicas: desde haber esperado innecesariamente, hasta ser agredido verbal o física-

Incidencia de maltrato de las instituciones públicas al ciudadano, según sexo, edad y nivel socioeconómico
(EN PORCENTAJES)

| | Total que respondieron sí Absolutos | Sexo | | Grupo de edad | | | | Nivel socioeconómico | | | |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|----------|---------------|------------|------------|------------|----------------------|------|------|------|
| | | Masculino | Femenino | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a 44 | 45 a 54 | 55 y más | MB/B | M/M | MA/A |
| ¿Ha hecho largas filas para ser atendido? | 1.362 | 84,2 | 85,5 | 82,9 | 87,6 | 85,7 | 76,6 | 70,7 | 77,2 | 87,8 | 90,9 |
| ¿Ha recibido maltrato de la persona que lo atiende? | 644 | 39,8 | 39,9 | 39,7 | 51,9 | 44,2 | 24,4 | 26,3 | 30,4 | 42,8 | 54,1 |
| ¿Le han hecho hacer trámites innecesarios? | 823 | 50,8 | 57,1 | 44,6 | 54,2 | 58,8 | 42,3 | 36,1 | 34,4 | 57,9 | 70,6 |
| ¿La persona que lo atiende le ha dado información incompleta? | 958 | 59,2 | 63,1 | 55,3 | 65,2 | 65,0 | 52,6 | 41,8 | 43,8 | 65,7 | 78,0 |
| ¿Le han pedido a usted una "mordida"? | 253 | 15,6 | 21,1 | 10,2 | 15,9 | 20,5 | 10,4 | 13,5 | 9,8 | 15,8 | 29,3 |
| ¿Se ha sentido presionado por un "tramitador"? | 264 | 16,3 | 23,2 | 9,4 | 19,9 | 17,0 | 14,5 | 11,0 | 9,0 | 19,2 | 25,8 |
| ¿Le ha sido muy difícil obtener la información que requiere? | 714 | 44,1 | 47,0 | 41,2 | 48,5 | 45,0 | 31,6 | 31,2 | 35,3 | 49,6 | 50,1 |
| ¿Se ha sentido discriminado? | 452 | 27,9 | 29,6 | 26,3 | 29,5 | 35,0 | 24,5 | 17,2 | 25,3 | 29,2 | 30,7 |
| ¿Le han hecho esperar innecesariamente? | 1.050 | 64,9 | 68,1 | 61,7 | 69,0 | 69,2 | 52,7 | 48,9 | 50,8 | 70,0 | 84,5 |
| ¿Le han negado la información que necesita? | 562 | 34,7 | 38,1 | 31,4 | 39,1 | 38,4 | 28,5 | 19,8 | 27,5 | 38,9 | 40,6 |

mente por un funcionario. Una de las situaciones que se presenta con mayor frecuencia (59,2% de las personas) es que el o la funcionaria pública encargada de atender la gestión proporciona información incompleta; a la persona se le hace realizar trámites innecesarios (50,8%), se le niega o dificulta la obtención de la información requerida o recibe agresión verbal o hasta física por parte de un funcionario (39,8%). Cabe señalar que las personas que más reportan haber sido maltratadas son las que pertenecen a grupos de mayor nivel socioeconómico y educativo, y que se localizan predominantemente en la zona urbana. Por ejemplo, en el grupo socioeconómico medio alto y alto el porcentaje de personas que dice haber recibido información incompleta aumenta a un 78% y quienes han recibido maltrato (agresión física o verbal) por un funcionario público representan un 54%.

OE Por medio de ejercicios de observación etnográfica se recopiló testimonios de los usuarios en instituciones públicas. Contrastan percepciones muy negativas acerca del trato que algunas instituciones brindan a las personas (fue particularmente reiterada la referencia a la CCSS) con otras muy positivas (ICE). Este contraste se ilustra por medio del relato de dos experiencias directas en las instituciones públicas, que se hicieron como experimentos para la Auditoría:

1. Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en la ciudad de Heredia. Martes, 2:20 p.m.

“Fui a averiguar los trámites para asegurar a una empleada doméstica de origen nicaragüense y para asegurar a mi cónyuge. En la ventanilla la joven me dio dos papeles con los requisitos y me dejó con las preguntas en la boca. Giró sobre sus pies y se internó oficina adentro. Me quedé en la ventanilla y quince minutos después apareció con una compañera y una bolsa de ropa, se dirigió a una señora y empezó a arreglar algún negocio. Obviamente la señora era una “polaca”. Pasó frente a la ventanilla y la llamé para decirle que si acaso no pensó que yo podría tener alguna duda o pregunta; de largo me dijo que por qué no le había hecho la pregunta a otra persona. De muy mala manera me dijo que había esperado porque me había dado la gana. Seguidamente me interpeló con suma grosería: “Bueno, diga rápido que es lo que quiere”, y le contesté: “Más respeto señorita, soy un usuario”. Entonces me dejó hablando solo. Me dirigí a información para quejarme y

me refirieron a la Dirección Médica, de allí me mandaron a la jefe superiora de la joven. Ella dijo que tomaría la queja y me pidió nombre y dirección. Meses después, aún estoy esperando una comunicación”.

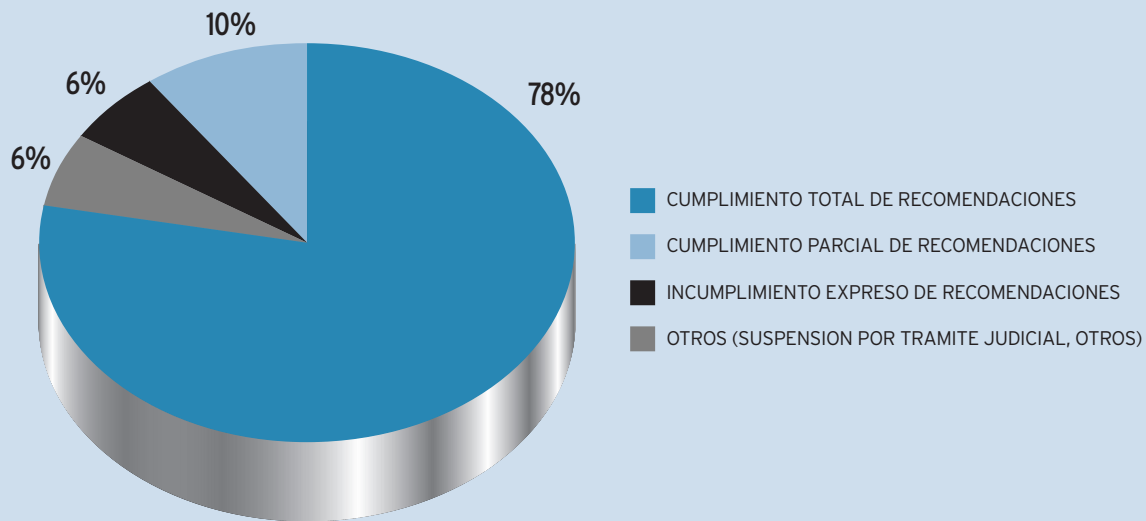
2. Oficinas del Registro Público, Zapote. Jueves, 9:45 a.m.

“Fui a hacer un trámite que consistía en sacar una certificación de personería jurídica y las placas de un carro. Desde la entrada en el corredor me llevé la primer buena impresión: un joven atendía a los usuarios con información certera con respecto al servicio que cada quien requiere. Luego me acerqué a un despacho central de información y de nuevo fui exactamente referido. Pase a comprar los timbres, con un “Buenos días” me recibieron. Fui al sótano y había unas 15 personas haciendo fila cómodamente sentadas; en 20 minutos fui atendido y no tuve más que felicitar a la joven de la ventanilla por tanta eficacia y amabilidad. Pasé a las ventanillas para solicitar las placas y no tuve que hacer larga fila porque el guarda me revisó los papeles y me indicó que me faltaba aún uno. Luego volví y un “tramitador”¹¹ me dijo que él me hacía el trámite sin necesidad del papel que el guarda me pidió. Por 2.000 colones me haría en cinco minutos el trámite. Yo no tenía problemas en aportar el documento, pero un amigo aprovechó y le dijo que él solo tenía el derecho de circulación (faltaba la placa provisional y la personería jurídica). Por 1.500 colones le hizo el trámite en cuatro minutos. Pero si uno tiene los papeles en regla, no tiene problemas” (Borge, 1999).

¿Es respetado el personal encargado de recibir e investigar quejas sobre servicios prestados por los demás empleados de la institución?

GF Según los encargados de las Contralorías de Servicio que participaron en una sesión de grupo focal en julio de 1999, les ha sido difícil lograr la colaboración de otros funcionarios de la institución, en particular de los mandos medios y de los empleados que tienen contacto directo con el público (para información sobre las Contralorías de Servicio, véase el tema de medios eficaces para remediar las quejas de las personas, más adelante). Para ellos esto es consecuencia de las propias limitaciones de la Administración Pública, que no dispone de mecanismos de estímulo y reconocimiento a quienes desempeñan una buena labor y, por el contrario, en algunos casos “castiga” al

**Defensoría de los Habitantes:
resultado de las recomendaciones emitidas, con seguimiento concluido**
(DEL 1 DE MAYO DE 1996 AL 28 DE FEBRERO DE 1997)



FUENTE: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, 1997.

buen funcionario pidiendo de él más esfuerzo y dejando sin sanción a quienes se desempeñan mal. Pese a que sus recomendaciones no son vinculantes, los contralores consideran que las autoridades de la institución generalmente los toman en cuenta. En las entidades donde operan las Contralorías de Servicio, éstas son vistas por los ciudadanos como oficinas de quejas, donde pueden denunciar malos tratos o falta de información. Para la institución en sí, la Contraloría puede tener un propósito más amplio, que es lograr una enseñanza mediante la cual se corrijan problemas o fallas del sistema. Las sucesivas reformas y la emisión de tres decretos sobre la función de las Contralorías de Servicio en un período de cuatro años, han creado un clima de incertidumbre sobre su ubicación en el organigrama institucional. Sobre todo no se tiene claro su relación con MIDEPLAN, que es el organismo rector, o con la Defensoría de los

Habitantes; esto dificulta la coordinación y articulación de esfuerzos entre las distintas Contralorías. A ello se suma la falta de infraestructura adecuada y recursos materiales, así como de personal capacitado, a la cual se enfrenta la mayoría de las Contralorías de Servicio actualmente. En estas condiciones, su labor de monitorear el ejercicio diario de la función pública se ve obstaculizada (UNIMER R.I., 1999).

La Defensoría de los Habitantes, por su parte, resuelve las quejas de los usuarios sobre las instituciones públicas por medio de intervenciones que tampoco son vinculantes para las autoridades. De acuerdo con los registros de esta entidad, 8 de cada 10 resoluciones que ha emitido han sido acatadas por las instituciones respectivas, aunque se carece de un sistema de monitoreo y seguimiento en esta materia.

Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población

Esta aspiración está redactada en un sentido negativo. En vez de señalar un estándar de “buen trato” de las instituciones al ciudadano, la aspiración estipula la ausencia de trato degradante a las personas por las instituciones como una práctica de alta calidad democrática. Esta formulación negativa puede ser justificada por dos razones, la primera de ellas de orden conceptual. Lo contrario al trato degradante no es necesariamente el buen trato sino, como ya se dijo, el trato democrático, respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas, y que se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes. Que ese trato democrático sea al mismo tiempo un “buen trato” es difícil de establecer, puesto que en ello intervienen otros factores, como la eficiencia y la eficacia de las instituciones, sus recursos financieros y los objetivos de las políticas públicas. En todo caso, en una democracia lo que debe asegurarse es que exista trato democrático de las instituciones a las personas, no necesariamente un buen trato. La segunda es una razón práctica. La información existente en Costa Rica permite aproximarse al tema del maltrato de las instituciones a las personas, mediante el estudio de las denuncias interpuestas ante diversas entidades. En otras palabras, se llevan registros administrativos del maltrato, pero no del buen trato.

El trato no degradante o humillante de las instituciones públicas a la población fue investigado por la Auditoría a través de tres factores:

- El trato equitativo a las personas por las y los funcionarios públicos (trato no discriminatorio por raza, religión, creencias políticas o situación económica).
- El trato diligente a las personas por las y los funcionarios públicos (las gestiones se resuelven en un tiempo razonable para los usuarios).

RECUADRO 7.6

Valoraciones del panel



El panel de evaluadores advirtió que en la evaluación sobre el maltrato al ciudadano, que existe y es un problema importante en el funcionamiento democrático en Costa Rica, debe tenerse cuidado en no presentar a las y los funcionarios públicos como victimarios, pues “no es fácil estar detrás de la ventanilla”. El panel valoró la existencia de prácticas de maltrato y encontró que en ciertos casos éste no tiene un origen institucional, sino relacionado con el comportamiento de ciertos funcionarios públicos. Sin embargo, el panel no evaluó las razones por las cuales las prácticas de maltrato existen, ni pretendió asignar responsabilidades.

- La disposición de medios eficaces, jurídica o administrativamente establecidos, para remediar las quejas de las personas por mala atención.

CUADRO 7.9

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Según los resultados de la encuesta nacional, los casos más citados de situaciones de maltrato de las instituciones públicas a las personas son: hacer largas filas (84,2%), esperar innecesariamente (64,9%) y recibir información incompleta (59,2%).
- Entre las personas que manifiestan haber experimentado una situación de maltrato, el trato discriminatorio, la agresión verbal o física por parte de quien lo atiende y la negación de información son las formas más intensamente sentidas como humillantes (81%, 73% y 71,9% respectivamente). Sin embargo, la discriminación y, en menor medida, la agresión física o verbal son situaciones reportadas por una minoría.
- El 63,2% de las personas considera que los pobres son humillados por las instituciones públicas. El 61,8% cree que los nicaragüenses son humillados y el 59,5%, que los ancianos lo son.
- En una selección de 7 Contralorías de Servicio (10% de las existentes), sus funcionarios manifestaron atender en promedio 1 queja diaria. Las denuncias más frecuentes son por mal servicio o atención deficiente y por inacción u omisión de los funcionarios públicos.
- La presencia de las Contralorías de Servicio en las instituciones del sector público no concuerda con los sectores más problemáticos. Por ejemplo, las municipalidades tienen el mayor porcentaje de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y solamente en 4 de ellas se cuenta con Contralorías de Servicio.

CUADRO 7.10

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población

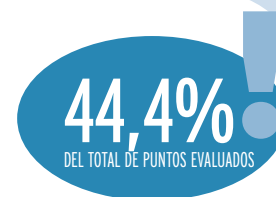


OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- El 45% de las personas cree que otras personas, siempre o algunas veces, pagan propinas para facilitar sus trámites y el 27,6% cree que nunca lo hacen.
- La gestión de los contralores de servicio se realiza mediante vías informales, por medio de la comunicación horizontal con sus compañeros. Esto implica que la información sobre su labor está escasamente registrada; los niveles de sistematización están desarrollados de manera desigual.
- Las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes por mal trato al ciudadano en las instituciones públicas tienen sus orígenes mayoritariamente en el comportamiento de las o los funcionarios. Elementos como la falta de legislación, infraestructura o personal disponible tienen un peso menor entre las causas de las denuncias por mal trato en las instituciones públicas.

EVALUACION DEL PANEL

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



| | |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en cuanto a la ausencia de un trato degradante hacia los usuarios en las instituciones públicas. |
| Nivel de acuerdo | ALTO Unanimidad en 3 de 3 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Trato equitativo por parte de los funcionarios públicos. ■ Medios eficaces para atender y remediar las quejas. |
| Asunto peor calificado | FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Trato diligente por parte de los funcionarios públicos. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY <ul style="list-style-type: none"> ■ Ejecución de campañas de información. |

Comentario general

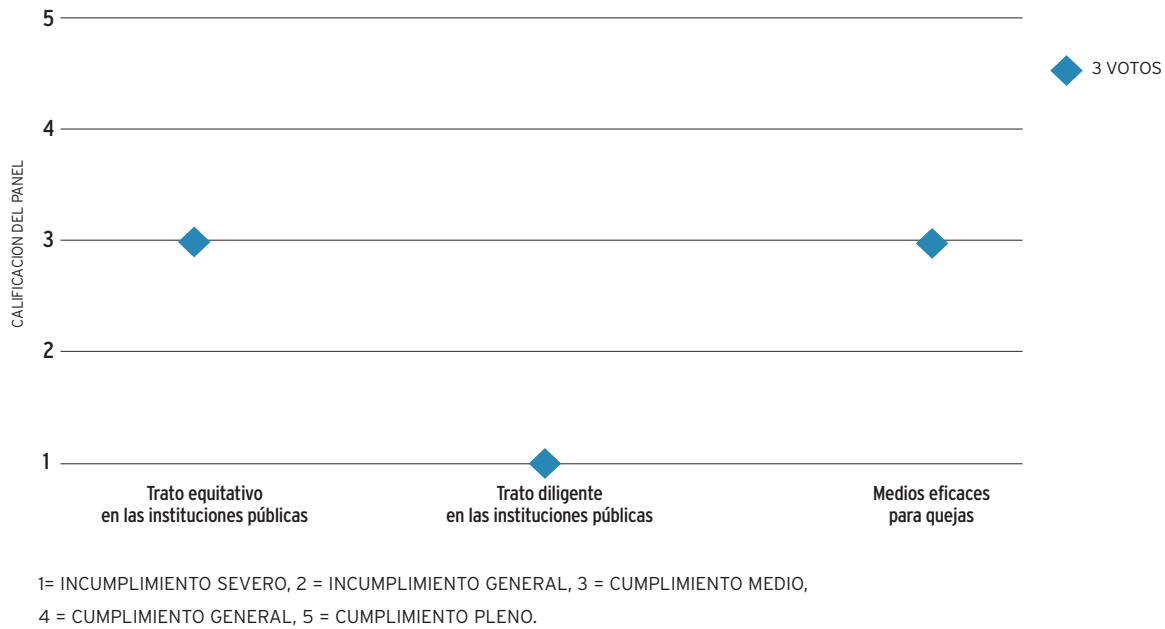
De acuerdo con la información disponible, el panel concluyó que existe un balance de logros e incumplimientos en materia del trato equitativo de las instituciones. No existe evidencia de extendidas prácticas discriminatorias por razones de edad, sexo, raza u otra condición (medidas por el número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional), a pesar de las percepciones públicas sobre la existencia de grupos discriminados y otros favorecidos. Las personas reportan haber sido objeto de distintas formas de maltrato de las instituciones, pero al mismo tiempo evalúan positivamente la labor de algunas de ellas. Las prácticas “clientes” detectadas atentan contra el trato equitativo.

El panel acordó señalar que la presencia de trato poco diligente de los funcionarios públicos es una práctica generalizada. Existe evidencia de un flujo constante de

denuncias en este sentido ante la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio.

La labor de la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y las Contralorías de Servicio constituye un avance en el mejoramiento de los medios a disposición de las personas para remediar las situaciones de maltrato de que han sido objeto. Sin embargo, las Contralorías solo existen en una parte de las instituciones del sector público, sus resoluciones no son vinculantes, están subordinadas jerárquicamente a las autoridades de la institución y cuentan con pocos recursos. Un 40% de las personas manifiesta haber recibido respuesta satisfactoria a la queja que interpuso por mal servicio o mal trato de parte de un funcionario público. También en esta materia el panel concluyó que existe un balance de logros e incumplimientos.

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



CUADRO 7.12

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Existencia de medios institucionales para atender quejas de los usuarios. |
| ✓ | Legalidad de los medios institucionales para atender quejas. |
| | Número de indicadores de comprobación 2 |
| | Número de indicadores cumplidos 2 |

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊗ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Reciben todas las personas un trato equitativo por parte de las y los funcionarios públicos?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 87% de las personas considera que en las instituciones públicas hay grupos de personas que, por sus características físicas o sociodemográficas, son humilladas (discriminadas) más que otras. Los pobres, los nicaragüenses y los ancianos son los tres grupos más mencionados: cerca del 60% de los encuestados cree que estos grupos son humillados en las instituciones públicas. Estos grupos son los más mencionados por las personas de condición socioeconómica media-alta y alta y por las personas de menor edad. Sin embargo, la queja por trato humillante no es tan fuerte entre los pobres.

EN Una de cada cuatro personas (27,9%) manifiesta haber sido discriminada por un funcionario público (UNIMER R.I., 1999).

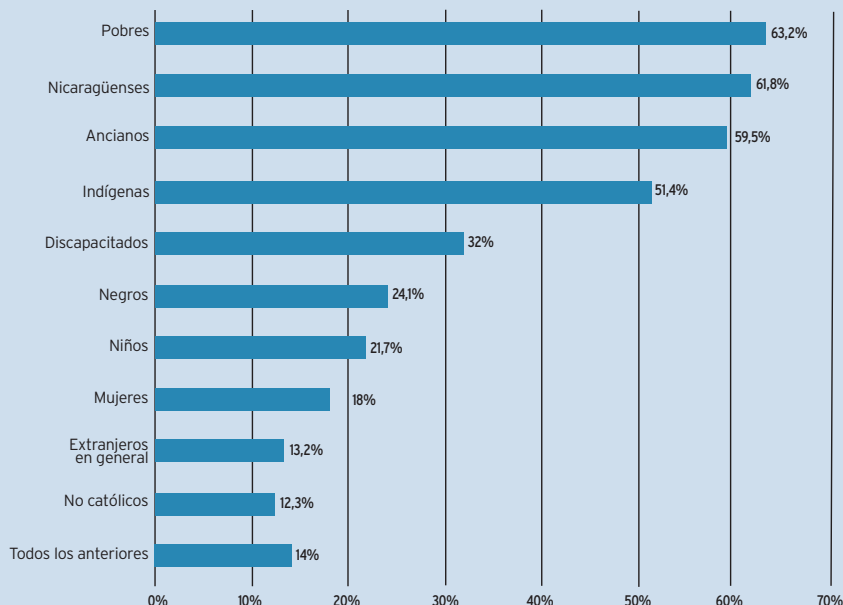
GF En las 6 sesiones de grupos focales geográficos realizadas, todos los participantes identificaron la existencia de trato discriminatorio en las instituciones públicas por los funcionarios. En Pérez

EN ENCUESTA NACIONAL

GF GRUPO FOCAL

GRAFICO 7.5

Percepción sobre los grupos de personas que son humilladas en las instituciones públicas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

Zeledón y San Carlos las personas señalaron que los nicaragüenses reciben un trato inhumano. En San Carlos se incluyó además a las mujeres, los indígenas y los ancianos. En Puntarenas se señaló que los perjudicados son las personas pobres. En cambio, los grupos focales de Limón, Heredia-Alajuela y San José-Cartago manifestaron que los nicaragüenses son tratados de manera preferencial, en detrimento de los costarricenses. Es relevante subrayar que los participantes de 5 de los 6 grupos focales expresamente localizaron el trato discriminatorio como propio de las instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios de salud. Sin embargo, no todos los grupos focales concluyeron que ese trato discriminatorio es humillante. Mientras que en San Carlos, Heredia y Puntarenas se vinculó el trato discriminatorio con la humillación, en Limón, San Carlos y Pérez Zeledón esto no fue así. (UNIMER R.I., 1999).

SC En el ejercicio de Sitios Centinela aplicado por la Auditoría se determinó que una vía para obtener acceso preferencial a los servicios públicos son las prácticas “clientelares”, en particular los ofrecimientos que hacen los candidatos a cargos públicos durante las campañas electorales. Según los ejercicios de aplicados en 7 cantones del país, el 20,3% de las personas dijo haber recibido este tipo de ofrecimientos durante la última campaña electoral (1997-1998). Entre los ofrecimientos

realizados por los partidos políticos sobresalen los bonos (categoría que comprende, entre otros, vivienda, alimentos y dinero) ofrecidos a un 55,93% de las personas, seguidos por las ofertas de empleo (13,82%), de arreglos comunales (3,08%); apoyo para estudios (3,76%) y pensión (3,19%). Sólo el 9,1% de las personas que recibieron ofrecimientos dijo que le habían cumplido. La mayor cantidad de estos casos se da en los cantones con menor índice de desarrollo, como Talamanca (30,8%) y Puntarenas (29,5%) (Brenes y Martorell, 2000. Para mayor detalle, consúltese el capítulo 8).

OE Usuarios de las instituciones públicas consultados en el curso de los ejercicios de observación manifestaron una satisfacción a medias con el trato que reciben por parte de los funcionarios. Todos apuntaron que si se tiene algún conocido o familiar en la institución (“patas”) la atención es diferente y se le facilita el trámite. Esto constituye una forma de trato desigual, aunque muy sutil. Otras prácticas señaladas son el pago adicional a los servidores (“mordidas”), el pago a tramitadores o la contratación de abogados. En el caso del sistema de salud opera el llamado “biombo”, es decir, el pago adicional a médicos o especialistas para que realicen exámenes e intervenciones en los hospitales y clínicas públicas (Borge, 1999).

EN Según con los resultados de la encuesta nacional, la solicitud de un pago en efectivo por servidores públicos no es una práctica común, aunque sí persistente. Un 15,6% de las personas afirma que algún funcionario le ha pedido una “mordida” para realizar el trámite requerido. Un 16,3% dice haber sufrido presiones de un tramitador. La mayoría (83,8%) nunca ha recurrido a “patas”, influencias o sobornos para recibir atención de los empleados públicos (UNIMER R.I., 1999).

RA Ante la Sala Constitucional se presentaron 6 denuncias por discriminación racial en el período 1989-1999. Algunas no se refieren a discriminación ejercida por funcionarios públicos (por ejemplo, el “caso del Bar Coyote”, en el que se impidió el acceso a un centro de diversión a una mujer negra; voto 966-1998). Un caso relacionado con el trato no equitativo de las instituciones públicas a las personas es el planteado por un grupo de estudiantes de Limón, que presentó una exigencia para que se les diera lecciones y condiciones de aprendizaje en su idioma, el llamado “patuá”; la Sala desestimó el recurso. Se han presentado 7 denuncias por discriminación de género y 67 denuncias que reclaman tratos discriminatorios originados por la condición de extranjero del denunciante. La mayoría se refiere a solicitudes de residencia o naturalización (véase más adelante). En total, las denuncias por discriminación representan poco más del 1 por 1.000 del total de casos presentados ante la Sala Constitucional.

RA Durante el período de mayo de 1996 a julio de 1999, el número de denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes por casos de discriminación en las instituciones públicas fue mínimo. En una muestra de 179 expedientes, un 2,3% eran denuncias por discriminación por discapacidad y un 0,5% por género (Esquivel y Guzmán, 1999; véase cuadro 7.13). Existen indicios de prácticas aisladas de discriminación, que no son representativos en términos cuantitativos, aunque sí deben ser tomados en cuenta para el análisis sobre maltrato ciudadano. Además de lo mencionado acerca de los casos de discriminación por discapacidad, existen algunas denuncias presentadas durante el período estudiado (mayo 1996-julio 1999), relacionadas con la incorporación de las mujeres en el mercado laboral y que apuntan básicamente al irrespeto, como mujeres y como trabajadoras, por su estado de embarazo. Se han planteado, por ejemplo, casos de despido porque la trabajadora queda embarazada, falta de reconocimiento de los tiempos establecidos por ley para

lactancia, incapacidad pre y post parto y los tiempos de descanso. En cuanto a la discriminación étnica y cultural, sólo fueron presentadas dos denuncias, que fueron centro de atracción para la prensa nacional, una de las cuales involucraba una política pública. Se trata del caso comentado anteriormente, sobre la exigencia de los estudiantes de la provincia de Limón para recibir lecciones en “patuá”, y el “caso del Bar Coyote”, también comentado, que se refiere a una empresa privada. Otro ejemplo de denuncias por discriminación se relaciona con los procesos de naturalización de extranjeros; la demora en los trámites y la continua extensión de plazos ha sido la principal causa en estos casos. A lo anterior se une el hecho de que, para iniciar dichos trámites, se exigía entregar el original de la cédula de residencia, lo que obligaba a los usuarios a desplazarse por el país sin sus documentos de identidad, además de que les impedía salir del país durante el transcurso de las gestiones. Las denuncias presentadas ante la Defensoría instaron a la Dirección General de Migración a pedir fotocopia de la cédula de residencia del usuario, y no el original como se hacía anteriormente.

¿Reciben las personas un trato diligente por parte de las y los funcionarios públicos?

EN Las situaciones más frecuentes de maltrato de las instituciones a las personas se relaciona con la falta de trato diligente. Un 84,2% de los encuestados dice que ha hecho largas filas para ser atendido, un 64,9% señala que le han hecho esperar infructuosamente y un 50,8% manifiesta que le han hecho realizar trámites innecesarios. En el caso de los Tribunales de Justicia, por ejemplo, sólo el 19,8% de las personas está de acuerdo o muy de acuerdo con que la justicia actúa rápidamente en Costa Rica (véase más detalles sobre la duración de los procesos judiciales en el capítulo 2).

EN La evaluación sobre los funcionarios públicos que realizan las personas encuestadas varía según la institución. De las instituciones evaluadas, los empleados del ICE resultaron ser los mejor calificados: el 76% de las personas manifestó que eran muy buenos o buenos. Los peor calificados fueron los de las municipalidades y los del Ministerio de Seguridad Pública; solo un tercio de las personas consideró que su labor era buena o muy buena. Estas dos últimas instituciones también presentan la mayor cantidad de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes.

OE En los ejercicios de observación se registraron elevados tiempos de espera para recibir los servicios públicos de salud. Las personas entrevistadas tienen una percepción muy negativa sobre la rapidez del servicio en las clínicas y hospitales de la CCSS. Consideran que el trato no solo no es rápido, sino que hasta es degradante para las personas, por tratarse de un servicio vital. Entre los casos observados puede citarse el de un niño con una fisura en el brazo, que ingresó a la Sala de Emergencias a las 9 a.m. y fue enyesado a las 6 p.m.; una señora solicitó una cita con un cardiólogo y se la dieron para 6 meses después; en una clínica ubicada cerca de una comunidad indígena, varias personas de este grupo étnico esperaron un tiempo prolongado para su cita y luego fueron mal atendidas, no se les explicó su enfermedad ni la manera de consumir los medicamentos prescritos. Los entrevistados en este ejercicio coincidieron en que la mayoría de estas situaciones no son culpa de los empleados, sino del sistema de la CCSS, es decir, no se cuestiona la calidad de los profesionales, sino del servicio. Se considera que las personas en-

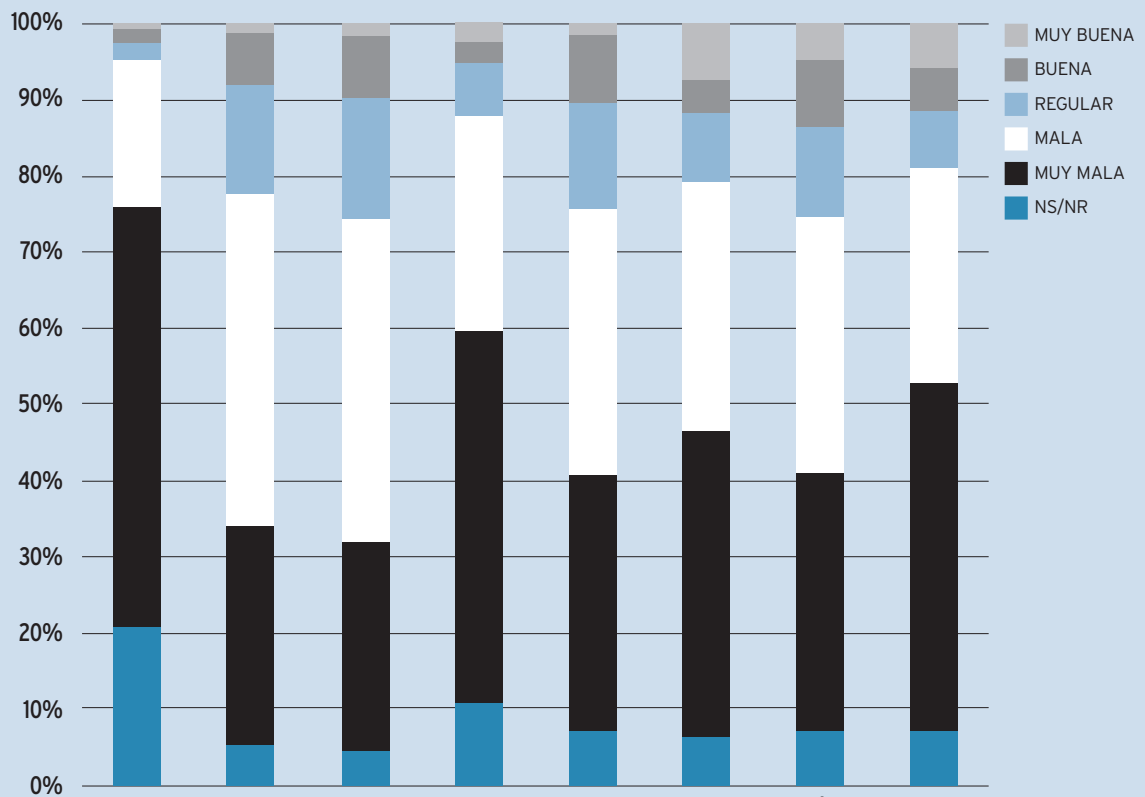
cargadas de la atención al público pueden hacer muy poco para mejorar el proceso y disminuir los tiempos de espera.

No se puede generalizar que el trato poco diligente sea característico de la administración pública. Los experimentos de observación también localizaron departamentos de instituciones que dan una atención rápida y satisfactoria para los usuarios, pese a una fuerte demanda de sus servicios. Este es el caso del ejercicio realizado en el Registro Público.

IT De acuerdo con una investigación basada en una muestra de las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, en el tema del maltrato de las instituciones al ciudadano existe un límite impreciso entre los casos que pueden calificarse como maltrato “típico”, a saber, la agresión verbal o física por parte de un funcionario público, y los casos en los que inciden condiciones institucionales. En esta última categoría, el maltrato no se origina necesariamente por un comportamiento del o la funcionaria pública; las instituciones se ven imposibilitadas para proteger derechos

GRAFICO 7.6

Evaluación de la labor de los empleados públicos según la encuesta aplicada por la Auditoría ciudadana



FUENTE: UNIMER, 1999.

garantizados por la Constitución Política, en parte por las condiciones inapropiadas de infraestructura, problemas de organización administrativa y otros que impiden el trato adecuado de la ciudadanía¹².

En el cuadro 7.13 se muestra que las denuncias por maltrato ciudadano ocasionado por falta de respuesta, atención deficiente y omisiones en las responsabilidades que deben ejercer las instituciones públicas, constituyen la mayor parte de las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes. Estos casos no refieren a limitaciones originadas en la legislación, la infraestructura o el personal disponible en la institución (al menos ello no fue lo que más pesó en la investigación y resolución de la Defensoría) sino en el maltrato “típico”. El maltrato por condiciones institucionales está presente en forma minoritaria en prácticamente todas las denuncias por maltrato ciudadano, excepto las referentes a “atención deficiente” e “inacción u omisión”. La atención deficiente o los casos de inacción u omisión se relacionan de manera notable con limitaciones arquitectónicas, de servicios, falta de personal adecuado, inexistencia de competencias legales, casos de detención arbitraria, negación del derecho de respuesta, agresiones físicas o verbales, represalias por denuncias previas o en curso, tráfico de influencias, discriminación por género y discriminación por discapacidad. Sobre esta última llama la atención que las limitaciones de infraestructura adecuada para el uso de personas con discapacidad no constituye el único problema para estos usuarios; también el

hecho de que se les niega el derecho a usar vías alternativas disponibles, acordes con sus posibilidades motoras.

GF En las sesiones de grupos geográficos se preguntó a las personas si las y los funcionarios de las instituciones públicas brindan maltrato y en qué consiste. Las y los participantes de los grupos focales de San Carlos y Limón dijeron que en las instituciones públicas de sus localidades no es una práctica frecuente que los funcionarios maltraten a las personas. En San Carlos, “no se puede hablar de maltrato si hay un servicio lento e ineficiente, pero el trato es humano”. En los demás grupos focales el maltrato fue definido como: “trato poco cortés”, “funcionarios que no son amables, no saludan, parecen estar indispuestos en su trabajo”, “funcionarios que están cansados, no desean trabajar en esto, desconsiderados, groseros”, “descalificación al individuo como ser humano”. Sólo en un caso el maltrato fue identificado en términos de resultados de la gestión, es decir que “no resuelve las inquietudes y problemas” (UNIMER R.I., 1999).

RA Con base en una selección de 8 Contralorías de Servicio y un estudio del tipo de quejas recibidas se reafirma que el trato poco diligente existe, pero no es generalizable a todas las instituciones públicas. Hay Contralorías que no han recibido una sola queja por este motivo, mientras que en otras instituciones los tiempos de espera son la

CUADRO 7.13

Defensoría de los Habitantes: denuncias por maltrato al ciudadano según tipo, 1996-1999

| Denuncias | Total | | Maltrato | | | |
|---------------------------------|----------|------------|----------|------------|---------------------------------------|------------|
| | | | Típico | | Originado por capacidad institucional | |
| | Absoluto | Porcentaje | Absoluto | Porcentaje | Absoluto | Porcentaje |
| Falta de respuesta | 25 | 14,0 | 22 | 19,6 | 3 | 4,5 |
| Agresión verbal / física | 13 | 7,0 | 13 | 11,6 | 0 | 0,0 |
| Atención deficiente | 60 | 33,5 | 26 | 23,2 | 34 | 50,7 |
| Represalias por denuncias | 2 | 1,0 | 2 | 1,8 | 0 | 0,0 |
| Inacción u omisión | 53 | 29,7 | 26 | 23,2 | 27 | 40,3 |
| Detenciones arbitrarias | 7 | 4,0 | 7 | 6,3 | 0 | 0,0 |
| Abuso de autoridad | 11 | 6,0 | 9 | 8,0 | 2 | 3,0 |
| Trafico de influencias | 3 | 2,0 | 3 | 2,7 | 0 | 0,0 |
| Discriminación por discapacidad | 4 | 2,3 | 3 | 2,7 | 1 | 1,5 |
| Discriminación por género | 1 | 0,5 | 1 | 0,9 | 0 | 0,0 |
| Total | 179 | 100,0 | 112 | 100,0 | 67 | 100,0 |

FUENTE: ESQUIVEL Y GUZMÁN, 1999.

principal causa de inconformidad. Cabe diferenciar, entonces, entre las quejas por largos tiempos de espera y las quejas por mala atención. En el primer caso, la situación puede no ser responsabilidad del funcionario que atiende, mientras que en el segundo definitivamente sí lo es. Ambas situaciones pueden presentarse al mismo tiempo, pero también puede ocurrir solo una de ellas. En cualquier caso, las dos son consideradas por el y la ciudadana como maltrato de parte de las instituciones.

¿Tienen las instituciones públicas medios eficaces, de fácil acceso y jurídica o administrativamente establecidos para remediar las quejas de las personas?

La Defensoría de los Habitantes, las Contralorías de Servicio y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) son las principales entidades encargadas de defender las denuncias de las personas por maltrato de las instituciones (véase el capítulo 5 para información sobre el desempeño de la Sala Constitucional). Las denuncias ante estos organismos se pueden presentar vía telefónica, por escrito o personalmente. El aumento en el volumen de casos presentados en los últimos años evidencia que la ciudadanía cada vez hace mayor uso de estas instancias.

CUADRO 7.14

Funcionamiento de las Contralorías de Servicio. 1999

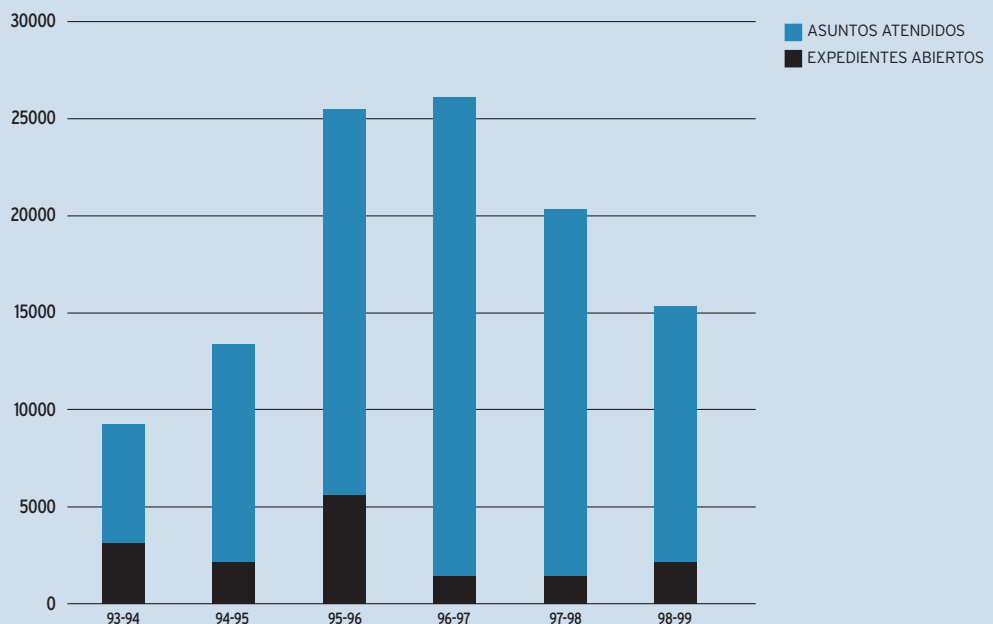
| Asunto ^{a/} | Número de contralorías |
|------------------------------------|------------------------|
| Mecanismo de resolución | |
| Gestiones informales | 7 |
| Decisión del Jefe del Departamento | 6 |
| Otros | 3 |
| Denuncias más frecuentes | |
| Atención deficiente | 4 |
| Inacción/ omisión | 2 |
| Orientación/ información | 2 |
| Abuso de autoridad | 1 |
| Volumen diario de quejas | |
| De 1 a 10 diarias o menos | 4 |
| De 10 a 20 diarias | 2 |
| Más de 20 diarias | 1 |

a/ Un asunto planteado ante la Contraloría puede tener dos mecanismos distintos de resolución a la vez y puede referirse a diversos temas.

FUENTE: ESQUIVEL Y GUZMÁN 1999, CON BASE EN UNA SELECCIÓN DE 7 CONTRALORÍAS.

GRAFICO 7.7

Defensoría de los Habitantes: asuntos atendidos y expedientes abiertos al final de cada período



FUENTE: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, 1997, 1998, 1999 Y 2000.

RA A la Defensoría de los Habitantes le corresponde proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a las violaciones provocadas por actos, actuaciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público; debe velar por que el funcionamiento del sector público se ajuste a lo prescrito por el ordenamiento jurídico, la moral y la justicia y procurar el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos. Esta institución abrió 1.678 expedientes en el período de mayo de 1999 a abril del 2000. De ellos, el 28,6% correspondía al área de control de la gestión administrativa.

RA Las Contralorías de Servicio fueron creadas por decreto ejecutivo. Están amparadas a los decretos 22511-MIDEPLAN (17/9/1993), 23721-PLAN (3/10/1994) y 26025-PLAN (18/4/1997) (Esquivel y Guzmán, 1999). El ámbito de acción de una contraloría es la institución pública a la que ella misma pertenece y puede considerarse como una oficina de información especializada.

A mediados de 1999 existían 79 contralorías. Las instituciones autónomas y semiautónomas son las que reúnen el 70% de las Contralorías de Servicio activas. Una de cada 4 contralorías se ubica en el Gobierno Central, es decir, ministerios y oficinas adscritas. De las municipalidades solamente 4 de las 81 existentes en el país cuentan con una Contraloría de Servicio. A mediados de 1999, el Poder Legislativo y el Judicial no contaban con una de estas oficinas (MIDEPLAN, 1999), aunque al momento de la redacción de este informe (febrero de 2001) operaba una en el Poder Judicial. La presencia de las contralorías tampoco coincide necesariamente con las áreas problemáticas que se reflejan en las demandas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, particularmente para el caso de las municipalidades.

El contralor de servicios, por regla general, es un funcionario de la institución que labora en otro departamento, por lo que tiene con sus compañeros de trabajo una relación más “horizontal”, que propicia la agilización de trámites por vías informales. La mayor parte de las contralorías inició

CUADRO 7.15

Contralorías de Servicio: número y tipo de quejas más frecuentes. 1999

| Institución | Número de quejas | Causas más frecuentes | Personal |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Obras Públicas y Transportes | 7.840 | Transporte público (70%) Obras públicas (20%) | 5 profesionales 2 administrativos |
| Municipalidad de Heredia | 208 | Construcciones sin permiso, Locales sin patentes | 1 profesional (por recargo) |
| Ministerio de Economía, Industria y Comercio | En 1998, 65 quejas En 1999, 193 sugerencias | Lentitud de los trámites (80%) Trámite de exenciones | 1 profesional 1 administrativo |
| Municipalidad de Desamparados | 32 ^{a/} | Servicios comunales Ingeniería | ND |
| Instituto Nacional de Seguros | De noviembre de 1998 a junio de 1999, 838 | Prestaciones sanitarias Avalúos | 3 profesionales (2 descentralizadas) 1 administrativo |
| Dirección General de Migración y Extranjería | 72 ^{b/} | Malestar en la atención: 68,5% en Migración, 20,1% en Pasaportes | ND |
| Compañía Nacional de Fuerza y Luz | ND | Altos consumos facturados Red eléctrica de distribución | 1 profesional 2 asistentes |
| Caja Costarricense de Seguro Social (sede central) | 98 ^{c/} | Mala atención Cobro indebido | 5 funcionarios Oficinas centrales |

a/ Comprende el período de junio de 1998 a octubre de 1999.

b/ Segundo semestre 1998.

c/ Primer semestre de 1999.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

sus funciones a partir de 1997 y a la fecha cuenta con dos funcionarios. Las más grandes en términos de personal y recursos designados fueron la de la CCSS, que en 1999 tenía 5 funcionarios en las oficinas centrales y 24 más distribuidos en diferentes hospitales y clínicas, y la del MOPT, que contaba con 7 empleados en las oficinas centrales.

RA La ARESEP funciona desde 1996, como ente fiscalizador y contralor de la calidad y el precio de los servicios públicos. En tal condición puede re-

cibir solicitudes de los usuarios para revisiones tarifarias o quejas por interrupción o mala calidad de los servicios.

EN 1 de cada 8 personas en Costa Rica (12,4%) manifiesta haber planteado una queja por mal servicio de algún empleado público. Las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo son las que más lo han hecho, así como las personas entre 35 y 44 años de edad. Entre quienes han tramitado quejas, menos de la mitad (40,6%) recibió una respuesta satisfactoria.

CUADRO 7.16

ARESEP: número y origen de las quejas por servicios públicos, 1996 y 1999

| Año | Total de quejas | Servicios de telecomunicaciones | Servicios eléctricos | Servicios de transporte | Servicios de acueducto | Combustibles |
|------|-------------------|---------------------------------|----------------------|-------------------------|------------------------|--------------|
| 1996 | 257 ^{a/} | 52 (20,2%) | 193 (75,1%) | 3 (1,2%) | 8 (3,1%) | 1 (0,4%) |
| 1999 | 288 | 112 (38,9%) | 74 (25,7%) | 23 (8,0%) | 42 (14,6%) | 37 (12,8%) |

a/ Incluye 153 quejas recibidas por el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) antes del 6 de octubre de 1996, fecha en que inició funciones la ARESEP.

FUENTE: ARESEP, 1997 Y 2000.

Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas abiertas al escrutinio público

La aspiración de que las instituciones públicas seleccionen a sus funcionarios por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público, fue estudiada por la Auditoría mediante cuatro factores:

- Procesos de selección de personas para ocupar un cargo público (no electoral) mediante concursos abiertos basados en criterios de competencia técnica.
- Procedimientos y criterios de selección de las y los servidores públicos de conocimiento público y sujetos al control ciudadano.
- Administración y operación de programas institucionales a cargo de funcionarios públicos nombrados en propiedad (no a cargo de personal de confianza).
- Acceso ciudadano a medios efectivos para remediar el incumplimiento de las reglas técnicas para la escogencia de servidores públicos.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 7.17

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Casi 3 de 4 costarricenses (71,4%) desconocen las reglas que emplean las instituciones públicas para la contratación de sus funcionarios y funcionarias.
- Durante el período 1991-1998, en promedio el 54% de los funcionarios públicos pertenecía al Régimen de Servicio Civil. El 46% restante cubierto por otros regímenes de empleo público.
- Mediante un monitoreo en dos medios escritos de comunicación colectiva (La Nación y Extra), realizado durante el mes de enero de 1999, se determinó que las instituciones públicas anunciaron requerimientos de personal, con descripción del puesto y número de cargos, para 48 plazas. En 15 ocasiones no se especificó el número de puestos requeridos, aunque sí se describió la naturaleza del cargo. Téngase en cuenta que entre 1997 y 1998, el número de puestos públicos aumentó en 2.475.
- Las plazas bajo el Régimen de Servicio Civil son asignadas por concurso interno o abierto con criterios de competencia técnica, siempre que el jerarca decida no ascender a la persona que ocupa el puesto inferior a la plaza vacante.
- No existe revisión o fiscalización por parte de organizaciones ciudadanas, previamente o durante la selección de las y los servidores públicos. La Asamblea Legislativa tiene la potestad de nombrar al Contralor



CONTINUA ►

CUADRO 7.17

▶ CONTINUA



General de la República, el Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.

- Además de la vía judicial tradicional, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes son las entidades ante las cuales las personas pueden denunciar acciones de contratación de servidores públicos improcedentes o contrarias a la normativa establecida.
- Hay pocos casos de violaciones a los derechos laborales en las instituciones públicas presentadas ante la Corte Suprema de Justicia (24 en la Sala Constitucional y 4 en la Sala Segunda), según una recopilación de jurisprudencia sobre empleo público para el período 1990-1996. En ninguno de los casos encontrados en ambas salas se denuncian procesos de selección de funcionarios públicos, pero sí despidos irregulares.

CUADRO 7.18

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- En 1998 el sector público tenía 138.346 empleados, lo que equivale aproximadamente al 10% de la fuerza laboral del país. De ellos 75.660 funcionarios (54,6%) estaban dentro del gobierno central (Presidencia y ministerios).
- El despido de cualquier funcionario público que se encuentre bajo el Régimen de Servicio Civil debe ser aprobado por el Tribunal de Servicio Civil. Entre 1996 y 1999 ese tribunal analizó 702 solicitudes de despido, de las cuales un 80% fue declarado con lugar.
- Cada año los Juzgados de Trabajo resuelven cerca de 2.300 juicios ordinarios en materia laboral. En 1997, la duración promedio de uno de estos juicios fue de 23 meses y 3 semanas. No se obtuvo información sobre la cantidad de casos relacionados con las instituciones públicas.
- La información sobre los servidores de confianza que trabajan para el gobierno es muy limitada. Muchos de estos puestos no son reportados, tienen mucha movilidad y no se mantiene un registro actualizado.

EVALUACION DEL PANEL

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público



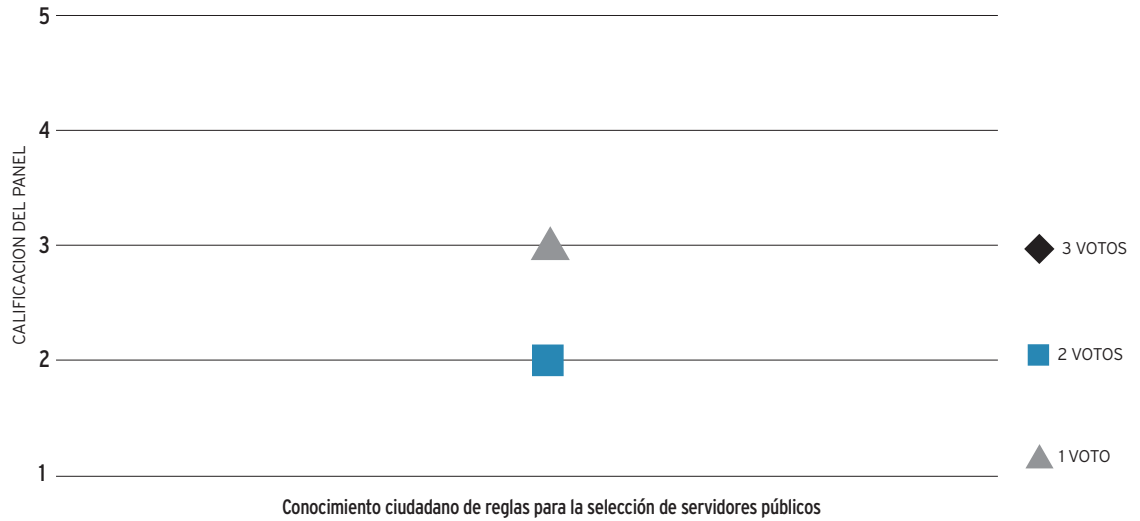
| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | INCUMPLIMIENTO GENERAL Incumplimiento general en la aspiración de que la selección de los servidores públicos se haga por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público. |
| Nivel de acuerdo | DESACUERDO No hubo consenso en el único asunto evaluado. |
| Asunto mejor calificado | NO HAY |
| Asunto peor calificado | NO HAY |
| Asunto sin acuerdo | ■ Conocimiento ciudadano de las reglas técnicas para la selección y promoción de las y los servidores públicos. |

Comentario general

El panel discrepó sobre el grado de conocimiento que tienen los ciudadanos acerca de las contrataciones en el sector público. La mayoría de sus miembros consideró que existe un incumplimiento general, pues la mayor parte de las personas no conoce los procedimientos de selección de las y los funcionarios. La minoría estimó que existe un balance entre logros e incumplimientos en esta materia. Los servidores públicos que se encuentran bajo el Régimen de Servicio Civil cuentan con una normativa que garantiza la selección y promoción por medio de criterios de competencia técnica y con reglas claras de publicidad.

El panel señaló que, más importante que el conocimiento de las personas, es el fácil acceso a la información sobre las normas y procedimientos que rigen la contratación de personas en el sector público. De acuerdo con los evaluadores, no debe exigirse que las personas conozcan los asuntos relacionados con el empleo público. Lo que debe exigirse es que las instituciones públicas garanticen que la información al respecto esté disponible cuando los interesados la demanden.

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO, 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL, 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO, 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL, 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 7.20

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| X | Control ciudadano sobre los procesos de selección de los servidores públicos. |
| ⊕ | Selección de personas para cargos públicos a partir de criterios de competencia técnica. |
| ⊖ | Selección de personas para cargos públicos mediante concursos abiertos |
| ✓ | Libre acceso a medios para remediar el incumplimiento de reglas técnicas. |
| ? | Facultades administrativas de los funcionarios de confianza. |
| ? | Facultades operativas de los funcionarios de confianza. |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Número de indicadores de comprobación | 4 |
| Número de indicadores cumplidos | 2 |

✓ = se cumple,
⊕ = se cumple parcialmente,

X = no se cumple,
? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Son los procedimientos y criterios de selección de las y los servidores públicos del conocimiento público y sujetos al control ciudadano?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, la mayoría de los costarricenses entrevistados no sabe cómo las instituciones públicas seleccionan a sus funcionarios (71,4%). Del 28,6% de las personas que dicen conocer el proceso, hay un equilibrio entre los que responden que esa selección se hace predominantemente por influencias políticas (40,6%) y los que responden que se hace fundamentalmente por medio de concursos públicos (47,9%). Las mujeres, los de menor edad, los de nivel socioeconómico más bajo, los de menor escolaridad y los de zonas rurales son los que menos conocen el proceso de selección de los empleados.

RA La información relacionada con la contratación de los empleados públicos se puede consultar en la legislación, estatutos y reglamentos de la Dirección General de Servicio Civil. Sin embargo, en esa instancia no cuentan con copias de esa normativa, folletos, carteles, ni otros materiales impresos de difusión masiva. Esta información también está disponible en varios sitios (Servicio

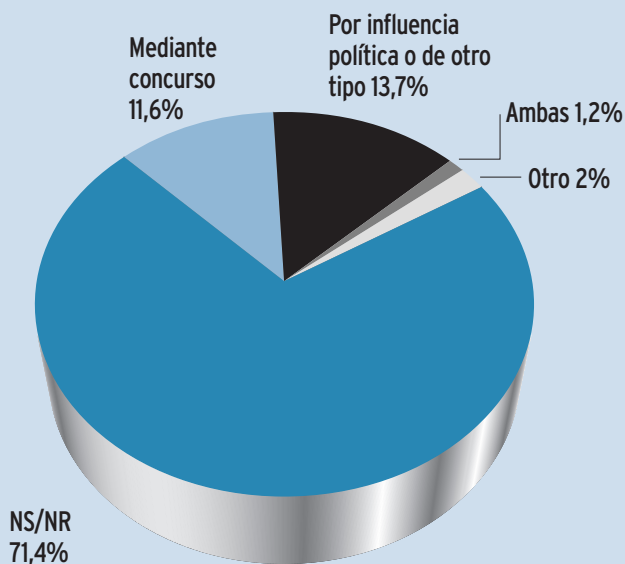
Civil, oficinas de recursos humanos de las instituciones, Biblioteca de la Asamblea Legislativa, Biblioteca Nacional, etc.) para la consulta pública en cualquier momento. En las oficinas centrales del Servicio Civil no existe una oficina especializada en atención al público o información. Las consultas sobre procedimientos son atendidas en primera instancia por las oficinas de recursos humanos de cada institución. Muy pocas personas se dirigen directamente al Servicio Civil. Además la información que se suministra es la misma en cualquiera de los dos lugares. Si la consulta llega directamente a las oficinas centrales del Servicio Civil, ya sea personal o telefónicamente, se le refiere al funcionario encargado (Arguedas et al, 2000).

¿Se realiza el proceso de selección de las personas para ocupar un cargo público mediante concurso abierto basado en criterios de competencia técnica?

RA Según la normativa del Servicio Civil, cuando se presenta una vacante en el Gobierno Central el jerarca del departamento respectivo puede elegir libremente entre cuatro mecanismos posibles para llenar el puesto: ascender al funcionario que ocupa el puesto inmediato inferior; sacar la vacante a concurso interno en la misma institución; sacar la vacante a un concurso interno ampliado, que incluye a todas las instituciones relacionadas con el

GRAFICO 7.9

Conocimiento ciudadano sobre los procesos de selección de funcionarios por las instituciones públicas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

RECUADRO 7.7

Evolución del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica

Entre 1991 y 1998 aumentó la cobertura del Servicio Civil dentro del sector público costarricense. En 1991 este régimen cubría el 51,3% de los puestos del sector público y en 1998, el 54,7%.

CUADRO 7.21

Número de puestos por sector, 1990-1998

| Año | Total sector público | Gobierno Central | % Gobierno Central |
|-----------|----------------------|------------------|--------------------|
| 1990 | 135.733 | 69.687 | 51,3 |
| 1991 | 133.823 | 71.682 | 53,6 |
| 1992 | 133.228 | 71.300 | 53,5 |
| 1993 | 133.346 | 71.280 | 53,5 |
| 1994 | 138.807 | 74.112 | 53,4 |
| 1995 | 137.682 | 74.885 | 54,4 |
| 1996 | 134.657 | 73.821 | 54,8 |
| 1997 | 135.871 | 73.817 | 54,3 |
| 1998 | 138.346 | 75.660 | 54,7 |
| 1991-1998 | 135.721 | 73.320 | 54,0 |

FUENTE: ARGUEDAS, 2000.

mismo sector (por ejemplo, todas las instituciones de salud) o solicitar a la Dirección de Servicio Civil un candidato. En este último caso, la selección se realiza por medio de las bases de datos de elegibles que tiene el Servicio Civil y a través de publicidad masiva en los medios de comunicación y en todas las entidades públicas, con la participación de la institución interesada.

Las instituciones que no están bajo el Régimen del Servicio Civil tienen sus estatutos o procedimientos internos de selección de personal. Aún estando bajo ese régimen, algunas cuentan con legislación particular para sus procesos de selección y una escala de salarios diferente; por ejemplo, la Procuraduría General de la República.

RA Un monitoreo en dos medios escritos de comunicación colectiva (*La Nación* y *Extra*), realizado durante el mes de enero de 1999, arrojó que las instituciones públicas anunciaron requerimientos

CUADRO 7.22

Anuncios de prensa sobre empleo en el sector público durante enero de 1999

| Institución | Cantidad de puestos |
|--------------------------------|---------------------|
| Municipalidades | 19 |
| Instituciones descentralizadas | 9 |
| Universidades públicas | 9 |
| Ministerios | 2 |
| Bancos estatales | 7 |
| Academia Nacional de Policías | |
| CCSS | |
| Poder Judicial | 1 |
| Tribunal Supremo de Elecciones | 1 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MONITOREO REALIZADO A *LA NACIÓN* Y *EXTRA* EN ENERO DE 1999.

de personas para 48 cargos públicos (descripción del cargo y número de plazas). En 15 ocasiones no se especificó el número de puestos disponibles, aunque sí se describió la naturaleza del cargo (cuadro 7.22). Cabe recordar que entre 1997 y 1998 el número de puestos públicos aumentó en 2.475, para un promedio de 206 mensuales (cuadro 7.21)

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios efectivos para remediar el incumplimiento de las reglas técnicas para la escogencia de servidores públicos?

RA No existe información sobre el acceso de la ciudadanía a medios efectivos para remediar el incumplimiento de reglas técnicas, debidamente publicadas, para la escogencia de servidores públicos. La información estadística disponible en la Dirección General del Servicio Civil se refiere al tema de despidos de funcionarios, que es una materia distinta. Para fines puramente informativos se presenta el cuadro 7.23. Se recopiló información sobre el procedimiento empleado en casos de conflictos sobre la calificación de un aspirante o un funcionario, un tema también distinto al evaluado en esta sección.

RA En la Sala Constitucional se contabilizaron 24 denuncias relacionadas con el empleo público en el período de 1990 -1996. Los asuntos planteados eran desde reclamos por el derecho de no marcar tarjeta de entrada y salida, hasta despidos injustificados, pero ninguno se relaciona con los procesos de selección o nombramiento.

PE Los juicios en materia laboral se presentan ante los Tribunales de Trabajo y, en última instancia, ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Anualmente se resuelve un promedio de 2.300 juicios ordinarios en esta materia. En 1997, la duración promedio de un juicio ordinario laboral era de 23 meses y 3 semanas (Poder Judicial, 1998).

¿Están la administración y operación de programas institucionales a cargo de personal de confianza?

PE Según consultas realizadas en instituciones públicas y a funcionarios del Servicio Civil, los servidores en puestos de confianza se encargan mayoritariamente de funciones de asesoría técnica a los jefes, o bien de la dirección o administración

RECUADRO 7.8

Proceso de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia

EXTRACTO DEL DISCURSO DEL JUEZ FERNANDO CRUZ, MARZO DEL 2000³

Respecto a la carrera judicial, hay muchas limitaciones e incongruencias... Pareciera que se acumularon los interinazgos para asfixiar la carrera judicial. La acumulación de interinos, la debilidad de la carrera, su escasa trascendencia y su debilidad, han impedido la vigencia efectiva del concurso de antecedentes y de un auténtico escalafón judicial. Tampoco en estos casos la mayor parte de los perjudicados se atreve a interponer un recurso de amparo, porque sabe que tal recurso significaría su exclusión frente a un concurso que sólo sirve para designar a tres finalistas, en el mejor de los casos, y entre de tales finalistas la Corte escoge, discrecionalmente, a cualquiera de los tres. En estas condiciones, de los posibles candidatos, ¿quién se atrevería a interponer un recurso de amparo? Teme que tal antecedente pueda perjudicarlo en un sistema de nombramiento esencialmente discrecional y sin control. Pero además, la propia Corte adopta decisiones

que contradicen frontalmente lo que establecen el artículo 67 del Estatuto del Servicio Judicial, pues en sesión 50-99, resolvió, en primer lugar, que para las vacantes se deben enviar "sextetas", es decir, ya no son tres candidatos, sino que la discrecionalidad incontrolada se amplía a seis. En segundo lugar, tampoco se trata de sextetas, sino de sextetas ampliadas, porque debe incluirse, además, al funcionario que haya estado interinamente en el puesto durante dos años y que obtenga una nota de siete (...) Realizar un concurso de antecedentes para que se pueda escoger entre seis candidatos o entre tres, es realmente una burla a un sistema de méritos. Curiosamente, en materia de contratación administrativa ha existido un vigoroso desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha establecido que la Administración debe escoger la mejor oferta.

FUENTE: CRUZ, 2000.

CUADRO 7.23

Tribunal de Servicio Civil: gestiones de despido tramitadas del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1999

| Año | Gestiones de despido con lugar | | Gestiones de despido sin lugar | | Total | |
|--------------------|--------------------------------|------------|--------------------------------|------------|----------|------------|
| | Absoluto | Porcentaje | Absoluto | Porcentaje | Absoluto | Porcentaje |
| 1996 | 98 | 79 | 26 | 21 | 124 | 100 |
| 1997 | 314 | 85 | 54 | 15 | 368 | 100 |
| 1998 | 95 | 70 | 41 | 30 | 136 | 100 |
| 1999 ^{a/} | 57 | 77 | 17 | 23 | 74 | 100 |
| TOTAL | 564 | 80 | 138 | 20 | 702 | 100 |

a/ Solamente el primer semestre.

FUENTE: ÁREA DE INNOVACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL.

CUADRO 7.24

**Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia:
jurisprudencia sobre el régimen de empleo público durante el período 1994-1999**

| Sentencia-año | Materia |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 159-94 | Convención colectiva de trabajo. Homologación por parte de la Autoridad Presupuestaria. Alcance. |
| 366-94 | Parqueo a favor de los trabajadores, no constituye derecho adquirido, ni salario en especie. Liberalidad del patrono. |
| 253-96 | Derecho a la anualidad. Ley de Salarios de la Administración Pública. Alcance. |
| 263-96 | Derecho a la jornada de trabajo. Regulación en el contrato de trabajo. Alcance. |

FUENTE: REELABORACIÓN A PARTIR DE BAUTISTA, 1999.

de proyectos o programas específicos. Su período de nombramiento está claramente definido para los cuatro años de gobierno. No se pudo obtener información sobre el número de funcionarios de confianza que tiene la administración pública y sus funciones típicas. La Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria no tienen información al respecto.

RA La legislación imposibilita que un funcionario de confianza reemplace en el puesto a un funcio-

nario bajo Régimen de Servicio Civil, o bien a un funcionario en un puesto interino, esto acorde con el principio de estabilidad del empleo. No obstante, el jerarca de la institución y el funcionario que ocupa la plaza pueden llegar a un arreglo o negociación sobre un traslado temporal a otro puesto, lo que facilita el nombramiento del funcionario de confianza en el puesto que se está dejando; sin embargo, el antiguo funcionario continúa siendo el dueño de la plaza y podrá volver cuando lo estime conveniente.

RECUADRO 79

Legislación sobre los servidores de confianza

L La Constitución Política dice en su artículo 140: "Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza y a los demás que determine en casos muy calificados la Ley del Servicio Civil."

RA En relación con los puestos de confianza, el Estatuto del Servicio Civil (artículos 3 a 7) establece que cada ministro y viceministro podrán nombrar hasta 10 puestos de confianza. De igual manera, serán puestos de confianza los directores, subdirectores generales de los ministerios, las oficinas adscritas, las desconcentradas y descentralizadas (artículo 4, incisos f y g).

Todo el personal de la Presidencia de la República está constituido por funcionarios de confianza, que el Presidente puede nombrar o cambiar sin limitación alguna. Algunos de estos funcionarios, sin embargo, han ido incorporándose al Régimen de Servicio Civil. Una situación

similar se observa en la Asamblea Legislativa.

La jurisprudencia dictada al respecto por la Sala Constitucional¹⁴ aclara que estos nombramientos no siguen las reglas del Estatuto de Servicio Civil, sino únicamente la discrecionalidad del jerarca que hace la designación. Por lo tanto, los empleados nombrados en puestos de confianza no están sujetos al Régimen de Servicio Civil, e independientemente de los atributos personales que pueden hacer a una persona idónea para el ejercicio del cargo que desempeña, el Poder Ejecutivo puede libremente, sin sujeción alguna, ni trámite, ni procedimiento, dejar sin efecto el nombramiento.

El servidor de confianza sí tendrá las garantías laborales mínimas que la legislación establece, incluyendo el derecho de acudir a la vía respectiva para el pago de los derechos laborales correspondientes en caso de despido. Sus condiciones de trabajo no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la institución.

Las y los extranjeros pueden adquirir residencia o naturalización por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

En una democracia las instituciones públicas tienen el deber de tratar a los extranjeros de manera respetuosa y diligente. El artículo 19 de la Constitución Política indica que: “Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses.” El maltrato a las personas extranjeras fue estudiado mediante investigaciones sobre denuncias en la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes y fue presentado anteriormente (ver la sección sobre trato no degradante). Esta última parte del capítulo se centra en un punto específico del trato a las personas extranjeras: el que reciben cuando emprenden trámites de residencia legal o de naturalización como ciudadanos costarricenses. Pese a ser un tema puntual, es uno muy importante, porque es precisamente mediante la regularización de su *status* en el país que las personas extranjeras pueden obtener libre acceso a los servicios que prestan las instituciones públicas y defender sus derechos.

La aspiración de que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia o naturalización mediante normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles fue investigado por la Auditoría con base en cuatro factores:

- La ubicación de sucursales de las instituciones encargadas de este tipo de trámites en zonas geográficas donde existe concentración de personas extranjeras (facilita el acceso a los servicios prestados por las instituciones públicas).

- La existencia de personal capacitado y suficiente para tramitar las solicitudes de residencia y naturalización.
- La aplicación de la normativa de manera cabal y sin discriminación por parte del personal encargado.
- El conocimiento que tienen las personas extranjeras residentes en el país sobre los requisitos para obtener la residencia legal o la ciudadanía.

Los trámites para la residencia y la naturalización son realizados por dos instituciones. La primera está a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería y la segunda compete a la Dirección de Registro Civil. Se solicitó información en ambas entidades. Además se obtuvo información de diversos entes públicos, sobre denuncias de discriminación planteadas por extranjeros. El bajo número de denuncias encontrado puede estar influido por el hecho de que una proporción importante de la población extranjera vivía, hasta la amnistía migratoria de 1998-1999, en condiciones ilegales.

CUADRO 7.25

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Pocas denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional por irregularidades en los procesos para la adquisición de residencia o ciudadanía. Las denuncias encontradas se relacionan con la demora en los trámites o el manejo de los documentos solicitados.
- Fueron declarados con lugar 8 de los 15 recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional contra la Dirección General de Migración y contra el TSE, por negación de residencia o ciudadanía, respectivamente, durante el período 1994-1999.
- Las leyes sobre naturalización o adquisición de residencia legal no contienen elementos discriminatorios ni márgenes de discrecionalidad que se puedan presentar en la tramitación de las solicitudes por parte de los funcionarios de la Dirección General de Migración o el Registro Civil.
- No se puede precisar el nivel de conocimiento de la población extranjera sobre la normativa y los requisitos para realizar los trámites de residencia legal o ciudadanía. La información está fácilmente disponible, tanto en las oficinas centrales como en las oficinas regionales de las instituciones encargadas

CUADRO 7.26

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- El 97% de las solicitudes de residencia permanente recibidas durante el régimen de excepción o amnistía migratoria correspondía a nicaragüenses.
- La Dirección General de Migración, además de otorgar residencias a extranjeros, es la dependencia encargada de la emisión de pasaportes (80.638 en 1999), permisos temporales de estadía en el país (6.485 en 1999), visas de salida, visas de ingreso, prórrogas de visas de turismo, renovación de residencia y renovación de pasaportes.
- Durante el régimen de excepción, en 1999, la Dirección General de Migración recibió 155.316 solicitudes de residencia permanente. A mediados de abril del 2000 se habían concedido 122.919 y se había denegado 6.890 solicitudes de residencia.
- A enero del 2000 había en el país 239.114 residentes extranjeros permanentes y temporales en el país legalmente registrados.

EVALUACION DEL PANEL

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles



| | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la obtención de la ciudadanía y la residencia por medio de la aplicación de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de los derechos civiles. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en todos los asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Aplicación cabal y sin discriminaciones de la normativa para adquirir la residencia o la ciudadanía costarricense. |
| Asuntos peor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Conocimiento de requisitos legales para obtener la residencia o ciudadanía por parte de las personas extranjeras. ■ Existencia de personal adecuado en las oficinas donde se tramita la residencia o ciudadanía. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

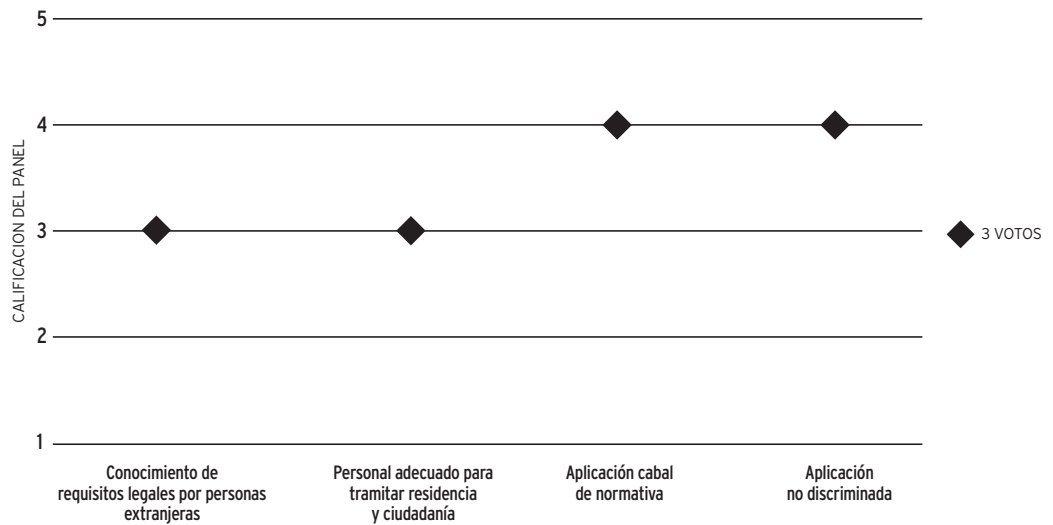
Comentario general

De acuerdo con la información disponible, el panel de evaluadores concluyó que los funcionarios de las instituciones encargadas de tramitar las residencias y ciudadanía, en general, aplican la normativa de manera cabal y sin discriminaciones hacia personas de determinada nacionalidad.

Los panelistas llamaron la atención sobre el hecho de que las investigaciones de la Auditoría se realizaron durante el período de la amnistía migratoria, que implicaba un volumen de demanda de residencias y una carga de trabajo excepcionales en la Dirección General de Migración. También sugirieron estudiar separadamente el Registro Civil, encargado de las naturalizaciones, y la Dirección General de Migración, encargada de las residencias.

GRAFICO 7.10

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO, 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL, 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO, 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL, 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 7.28

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Desconcentración geográfica adecuada de las oficinas encargadas de tramitar la residencia legal y la naturalización |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple,
- ✗ = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Existen oficinas para recibir solicitudes de residencia legal o naturalización en las regiones donde hay grandes concentraciones de extranjeros?

Según un estudio sobre las condiciones socio-demográficas de los extranjeros que se acogieron a la amnistía migratoria, las mayores concentraciones de población migrante se dan en tres regiones: el Valle Central y las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica. En las regiones existen sucursales del Registro Civil y de la Dirección General de Migración y Extranjería. Por ejemplo, en San Carlos hay oficinas de ambas instituciones. En San Carlos y en la zona sur se localiza el 13% de los migrantes nicargüenses (Morales, 1999).

CUADRO 7.29

Distribución geográfica de las oficinas del Registro Civil en 1999

| Ubicación | Funcionarios |
|------------------------|--------------|
| 1. Aguirre | 2 |
| 2. Orotina | 2 |
| 3. Alajuela | 8 |
| 4. Osa | 2 |
| 5. Cañas | 3 |
| 6. Pérez Zeledón | 6 |
| 7. Cartago | 8 |
| 8. Pococí | 6 |
| 9. Corredores | 2 |
| 10. Puntarenas | 6 |
| 11. Coto Brus | 2 |
| 12. Puriscal | 3 |
| 13. Golfito | 2 |
| 14. San Carlos | 6 |
| 15. Grecia | 4 |
| 16. San Ramón | 4 |
| 17. Guatuso | 2 |
| 18. Santa Cruz | 2 |
| 19. Heredia | 8 |
| 20. Sarapiquí | 2 |
| 21. Liberia | 5 |
| 22. Talamanca (Bribri) | 2 |
| 23. Limón | 6 |
| 24. Tarrazú | 2 |
| 25. Los Chiles | 2 |
| 26. Turrialba | 4 |
| 27. Nicoya | 4 |
| 28. Upala | 2 |

FUENTE: REGISTRO CIVIL, 1999.

RA Para el trámite de adquisición de ciudadanía, tanto para nacionales como para extranjeros, el Registro Civil cuenta con un total de 28 oficinas regionales. También existe la Oficina de Empadronamiento Ambulante, encargada de realizar trámites civiles y electorales en aquellas zonas donde no hay oficinas regionales, como en las comunidades indígenas y algunas zonas de difícil acceso. La localización de estas oficinas responde a la densidad de la población.

Con respecto a los trámites de residencia legal, la Dirección General de Migración y Extranjería tiene 21 oficinas regionales en todo el país, además de sus oficinas centrales. La ubicación de las primeras corresponde a los principales puntos de entrada al país, por ejemplo los aeropuertos y puertos marítimos, las fronteras y algunas ciudades en las que hay mayor demanda de sus servicios.

RECUADRO 7.10

Una nota de precaución del panel de evaluadores



El panel de evaluación señaló que la interpretación de los resultados de esta sección debe tener en cuenta que, en las últimas dos décadas, el país ha recibido un fuerte flujo de población migrante. Además solicitó incluir información que permita una mirada comparativa sobre la importancia de la migración en Costa Rica.

En febrero de 2001 no se conocían datos ciertos sobre la magnitud de la población migrante, pero en el año 2000 el Observatorio de Población de la Universidad de Costa Rica estimó que ronda entre 350.000 y 450.000 personas (entre migrantes legales e ilegales). Si se toma la cifra mayor, esto representa una proporción superior al 11% de la población total del país, similar a la reportada por dos países tradicionalmente receptores de migración, Estados Unidos y Canadá, dos de las economías más desarrolladas del mundo. En el 2000 se estimó que la población nacida en el extranjero que vive en Estados Unidos ascendía a 28,4 millones de personas, de los cuales 34,5% era de origen centroamericano. Esto representa cerca del 10% de los 275 millones de personas que vivían en ese país. En Canadá, el censo de 1996 arrojó que la población nacida en el extranjero era de 4,9 millones de personas, aproximadamente el 16,5% del total nacional de 29,7 millones.

Debe hacerse notar que con la amnistía migratoria aplicada por Costa Rica se aceptó las solicitudes presentadas por la mayoría de las personas extranjeras. Al respecto, la revista *The Economist* señaló que países con economías mucho más desarrolladas y ricas deberían poner atención a la experiencia costarricense, por su apertura y flexibilidad ante las migraciones.

Para una recopilación de la escasa información sobre la población migrante en Costa Rica y sus demandas sobre servicios públicos puede consultarse el *VI Informe sobre el Estado de la Nación*.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000; US POPULATION BUREAU, 2000 Y 2001; CANADA BUREAU OF POPULATION, 2001.

¿Tienen personal adecuado las oficinas que reciben las solicitudes de residencia y naturalización?

RA En 1999 el Registro Civil y sus sedes eran atendidos por 107 funcionarios. Además, la Oficina de Empadronamiento Ambulante contaba con 28 empleados. En ese año, la Dirección General de Migración y Extranjería tenía 204 personas trabajando en sus sedes regionales y 275 en las oficinas centrales. El número de funcionarios en cada oficina regional está determinado por el volumen de trabajo y la cantidad de población que se atiende. Las oficinas regionales del Registro Civil en las cabeceras de provincia tienen en promedio 6 funcionarios; otras oficinas con más de 3 empleados son las de Grecia, Liberia, Nicoya, Pérez Zeledón, San Carlos y Pococí, entre otras. No se logró recopilar información suficiente para valorar la preparación e idoneidad de los funcionarios de ambas instituciones (Registro Civil, 1999).

OE Ejercicios de observación experimental, realizados en Ciudad Quesada y en San José, sobre el proceso de trámite para acogerse a la amnistía migratoria evidenciaron que, en general, para las personas extranjeras (nicaragüenses todas) el trámite era sencillo. Los entrevistados manifestaron que los empleados atendían bien y daban la información correctamente y por escrito. En San Carlos se hizo un experimento en el que uno de los consultores se hizo pasar por un usuario; se le atendió bien y se le brindó mucha información para que no cometiera errores. Como aspecto negativo se señaló los gastos en que las personas debían incurrir.

Los entrevistados dijeron que invertían 25.000 colones en el trámite y manifestaron que sus ingresos promedio mensuales eran de 70.000 colones (35% del ingreso mensual). Además, mencionaron que tenían que esperar muchas horas de pie, en la calle y en condiciones climáticas no deseadas. Quienes deseaban evitar estas molestias, acudían a una de las improvisadas oficinas de abogados tramitadores, en las cercanías de las oficinas de migración. Allí les hacían todo el trámite por un pago adicional que oscilaba entre 10.000 y 25.000 colones (Borge, 1999).

¿Es aplicada cabal y no discriminatoriamente la normativa que rige los trámites de residencia y naturalización por el personal de las oficinas encargadas?

IT En 1999 la Defensoría recibió 2 denuncias por irregularidades en los trámites de expedición de documentos a extranjeros. Entre 1998 y 1999 se presentaron 6 casos de negación, retardo injustificado o destrucción de documentación personal, 2 de ellos relacionados con trámites de residencia y 4 de naturalización. La demora en los trámites y la continua extensión de plazos ha sido la principal causa de denuncia. A ello se unía, anteriormente, la exigencia de entregar el original de la cédula de residencia, lo que obligaba a los usuarios a desplazarse sin sus documentos de identidad, y les impedía salir del país durante el transcurso de las gestiones. Las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes motivaron que la Dirección General de Migración dispusiera pedir fotocopia de la cédula de residencia del usuario, y no el documento original.

CUADRO 7.30

Sala Constitucional: votos relacionados con discriminación contra extranjeros en los trámites de residencia y ciudadanía, 1990-1999

| Número de votos | Asunto | Institución demandada | Declaradas con lugar |
|-----------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------|
| 16 | Deportaciones ilegítimas | Dirección General de Migración y Extranjería | 5 |
| 7 | Negación o cancelación de residencia | Dirección General de Migración y Extranjería | 4 |
| 3 | Negación de asilo político | Ministerio de Relaciones Exteriores | 0 |
| 4 | Negación de nacionalidad o ciudadanía | Tribunal Supremo de Elecciones | 4 |
| 4 | Impedimento de entrada al país | Dirección General de Migración y Extranjería | 2 |
| Total | 34 casos | Total con lugar | 15 (44,1%) |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SALA CONSTITUCIONAL, 2000.

La recopilación de casos resueltos por la Sala Constitucional referentes a discriminación contra extranjeros indica que los problemas más recurrentes a esta instancia son la negación de la residencia, las deportaciones o la negación de entrada al país.

OE Durante los ejercicios de observación experimental se entrevistó a una persona nicaragüense y otra persona de origen chino, que hicieron sus trámites para nacionalizarse como costarricenses. Ninguno manifestó haber tenido algún problema por su origen nacional y cultural; ambos se manifestaron satisfechos con la duración y el resultado del trámite. Ellos y otro conjunto de entrevistados indicaron que los problemas que se presentan se relacionan con el trámite mismo. Específicamente, hubo amplia coincidencia en la duración de las gestiones y en que los empleados que atienden no dan información completa; algunos entrevistados dijeron que esto era por desidia o por desconocimiento, no por racismo (Borge, 1999).

¿Las personas extranjeras residentes en el país conocen los requisitos legales para obtener la residencia legal o ciudadanía?

No existen investigaciones o estudios que permitan precisar el grado de conocimiento que tiene la población extranjera sobre la normativa de los trámites de residencia legal y naturalización. No obstante, cualquier interesado en realizar estas gestiones puede obtener la información necesaria en todas las oficinas del Registro Civil y de la Dirección General de Migración.

La información está disponible en fotocopias, no hay publicaciones impresas o afiches fácilmente visibles. En el Registro Civil, a quienes solicitan información se les proporciona una hoja que especifica los requisitos para obtener la nacionalidad por naturalización. En cuanto al conocimiento de los requisitos para obtener la residencia legal, los interesados pueden consultar el procedimiento y los documentos requeridos en el mostrador de información de la Dirección General de Migración, en sus oficinas centrales o en las oficinas regionales. Ambos trámites deben realizarse personalmente.

OI Un estudio auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), efectuado durante el período del régimen de excepción migratoria (amnistía migratoria), encontró que las instituciones realizaron un esfuerzo adicional de divulgación sobre los trámites y sus requerimientos, con el fin de motivar a los

inmigrantes ilegales a acogerse a la amnistía. Los anuncios fueron divulgados masivamente y orientados a promover el proceso de registro. Sin embargo, el estudio encontró opiniones que cuestionaban la claridad del mensaje y detectó que la desinformación fue una característica generalizada en las personas que llegaban a las oficinas de Migración (Morales, 1999).

OE En los ejercicios de observación realizados en la Dirección de Migración y Extranjería, las personas que llegaron a hacer sus trámites previamente habían solicitado allí mismo la información sobre los requisitos para la residencia. Los extranjeros entrevistados discreparon en sus opiniones sobre el servicio. Dos nicaragüenses consideraron que los atendieron bien, les dieron toda la información por escrito y se las explicaron detalladamente. Un canadiense se quejó porque los funcionarios “no conocen bien los trámites o se les olvida, y cuando llega con los papeles, resulta que faltaba uno...” Por otro lado, una persona de origen asiático manifestó que prefirió contratar a un abogado y no preocuparse de nada (Borge, 1999).

RECUADRO 7.11

Valoración del panel

De acuerdo con los miembros del panel de evaluación, prácticas como las “mordidas” o los tratos diferenciados para los extranjeros, según sea su país de origen, no son generalizadas. Sin embargo, calificaron como preocupantes las denuncias periódicas en los medios de comunicación colectiva sobre irregularidades en gestiones de adquisición de ciudadanía. Considerando que anualmente se recibe cerca de 25.000 solicitudes de residencia, las denuncias ante la Sala Constitucional por rechazos injustificados de residencia o ciudadanía no representan una tasa significativa: son menos de 30 denuncias anuales (1,25 por cada mil).

Aunque no hay evidencia sobre discriminación en los trámites de residencia por nacionalidad o etnia, los evaluadores señalaron la importancia de estudiar con más profundidad el caso de las personas de origen nicaragüense. Por último, indicaron que sería útil analizar con más detenimiento si existen prácticas discriminatorias en el trámite de solicitudes dentro de la institución, pues aunque en “la ventanilla”, al recibir las solicitudes, no ocurra un maltrato, sí puede existir discriminación durante el proceso.

Notas

1 Existe una dimensión del trato al ciudadano que no es considerada por esta pregunta: el trato que dispensan las personas a sus conciudadanos, es decir, el modo en que las personas conviven dentro de una democracia. Este es un tema relevante, aunque debe reconocerse que su conexión con las teorías de la democracia debe ser todavía mejor investigada. El concepto de capital social y su relación con el funcionamiento democrático es, precisamente, un esfuerzo en esta dirección. Los trabajos pioneros y más destacados en esta materia siguen siendo los de Robert Putnam (Putnam, 1993; Putnam, 1997). Con el fin de no mezclar en un mismo capítulo un tema tan o más complejo que el del trato de las instituciones al ciudadano, no se incluyó en el presente capítulo. Véase el capítulo 13 de este informe.

2 Se emplea la expresión de trato “ciudadano” para lograr un término más conciso y subrayar el hecho de que la mayoría de las interacciones entre las personas y las instituciones públicas son realizadas por ciudadanos. No obstante, debe entenderse que el deber de las y los funcionarios, de respetar los derechos y la dignidad, no se limita a las personas que son ciudadanas, sino que se extiende a todas las personas (de hecho, una de las aspiraciones se refiere expresamente al trato a extranjeros). Por lo tanto, pese a ser poco preciso, debe entenderse que el concepto de trato al ciudadano se aplica también a las personas no ciudadanas.

3 No todos los derechos y deberes son irrenunciables, como sí lo son los derechos que le son reconocidos a los individuos como personas humanas. Una persona puede renunciar a una nacionalidad y con ello a los derechos y deberes ciudadanos que tal nacionalidad implica.

4 Sobre el concepto de régimen político véase el recuadro 2.1, del capítulo 2.

5 La democracia moderna es una democracia representativa. En ella la soberanía del poder reside en última instancia en la ciudadanía, pero delegada en representantes que pueden, por ello, legítimamente ejecutar las funciones públicas (Held, 1996). De acuerdo con Przeworski, Stokes y Manin, la estructura básica del gobierno representativo se ha mantenido estable en los dos últimos siglos. Esta estructura básica es la siguiente:

te: “a) Los gobernantes son escogidos mediante elecciones. b) Pese a que los ciudadanos son libres de discutir, criticar y demandar, en general no tienen la potestad de dar instrucciones legalmente vinculantes al gobierno. c) Los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.” (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). La representación política contiene varios componentes: la relación entre las señales que la ciudadanía envía a los gobernantes y las políticas públicas (*responsiveness*); la relación entre mandatos electorales y políticas públicas (fiabilidad) y la relación entre resultados de las políticas públicas y las sanciones (*accountability* o rendición de cuentas) (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Siguiendo a O’Donnell, existen dos tipos de mecanismos de rendición de cuentas: la rendición vertical entre ciudadanos y el Estado- y la rendición horizontal de cuentas, entre las instituciones del mismo Estado (O’Donnell, 1997; O’Donnell, 2000).

6 La expresión autoridad delegada se refiere a que las autoridades gobiernan en calidad de representantes políticos de la ciudadanía, quien tiene el poder de elegirlos y removerlos (Dahl, 1989). No implica que los ciudadanos den instrucciones específicas a estos representantes sobre como proceder, ni que estos respondan a los intereses o preferencias ciudadanas (Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Stokes, 1999).

7 La democracia solo puede justificarse bajo el supuesto de que las personas comunes y corrientes están, en general, calificadas para autogobernarse. Dahl llama a esto el supuesto de la autonomía personal: “En la ausencia de evidencia convincente al contrario, debe presumirse que todas las personas son los mejores jueces de sus intereses” (Dahl, 1989). Este supuesto implica reconocer, a la vez, que las personas tienen una dignidad intrínseca a su condición de seres humanos y un respeto adscrito a esta dignidad (Margalit, 1996).

8 Un Estado que cumpliera escrupulosamente con la protección de los derechos y libertades democráticas durante los procesos de elección de las autoridades de gobierno, pero que no lo hiciera en la administración del gobierno durante períodos no electorales, tendría evidentemente un cariz autoritario.

9 Esta aspiración fue modificada en su contenido origi-

nal, de forma tal que también se incluyera los trámites para la obtención de residencia, pues éstos son realizados por distintas instituciones.

10 Tratar significa “manejar, gestionar o disponer algún negocio” y “comunicar, relacionarse con un individuo”. (Real Academia Española, 1992).

11 Los llamados “tramitadores” son comunes en casi todos los procesos en que se requiere hacer un trámite gubernamental. Los hay desde el más simple, que se ubica en la Oficina de Licencias del MOPT, los medianos, que son políticos de pueblo que brindan el servicio de tramitar un asunto ante la municipalidad local o ante un ministerio, y los abogados, graduados generalmente en universidades privadas, que ofrecen sus servicios de tramitadores en los pasillos de los tribunales.

12 Debe aclararse, sin embargo, que la división entre tipos de maltrato al ciudadano se hace para efectos analíticos, pero no puede afirmarse de manera tajante, ni mucho menos, que no haya en estos casos ninguna intervención de la “capacidad institucional”. Variables de carácter más bien estructural, como la desmotivación de los empleados públicos por razones vinculadas con el salario, o las condiciones de la relación de servicio (interinidad, propiedad, contrato por tiempo definido, etc.), entre otros, son factores por considerar en la compleja red de relaciones entre instituciones, funcionarios y usuarios.

13 El contenido de este discurso fue apoyado por veinticinco jueces del Poder Judicial, mediante una carta publicada en *La Nación* el domingo 2 de abril del 2000. Los miembros de la Corte Plena han insistido en negar estas acusaciones, que catalogan como un “movimiento de insubordinación y rebeldía” y han exigido a los jueces firmantes las pruebas y nombres de los acusados. (*La Nación*, martes 4 de abril del 2000, página 19A).

14 Ver resoluciones 1119-90, 1692-90 y 5778-94 de la Sala Constitucional.

Los gobiernos locales

Introducción: La calidad democrática de los gobiernos locales

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de los gobiernos locales en Costa Rica? Por calidad democrática de los gobiernos locales se entiende el grado en que, en el uso de las competencias constitucional y legalmente establecidas, las autoridades municipales son designadas mediante elecciones libres, directas, competidas y limpias; su gestión está abierta al (y promueve el) escrutinio público y la participación de las personas en los asuntos públicos de interés local.

La ciudadanía es, en buena medida, un ejercicio local. Cuando las y los ciudadanos opinan sobre la marcha de su comunidad, se organizan para protestar o resolver problemas, realizan gestiones en diversas instituciones públicas o formulan peticiones ante las autoridades municipales, usualmente lo hacen cerca del lugar donde viven. Y aunque el territorio nacional está regido, en lo fundamental, por un cuerpo común de instituciones y leyes, y los derechos y deberes ciudadanos son, por estipulación constitucional, los mismos para todos, existen diferencias territoriales importantes en la presencia y desempeño de las instituciones públicas, en las capacidades y voluntades de las personas para participar en la deliberación, gestión o evaluación de los asuntos públicos y en ciertas regulaciones legales y administrativas que afectan la vida y patrimonio de las personas, cuya vigencia está territorialmente circunscrita a una comunidad, municipio o región. Además, una parte de la gestión de los asuntos públicos está a cargo de organismos cuyas autoridades han sido electas exclusivamente por las y los ciudadanos inscritos en un territorio

determinado. En última instancia, el régimen político de una democracia está sostenido por las instituciones del Estado nacional, pero la vida democrática tiene profundas raíces locales, como lo descubriera Tocqueville en Estados Unidos hace más de siglo y medio (Tocqueville, 1945).

La intuición de que ningún ciudadano experimenta la democracia en promedio, que existen importantes diferencias territoriales, ha sido elaborada más recientemente por autores como Putnam y O'Donnell (O'Donnell, 1993; Putnam, 1993). Mediante una investigación en la que comparó el funcionamiento de los gobiernos regionales de Italia, Putnam descubrió profundas diferencias en el desempeño democrático dentro de una misma nación. Utilizando la analogía de los colores, O'Donnell señaló que en el territorio de un país pueden distinguirse zonas de mayor presencia institucional, donde el Estado tiene un control del territorio más eficaz y una mayor capacidad para cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones administrativas, frente a otras con menor presencia institucional. Por extensión, puede inferirse que una cosa similar ocurre en otros ámbitos de la convivencia política, tales como la participación ciudadana o la representación política. Estas diferencias territoriales son importantes para la Auditoría, porque tienen consecuencias para la calidad de la vida democrática y, en general, para la vida de las personas. No en todas partes las y los ciudadanos pueden y logran ser tan ciudadanos como en otras. En el territorio de un país, la

democracia no se extiende como si fuera una mesa de billar.

En un sentido amplio, el conjunto de las instituciones públicas con presencia en el hábitat cercano de las personas forma el gobierno local, pues cada una de ellas está a cargo de la gestión de (una parte de los) asuntos públicos que afectan a ese hábitat. Esto no solo incluye a los gobiernos municipales, sino también a las dependencias de las instituciones autónomas, los ministerios del Poder Ejecutivo y sus entidades adscritas y las oficinas locales del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y del Poder Legislativo. Sin embargo, la mayoría de las autoridades de las instituciones presentes en una municipalidad no son electas por las y los ciudadanos inscritos en ella, pues forman parte del Gobierno Central y del sector descentralizado del Estado. Y dado que en Costa Rica la descentralización territorial del Estado es un proceso incipiente (capítulo 3), las municipalidades, las organizaciones locales y, en general, las y los habitantes no tienen a su alcance medios legales para nombrar y remover a las autoridades a cargo de las dependencias públicas locales del Gobierno Central o de las instituciones descentralizadas, o para formar parte de las instancias directivas locales de estas entidades.

Por ello, en este capítulo se emplea la noción de gobierno local en un sentido estricto para referirse a las instituciones y autoridades electas exclusivamente por las y los ciudadanos pertenecientes a una circunscripción territorial determinada, de carácter subnacional, para hacerse cargo de la gestión de asuntos públicos que han sido constitucional y legalmente delegados en esas autoridades. Costa Rica, a diferencia de otros países, solo tiene un tipo de gobierno local: las municipalidades. En un municipio, las personas comparten un mismo gobierno.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que los gobiernos locales gobiernan democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Esto podría significar al menos dos cosas. Por una parte, que las autoridades locales sean electas mediante elecciones libres, limpias, directas y competitivas y que, en el caso de Costa Rica, los municipios promuevan la participación de sus vecinos en la gestión de los asuntos locales y estén abiertos al escrutinio público. Por otra parte, significa que las municipalidades tengan las competencias institucionales y los recursos financieros necesarios para efectuar una gestión eficaz de los asuntos públicos, es decir, que tengan con qué

governar democráticamente. Ello a su vez implica una descentralización del poder y de las competencias estatales (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). La investigación y evaluación del presente capítulo de la Auditoría se circunscribe a la primera acepción de gobierno democrático. El tema de la baja descentralización del Estado costarricense ya fue reseñado en el capítulo 3. La descentralización es parte del contexto sin el cual no puede interpretarse cabalmente los resultados que se presentan en este capítulo, pero no fue un componente evaluado.

En síntesis, la aspiración establecida por el Consejo Consultivo para el tema de los gobiernos locales es la siguiente: “Los gobiernos locales gobiernan democráticamente”.

Valoración general

Las elecciones para escoger al gobierno municipal son libres, limpias y periódicas. De manera aislada y ocasional se dan presiones coercitivas sobre los electores para alterar su preferencia política. Las prácticas clientelistas son generalizadas, pero no hay evidencia de que coaccionen el voto de la ciudadanía.

La rendición y exigencia oportuna y comprensiva de cuentas sobre la gestión de los asuntos públicos no es una práctica difundida en los gobiernos locales. La mayoría de las personas no participa en la deliberación y evaluación de los asuntos públicos de la localidad. Hay poca apertura a, y promoción de, la participación ciudadana por los gobiernos municipales. Existe evidencia de constantes denuncias ciudadanas contra sus municipalidades en la Defensoría de los Habitantes.

Hay notables diferencias subnacionales en la calidad democrática de los gobiernos locales. La Auditoría logró identificar buenas prácticas de gestión democrática en cantones donde los municipios promueven la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos locales, las autoridades rinden cuentas a la población y la municipalidad cuenta con un alto nivel de aprobación ciudadana. No obstante, en la mayoría de los casos evaluados estas prácticas democráticas en la gestión de asuntos locales no existen, o son incipientes.

Métodos utilizados

El principal método empleado por la Auditoría para estudiar los gobiernos locales fue el de los Sitios Centinela, que se utilizó para realizar un análisis en profundidad en 7 de los 81 municipios del país (8,6%). Una de las ventajas de los Sitios Centinela es la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos (véase ficha técnica) en la

Preguntas de evaluación e indicadores

La aspiración de que los gobiernos locales gobiernen democráticamente fue desagregada en 4 preguntas de evaluación:

- ¿Son escogidas las autoridades municipales por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas?
- ¿Está la administración municipal permanentemente abierta al control de la ciudadanía, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas?
- ¿Está la administración municipal abierta a la participación de la ciudadanía?
- ¿Promueve la administración municipal la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades?

Estas preguntas fueron medidas por 9 indicadores. De éstos, 7 fueron sometidos a evaluación de los expertos y 2 fueron indicadores de comprobación, cuya verificación fue realizada por el equipo técnico de la Auditoría.

observación y registro de prácticas y percepciones (Brenes y Martorell, 2000).

Como los Sitios Centinela no se aplicaron en todos los municipios, se recurrió a métodos complementarios para recopilar información generalizable a los demás gobiernos locales. Una investigación temática acopió valiosa documentación y análisis sobre la situación actual de los municipios en Costa Rica, incluyendo las formas de elección, legislación reciente, participación de la mujer, finanzas, organizaciones comunales y otros aspectos relacionados (Rivera, 1999). La encuesta nacional incorporó preguntas relacionadas con la valoración ciudadana del funcionamiento de las municipalidades (UNIMER R.I., 1999). En los grupos focales temáticos y los grupos focales geográficos realizados con distintos sectores sociales se analizó temas referentes a gobiernos locales (UNIMER R.I., 1999a y 1999b). Al mismo tiempo, en materia de registros institucionales se investigó 12 municipalidades para generar información primaria sobre el uso de los mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, otros estudios de diversos autores que aportaron información valiosa

para el tema son los documentos de investigación del proyecto MOPT-GTZ (Buller et al, 1998), los 6 Informes sobre el Estado de la Nación, incluyendo un estudio que se realizó para estos informes sobre las denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes contra las municipalidades y, por último, la investigación sobre gobiernos locales efectuada para el Primer Informe Estado de la Región (Proyecto Estado de la Nación 1999a).

El panel de evaluación estuvo compuesto por cinco personas. Dos de ellas son académicos con amplia trayectoria en la investigación sobre las municipalidades y el desarrollo local; dos son autoridades municipales y uno es un político, consultor y exfuncionario público experto en el tema en cuestión.

Antecedente relevante

En agosto de 1997, el Proyecto Estado de la Nación contrató la realización de una encuesta y una ronda de grupos focales en la Gran Area Metropolitana, para aplicar una metodología conocida como “detección de problemas”. Esta metodología, empleada habitualmente en el área de mercadeo, procura, en primera instancia, identificar un conjunto de problemas de un producto o servicio específico, mediante sesiones de grupo focal, y luego, determinar cuan molestos, frecuentes y resolubles son esos problemas para una población estadísticamente representativa. Este ejercicio fue el punto de partida para seleccionar los temas por investigar en la Auditoría. La gran mayoría de las personas identificó problemas serios con las municipalidades, como se presenta en el cuadro 8.1.

Información general

En Costa Rica existen 81 municipios (cantones), con tamaños y densidades de población muy diversos. Los de menor tamaño y más densamente poblados y urbanizados se encuentran en el Valle Central, particularmente en la Gran Area Metropolitana: miden menos de 50 km² y en ellos residen 50.000 o más personas. Los de mayor tamaño y menor densidad poblacional se encuentran en las regiones periféricas del país. Algunos como Talamanca y Pérez Zeledón tienen extensiones superiores a los 1.000 km².

La Constitución Política define en forma genérica las competencias municipales, pues asigna a los municipios la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón (Buller et al, 1998). En 1998, Buller et al identificaron 22 leyes y decretos ejecutivos -además de la Constitución- que establecen competencias relacionadas con el

Resultados de las sesiones de grupo sobre el tema de los gobiernos locales

(% DE RESPUESTAS)

| Afirmación | Muy o extremadamente | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|
| | Frecuente | Descontento |
| Las municipalidades desperdician el dinero que reciben | 88 | 85 |
| El dinero del impuesto territorial no es bien usado | 84 | 86 |
| Las municipalidades sólo tienen un enfoque político | 82 | 86 |
| Las municipalidades sólo sirven para dar permisos | 78 | 82 |
| Las municipalidades sólo sirven para cobrar | 84 | 81 |
| Las municipalidades no gobiernan | 79 | 85 |
| Las municipalidades son ineficientes | 77 | 86 |
| Las partidas específicas son sólo para los amigos de los diputados | 86 | 82 |
| Los ejecutivos municipales no son personas con formación para su puesto | 76 | 76 |
| Los ciudadanos no son escuchados en las municipalidades | 82 | 78 |
| La gente que puede trabajar por el pueblo no está en las municipalidades | 67 | 82 |

FUENTE: REPROCESAMIENTO DE PÉREZ LIÑÁN, 1998, DEL ESTUDIO EXPLORATORIO REALIZADO POR LA EMPRESA INFO. S.A. PARA EL PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN: BORNEMISZA, 1997; BORNEMISZA Y QUESADA, 1997.

gobierno local, entre otras: el Código Municipal, la Ley de Bienes Inmuebles, Ley de Partidas Específicas, Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley General de Licores, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y Ley del Ambiente. Empero, como se señaló en el capítulo 3, Costa Rica es un país con una administración fuertemente centralizada y un régimen municipal débil.

En efecto, en su mayoría los servicios públicos son prestados por instituciones del Gobierno Central y las municipalidades no tienen potestades para ejercer control sobre ellos.

No obstante, las competencias y los servicios brindados por las municipalidades varían sensiblemente entre cantones. Servicios como mantenimiento de caminos y calles, recolección de basura y aseo de vías son prestados por todos los municipios. La administración de parques y acueductos es realizada por el 63% y el 55%, respectivamente. Menos frecuente es la prestación de servicios como la administración de bibliotecas, terminales de autobuses y alquiler de locales: menos del 25%

de las municipalidades lo hace. Los servicios de alcantarillado sanitario y alumbrado público son los más raramente atendidos por las municipalidades, pues solo el 2,6% y el 5% de ellas, respectivamente, están a cargo de su gestión (Buller et al, 1998).

Para el período 1995-1999, el Informe sobre el Estado de la Nación da cuenta de avances en materia de descentralización, de ingresos municipales (los municipios administran el impuesto sobre bienes inmuebles y tienen mayor control sobre las partidas específicas), de la estructura del gobierno local (creación de la figura del alcalde y de los concejos de distritos), electoral (a partir del 2002 los alcaldes serán electos por la ciudadanía en elecciones no concurrentes) y de la administración municipal (carrera municipal, eficacia de planes reguladores y nuevos mecanismos de concesión de obra pública) (Proyecto Estado de la Nación, 2000). No obstante, la legislación y los cambios legales recientes no forman, de acuerdo con el citado Informe, una normativa consistente y comprensiva del proceso de descentralización (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 8.2

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

PRINCIPALES EVIDENCIAS

- Una de cada 22 personas (4,6%) dice haber sido presionada coercitivamente para votar de cierta manera (amenazas personales, a la vivienda, pérdida de empleo, eliminación de ayudas estatales).
- Una de cada 5 personas (20,3%) ha recibido ofrecimientos personales por parte de los partidos políticos (trabajo, ayudas públicas).
- A menor índice de desarrollo social del municipio, mayor es la frecuencia de ofrecimientos "clientelares", pero más bajo el cumplimiento.
- Los aspectos más relevantes para la calidad democrática de los gobiernos municipales son los peor calificados por las propias autoridades de los municipios.
- En el quinquenio 1995-1999, los mecanismos de democracia directa fueron raramente empleados.
- El 24% de las denuncias ante la Defensoría de los Habitantes durante el período de mayo de 1996 a abril de 1997 correspondió a denuncias contra municipios.
- Belén es consistentemente la mejor práctica de gobierno municipal de las 7 municipalidades estudiadas en profundidad por medio de los ejercicios de Sitios Centinela.



CUADRO 8.3

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Además de la Constitución Política, 22 leyes y decretos ejecutivos regulan aspectos relacionados con la participación de las municipalidades en acciones de desarrollo local.
- Una de cada 14 personas (7,1%) ha asistido alguna vez a una sesión municipal y una de cada 10 (9,9%) ha participado en una actividad promovida por su municipio.
- La proporción de mujeres regidoras se triplicó durante el período 1982 - 1998.
- Solo una de cada 4 personas ha hecho alguna gestión en su municipalidad en los últimos 12 meses; la mitad reporta haber tenido una buena respuesta a su gestión.

EVALUACION DEL PANEL

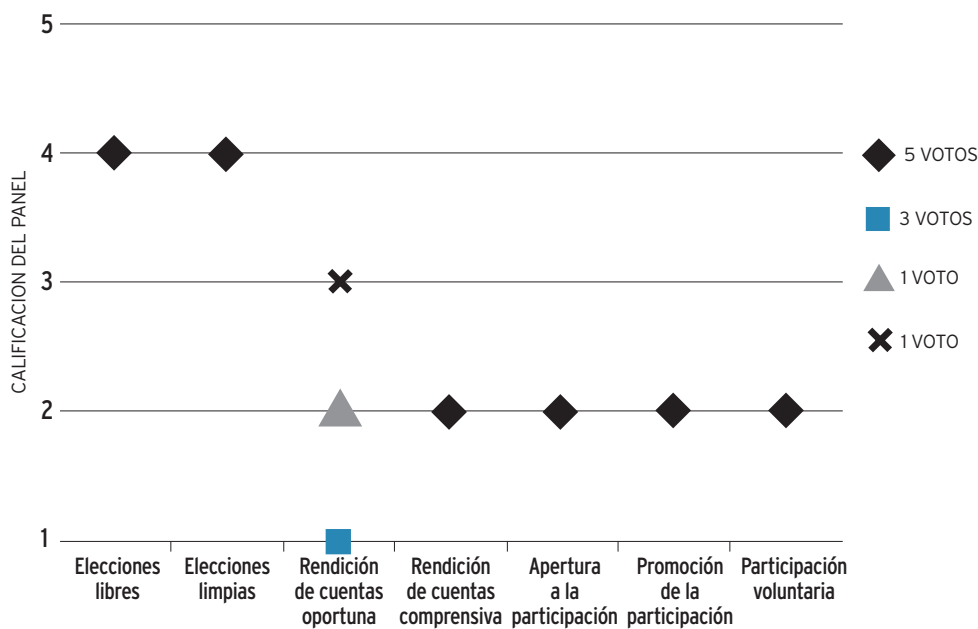
Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en las aspiración de que los gobiernos locales gobiernen democráticamente. |
| Nivel de acuerdo | ALTO Unanimidad en 6 de 7 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones municipales libres. ■ Elecciones municipales limpias. |
| Asuntos peor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Rendición de cuentas comprensiva por el gobierno municipal. ■ Apertura del gobierno municipal a la participación. ■ Promoción de la participación por el gobierno local. ■ Participación voluntaria en los asuntos públicos comunales. |
| Asunto sin acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Rendición de cuentas oportuna por el gobierno municipal. |

Comentario general

Por ser este un capítulo con una única aspiración, el comentario coincide con el acápite de "Valoración general" de la Introducción.

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente



1= incumplimiento severo; 2 = incumplimiento general; 3 = cumplimiento medio; 4 = cumplimiento general; 5 = cumplimiento pleno.

CUADRO 8.5

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Elecciones periódicas para escoger las autoridades municipales. |
| ⓘ | Elecciones directas para escoger las autoridades municipales (concejo municipal se elige por votación directa, los alcaldes no) * |
| Número de indicadores de comprobación | 2 |
| Número de indicadores cumplidos | 1,5 |

* No se cumplía en 1999-2000, pero se cumplirá plenamente a partir del ciclo electoral 2001-2002. En diciembre del 2002, por primera vez las y los costarricenses elegirán a los alcaldes municipales mediante votaciones directas.

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Son escogidas las autoridades municipales por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas?

La elección de las autoridades municipales por medio de un proceso electoral periódico, libre, limpio y directo fue estudiado por la Auditoría mediante 4 factores:

- La realización de elecciones en intervalos regulares, con fechas ciertas y conocidas con antelación por la población.
- La inexistencia de presiones o amenazas que coaccionen la preferencia electoral de las y los ciudadanos.
- La limpieza de los resultados electorales, que responden fielmente la preferencia de la ciudadanía en las urnas.
- La elección de las autoridades municipales mediante el voto directo de los electores.

Elecciones periódicas

L Hasta 1998, la elección de las autoridades municipales se realizaba cada 4 años y en forma concurrente (el mismo día) con las elecciones legislativas y presidenciales, el primer domingo de febrero del año correspondiente. Las autoridades municipales electas mediante votaciones directas eran los miembros del Concejo Municipal (regidores) y los síndicos. No existía la figura del alcalde, sino la del ejecutivo municipal, que era nombrado y removido por el Concejo. En materia de la periodicidad de las elecciones, el nuevo Código Municipal (Ley 7794), aprobado en 1998, introduce una modificación importante. Aunque mantiene el plazo de cuatro años para las elecciones municipales, elimina parcialmente la concurrencia de éstas con las elecciones legislativas y presidenciales. En el año 2002, las elecciones para alcaldes y concejos de distrito se realizarán 10 meses después (en diciembre) de celebradas las elecciones legislativas, presidenciales y para regidores del concejo municipal (Asamblea Legislativa, 1998).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 50% de las personas manifestó que, en Costa Rica, las y los ciudadanos han escogido a los alcaldes municipales en votaciones directas (respuesta incorrecta). Solo 1 de cada 8 personas

(12,3% del total) respondió correctamente (UNIMER R.I., 1999).

RA Durante 1999, 37 alcaldes dejaron de ejercer sus puestos: 19 por destitución del Concejo, 15 por renuncia y 3 fueron suspendidos temporalmente. Esta rotación de alcaldes nunca se había registrado en el país. Al finalizar 1999, 8 alcaldes (9,9%) eran mujeres (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Elecciones libres

SC El derecho de un ciudadano a la libre escogencia de un candidato o candidata para un cargo público puede verse cercenado por presiones coercitivas para votar a favor de algún candidato. Por presiones coercitivas se entiende las amenazas personales, amenazas al patrimonio (vivienda), pérdida de empleo, eliminación de ayudas estatales y que le denieguen propiedad (estabilidad) en su trabajo. En un estudio con 2.939 personas en 7 cantones, un 4,5% (1 de cada 22) respondió que había sido objeto de presiones coercitivas para votar por determinado partido político. No hubo diferencias estadísticamente significativas por sexo. Las diferencias entre cantones, estadísticamente significativas ($X^2_{(3gl)} = 33,34$, $p = 0,00$) no están correlacionadas con el índice de desarrollo social de los cantones. Palmares fue el municipio con mayor nivel de presiones coercitivas reportadas (8,4%), casi 1 de cada 12 personas, y Belén, el cantón con menos (1,9%), 1 en 52 personas. En las entrevistas con líderes comunales y en los ejercicios de grupos focales, las personas afirmaron que en sus comunidades no hubo tales presiones (Brenes y Martorell 2000)¹.

SC Los ofrecimientos “clientelistas” con fines electorales son frecuentes. El 20,3% de las personas manifestó haber recibido alguno durante la campaña electoral de 1997-1998. Entre los ofrecimientos clientelistas destaca la promesa de bonos (55,9%) -bonos de vivienda, alimentos, bonos para la educación, dinero-, seguida por las ofertas de empleo (13,8%) y arreglos comunales (3,1%). En relación con el cumplimiento, un 90,9% de los encuestados señaló que las promesas fueron incumplidas (Brenes y Martorell, 2000).

La frecuencia de los ofrecimientos electorales varía por cantón y estas diferencias son estadísticamente significativas ($X^2_{(6gl)} = 96,2$, $p = 0,00$). Existe una alta correlación entre desarrollo social y nivel de ofrecimiento “clientelar” ($R = 0,97$). A menor desarrollo social de los cantones, mayor es

Consideraciones del panel



En opinión del panel de evaluadores, las presiones u ofrecimientos que reciben las personas no influyen de manera significativa en la decisión del votante. Cabe señalar que los ofrecimientos de los partidos mayoritarios se dirigen al mismo grupo de personas; al final, la gente tiene contacto con ambas agrupaciones, pero termina ejerciendo su voto de manera secreta,

burlando las intenciones de quienes les prometieron beneficios individuales a cambio del voto. Un freno mayor para la libertad del elector lo constituye el desigual acceso a la información y a los medios de comunicación colectiva, para enterarse de las ofertas de todos los y las candidatas a cargos públicos.

CUADRO 8.6

Ofrecimientos de campaña por parte de los partidos políticos a los ciudadanos y cumplimiento de los mismos en la campaña electoral de 1998, según cantón
(CIFRAS RELATIVAS)

| Cantón | Índice de desarrollo social de MIDEPLAN | Ofrecimientos de campaña | Cumplimiento de los ofrecimientos electorales | Personas por cada 1.000 con ofrecimiento cumplido |
|---------------|-----------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Puntarenas | 54,8 | 29,5 | 8,9 | 25 |
| Belén | 94,8 | 10,8 | 9,4 | 10 |
| Talamanca | 0,0 | 30,8 | 1,1 | 3 |
| Montes de Oca | 85,0 | 13,0 | 4,7 | 6 |
| Carrillo | 46,1 | 19,3 | 12,9 | 25 |
| Alajuelita | 58,7 | 20,3 | 14,8 | 30 |
| Palmares | 73,4 | 15,3 | 11,9 | 18 |
| Total | | 20,3 | 9,1 | 18 |

Nota: N de columna "Ofrecimientos de campañas" = 3017; N de columna "Cumplimiento de ofrecimientos electorales" = 604. En ambos casos se excluyó las respuestas "no sabe/no responde".

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000, PARA LOS VALORES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL DE MIDEPLAN

el nivel de ofrecimiento. Belén es el cantón estudiado con el mayor índice de desarrollo social y menor nivel de ofrecimientos (10,8% de sus ciudadanos recibieron ofertas); Talamanca es el cantón con menor índice de desarrollo social y mayor nivel de estos ofrecimientos (30,8% de sus ciudadanos). Sin embargo, el nivel de cumplimiento efectivo de las promesas no está relacionado con el desarrollo social del cantón. Cantones con un desarrollo social similar muestran niveles de cumplimiento muy distintos, como Puntarenas y Alajuelita, o Montes de Oca y Belén (Brenes y Martorell, 2000) (cuadro 8.6).

Sobre elecciones limpias

RA En el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no se reporta ninguna denuncia por fraude o falta de pureza en las elecciones municipales en el período 1990-2000. Para la década de los noventa se encontraron 3 denuncias por irregularidades en la emisión del voto. Un caso no quedó por escrito; se trató de una persona que llegó a votar y ya estaba registrado su voto (el TSE no puede exigir manchar el dedo). Una segunda queja fue de una persona que no apareció en el padrón teniendo su cédula de identidad vigente, porque hizo los trámites de

Percepción ciudadana sobre la votación por medio de listas abiertas o individuales para elegir a los representantes políticos

Actualmente el sistema electoral establece que los partidos políticos eligen la lista de candidatos a regidores y el ciudadano vota por alguna de las listas, sin poder modificar el orden de éstas ni seleccionar nombres de distintas listas. Se discute la posibilidad de realizar elecciones con listas abiertas, de manera que los votantes puedan elegir candidatos de diferentes listas, tal como se implementará para el caso de los diputados a partir del

año 2002. La preferencia de los ciudadanos a este respecto se encuentra dividida; el mayor porcentaje de personas considera que “le da igual” cualquiera de los sistemas. Sin embargo, hay importantes diferencias según el cantón. De acuerdo con Brenes y Martorell, estas diferencias son explicable por la legitimidad y la calidad de la gestión municipal del momento (Brenes y Martorell, 2000).

CUADRO 8.7

Preferencia de los ciudadanos sobre la forma de elección de diputados y regidores DISTRIBUCIÓN SEGÚN CANTÓN

| Cantón | Forma de elección | | |
|---------------|--------------------------|----------------------|-------------|
| | Individual ^{a/} | Bloque ^{b/} | Indiferente |
| Puntarenas | 30,0 | 22,5 | 47,5 |
| Belén | 29,2 | 33,0 | 37,8 |
| Talamanca | 59,0 | 26,4 | 14,6 |
| Montes de Oca | 28,5 | 43,9 | 27,6 |
| Carrillo | 45,7 | 23,9 | 30,4 |
| Alajuelita | 39,4 | 24,9 | 35,7 |
| Palmares | 46,2 | 28,2 | 25,7 |
| Total | 37,8 | 28,2 | 34,0 |

a/ Lista abierta: las personas tienen libertad para escoger las personas por las que quieren votar, independientemente del partido político al que pertenecen (arman su propia lista).

b/ Lista bloqueada o cerrada: las personas votan por una lista de candidatos por partido político.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

actualización fuera de tiempo. Finalmente, una persona con discapacidad presentó una queja por la dificultad de votar, debido a su mano pequeña (Tribunal Supremo de Elecciones 1994a, 1994b y 1995).

Sobre el carácter directo de las elecciones

El nuevo Código Municipal introduce cambios importantes en materia electoral. En primer lugar, elimina la figura del ejecutivo municipal, anteriormente electo por el Concejo Municipal, y crea la del alcalde. Estipula que los alcaldes serán electos mediante la votación directa de las y los electores

inscritos en el municipio (Asamblea Legislativa, 1998). Cabe señalar que, hasta 1998, Costa Rica era el único país de América Central en el cual funcionaba un sistema indirecto para la elección del Poder Ejecutivo Municipal. Las y los ciudadanos elegían a los miembros del Concejo Municipal (Poder Legislativo), mediante la aplicación de un sistema de representación proporcional y éstos, a su vez, escogían al ejecutivo municipal (Proyecto Estado de la Nación, 1999) (véase capítulo 3). Los miembros al Concejo Municipal son electos para un período de cuatro años y pueden ser reelectos para servir en sus cargos por períodos consecutivos. Los ejecutivos municipales nombrados por los

Concejos en o antes de 1998 se convirtieron automáticamente en alcaldes a partir de la aprobación del Código. Sin embargo, su nombramiento rige hasta la realización de las elecciones de diciembre de 2002. En las elecciones municipales pueden participar los partidos nacionales, provinciales o cantonales (recuadro 8.4).

Otro cambio importante que introduce el Código Municipal es la posibilidad de revocatoria del mandato de los alcaldes por medio de un plebiscito. Este es el único caso en que la legislación costarricense

permite esta figura legal. En efecto, el artículo 19 de esta ley estipula que, mediante una moción aprobada como mínimo por tres cuartas partes de los regidores integrantes del Concejo Municipal, se convocará a un plebiscito en el que se decidirá sobre la destitución del alcalde. Para ello, los resultados del plebiscito deben cumplir con dos condiciones: a) al menos dos terceras partes de los votos emitidos, y b) una votación no inferior al 10% de los electores inscritos en el cantón (Asamblea Legislativa, 1998).

RECUADRO 8.4

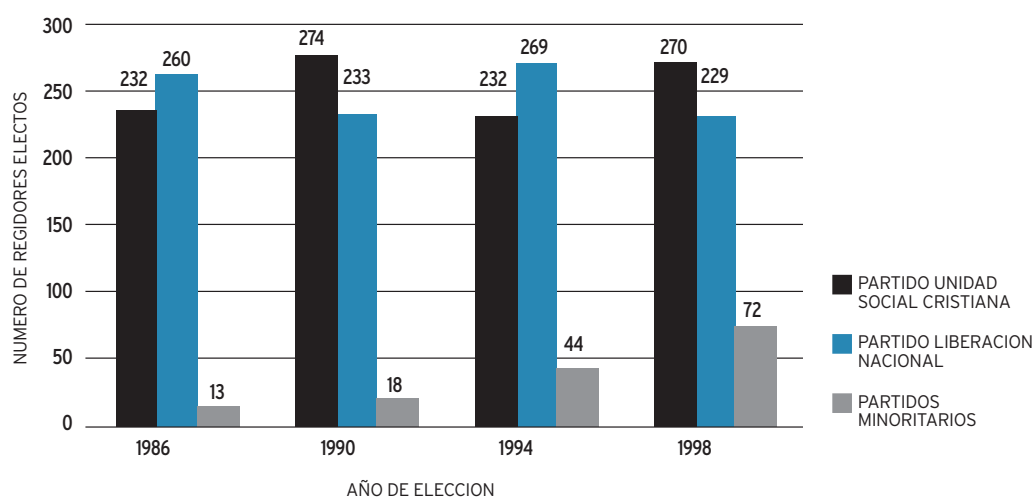
La participación electoral de los partidos cantonales: extracto del V Informe Estado de la Nación

En las elecciones de 1998 se observó una tendencia que se viene manifestando desde 1986, de un aumento progresivo del número de regidores propietarios electos por los partidos minoritarios emergentes. El número de partidos de este tipo que participan en las elecciones locales también se ha incrementado, pues pasó de diez en 1986 a veintitrés en 1998. Del total de 571 regidores propietarios electos, un 47,3% fue postulado por el PUSC, un 40,1% por el PLN y un 12,6% por los partidos minoritarios.

Esta integración de los concejos municipales generó una dinámica de negociación y compromisos, tanto en las elecciones de presidentes y vicepresidentes como en las designaciones de alcaldes. En 81 cantones del país el PUSC consiguió elegir 51 presidentes y 53 vicepresidentes; el PLN 16 presidentes y 21 vicepresidentes, mientras que los partidos minoritarios lograron 10 presidencias municipales y 7 vicepresidencias. El 70,4% de los presidentes electos fueron hombres y solamente el 29,6% mujeres; en las vicepresidencias el peso de las mujeres aumentó a un 49,9%.

GRAFICO 8.2

Regidores electos según agrupación política 1986-1990



FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

¿Está la administración municipal permanentemente abierta al control de la ciudadanía, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas?

La apertura de la municipalidad al control de la ciudadanía fue estudiada por la Auditoría por medio de 2 indicadores:

- Rendición oportuna de cuentas por parte de la administración municipal.
- Rendición comprensiva de cuentas por parte de la administración municipal.

La rendición de cuentas incluye las acciones que realizan el gobierno y la administración municipales para informar y dar explicaciones a la ciudadanía, de oficio o por requerimiento, sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, así como sobre la prestación de servicios a su cargo.

L La fiscalización de los recursos públicos de las municipalidades está a cargo de la Contraloría General de la República (CGR). En su Memoria del año 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que es un requisito exigido por la institución contralora. Los principales motivos de estas vacantes son la falta de recursos,

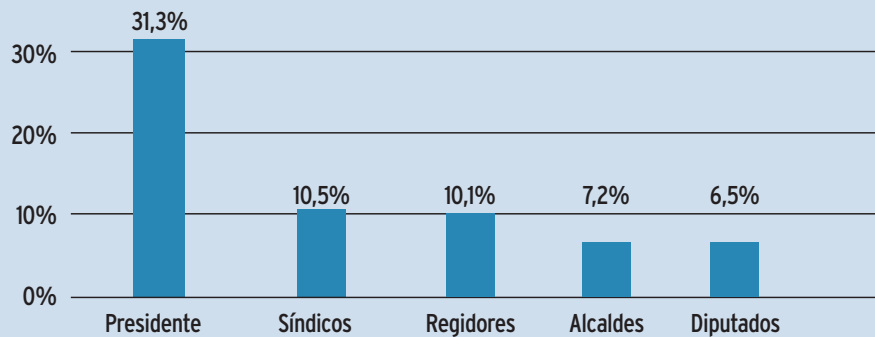
el bajo salario que se ofrece, la lejanía geográfica de algunos municipios, aunque también se reconoce la falta de voluntad de los Concejos Municipales, porque manejan presupuestos relativamente bajos y el Código Municipal establece un tope del 40% para los gastos administrativos. Durante 1999 se realizaron gestiones en 10 municipalidades para que se creara la plaza de la auditor interno; en 7 de ellas la gestión culminó con éxito (Contraloría General de la República, 2000).

L En 1999 Sala Constitucional eliminó las potestades de la CGR para sancionar a los funcionarios de los gobiernos locales por irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Actualmente estos casos deben ser tratados en el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio Público o por la propia administración municipal. Esta misma resolución establece que las tasas y contribuciones fijadas por las municipalidades, y que no sean controladas por la ARESEP, deben ser aprobadas por la Contraloría. La Sala aclara que las funciones de la CGR son únicamente de índole legal y financiero-contable, es decir, no puede valorar la oportunidad, conveniencia o eficiencia de las acciones de la administración municipal.

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, la mayoría de las personas considera que las autoridades municipales

GRAFICO 8.3

Porcentaje de personas que consideran que las autoridades rinden cuentas al pueblo que los eligió



N = 1.618
FUENTE: UNIMER R.L., 1999.

no rinden cuentas. 9 de cada 10 creen que los miembros del Concejo Municipal no rinden cuentas (89,9%) y 13 de 14 tienen la misma opinión con respecto al alcalde (7,2%). A mayor nivel socioeconómico menos se considera que los regidores rinden cuentas ($p < 0,05$). Hay diferencias subnacionales importantes: un 20,6% de los entrevistados de la Zona Norte sí considera que esos funcionarios rinden cuentas, y una proporción similar (18,7%) de entrevistados de esa región también considera que los síndicos rinden cuentas. Las y los habitantes de las zonas Sur y Pacífica son los que menos cree que sus autoridades municipales rinden cuentas. En general, menos del 5% cree que los regidores, síndicos y alcaldes sí lo hacen ($p < 0,01$) (UNIMER R.I., 1999).

EN El 80% de las personas no se siente informado sobre cómo el gobierno local de su comunidad está usando los recursos. Tres de cada cuatro personas creen que la municipalidad no consulta a la comunidad sobre las decisiones importantes (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 8.8

Costa Rica: percepción sobre rendición de cuentas a los ciudadanos en los municipios según la encuesta nacional (CIFRAS RELATIVAS)

| | SI | NO | NS/NR |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|
| La municipalidad le informa a su comunidad en qué se están utilizando sus recursos | 15,5 | 80,0% | 4.5 |
| La municipalidad le consulta a su comunidad sobre decisiones importantes | 19,8 | 75,1 | 5,1 |

N = 1.618 personas.
FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

CUADRO 8.9

Mecanismos democráticos en 13 municipalidades del país

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

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, CON BASE EN ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LAS MUNICIPALIDADES, CON EXCEPCIÓN DE PUNTARENAS, EN CUYO CASO LA FUENTE FUE EL PERIÓDICO LA NACIÓN.

RA Los gobiernos locales utilizan poco los mecanismos de democracia directa, tanto para consultar a la ciudadanía como para rendir cuentas. Una ronda de entrevistas con funcionarios de 12 municipios del país (14.8% del total) permitió detectar que ninguna municipalidad convocó a un referéndum -la municipalidad de Puntarenas, fuera

RECUADRO 8.5

La representatividad de los gobiernos locales

La Auditoría recopiló información contradictoria sobre la representatividad de los municipios. En un estudio, la municipalidad fue identificada como una de las instituciones que más trabajan por la comunidad; en otro, la mayoría opinó que representa poco o nada los intereses de su comunidad. Los Sitios Centinela ofrecen información que permite comprender esta aparente contradicción.

EN La mayoría de las personas señala que las instituciones geográficamente más cercanas a su localidad son las que más trabajan por ellas o por su comunidad. Las instituciones así consideradas fueron, en orden, la Iglesia (77,2%), los EBAIS (76,8%), y la municipalidad (70,8%). Por otra parte, el 54,9% de los encuestados cree que su municipalidad atiende las necesidades más importantes de la comunidad (UNIMER R.I., 1999).

IT En una investigación en cinco países centroamericanos, coordinada por FLACSO-EI Salvador / FundaUn-go-EI Salvador / FLACSO-Costa Rica, se encontró que las personas que creen que el gobierno local actual representa en nada o poco los intereses de la comunidad es casi tres veces mayor que el número de personas que cree que los representa algo o mucho (FLACSO, 1999).

SC El ejercicio de Sitios Centinela en 7 municipios del país aporta evidencia que apoya el estudio de FLACSO. El 56,0% de las personas no está de acuerdo o está en desacuerdo con la afirmación de que la municipalidad atiende las necesidades más importantes de las comunidades, frente a un 26,9% que estaba de acuerdo o muy de acuerdo. Sin embargo, existen importantes diferencias locales. En el municipio de Belén, la mayoría de las personas (55,9%) cree que la municipalidad sí atiende las necesidades de las comunidades; en el extremo opuesto se encuentran los cantones de Talamanca y Puntarenas, donde el 73,4% y el 66,2% de las personas creen que su municipalidad no atiende las necesidades más importantes de las comunidades (Brenes y Martorell, 2000).

del estudio, convocó a uno en 1999- y solo una convocó a un cabildo, en 1998. En la mitad de los gobiernos locales no se efectuó ningún tipo de consulta. El carácter público de las sesiones del Concejo Municipal es el único mecanismo frecuentemente empleado para que la ciudadanía pueda exigir a los funcionarios municipales rendir cuentas por sus acciones.

SC En el ejercicio de Sitios Centinela realizado en 7 cantones del país, el 84,5% de los ciudadanos consultados (N=2.906) consideró que la municipalidad no informa a su comunidad en qué se están utilizando los recursos. En el cantón de Belén esta percepción, aunque mayoritaria, se encuentra más atenuada: el 59,4% de las personas opina así, mientras que en el resto de los cantones la proporción es cercana o supera el 90%. El 42,1% de los líderes comunitarios y funcionarios municipales consultados estima que la información brindada por la municipalidad a sus comunidades es deficiente o muy deficiente.

SC Existen diferencias significativas en la percepción de las personas sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía, según el municipio estudiado. En cantones como Alajuelita (gráfico 8.8), Belén

RECUADRO 8.6

Percepción sobre la rendición de cuentas por parte de los municipios

En los Sitios Centinela se analizó las percepciones sobre 7 asuntos relacionados con la rendición de cuentas de los gobiernos locales a la ciudadanía. Estos fueron: a) ausencia de corrupción en la municipalidad, b) consulta del presupuesto municipal a la comunidad, c) honestidad de los funcionarios municipales, d) presentación de informes de gestión por la municipalidad, e) cumplimiento de ofrecimientos electorales por el municipio, f) información a la comunidad sobre la gestión municipal y g) existencia en la municipalidad de controles legales eficientes para impedir actos de corrupción. Estos elementos fueron analizados de manera separada, por un lado con líderes comunales (entrevistas en profundidad y grupos focales) y, por otro, por un panel de funcionarios municipales en cada gobierno local. En total, se consultó a 141 personas. Se aplicó una escala de cinco grados, donde 1 indica un total desacuerdo y 5 total acuerdo con la afirmación respectiva. Los gráficos presentan la media aritmética de las opiniones en cada municipio.

Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.4

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Belén

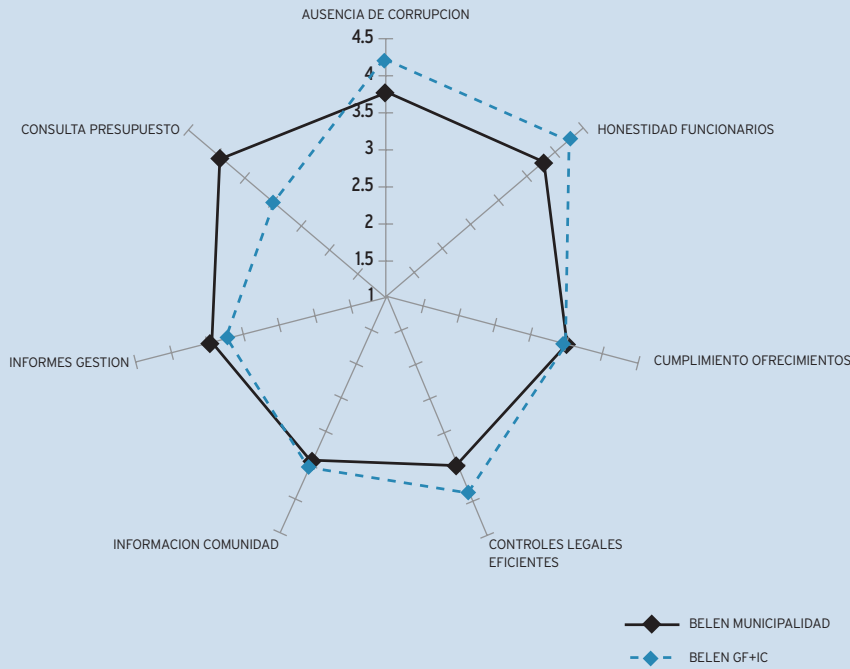
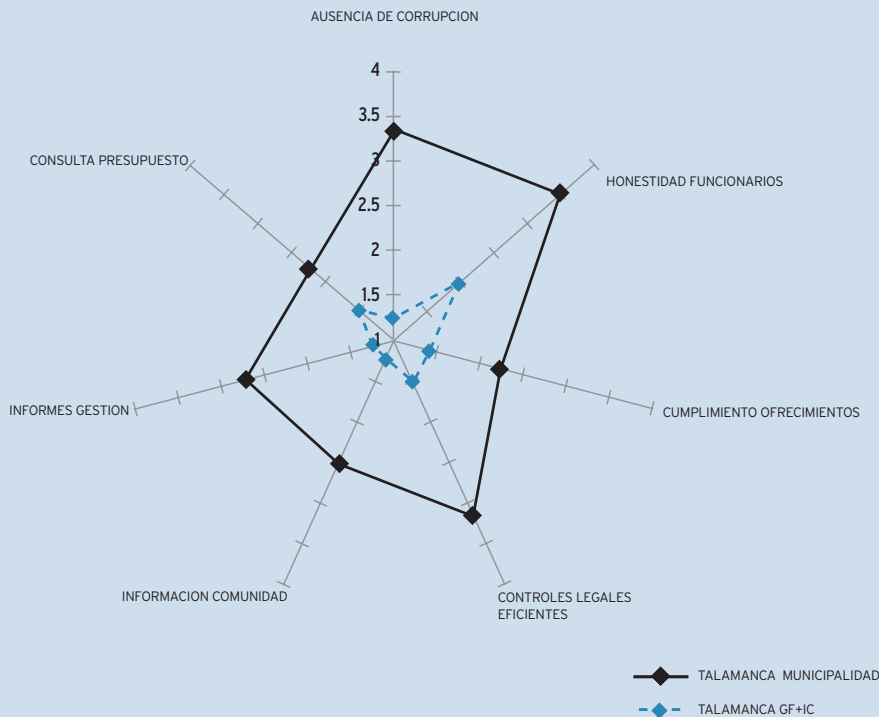


GRAFICO 8.5

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Talamanca



Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.6

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Puntarenas

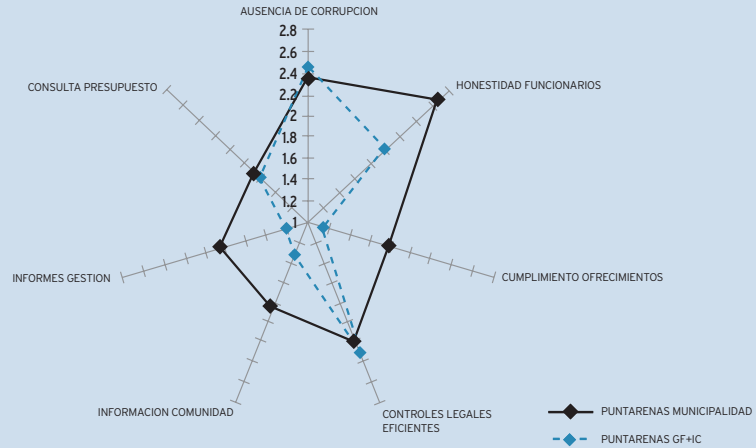


GRAFICO 8.7

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Montes de Oca

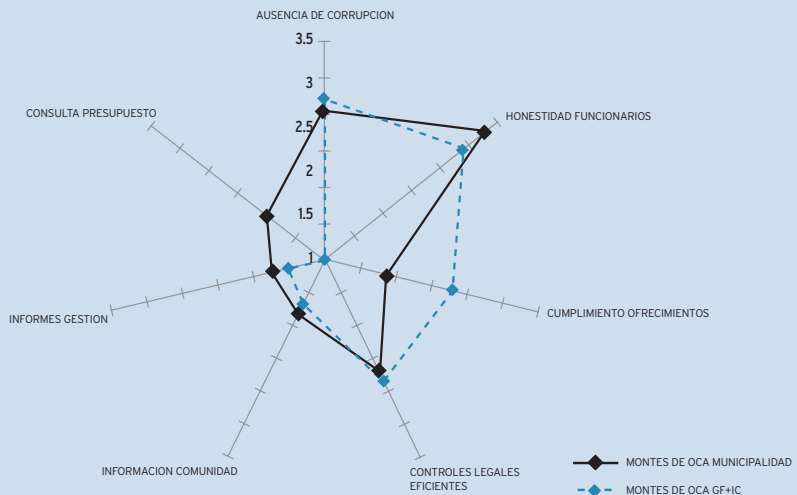
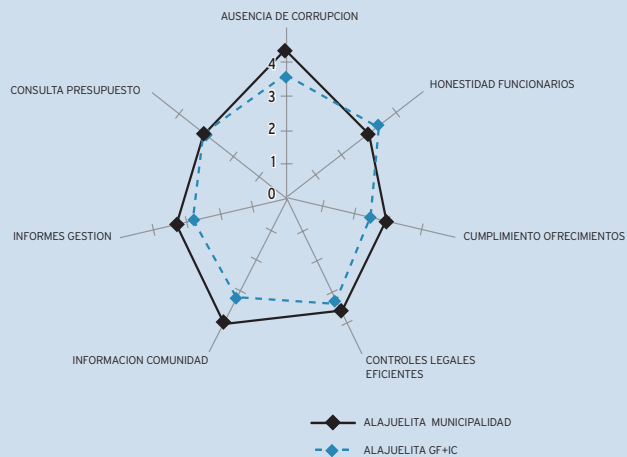


GRAFICO 8.8

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Alajuelita



Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.9

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Carrillo

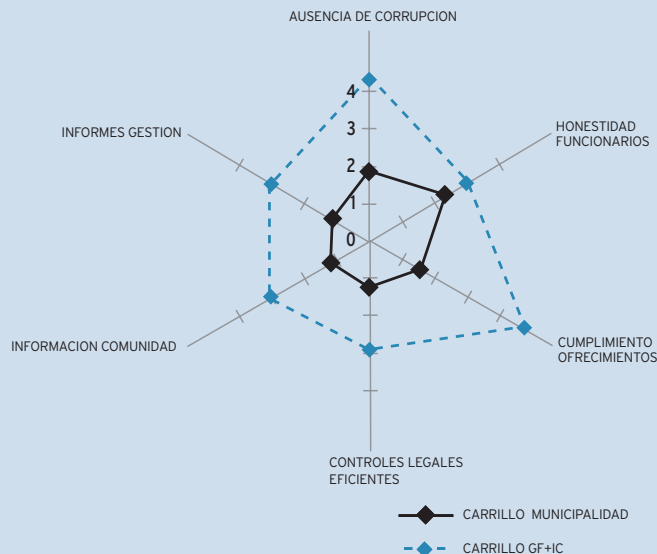
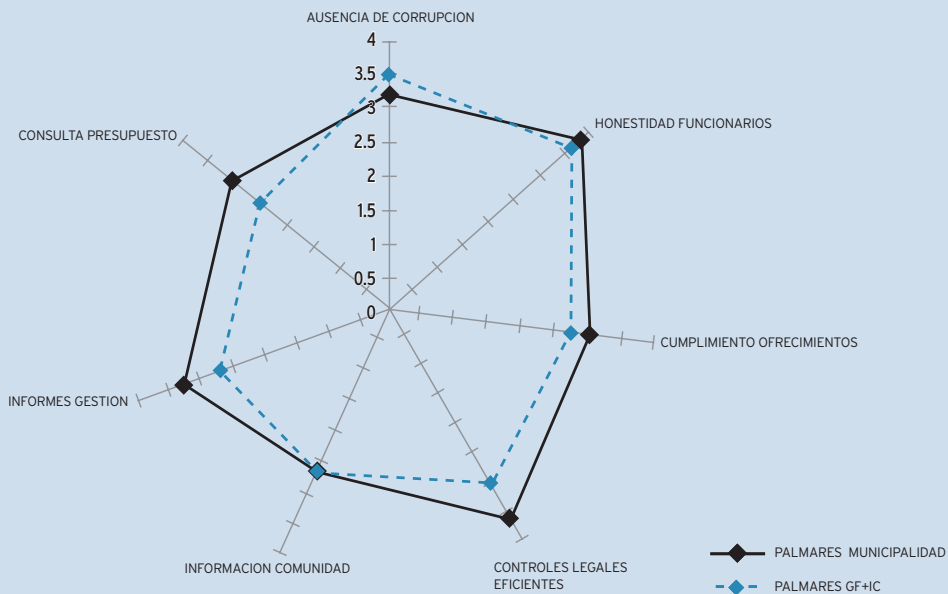


GRAFICO 8.10

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Palmares



Nota: En el cantón de Carrillo, Guanacaste, la pregunta sobre “consulta a los ciudadanos sobre la distribución del presupuesto municipal” no fue incluida en el cuestionario.

N = 141 personas.

Municipalidad = percepción de las autoridades y funcionarios municipales participantes en los juicios grupales ponderados

GF + IC = percepción de líderes sociales y políticos participantes en los grupos focales y en las entrevistas en profundidad.

(gráfico 8.4) y Palmares (gráfico 8.10), los líderes comunales y los funcionarios municipales coinciden en valorar positivamente la actuación del municipio en 7 asuntos relacionados con el ejercicio de la rendición de cuentas (recuadro 8.6). En cambio, en cantones como Puntarenas (gráfico 8.6), Talamanca (gráfico 8.5) y Carrillo (gráfico 8.9), la percepción de los líderes comunales es muy crítica de los asuntos evaluados. En Montes

de Oca, los líderes y los funcionarios coincidieron en valorar de manera crítica la labor municipal en materia de rendición de cuentas (gráfico 8.7) (Brenes y Martorell, 2000).

SC Como parte del estudio acerca de la confianza que tienen los ciudadanos en los funcionarios municipales, se indagó sobre las percepciones con respecto a la honestidad, la ética y la moral de estos

CUADRO 8.10

Percepción ciudadana sobre la honestidad en siete municipios según la encuesta de hogares de los Sitios Centinelas

(CIFRAS RELATIVAS)

| Valoración | Honestidad de los funcionarios | | | | |
|---------------|--------------------------------|-------|--------|-------|--------|
| | TD (1) | D (2) | AD (3) | A (4) | TA (5) |
| Puntarenas | 5,5 | 34 | 14,2 | 43,5 | 3 |
| Belén | 8,8 | 13,6 | 14,2 | 51,6 | 11,8 |
| Talamanca | 36,2 | 34,1 | 11,8 | 14,2 | 3,7 |
| Montes de Oca | 12,3 | 27,6 | 19,7 | 33,8 | 6,6 |
| Carrillo | 12,8 | 27,6 | 23,7 | 34,6 | 1,2 |
| Alajuelita | 20,3 | 27,2 | 19,5 | 23,7 | 9,3 |
| Palmares | 7,6 | 23,7 | 17,4 | 50,0 | 1,3 |
| Totales | 13,8 | 26,8 | 16,8 | 36,8 | 5,2 |
| N | 303 | 588 | 369 | 807 | 123 |

Los valores se presentan en una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración y corresponde a “totalmente en desacuerdo” (TD); 3 es la valoración intermedia y corresponde a “ni de acuerdo ni en desacuerdo” (AD) y 5 es la máxima, que equivale a “totalmente de acuerdo” (TA).

N = 2.190; media aritmética: 2,94 (escala ascendente rango de 1 a 5); desviación estándar \pm 1,19. Los porcentajes excluyen las respuestas “no sabe/no responde”.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000

RECUADRO 8.7

La importancia de indagar con mayor profundidad las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales

En las seis sesiones de grupos focales geográficos realizadas en forma paralela al ejercicio de Sitios Centinela no se logró captar las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales identificadas mediante este último método. En efecto, a la pregunta: “¿Creen que los intereses ciudadanos están realmente defendidos por las personas que conforman las municipalidades?” las respuestas fueron, en todos los casos, negativas. Se formularon dos conclusiones. La primera es que “la defensa de los intereses de las comunidades no es real,

predominan los intereses de los económicamente poderosos y las industrias”. Así opinaron los participantes en los grupos de San José-Cartago, Puntarenas y Limón. La segunda conclusión fue que las municipalidades están dirigidas por grupos de poder cerrados “cuyo único interés es servir sus propios fines”. Así opinaron los grupos de Alajuela-Heredia, Pérez Zeledón, San Carlos y Limón (UNIMER R.I., 1999). Por ello, en una evaluación como la de la Auditoría es conveniente aplicar diversos métodos, con el fin de obtener más elementos de juicio sobre un tema.

Percepción de los líderes comunales entrevistados y los participantes en los grupos focales de los Sitios Centinela acerca del ejercicio de la función pública en un marco ético y de responsabilidad por los funcionarios municipales, en 7 cantones
(CIFRAS RELATIVAS)

Función pública en un marco ético y de responsabilidad

| Valoración | TD (1) | D (2) | AD (3) | A (4) | TA (5) |
|---------------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Puntarenas | 30,4 | 17,4 | 4,8 | 13,0 | 4,3 |
| Belén | 0 | 0 | 12,9 | 64,5 | 22,6 |
| Talamanca | 50,0 | 8,3 | 16,7 | 16,7 | 8,3 |
| Montes de Oca | 25,0 | 6,3 | 43,8 | 18,8 | 6,3 |
| Carrillo | 45,5 | 0 | 18,2 | 9,1 | 27,3 |
| Alajuelita | 9,5 | 0 | 19,0 | 23,8 | 38,1 |
| Palmares | 11,5 | 3,8 | 26,9 | 30,8 | 15,4 |
| Totales | 19,3 | 5,0 | 24,3 | 30,0 | 17,9 |
| N | 27 | 7 | 34 | 42 | 25 |

Los valores se presentan en una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración y corresponde a "totalmente en desacuerdo" (TD); 3 es la valoración intermedia y corresponde a "ni de acuerdo ni en desacuerdo" (AD) y 5 es la máxima, que equivale a "totalmente de acuerdo" (TA).

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

funcionarios. La valoración ciudadana se encuentra dividida entre los que opinan favorablemente (45%) y los que tienen una actitud desfavorable hacia los funcionarios (40,8%). Existen importantes diferencias locales: en el cantón de Talamanca, por ejemplo, el 70,3% no cree en la honestidad de los funcionarios, ni que ellos desarrollen su función dentro de un marco ético y de responsabilidad; en contraste, solo el 22,4% de los habitantes de Belén creen lo mismo (Brenes y Martorell, 2000).

01 La Defensoría de los Habitantes recibió 670 denuncias contra las municipalidades entre mayo de 1996 y abril de 1997, el 24% de los 2.854 expedientes abiertos en ese período. Esta cifra corresponde, además, a la cuarta parte de las consultas recibidas en materia de municipalidades, pero que no llegaron a ser admitidas por la Defensoría como denuncias (León, 1999). Además, durante el mismo período la Defensoría abrió 28 investigaciones de oficio en diversas municipalidades, relacionadas con el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, cobro de cuotas del INVU por parte de la Municipalidad de San José y problemas por botaderos de basura en el cantón de Jiménez, entre otras.

De acuerdo con el registro de expedientes, sólo un 3% de los expedientes cerrados tuvo una resolución favorable a la municipalidad, por lo que

la tendencia es que los cierres favorezcan al denunciante total o parcialmente; así sucedió en el 83% de los casos (308 de los 375 expedientes cerrados). Ello no significa que las municipalidades acaten las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes.

El 64% de los casos son quejas directamente contra la municipalidad, en tanto que el 21% corresponde a problemas entre el denunciante y un

CUADRO 8.12

**Defensoría de los Habitantes:
temas generales de las quejas contra las
municipalidades, mayo 1996-abril 1997**

| Temas | Número de casos |
|------------------------------------|-----------------|
| Aguas | 27 |
| Construcciones | 25 |
| Cobros y manejo de fondos públicos | 12 |
| Contaminación | 13 |
| Protección de playas y ríos | 8 |
| Procedimientos cuestionados | 6 |
| Otros | 4 |
| Total | 95 |

FUENTE: LEÓN, 1999, CON BASE EN UNA MUESTRA DE 95 EXPEDIENTES (14,2% DEL TOTAL DE 670 DENUNCIAS CONTRA LAS MUNICIPALIDADES).

vecino, en los que la municipalidad no ejerce las medidas esperadas. Un 7,3% tiene que ver con conflictos con empresas constructoras (áreas comunes, permisos, etc.) y también un 7,3% son denuncias en las que además de acusar directamente a la municipalidad se acusa a otra institución pública. Predominan las denuncias por manejo de agua, permisos de construcción, cobros por servicios públicos y manejo de recursos.

En la mayoría de los expedientes de la muestra estudiada, las autoridades municipales aluden a que el tema de la denuncia no es de su competencia. Es frecuente que la municipalidad emita un informe detallado de la situación del caso denunciado, en el cual no especifica su responsabilidad, acción actual o futura, ni su competencia o papel al respecto.

¿Está la administración municipal abierta a la participación de la ciudadanía?

01 Los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación municipal son los cabildos abiertos, el referéndum, las comisiones mixtas, las audiencias públicas y el plebiscito. De

ellas sólo tienen una aplicación real la formación de comisiones mixtas comunidad-municipalidad y la realización de audiencias públicas (Proyecto Estado de la Nación, 1999; véase también el cuadro 8.9).

01 El 92,9% de las personas no asiste a las sesiones municipales y el 90,1% no participa en actividades promovidas por la municipalidad. La baja participación fue detectada también, con valores similares, por el estudio, ya citado, de FLACSO (FLACSO, 1999).

SC De acuerdo con los Sitios Centinela, 1 de cada 4 personas residentes en el cantón de Belén participa en las actividades de esa municipalidad, mientras que, con excepción de Alajuelita, en ningún otro cantón esa participación supera el 7% de las personas.

SC Pese a la baja participación en las actividades de la municipalidad, 34 de los 53 líderes comunales consultados en siete cantones (64,2%) manifestaron que la administración municipal actual está abierta a la participación ciudadana en la atención

GRAFICO 8.11

Tipos de respuesta de las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes

MAYO 1996-ABRIL 1997



FUENTE: LEÓN, 1999, CON BASE EN UNA MUESTRA DEL 14,2% DE LAS DENUNCIAS CONTRA MUNICIPALIDADES PRESENTADAS DURANTE EL PERÍODO EN ESTUDIO.

Participación ciudadana en las sesiones municipales y otras actividades promovidas por la municipalidad en siete municipios, por cantón
(CIFRAS RELATIVAS)

| Cantón | Asistencia ciudadana a las sesiones municipales ^{a/} | | Participación en actividades promovidas por la municipalidad ^{b/} | |
|---------------|---------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------|------|
| | Sí | No | Sí | No |
| Puntarenas | 4,4 | 95,6 | 6,6 | 93,4 |
| Belén | 9,2 | 90,8 | 26,4 | 73,6 |
| Talamanca | 8,5 | 91,5 | 5,5 | 94,5 |
| Montes de Oca | 7,5 | 92,5 | 6,4 | 93,6 |
| Carrillo | 5,2 | 94,8 | 5,2 | 94,8 |
| Alajuelita | 8,1 | 91,1 | 12,1 | 87,9 |
| Palmares | 8,0 | 92,0 | 4,3 | 95,7 |
| Totales | 7,1 | 92,9 | 9,9 | 90,1 |

a/ N= 3.233.

b/ N = 3273. N excluye las respuestas "no sabe / no responde".

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

de los problemas de la comunidad. El 69,2% de estos líderes ha participado en alguna reunión o sesión en la municipalidad en los últimos 12 meses, pero solo el 39,6% señaló haber asistido a otra actividad convocada por el municipio. En el cantón de Belén la totalidad de los líderes reconoció la apertura municipal a la participación ciudadana.

PE El Código Municipal creó los Concejos de Distrito como un mecanismo de participación directa en la gestión pública local. A finales de 1999, esta experiencia se limitaba a pocos cantones, como Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela. En ellos se procuró desarrollar un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos (unidades territoriales de menor escala), con fondos y apoyo técnico logístico de la cooperación internacional. La legislación municipal actual le concede un especial protagonismo a estos órganos, ya que los faculta para proponer proyectos de desarrollo e inversión local ante los Concejos Municipales.

¿Promueve la administración municipal la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades?

En este apartado se analiza si el gobierno municipal, además de tener una actitud receptiva a la participación de las y los ciudadanos, promueve la

constitución o el funcionamiento de organizaciones comunales independientes. Los dos factores estudiados por la Auditoría ciudadana fueron:

- La promoción de la libre participación en asuntos públicos.
- La promoción de la participación voluntaria en asuntos públicos.

SC El 52,9% de los 138 líderes comunales y funcionarios municipales consultados en 7 municipalidades del país respondió que la municipalidad no organiza a las y los ciudadanos para que participen en los asuntos de públicos de su comunidad. Con excepción de Belén y Alajuelita, donde el 46,6% y 47,6% de los consultados sí creen que la municipalidad ayuda a organizar, en los demás cantones estudiados menos del 40% lo cree así (Palmares es un caso intermedio). La peor calificación la recibe la municipalidad de Talamanca, pues el 92,2% de los líderes y funcionarios no cree que la municipalidad organice a la población. Cuando se pregunta a los líderes comunales sobre esta materia -sin considerar a los funcionarios (N= 53)-, Belén obtiene la mejor calificación: 5 de los 9 líderes consultados creen que la municipalidad sí promueve espacios y formas de organización ciudadana. En todos los demás casos, esta percepción es minoritaria (Brenes y Martorell, 2000).

CUADRO 8.14

Costa Rica: percepción ciudadana sobre la promoción de la participación en la municipalidad
(CIFRAS RELATIVAS)

| Preguntas acerca de la municipalidad | Sí | No | NS/NR | Preguntas acerca de los ciudadanos | Sí | No | NS/NR |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|--------------|
| La municipalidad organiza a las y los ciudadanos para que participen en su comunidad | 27,4 | 68,6 | 4,0 | ¿Usted participa en actividades promovidas por su municipalidad? | 19,8 | 79,5 | 0,7 |
| La municipalidad le consulta a su comunidad sobre decisiones importantes | 19,8 | 75,1 | 5,1 | ¿Ha propuesto usted a la municipalidad soluciones a los problemas de su comunidad? | 29,6 | 69,7 | 0,7 |

N= 1.618

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

CUADRO 8.15

Costa Rica: instancias de participación local de los ciudadanos promovidas por el Gobierno Central y las municipalidades

| Asunto | Tipo de programa | | | |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| | SILOS | Concejos Distritales | Sistemas locales de protección de derechos de la niñez y la adolescencia | Oficinas municipales de la mujer |
| Participación de la municipalidad y la comunidad en la toma de decisiones. | Sí en los enunciados, casi no en la práctica | Sí | Sí | Sí |
| Control sobre los recursos | No | Sí | No | No |
| Fiscalización de las acciones públicas locales | No | Sí | Sí | Sí |

FUENTE: RIVERA, 1999.

EN Según la encuesta nacional, el 27,4% de las personas considera que la municipalidad sí organiza a los ciudadanos para que participen en los asuntos de su comunidad. Un 19,8% dice que la municipalidad le consulta a la comunidad las decisiones importantes. En cuanto a los ciudadanos, el 79,5% no participa cuando se le invita a hacerlo y tampoco participa proponiendo a las municipalidades soluciones a los problemas comunales (69,7%).

OI En los últimos años, las instituciones del Gobierno Central han promovido la participación ciudadana en la gestión local por medio de diversos programas, tales como el Triángulo de Solidaridad, los SILOS en materia de salud, los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, las juntas locales del PANI, las oficinas municipales de la mujer coordinadas por el INAMU, los COVIRENAS en materia ambiental y la Red de Cantones Saludables patrocinada por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La extensión de estos programas en el territorio nacional es muy diversa y se carece de estudios que evalúen sistemáticamente su implantación efectiva (Rivera, 1999). Tienen en común que la iniciativa, tanto en su diseño como en su ejecución, proviene de las instituciones del Gobierno Central.

Una nota final: ¿por qué Belén es una buena práctica de gobierno municipal?

SC En el ejercicio de Sitios Centinela en 7 municipalidades del país se aplicó un “termómetro de la calidad de la democracia”. En la encuesta de hogares, en las entrevistas y los grupos focales con líderes de la comunidad, así como en los juicios

grupales ponderados con las autoridades municipales (véase ficha técnica), se pidió a las personas evaluar a la municipalidad en diversos asuntos. Para ello se empleó una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración, 3 la intermedia y 5 la máxima. La municipalidad del cantón de Belén fue sistemáticamente la mejor evaluada tanto por las y los ciudadanos, como por los líderes comunales y las propias autoridades municipales (cuadro 8.17).

En efecto, con excepción del tema de la información a la ciudadanía sobre el uso de los recursos, en el que la municipalidad de Belén quedó, por escaso margen, de segunda, en todos los demás asuntos esta municipalidad fue la mejor evaluada (véase columna “Posición de Belén” en el cuadro 8.17), muy por encima del promedio de los 7 municipios (véase columna “Superioridad sobre promedio”, cuadro 8.17). Nótese cómo en 9 de los 14 asuntos presentados en el cuadro resumen, la proporción de respuestas favorables a la municipalidad de Belén es cerca del doble o más que el promedio general (1,9 o más). Por otra parte, cuando se resta las opiniones negativas las opiniones favorables, el resultado neto es casi siempre positivo y por amplio margen (columna “Diferencial positivo”). Es decir, al comparar las valoraciones entre las personas del cantón, las opiniones favorables exceden ampliamente las desfavorables. Sin embargo, aunque la municipalidad de Belén ocupó el mejor lugar en los temas de “información a la comunidad sobre utilización de recursos” y “consulta a ciudadanos sobre decisiones importantes”, en estos casos el diferencial es negativo. Ello quiere decir que, aunque Belén está relativamente mejor que las demás municipalidades, comparte con ellas una debilidad en ambos temas.

RECUADRO 8.8

Principales componentes de la calidad democrática de los gobiernos locales, según los funcionarios municipales en siete municipalidades

En cada uno de los siete municipios estudiados en el ejercicio de Sitios Centinela, se realizó un juicio grupal ponderado con funcionarios de la municipalidad respectiva. Esta es una técnica de evaluación cualitativa orientada a la toma de decisiones (Valadez, 1985). En cada municipio participaron entre 8 y 16 personas, entre funcionarios administrativos y autoridades municipales. La pregunta generadora de la discusión fue: “¿Qué elementos

contribuyen a promocionar la calidad de la democracia en el ámbito municipal?” Una vez seleccionados y priorizados estos componentes, mediante un procedimiento de agregación de las opiniones individuales se preguntó a los participantes sobre la situación de la municipalidad, su grado de acercamiento respecto a cada componente priorizado.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

CUADRO 8.16

Resultados consolidados de los juicios grupales ponderados realizados en 7 municipios, ordenados según valor esperado: 10 componentes que más contribuyen al desarrollo de la democracia local según los funcionarios municipales consultados y principales debilidades

| Asunto ^{a/} | Prioridad ^{b/} | Valor observado ^{c/} | Brechas de cumplimiento ^{d/} |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Controles legales eficientes que impidan actos de corrupción en la municipalidad | 55 | 30,4 | -24,6 |
| Administración transparente de los recursos | 42 | 31,5 | -10,5 |
| Participación efectiva de la comunidad | 33 | 17,5 | -15,5 |
| La municipalidad ofrece informes de su gestión a la ciudadanía | 30 | 11,9 | -18,2 |
| La municipalidad atiende las necesidades más importantes de su comunidad | 29 | 19,2 | -9,8 |
| Eficiencia y eficacia municipal | 26 | 13,9 | -12,1 |
| Consultas periódicas a las comunidades para impulsar proyectos | 25 | 24,3 | -0,7 |
| Justicia pronta, cumplida e igual para todos en el ejercicio municipal | 24 | 12,8 | -11,2 |
| Una municipalidad sujeta al escrutinio público y que rinde cuentas de sus actos | 22 | 8,6 | -13,4 |
| Atención no preferente por parte de la municipalidad a la población, basada en relaciones equitativas y transparentes | 17 | 34,0 | 17,0 |

a/ En cada municipio, las personas seleccionaron los 10 componentes más importantes para la calidad de la democracia local. Se asignó un rango de 10 al componente que más votos recibió y así en orden descendente. Se asignó un rango de 1 al componente que menos votos recibió

b/ Σ Prioridad en todos los municipios: sumatoria de las prioridades asignadas por las autoridades municipales en los 7 municipios estudiados. En cada municipio esta prioridad variaba entre 10 (la más importante) y 1 (la menos importante). Un asunto que hubiese sido escogido como el más importante en todos los municipios recibiría 70 puntos; el que hubiese sido seleccionado como menos importante en todos los municipios recibiría 7 puntos.

c/ Σ valor observado: sumatoria de los porcentajes del valor esperado que, de acuerdo con los participantes, existe o es observado en la práctica en una escala de 0 a 100.

d/ Σ brechas de cumplimiento: diferencia entre lo que se esperaba y lo observado en cada elemento. También indica los valores que deben ser ganados para cumplir con lo esperado.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

De los diez asuntos más importantes para promover la calidad de la democracia local, los funcionarios escogieron cuatro asuntos relacionados con la rendición de cuentas, a saber: 1) controles sobre la corrupción; 2) administración transparente de recursos; 4) informes de gestión a la ciudadanía y 9) municipalidad sujeta al escrutinio público. Además, seleccionaron dos asuntos relacionados con la

participación ciudadana: 3) participación efectiva de la comunidad; 7) consultas periódicas a la comunidad. Finalmente, escogieron dos temas vinculados con el trato al ciudadano: 8) justicia pronta, cumplida e igual y 10) atención no preferente. Los asuntos peor calificados fueron los relacionados con la rendición de cuentas, como se observa en la columna “ Σ diferencia”.

Valoraciones acerca de la municipalidad del cantón de Belén, en comparación con las valoraciones de los 7 municipios estudiados por medio de los Sitios Centinela

| Asunto evaluado | Posición de Belén (1 a 7) | Diferencial positivo | Superioridad sobre promedio |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Respuestas de los líderes comunitarios y funcionarios municipales | | | |
| Cumplimiento de ofrecimientos electorales por la municipalidad | 1 | 30,0 | 2,2 |
| Honestidad de los funcionarios municipales | 1 | 91,0 | 2,1 |
| Función pública en marco ético y de responsabilidad | 1 | 87,1 | 1,8 |
| Existencia de controles legales para impedir corrupción | 1 | 64,5 | 2,0 |
| Respeto de la municipalidad a derechos ciudadanos | 1 | 100,0 | 1,8 |
| Información a la comunidad sobre utilización de recursos | 2 | 38,1 | 1,9 |
| Promoción de participación ciudadana por la municipalidad | 1 | 30,0 | 1,6 |
| Honestidad de los funcionarios municipales | 1 | 41,0 | 1,5 |
| Información a la comunidad sobre utilización de recursos | 1 | -30,2 | 3,0 |
| Consulta a ciudadanos sobre decisiones importantes | 1 | -14,7 | 2,3 |
| Municipalidad atiende las necesidades más importantes de las comunidades | 1 | 31,7 | 2,1 |
| Apoyo a que municipalidad administre el presupuesto para educación | 1 | 31,8 | 1,6 |
| La municipalidad organiza a los ciudadanos para la participación en la comunidad | 1 | 6,3 | 1,9 |
| La municipalidad tiene como prioridad la seguridad ciudadana | 1 | 30,1 | 1,8 |

Posición de Belén: lugar que ocupó el cantón de Belén entre los 7 cantones estudiados por medio del ejercicio de Sitios Centinela en la afirmación bajo análisis. Para establecer el orden de cada cantón se sumó las respuestas favorables (“de acuerdo” y “muy de acuerdo”) y se procedió a ordenar los cantones en orden descendente: 1 es la mejor posición entre los cantones; 7 es la última posición.

Diferencial positivo: es el resultado neto de restar las opiniones negativas de las opiniones positivas en la afirmación bajo análisis. En las opiniones negativas se agregó las respuestas “total desacuerdo” y “desacuerdo”; en las opiniones positivas se agregó las respuestas “de acuerdo” y “muy de acuerdo”. No se consideró la respuesta “ni de acuerdo/ni en desacuerdo”. Un resultado positivo indica que la proporción de opiniones favorables es mayor que la de opiniones desfavorables.

Superioridad sobre el promedio: es la proporción que representan las opiniones positivas en el cantón de Belén en la afirmación bajo análisis, sobre el promedio de los 7 cantones estudiados por el ejercicio de Sitios Centinela, tomando el promedio como base 1. Es una medida simple de distancia del promedio. Una cifra de 2 o más indica que las opiniones positivas en Belén son 2 o más veces mayores que el promedio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BRENES Y MARTORELL, 2000.

Notas

1 Debido al hecho de que, hasta 1998, las elecciones municipales, legislativas y presidenciales eran concurrentes, las prácticas de ofrecimientos "clientelistas" y de presiones coercitivas detectadas por la Auditoría no son necesariamente referidas a las elecciones municipales. Sin embargo, la información es relevante pues, precisamente por la concurrencia de estas elecciones, las personas votaban también por las autoridades locales en el mismo acto. Es decir, los ofrecimientos y las presiones podían incidir, "de manera cruzada", sobre el voto para la municipalidad.

Vida interna en los partidos políticos

Introducción:

La calidad democrática en los partidos políticos

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la pregunta ¿cuál es la calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos en Costa Rica? Por calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos se entiende el grado en que la organización, actividades y financiamiento de los partidos políticos, o vida interna, se conducen mediante la aplicación de normas democráticas. Estas son las normas que garantizan la protección de los derechos políticos y civiles de sus afiliados, su participación en la formación de los liderazgos partidarios y en la elaboración de los programas ideológicos y de gobierno, el ejercicio de la petición y rendición de cuentas y una apertura razonable de la vida interna al escrutinio público¹.

Este capítulo desarrolla una visión “hacia adentro” de los partidos políticos (Panebianco, 1988), que rescata su función como el mecanismo clásico de participación ciudadana en la política (Sartori, 1976). Debe recordarse que, en Costa Rica, los partidos constituyen el único mecanismo legal que hoy en día tienen las y los ciudadanos para ser electos en cargos de representación política dentro del Poder Ejecutivo, el Legislativo y las municipalidades². Sin embargo, su vida interna ha sido poco estudiada y, pese a su importancia, es poco conocida por la ciudadanía. Al entreabrir la puerta al estudio de este tema, el presente capítulo aboga por recordar a las personas que, más allá del extendido escepticismo y descontento ciudadano con los partidos (véase más adelante), estos siguen siendo parte indispensable de la convivencia democrática.

Vistos los partidos políticos como organizaciones, su vida interna conforma el “hábitat” dentro del

cual las y los ciudadanos se agrupan para expresar sus ideas políticas, presentar a sus conciudadanos propuestas de gobierno y competir efectivamente por el poder³. Este hábitat está conformado por un complejo entramado de asambleas, directorios, tribunales electorales, órganos de gestión administrativa, foros de discusión, fracciones internas, jerarquías, liderazgos, instancias de planeación y ejecución de campañas electorales que, en algunos casos, moviliza cuantiosos recursos financieros y técnicos e incide sobre la deliberación y gestión de los asuntos públicos.

Un funcionamiento democrático de la vida interna de los partidos crearía estructuras y prácticas de participación que sujetan a las y los líderes partidarios, los programas ideológicos y de gobierno y los recursos que administran, al control y fiscalización de los afiliados y de los entes públicos encargados por la ley de supervisar sus actividades. Por el contrario, la ausencia de estructuras y prácticas democráticas delega la representación de miles de personas en manos de dirigencias y convierte a los partidos en entidades especialmente vulnerables a las presiones indebidas de inversionistas políticos⁴, pues en esas circunstancias los dirigentes tienen la potestad inconsulta para hablar, pactar y actuar, por sí y ante sí, en nombre de miles de personas. En consecuencia, la capacidad de los partidos políticos para representar responsable y oportunamente las aspiraciones y preferencias de la mayoría de sus afiliados depende, en una buena medida, del funcionamiento democrático de su

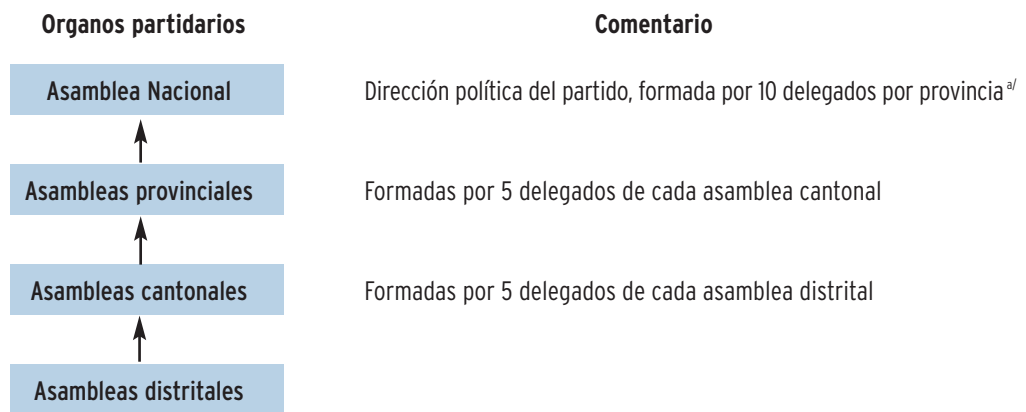
La estructura organizativa de los partidos en la legislación electoral costarricense

La Constitución Política estipula el derecho de las y los ciudadanos a agruparse en partidos políticos, cuyo compromiso es respetar el orden constitucional de la República (artículo 98). Asimismo, confiere al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la jurisdicción exclusiva en cuanto a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, lo cual incluye normas

para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos y para el financiamiento político. El artículo 60 del Código Electoral establece una estructura territorial de organización de los partidos políticos, pero garantiza la libertad de estos para crear otras instancias internas, de conformidad con sus estatutos.

CUADRO 9.1

Estructura de los partidos según el artículo 60 del Código Electoral



a/ Los partidos pueden crear otras instancias con delegados en la Asamblea Nacional, siempre que el número de delegados de ésta sea menor a los electos por las instancias territoriales.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, 1952.

El Código Electoral no estipula requisitos específicos que puedan ser interpretados como estándares para el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos. En este sentido:

- cada partido elige sus candidatos a cargos populares según lo prescriban sus propios estatutos, ratificados por la Asamblea Nacional;
- el órgano político superior del partido es el responsable de organizar y dirigir las convenciones nacionales, aunque puede delegar esta función en un tribunal de elecciones internas. Es decir, no se exige que exista una instancia con autonomía, que se encargue de la organización y supervisión de los procesos electorales internos (artículo 74).

- no se establecen derechos mínimos para los afiliados de los partidos; únicamente se señala que son afiliados quienes firmen una hoja de adhesión (artículo 69).

El inciso h) del artículo 19 indica que el TSE tiene la facultad de vigilar los procesos internos para la designación de candidatos a puestos de elección popular. En virtud de ello, el TSE ha conocido denuncias por irregularidades electorales (como se verá más adelante en este capítulo). Sin embargo, precisamente durante la edición final del presente informe, el TSE se declaró sin capacidad para supervisar los procesos electorales internos de los partidos políticos, por falta de recursos.

vida interna⁵, que constituye un contrapeso a la formación de oligarquías partidarias (Michels, 1959)⁶.

Finalmente, cabe señalar que la presente indagación sobre la democracia interna de los partidos no supone un tipo determinado de estructura y organización partidaria. Cualquiera que sea dicha organización, lo que aquí se observa es la existencia de ciertas prácticas y garantías democráticas en el funcionamiento partidario. Debe recordarse que, en Costa Rica, los partidos políticos tienen amplia libertad para organizarse, dentro de los requisitos establecidos por el Código Electoral (recuadro 9.1).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que los partidos políticos propicien y protejan la libertad de expresión y la participación de las y los afiliados en sus actividades y organismos internos. Las y los afiliados a los partidos elegirían a sus dirigentes y candidatos a cargos públicos de manera libre, competitiva, limpia y con garantías suficientes y eficaces para proteger este derecho. Asimismo, los partidos desarrollarían mecanismos para incentivar la participación de sus afiliados en la definición de los programas ideológicos y de gobierno, así como en la formación de los órganos electorales internos. Las y los afiliados contarían con medios para remover a los líderes partidarios y, como parte de las prácticas democráticas, podrían ejercer el derecho de petición de cuentas a sus líderes por diversos medios, sin que ello implicase alguna amenaza o violación a su integridad, su patrimonio o sus derechos. La organización partidaria debería contemplar órganos ante los cuales pudiera recurrir el afiliado en caso de que sus derechos fueran violados o amenazados.

En materia de financiamiento de los partidos, se esperaría que la legislación establezca controles adecuados sobre el origen y uso de ese financiamiento, en cuyo marco los organismos de fiscalización realizarían una supervisión oportuna y eficaz. Los candidatos partidarios a cargos públicos se abstendrían de recibir dinero de fuentes ilícitas y publicarían detalladamente los balances financieros de sus partidos; de tal forma la ciudadanía tendría acceso a cualquier información que requiriera sobre el financiamiento de los partidos y contaría con medios jurídicos para garantizar la protección de su derecho a la información.

Aspiraciones

Las aspiraciones de alta calidad democrática definidas por el Consejo Consultivo para el tema de partidos políticos son las siguientes:

RECUADRO 9.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 2 aspiraciones del tema de partidos políticos fueron desagregadas en 12 preguntas de investigación, para abarcar 20 indicadores.

De estos indicadores, 12 fueron evaluados por el panel de expertos, 5 son indicadores de comprobación, cuya verificación estuvo a cargo del equipo técnico de la Auditoría y 3 fueron descartados por falta de información.

- Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
- El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público.

Referencias

Como ya se señaló, el presente capítulo se centra en el estudio de la vida interna de los partidos políticos. No entra a examinar otras facetas de los partidos políticos costarricenses, como sus ideologías y el sistema de partidos políticos del cual forman parte, temas abordados por otras investigaciones (véase más adelante la sección “Métodos empleados”). Una perspectiva histórica de los partidos políticos y los sistemas de partidos en el país fue presentada brevemente en los capítulos 2 y 3.

El tema del financiamiento de los partidos y el uso y manejo de los fondos que reciben para participar en la contienda electoral, uno de los puntos más polémicos de las últimas campañas electorales, fue también tratado en la referencia sobre las reformas al sistema electoral costarricense propuestas en 1999 (capítulo 6).

Valoración general

La valoración de la calidad democrática de la vida interna en los partidos políticos costarricenses, realizada por el panel evaluador, tendió a ubicarse en una calificación intermedia. 9 de las 12 opiniones del panel fueron por consenso y, de éstas, 6 obtuvieron una calificación de cumplimiento medio o balance de logros e incumplimientos en la aspiración democrática. No se asignó ninguna calificación extrema.

De acuerdo con la evidencia reunida y la opinión de los evaluadores, en los procesos de elección de las dirigencias de los partidos políticos y

de las y los candidatos a cargos públicos no son una práctica frecuente las amenazas al patrimonio y la integridad de las personas. Sin embargo, las garantías jurídicas para elecciones internas limpias y transparentes son débiles. En primer lugar, solamente en algunos partidos, Liberación Nacional, PLN, y Unidad Social Cristiana, PUSC (en adelante, partidos mayoritarios), las elecciones para escoger al candidato presidencial se realizan por medio de convenciones abiertas al voto directo de sus afiliados, aunque no sucede lo mismo en la escogencia de candidatos a cargos públicos en otros poderes del Estado. En segundo lugar, las instancias encargadas de organizar los procesos electorales internos carecen de autonomía y de recursos técnicos y financieros para garantizar la pureza y transparencia electoral. En tercer lugar, no existe supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre los procesos electorales internos. Finalmente, se presentan irregularidades, de las cuales la más notable, pero no la única, fue el fraude en las elecciones internas de 1997 para la escogencia del candidato presidencial en uno de los partidos mayoritarios.

Los estatutos de los partidos contemplan la libre participación en la definición de su programa, la libertad de expresión de los afiliados y las sanciones a violaciones de los estatutos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos es limitado. La participación de los afiliados en los asuntos partidarios es ocasional y se limita, en lo fundamental, a los procesos de selección de las y los integrantes de las asambleas territoriales (distrital, cantonal, provincial y nacional) y a las convenciones para escoger el candidato presidencial, eventos que ocurren una vez cada cuatro años. Por otra parte, los partidos costarricenses tienen estructuras organizativas poco desarrolladas. Sus aparatos administrativos, cuando existen, cuentan con pocos recursos técnicos y carecen de información básica sobre el funcionamiento del partido; las estructuras territoriales y sectoriales se activan durante los procesos de escogencia interna de candidatos a cargos públicos y durante los procesos electorales, pero hibernan durante los períodos no electorales. Aún en estos períodos de activación, la organización se forma alrededor de los precandidatos y candidatos, no del partido.

La supervisión del financiamiento público de los partidos es responsabilidad del TSE y de la Contraloría General de la República. Se realiza en el período fiscal posterior al proceso electoral, pero los mecanismos efectivos de control son recientes. El financiamiento privado no está bajo fiscalización de una institución pública. No existe

supervisión sobre la fuente de los recursos que sostienen las estructuras partidarias, ni de las campañas electorales para los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación política.

En el ejercicio de su derecho de información, la ciudadanía tiene acceso libre y oportuno a la información sobre el financiamiento público de los partidos políticos. Además, existen entidades a las cuales las personas pueden recurrir con el fin de obligar a un partido a brindar información sobre sus estados financieros, en caso de que se negara. Sin embargo, los partidos no siempre tienen la contabilidad al día, no es posible saber si informan veraz y exhaustivamente sobre el financiamiento privado y la eficacia de las entidades encargadas de resolver un reclamo y remediar la violación al derecho a la información no garantiza un acceso oportuno a la información deseada. En síntesis, las y los ciudadanos no suelen pedir cuentas sobre los estados financieros de los partidos, ni éstos acostumbren rendirlas.

Métodos utilizados

La información sobre los asuntos internos (inscripciones, elecciones, renunciaciones de dirigentes, etc.) fue recopilada fundamentalmente por medio de la búsqueda de registros administrativos en los partidos mayoritarios (Brenes et al, 1999). También por este medio se recopilaron datos de la Contraloría General de la República sobre los montos del financiamiento estatal en los últimos diez años (Brenes et al, 1999).

La ponencia especializada titulada *El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público* fue la base para evaluar la segunda aspiración de este capítulo (Weisleder, 1999).

Como complementos, un análisis jurídico presentó la normativa actual que rige el financiamiento estatal y privado a los partidos políticos (Castillo, 1999). Este tema también se vio enriquecido por la información de una investigación temática (Muñoz, 1999).

Por medio de los ejercicios de observación experimental, se buscó conocer la percepción de las personas sobre el financiamiento de los partidos políticos (Borge, 1999).

La legislación utilizada fue esencialmente el Código Electoral (Asamblea Legislativa, 1952), el Reglamento sobre pago de gastos a los partidos políticos (Contraloría General de la República, 1997) y alguna jurisprudencia del TSE (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b y 1999). También se revisaron los estatutos de todos los partidos políticos

inscritos para verificar la inclusión de ciertas reglas democráticas; estos textos fueron tomados de la página web del TSE (www.tse.go.cr).

Varias investigaciones fueron consultadas en este capítulo: el apartado “Financiación de partidos políticos y campañas electorales en Costa Rica”, del libro *Financiación de la política en Iberoamérica* (Cerdas, 1998); los aspectos relacionados con el sistema electoral del libro *Costa Rica Contemporánea* (Masís, 1999), el *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1999) y un estudio sobre la orientación ideológica de los partidos (Coppedge, 1997).

En materia de participación de las mujeres en los partidos se consultó una tesis sobre el mismo tema (Zúñiga, 1996) y un estudio acerca de la militancia en los partidos mayoritarios (Delgadillo, 1998).

Algunos estudios de opinión utilizados para analizar el grado de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos fueron las encuestas “Evolución de la opinión pública en Costa Rica” y la de Procesos (Garita y Poltronieri, 1997; Alcántara y Guzmán, 1998; PNUD, 1998; Rodríguez et al, 1998).

El panel de expertos estuvo constituido por un académico, un abogado y una exministra de gobierno, estos dos últimos con experiencia en participación en dirigencias de partidos políticos.

Limitaciones

Una de las mayores dificultades para la realización de este capítulo fue la escasa información disponible sobre la dinámica interna de los partidos. En las oficinas administrativas de los partidos políticos, aún en los mayoritarios, se encontró archivos históricos incompletos y carencia de informes de labores. Aún cuando para algunos temas exista la información, no hay oficinas de documentación o atención al público en donde ésta se pueda obtener fácilmente. Por lo general no existe control sobre los documentos que contienen esos archivos y las anotaciones no son sistemáticas. Por ejemplo, cuando algún dirigente renuncia o fallece, se escribe a mano en el margen de la lista de la Asamblea Nacional una leyenda como “renunció” o “fallecido”. En los partidos minoritarios estos problemas son más agudos, por la falta de recursos para sostener una organización administrativa permanente. Por ello, la mayoría de las investigaciones de este capítulo debió limitarse a los partidos mayoritarios.

Otra limitación importante es la dificultad para establecer, en la práctica, quienes son las y los simpatizantes, afiliados, adherentes o militantes de

un partido político. En Costa Rica los partidos no tienen registros sistemáticos de sus miembros. Con excepción de las antiguas agrupaciones de izquierda, que exigían a sus afiliados la participación en sus actividades y estructuras, los partidos políticos costarricenses no tienen estructuras territoriales de funcionamiento permanente, en las cuales las personas ejerzan el derecho y el deber de participar en la deliberación y conducción de los asuntos internos. En las convenciones se ha exigido a las personas firmar hojas de adhesión, pero los resultados del procesamiento de esta información no estuvieron disponibles y, según fue señalado a investigadores de la Auditoría, la información no es procesada del todo. En consecuencia, en este capítulo se utilizará el término “afiliado” de manera genérica, para denotar a las personas que participan, al menos, en los procesos de escogencia de las y los candidatos a cargos públicos dentro de un partido político y que se reconocen como seguidores de ese partido.

El financiamiento político es un tema todavía poco investigado en Costa Rica, especialmente en lo que concierne el financiamiento privado, sobre el cual existe escasa información. Se trata de un asunto manejado con mucho secreto y poca transparencia en los partidos políticos. A pesar de los rumores, percepciones públicas y denuncias en los medios de comunicación colectiva, no se logró encontrar evidencia sobre el monto y los tipos de financiamiento privado. La información que se incluye es la reportada por los partidos mayoritarios en la última campaña electoral (1997-1998), la que presenta indicios de una fuerte sub-declaración.

Antecedentes: el ambivalente descontento ciudadano con los partidos

Esta investigación se realiza en momentos en que existe un extendido descontento ciudadano con los políticos y los partidos. En los últimos años, los resultados de diversas encuestas de opinión coinciden en apuntar que los partidos políticos son percibidos por las y los costarricenses como una de las principales causas de los problemas nacionales; además son señalados como una de las instituciones u organizaciones que gozan de menor confianza y aprobación pública (Garita y Poltronieri, 1997; Alcántara y Guzmán, 1998; PNUD, 1998; Rodríguez et al, 1998; UNIMER, 1999 y 2000; UNIMER R.I.-La Nación, 2001). En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, los partidos políticos fueron calificados como las instituciones que menos trabajan por el bienestar de las personas y de su comunidad (lugar 12 de 12 entidades) y obtuvieron el antepenúltimo lugar en

la calificación de las instituciones que ayudan a que los políticos rindan cuentas (lugar 15 de 17, apenas sobrepasando a dos instituciones poco conocidas para el público: la Superintendencia General de Valores, SUGIVAL, y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) (UNIMER, 1999). En el año 2000, el 44,2% de las personas mencionó a los partidos como la principal causa de los problemas que afronta Costa Rica, muy por encima de la falta de participación (25,2%) y la falta de un rumbo claro para el país (24,9%) (UMIMER R.I., 2000).

Empero, el descontento ciudadano no implica -aún- que en Costa Rica las personas hayan desahuciado a los partidos políticos. En una reciente encuesta nacional que investigó en profundidad las percepciones y actitudes de las y los costarricenses hacia el sistema político, el 89,9% de los entrevistados afirmó que los partidos políticos “son necesarios para la democracia”, el 56% les reconoció haber contribuido al desarrollo nacional y el 43,4% señaló estar dispuesto a ser miembro o a colaborar con nuevos partidos; los partidos

mayoritarios fueron ubicados en segundo lugar en la identificación de los actores que pueden liderar las transformaciones “que el país requiere” y los minoritarios, en el sétimo (UNIMER R.I. – La Nación, 2001). En las elecciones nacionales de 1998, pese a que el abstencionismo aumentó significativamente, el 70% de las y los ciudadanos votó (capítulos 3 y 6). Esta ambivalencia ciudadana en relación con los partidos políticos fue sintetizada recientemente como sigue:

“Están molestos con ellos. Les encuentran muchos defectos: creen que están lejos del pueblo, los perciben como maquinarias electorales, los acusan de permitir la corrupción y les reclaman liderazgos. Los costarricenses juzgan de una manera severa a los partidos políticos tradicionales. Pero piensan que son necesarios para el funcionamiento de la democracia y sostienen que han contribuido al desarrollo nacional” (Ramírez, 2001).

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

La conducción de los asuntos internos de los partidos por medio de reglas democráticas fue estudiada por la Auditoría por medio de 7 factores:

- Las y los dirigentes de base de los partidos gozan de libertad de expresión en las discusiones internas.
- Las y los afiliados de los partidos eligen a sus líderes y a sus candidatos y candidatas a cargos públicos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas.
- En las elecciones internas realizadas en las instancias partidarias de representación, y en las sesiones convocadas para aprobar el programa del partido, los delegados votan de manera directa y dicho programa se aprueba mediante elecciones libres y limpias.
- Las y los afiliados de los partidos tiene la capacidad de remover de sus cargos a sus líderes y a sus candidatos y candidatas a cargos públicos, mediante procedimientos democráticamente aprobados.
- Las y los afiliados de los partidos exigen la rendición de cuentas de sus líderes y candidatos y candidatas a cargos públicos, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos ni sufrir la expulsión del partido.
- Las y los afiliados tienen libre acceso a medios jurídicamente establecidos para sancionar el incumplimiento de las reglas democráticas.
- Para la selección de los líderes y candidatos o candidatas, las y los afiliados tiene voz y voto en las instancias de representación del partido encargadas de realizar dicha selección.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 9.2

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- En los estatutos de los 32 partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998, 10 (31,2%) contenían normas explícitas para proteger la libertad de expresión de sus afiliados en las actividades del partido. De éstos, 7 son partidos que funcionan a escala cantonal o provincial.
- El TSE ha resuelto que los órganos internos de los partidos políticos son los únicos que tienen potestad para vigilar los procesos de elección internos de los partidos. La intervención del TSE se justifica ante hechos, resoluciones o acuerdos concretos que violen la Constitución Política o la ley. Tampoco es procedente un recurso de amparo ante actuaciones irregulares en las elecciones internas de los partidos políticos, porque la Sala Constitucional no tiene potestad en materia electoral.
- Los órganos internos de los partidos encargados de la organización y supervisión de los procesos de escogencia de los candidatos a cargos públicos están subordinados a la Asamblea Nacional; además, cuentan con poco presupuesto, infraestructura logística y de comunicaciones y carecen de un padrón actualizado, exhaustivo y depurado de las y los afiliados.
- En las últimas 3 elecciones, los candidatos presidenciales de los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) fueron seleccionados mediante una convención abierta a todos los afiliados del partido. Antes de 1990 solamente un partido realizaba convención abierta para elegir al candidato presidencial. Los candidatos presidenciales de los partidos

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



minoritarios con representación en la Asamblea Legislativa durante el período 1991-2002 fueron electos mediante una Asamblea Nacional del partido, que incluyó a los representantes seleccionados durante las elecciones distritales, cantonales y provinciales.

- Las y los candidatas a diputados de los partidos mayoritarios se eligen por medio de la Asamblea Nacional. En el caso del principal partido minoritario (Fuerza Democrática), los candidatas a diputados se eligen en la Asamblea Provincial y son ratificados por la Asamblea Nacional.
- Los candidatas a regidores municipales de los partidos mayoritarios se eligen en una Asamblea Cantonal. Hasta las elecciones del año 2002 se elegirá por votación directa al alcalde municipal; antes lo elegía el Concejo Municipal.
- Para las elecciones nacionales de 1998, se denunció ante el TSE un fraude en las elecciones para el candidato presidencial de uno de los partidos mayoritarios. El tribunal de elecciones interno declaró que se anularon 29.611

papeletas por diferentes irregularidades comprobadas, de un total de 173.483 votos emitidos. Sin embargo el proceso no fue anulado, porque la diferencia entre los precandidatos era más del doble de las papeletas anuladas.

- Aunque la proporción de afiliados a los partidos políticos que son mujeres se estima en alrededor del 50%, la proporción de candidatas a cargos públicos ha sido históricamente baja, especialmente en los puestos de diputados y la Presidencia de la República. En los órganos internos de los partidos, las mujeres son nombradas mayoritariamente en los cargos de delegada distrital y miembro del comité político local.
- En una búsqueda de registros administrativos realizada en los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) se detectó deficiencias en la sistematización de la información histórica administrativa del partido, de tal forma que no fue posible reconstruir con detalle la conformación de la Asamblea Nacional durante los últimos 10 años, las sustituciones de miembros ni los procedimientos empleados para tal fin.

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- Según Coppedge (1997), durante el período 1948-1994 han participado más de 50 partidos políticos en las elecciones nacionales.
- Durante el período 1948-1994, siguiendo la clasificación de Coppedge, se han presentado partidos de diversas ideologías: 1 cristiano de derecha, 1 cristiano de centro-izquierda, 4 seculares de derecha, 3 seculares centro-derecha, 3 seculares centro-izquierda, 13 seculares de izquierda,

16 personalistas y otros desconocidos o de otras ideologías.

- En el período 1994-1998, las y los diputados de los partidos mayoritarios (PLN y PUSC) no creían que existiera un alto nivel de democracia interna en sus partidos, aunque existen diferencias significativas entre ambas agrupaciones.

EVALUACION DEL PANEL

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas



| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en la conducción de los asuntos de los partidos políticos mediante reglas democráticas. |
| Nivel de acuerdo | BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 3 de 5 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones internas libres en los partidos políticos. ■ Libre escogencia del programa del partido político. ■ Sanción por incumplimiento de normas democráticas en los partidos políticos. |
| Asunto peor calificado | NINGUNO |
| Asuntos sin acuerdo | NO HAY <ul style="list-style-type: none"> ■ Libertad de expresión dentro de los partidos políticos. ■ Elecciones internas limpias en los partidos políticos. |

Comentario general

No existe evidencia de que las amenazas a la integridad o el patrimonio de las y los afiliados a los partidos políticos durante los procesos de escogencia de los líderes de sus partidos sea una práctica generalizada o frecuente. No obstante, en ciertas elecciones locales existen prácticas aisladas para coaccionar la preferencia electoral de las y los electores.

Los partidos mayoritarios realizan convenciones abiertas para escoger a sus candidatos presidenciales. Las elecciones abiertas y directas de candidatos a diputados, regidores y síndicos no constituyen una práctica generalizada, ni frecuente. En años recientes uno de los partidos mayoritarios experimentó parcialmente con la selección de candidatos a diputados mediante procesos electorales abiertos.

Las garantías jurídicas para la realización de procesos limpios en la escogencia de candidatos a cargos públicos dentro de los partidos son pocas. El TSE no ejerce supervisión sobre estos procesos; los órganos de organización y supervisión internos, como los tribunales internos de elecciones, cuen-

tan con pocos recursos técnicos y financieros y su autonomía frente a la conducción política del partido no está garantizada; los registros de afiliados, cuando existen, están desactualizados.

En la década de los noventa se registró al menos un fraude en las elecciones internas para la escogencia del candidato presidencial en uno de los partidos mayoritarios. Sin embargo, el panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la evaluación. La mayoría consideró que la magnitud del fraude fue pequeña y no se conoce de fraudes en otros partidos. Para una minoría del panel este fraude representa un incumplimiento de la aspiración de elecciones limpias, pues ocurrió en un partido mayoritario, la respuesta del TSE fue ineficaz y ello abona el camino para la comisión impune de irregularidades en el futuro.

Los estatutos de los partidos en general no contemplan explícitamente la libre participación en la definición de sus programas. Sin embargo, en la práctica los partidos políticos realizan congresos en los que definen sus programas. El panel consideró que existe una escasa participación de los afiliados,

desinterés de los dirigentes por difundir el programa en sus bases y falta de eficacia para aplicarlo.

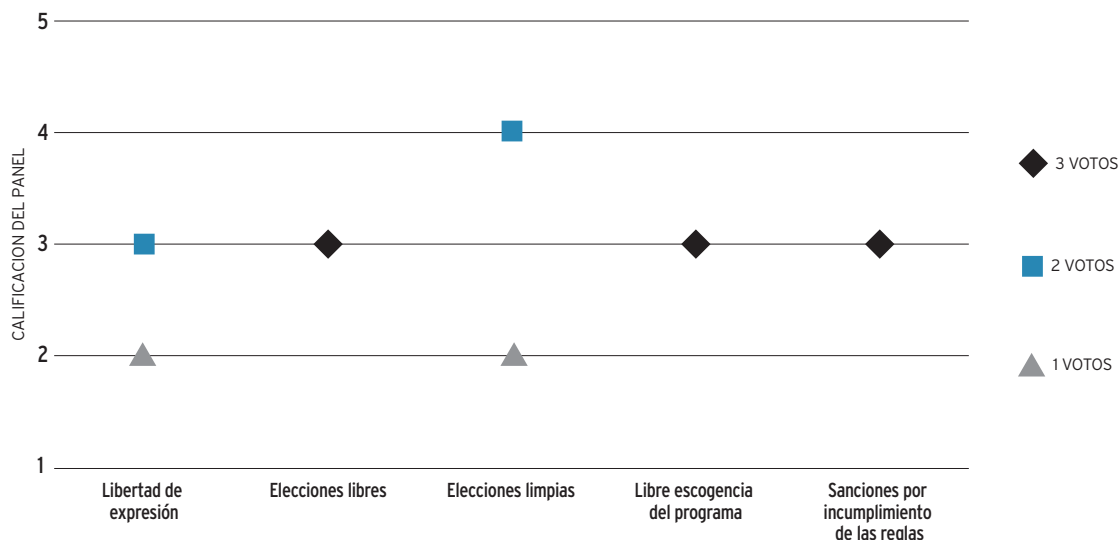
El panel discrepó sobre el ejercicio de la libertad de expresión dentro de los partidos. Una mayoría consideró que hay un balance de logros e incumplimientos; existe normativa que garantiza la libertad de expresión y está regulada por los estatutos internos del partido. El principal problema no es la falta de garantías, sino el escaso interés de los miembros por ejercitar esta libertad. Una minoría del panel estimó que se incumple en general con la libertad de expresión en los partidos. La forma de aplicar el reglamento en las sesiones de los órganos internos, las prácticas “clientelistas” y el poder del grupo dirigente limitan la posibilidad de que los afiliados se expresen libremente.

Los afiliados tienen acceso a instancias internas para denunciar violaciones a la normativa partidaria y aplicar las sanciones respectivas, pero estas instancias son débiles. La tutela de los derechos de las y los afiliados ha sido ejercida por la Sala Constitucional debido a la renuencia del TSE a intervenir en la vida interna de los partidos políticos.

a/ Calificaciones discrepantes refuerzan la tendencia promedio.

GRAFICO 9.1

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 9.5

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Elecciones internas periódicas en los partidos políticos. |
| X | Capacidad de remover a los líderes y candidatos partidarios. |
| ⓘ | Procedimiento democrático para remover a los líderes y candidatos partidarios. |

Número de indicadores de comprobación **3**
 Número de indicadores cumplidos **1**

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 9.6

Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

INDICADORES DESCARTADOS

| Indicador | Motivo |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|
| Elecciones internas competidas en los partidos políticos | No hay información |
| Limpia escogencia del programa del partido político | No hay información |
| Exigencia de rendición de cuentas en los partidos políticos | No hay información |

Información de base

¿Tienen las y los afiliados de los partidos políticos libertad de expresión en las discusiones internas?

RA Los estatutos de 21 los 32 partidos políticos⁷ inscritos para la campaña electoral de 1997-1998 no contenían ninguna norma explícita para proteger la libertad de expresión de sus afiliados en las actividades del partido (cuadro 9.7). En sólo 10 partidos (31,2%) se les confería voz y voto a los afiliados en las reuniones de partido o se les permitía hacer sugerencias, interponer mociones o simplemente expresar sus opiniones sobre la dinámica de la organización. De estos 10 partidos, 7 funcionan a escala cantonal o provincial.

La estructura territorial de los partidos (recuadro 9.1) define en cierta forma las posibilidades que tienen los afiliados de expresar sus pensamientos en cada uno de sus órganos, dependiendo de si se trata de instancias de participación libre o no. Las principales instancias de decisión de los partidos son constituidas por medio de procesos de elección escalonados (asamblea distrital, cantonal, provincial y nacional). En los primeros niveles la participación es abierta, en el sentido de que cualquier afiliado puede postular su nombre y también puede asistir a votar (véase apartado siguiente), pero en los siguientes niveles sólo pueden participar los que resultan electos. Por ejemplo, en las asambleas nacionales de los partidos participan 10 delegados de cada provincia.

Cabe mencionar, por último, que la revisión de los estatutos de los 31 partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998, realizada con el propósito de identificar normas que protegen el ejercicio de cinco garantías democráticas (libertad de expresión, participación de afiliados en la aprobación del programa, posibilidad de remover a los líderes, presentación de informes y sanciones por violación de estatutos) arrojó el siguiente resultado (cuadro 9.7): en 14 partidos (43,7%) el estatuto no contenía referencia alguna a las garantías examinadas y en 6 (18,7%) únicamente se incluía una norma. Solo en 6 partidos los estatutos contenían normas que protegen las cinco garantías examinadas.

IT Una precondition para ejercer la libertad de expresión dentro de los partidos políticos es el interés de las personas en participar en las actividades partidarias. En 1998, los resultados para Costa Rica del *Latinobarómetro* del PNUD, en la pregunta ¿cómo se siente respecto de los partidos políticos? fue el siguiente: un 8,2% respondió que muy próximo, un 8% bastante próximo, un 40,5% se

manifestó simplemente como simpatizante y el 46,2% indicó que no está próximo a ningún partido (*Latinobarómetro*, citado en Muñoz, 1999).

OI La opinión generalizada de los diputados⁸ del período 1994-1998, es que la participación popular en los partidos políticos se limita a las elecciones (el 70% opina de esta forma). Una minoría (20%) señala que existe una participación activa y constante de los afiliados (Alcántara y Guzmán, 1998).

RA En la revisión de estatutos partidarios se encontró dos casos que limitan la libertad de expresión de los afiliados fuera de la organización. Se trata de normas que establecen límites poco definidos al ejercicio de esta libertad. Aunque este asunto no estaba bajo evaluación de la Auditoría, se consigna por su potencial conflicto con el ejercicio de un derecho fundamental de las personas. El artículo 16 del estatuto del Partido Liberación Nacional establece que:

“Es prohibido a los liberacionistas hacer comentarios que vayan contra el buen nombre y prestigio de los compañeros o del propio Partido. Como regla de conducta se establece la obligación para todos sus miembros, de fortalecer la unión interna de la organización partidaria y de ventilar los desacuerdos y confrontaciones mediante el diálogo entre las partes involucradas...”

También el artículo 7, inciso g), del Partido Alajuelita Nueva señala que es una obligación de los miembros: “Expresar las críticas que considere necesarias, para promover la autocrítica como práctica de superación de los problemas internos que surjan, pero teniendo como regla que la crítica debe hacerse dentro y no fuera del organismo del partido.”

RECUADRO 9.3

Valoración del panel

En el aspecto de la libertad de expresión dentro de los partidos, los evaluadores no lograron llegar a un consenso. Para dos de ellos hay un balance de logros e incumplimientos. En los últimos años, los partidos políticos en Costa Rica se han abierto, en distinto grado, a la participación de los militantes en la toma de decisiones, pero no puede negarse que en todos ellos existen mecanismos y grupos de dirigencia que impiden el ejercicio de la libertad de expresión dentro de los partidos. Para otro evaluador hay un incumplimiento general de la aspiración, pues los partidos son máquinas electorales y, fuera de este período, las y los afiliados no tienen instancias permanentes donde puedan deliberar sobre la conducción del partido, en el ámbito nacional o local. Por ello, no se cumple con el ejercicio de democracia interna.

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

IT INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

OI OTRAS INVESTIGACIONES

Aspiraciones de alta calidad democrática incluídas en los estatutos de los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998

| Partido ^{a/} | Escala | Libertad interna de expresión ^{b/} | Participación de afiliados en aprobación del programa ^{c/} | Posibilidad de remover a los líderes ^{d/} | Presentación de informes periódicos de actividades ^{e/} | Sanciones por violaciones al estatuto ^{f/} |
|------------------------------------|------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Acción Democrática Alajuelense | Provincial | No | No | No | No | No |
| Acción Laborista Agrícola | Provincial | No | Sí | No | No | No |
| Agrario Nacional | Provincial | Sí | Sí | No | No | No |
| Alajuelita Nueva | Cantonal | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Alianza Nacional Cristiana | Nacional | No | No | No | No | No |
| Auténtico Limonense | Provincial | No | No | No | No | No |
| Coalición Cambio 2000 | Nacional | No | No | No | No | No |
| Cambio YA | Provincial | No | Sí | No | No | No |
| Convergencia Nacional | Provincial | Sí | Sí | Sí | No | Sí |
| Curridabat Siglo XXI | Cantonal | No | No | No | No | No |
| Del Sol | Cantonal | Sí | No | No | No | No |
| Demócrata | Nacional | No | Sí | Sí | No | No |
| Garabito Ecológico | Cantonal | No | No | No | No | No |
| Fuerza Agraria de los Cartagineses | Provincial | No | No | No | No | No |
| Fuerza Democrática | Nacional | Sí | No | Sí | No | Sí |
| Guanacaste Independiente | Provincial | Sí | Sí | No | No | No |
| Liberación Nacional | Nacional | No | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Movimiento Libertario | Nacional | No | No | No | No | Sí |
| Nacional Independiente | Nacional | No | No | No | No | No |
| Nuevo Partido Democrático | Nacional | No | No | No | No | No |
| Pueblo Unido | Nacional | No | No | No | No | No |
| Humanista de Heredia | Provincial | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Humanista de Montes de Oca | Cantonal | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Independiente | Nacional | No | No | No | No | No |
| Independiente Belemita | Cantonal | No | No | No | No | No |
| Integración Nacional | Nacional | No | No | No | No | No |
| Renovación Costarricense | Nacional | No | Sí | No | No | No |
| Rescate Nacional | Nacional | Sí | No | No | No | Sí |
| Unidad Social Cristiana | Nacional | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Unión Agrícola Cartaginés | Provincial | No | No | No | No | No |
| Unión General | Nacional | No | No | No | No | No |
| Yunta Progresista Escazuqueña | Cantonal | No | No | Sí | Sí | Sí |
| Total de menciones | 32 | 10 | 12 | 9 | 6 | 10 |
| Porcentaje de menciones | | 31,2 | 37,5 | 29,0 | 18,7 | 31,2 |

a/ El Partido Acción Golfiteña fue inscrito en este proceso electoral pero su estatuto no se localizó en la página *web* del TSE.

b/ Se refiere a la existencia de artículos dentro de los estatutos que regulen el uso de la palabra en las actividades del partido o establezcan una garantía explícita para la libre expresión de los afiliados.

c/ El estatuto contempla mecanismos específicos que posibiliten la participación de todos los afiliados al partido en la elaboración o modificación del programa de trabajo.

d/ Hay procedimientos legales determinados para remover a los dirigentes de sus cargos cuando hayan cometido faltas a los estatutos.

e/ Se contempla la presentación de informes de actividades periódicos por parte de los dirigentes, además del informe financiero que es exigido por el TSE.

f/ Existe un órgano o un procedimiento establecido para sancionar a los afiliados que incumplan los estatutos.

FUENTE: TEXTOS DE LOS ESTATUTOS, TOMADOS DE LA PÁGINA *WEB* DEL TSE (WWW.TSE.GO.CR).

¿Eligen las y los afiliados de los partidos a sus líderes y candidatos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas?

L Para la inscripción de los partidos políticos, el Código Electoral exige que estos presenten en sus estatutos constitutivos la manera en que se elegirá a los dirigentes respectivos. Por ello, en todos los casos, los estatutos de los partidos contienen regulaciones sobre la elección periódica de los líderes y candidatos a cargos públicos. Sin embargo, el Código no establece como requisito el que la selección de líderes y candidatos se realice mediante procesos electorales democráticos, sino que el artículo 60 estipula un proceso escalonado de designación en distintos niveles, distrital, cantonal y provincial (Asamblea Legislativa, 1952). Sobre la importancia de las asambleas de distrito, primer nivel de la organización, la Sala Constitucional ha reconocido que:

“...constituye además el sustento, el primer peldaño, en la pirámide organizativa de los partidos políticos. Sobre lo resuelto por los miembros del partido en las asambleas de distrito se constituye el resto del andamiaje estructural, en forma directa, y se designan los delegados de distrito a la asamblea cantonal. Así escalonadamente se va articulando la organización de estructura del partido”. (Sala Constitucional, voto 781-92, citado en Muñoz, 1999).

Estos órganos colegiados tienen una doble función: participan en el proceso de selección de delegados, en diversos grados, hasta las asambleas nacionales que designan a los candidatos a diputados; también escogen directamente a los candidatos a puestos de concejos municipales (Muñoz, 1999).

IT Jurisprudencia de la Sala Constitucional dispone que la elección de líderes y candidatos a cargos públicos se regulará con “garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género” (Sala Constitucional, voto 781-92, citado en Muñoz, 1999). Esta resolución ha creado la posibilidad de exigir el cumplimiento de estándares democráticos en los procesos electorales internos. Sin embargo, hasta la fecha la Asamblea Legislativa no ha realizado los cambios correspondientes en el Código Electoral que establezcan, con claridad, las normas y procedimientos para el ejercicio y la tutela de las garantías

democráticas en dichas actividades. En consecuencia, el TSE no tiene como una potestad específica velar por que se cumpla con estas garantías.

PE Un partido político puede organizarse tomando en cuenta, además de las instancias territoriales contempladas en el Código Electoral, criterios de representación sectorial. En la actualidad, los partidos mayoritarios han garantizado espacios para diversos sectores de la sociedad civil (juventud, mujeres, profesionales, cooperativas, etc.) mediante normas previstas en sus estatutos (Muñoz, 1999). En estos partidos, los dirigentes de los sectores se nombran generalmente por medio de convenciones abiertas con la participación exclusiva de los miembros del sector; por ejemplo, los jóvenes nombran al presidente de la Juventud Liberacionista.

RA De conformidad con el Código Electoral y los estatutos partidarios, la Asamblea Nacional es nominalmente el órgano de más relevancia en el partido, pues en ella se elige a los candidatos a diputados, a los miembros de las instancias más importantes del partido, como el tribunal de ética y disciplina y el tribunal de elecciones internas y, en los partidos sin convención nacional, se elige a los candidatos presidenciales en esta asamblea. Por su parte, las asambleas cantonales eligen a los candidatos a regidores. No obstante, en la práctica los partidos han creado instancias de dirección política ejecutiva (denominados directorios políticos o comisiones políticas) que son los órganos a cargo de la conducción del partido. Mientras que una Asamblea Nacional se reúne esporádicamente, el órgano de dirección política funciona con base en reuniones periódicas. En esta materia existen notables variantes entre los partidos, al amparo de la libertad que el Código Electoral les concede para organizar y conducir sus asuntos internos. Para las elecciones de 1998, el PUSC mezcló un proceso de convención abierta con la elección por parte de la Asamblea Nacional, para escoger a las y los candidatos a diputados. El partido Fuerza Democrática eligió en sus asambleas provinciales a las y los candidatos a diputado, quienes fueron ratificados por la Asamblea Nacional.

RA Con el fin de ilustrar las diferencias entre los partidos políticos en cuanto a la selección de sus candidatos a cargos populares, se estudió las tres agrupaciones que, en el período 1978-1998, tuvieron mayor caudal electoral. Dos de ellos (Coalición Pueblo Unido y Fuerza Democrática) están relacionados, pues Fuerza Democrática surgió en

| | |
|-----------|------------------------------|
| L | LEGISLACIÓN RELACIONADA |
| IT | INVESTIGACIÓN TEMÁTICA |
| PE | PONENCIA ESPECIALIZADA |
| RA | REGISTROS ADMINISTRATIVOS |

la década de 1990 a partir de un sector que antiguamente componía Pueblo Unido. Sin embargo, los dos partidos se inscribieron por separado en el proceso electoral de 1997-1998.

De los partidos presentados en el cuadro 9.7, dos incluyen en su estatuto la participación directa de las personas, a través de un proceso de convención directa, para la escogencia del candidato a presidente. Con vistas al proceso electoral de 1997-1998, el PUSC experimentó con un sistema mixto para la elección de candidatos a diputados, y en el PLN no se cumplió con el mandato aprobado en el plebiscito interno de 1993, para la escogencia de candidatos a diputados mediante convención abierta (cuadro 9.7). Por otra parte, aunque no se incluye en el cuadro, la designación del candidato presidencial y de los diputados por la Asamblea Nacional mediante procesos cerrados -sin elecciones abiertas en las que participan sus afiliados- es la regla en los partidos minoritarios.

RA Los candidatos partidarios a cargos públicos se eligen cada cuatro años. Cada partido establece una fecha dentro de los plazos estipulados por el Código Electoral. En el PLN, las elecciones para las asambleas distritales, movimientos y sectores se realizan el segundo domingo de marzo, dos años después de la escogencia del Presidente de la República. Dependiendo del tiempo que tome revisar las papeletas de las distritales, se establece la fecha para las elecciones de las asambleas cantonales, las provinciales y la Asamblea Nacional. Todas estas elecciones deben estar finalizadas en antes del primer domingo de junio del año anterior a las elecciones nacionales. La fecha de las elecciones para la Asamblea Cantonal varía según la organización de cada cantón (puede haber 81 fechas diferentes). La fecha de las elecciones para la Asamblea Provincial también es diferente por provincia, aunque se procura que las siete sean en una misma semana. Las elecciones directas para la escogencia de candidato a Presidente de la República, diputados, regidores y alcaldes se realizan el primer domingo del año anterior a las elecciones nacionales (Ramírez, 1999).

En el PUSC, los nombramientos de quienes ocupan los cargos de dirección de los diversos organismos del partido se llevan a cabo en el primer semestre del año inmediatamente anterior al de las elecciones nacionales. Los titulares duran en sus cargos cuatro años a partir de su nombramiento y juramentación. En caso de que se requiera sustituir a algún delegado a las asambleas cantonales, provinciales o nacional, el Comité Ejecutivo hace la respectiva convocatoria. Todo nombramiento se

considera automáticamente prorrogado y así se consigna en el Registro, hasta tanto no se inscriba formalmente el nombre del nuevo designado. La elección de los delegados a las asambleas distritales y cantonales debe realizarse a más tardar durante el segundo semestre del año tras anterior a las elecciones nacionales (Gutiérrez, 1999).

El partido Fuerza Democrática realiza el nombramiento de sus miembros (Asamblea Distrital, Cantonal, Provincial y Nacional) entre los veinte y los diez meses anteriores a las elecciones nacionales (Partido Fuerza Democrática, 1992).

RA De conformidad con el Código Electoral, los estatutos de todos los partidos estudiados prevén la creación de un órgano distinto a la Asamblea Nacional, pero nombrado por y subordinado a ella, encargado de realizar y fiscalizar los procesos electorales (en adelante, por comodidad, se denominará tribunales electorales internos). El TSE no tiene ingerencia en estos procesos, a menos de que se presenten irregularidades que violen la Constitución Política y que su intervención sea solicitada por un 10% de los miembros de la asamblea en la cual se presenta la denuncia (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b). Los tribunales electorales internos de los partidos mayoritarios organizan y supervisan procesos complejos (convenciones abiertas y elecciones distritales y cantonales), en los que participan miles de personas. Sin embargo, son órganos poco desarrollados: cuentan con escasos recursos financieros, personal técnico, infraestructura logística y de comunicaciones. La ausencia de registros actualizados, depurados y exhaustivos de afiliados ocasiona que estos órganos tengan limitaciones para detectar y sancionar irregularidades electorales en los lugares de votación.

RA La Auditoría detectó menciones en los medios de comunicación colectiva, sobre irregularidades en los procesos partidarios para la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular, en 1993 y 1997. No obstante, el único caso documentado de fraude electoral es el que se denunció en la convención nacional del PLN en 1997, que provocó la anulación de 29.611 votos, de un total de 176.483 emitidos durante ese proceso (16,8%). Se anulaban 4.350 papeletas en las que se omitió la firma en las papeletas de votación; 12.481 en las que faltaba la adhesión respectiva, por no haberse exigido antes de la emisión del voto o por haberse extraviado las mismas; 3.190 en las que no aparecía parte o todo el material electoral, por no haberse enviado o por extravío;

Instancias y normas para la escogencia de las y los candidatos a cargos públicos y de los integrantes de los órganos de dirección en los partidos políticos

Ciclo electoral

1998

1994

1990

1986

1982

1978

Partido Liberación Nacional

| | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Candidato a presidente | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta ^{af} |
| 2. Candidatos a diputados | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional ^{bv} |
| 3. Candidatos a regidores | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal |
| 4. Miembros de Asamblea Nacional | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial |
| 5. Miembros del Directorio Político | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional ^{cf} | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional | Estatuto y Órgano Consultivo Nacional |
| 6. Tribunal Interno de Elecciones | Órgano Consultivo Nacional | Órgano Consultivo Nacional | Órgano Consultivo Nacional | Órgano Consultivo Nacional | Órgano Consultivo Nacional | Órgano Consultivo Nacional |
| 7. Tribunal de Ética y Disciplina | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |

Partido Unidad Social Cristiana^{af}

| | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| 1. Candidato a presidente | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta | Convención abierta |
| 2. Candidatos a diputados | Designación | Designación | Delegados de Asamblea | Delegados de Asamblea | Delegados de Asamblea | Mixto: convención y delegados Asamblea |
| 3. Candidatos a regidores | Designación | Designación | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal |
| 4. Miembros de Asamblea Nacional | NA | NA | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial |
| 5. Miembros del Directorio | NA | NA | Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional ^{ef} | Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional | Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional | Estatuto y Comité Ejecutivo Nacional |
| 6. Tribunal interno de Elecciones | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |
| 7. Tribunal de Ética y Disciplina | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |

Coalición Pueblo Unido^{af}

| | | | | | | |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Candidato a presidente | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 2. Candidatos a diputados | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 3. Candidatos a regidores | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 4. Miembros de Asamblea Nacional | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| 5. Miembros del Directorio | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |



CONTINUA

Coalición Fuerza Democrática

| | | | | | | |
|-----------------------------------|----|----|----|----|---------------------|--------------------------------------------------------|
| 1. Candidato a presidente | NA | NA | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |
| 2. Candidatos a diputados | NA | NA | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Provincial, ratificados por Asamblea Nacional |
| 3. Candidatos a regidores | NA | NA | NA | NA | Asamblea Cantonal | Asamblea Cantonal |
| 4. Miembros de Asamblea Nacional | NA | NA | NA | NA | Asamblea Provincial | Asamblea Provincial |
| 5. Miembros del Directorio | NA | NA | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |
| 6. Tribunal Interno de Elecciones | NA | NA | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |
| 7. Tribunal de Ética | NA | NA | NA | NA | Asamblea Nacional | Asamblea Nacional |

Otros partidos minoritarios ^{a/ h/}

| | | | | | | |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Candidato a presidente | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 2. Candidatos a diputados | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 3. Candidatos a regidores | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 4. Miembros de Asamblea Nacional | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |
| 5. Miembros del Directorio | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación | Designación |

Convención abierta: las y los candidatos son escogidos mediante procesos electorales abiertos a la participación de, al menos, las y los afiliados del partido.

Designación: las y los candidatos son escogidos en una negociación entre dirigentes, sin la realización de una convención, o mediante una escogencia por un órgano partidario.

Asamblea Nacional: las y los candidatos son escogidos por una instancia partidaria con facultades estatutarias para hacerlo. Ésta se elige en un proceso escalonado que inicia con las asambleas distritales, que son abiertas a la participación de todos los ciudadanos y eligen a los miembros de las asambleas cantonales, y éstos a su vez los miembros de las asambleas provinciales, que finalmente eligen la Asamblea Nacional.

a/ En la convención interna del PLN para la escogencia del candidato a la Presidencia de la República hubo irregularidades electorales que fueron públicamente denunciadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones y ampliamente divulgadas en los medios de comunicación colectiva (véase más adelante).

b/ En esta escogencia de las y los candidatos a diputados del PLN, para las elecciones de 1998, no se cumplió con el mandato emanado de un plebiscito realizado durante la convención de 1993 para la escogencia del candidato presidencial, que resolvió a favor de la escogencia de candidatos en elecciones abiertas a las y los afiliados.

c/ El Órgano Consultivo Nacional elige cuatro candidatos a diputado, que ocuparán los primeros cuatro puestos en la papeleta por San José (dos serán los presidentes de la Juventud Liberacionista y el Movimiento Femenino); elige además al Directorio Político Nacional y a los miembros de los tribunales internos del Partido.

d/ En 1978 y 1982, el actual Partido Unidad Social Cristiana era una coalición de partidos; no fue sino hasta el año 1986 que participó como partido.

e/ El Comité Ejecutivo Nacional es nombrado por la Asamblea Nacional; está integrado por el Presidente y el Vicepresidente del Partido, el Secretario General, la Tesorería y un vocal.

f/ Pueblo Unido es una coalición de partidos cuyo apoyo electoral tradicional fue captado, a partir de la elección de 1994, por el Partido Fuerza Democrática. Sin embargo, fue inscrita aún en el proceso electoral de 1998.

g/ Incluye a los partidos inscritos a escala nacional. De acuerdo con Coppedge (1997), en el período 1978-1994 compitieron más de 50 partidos políticos.

h/ En todos los casos se clasificó el proceso de escogencia como "designación", pues en los partidos consultados no hay evidencia de que se hubiese hecho de otra manera.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA CONSULTA A LOS ESTATUTOS DE LOS SIGUIENTES PARTIDOS POLÍTICOS: LIBERACIÓN NACIONAL, UNIDAD SOCIAL CRISTIANA, FUERZA DEMOCRÁTICA, MOVIMIENTO LIBERTARIO Y PÁGINA WEB DEL PARTIDO INTEGRACIÓN NACIONAL.

8.344 en las que se alteró la voluntad del electorado, y 1.246 votos que ya habían sido anulados por las juntas receptoras de votos. El Tribunal de Elecciones Internas del PLN declaró:

“Habiéndose detectado en el desarrollo de la Convención, 62 casos en donde se alteró la voluntad del electorado, se acuerda remitir dichas actuaciones al Tribunal de Ética y Disciplina del Partido, para que este órgano proceda conforme corresponda” (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997b).

El TSE no intervino en el recuento de los votos, ni en las investigaciones internas del PLN. Con base en la información recibida, se limitó a declarar que la convención era válida, pese a las irregularidades detectadas, pues la diferencia entre los candidatos era más del doble de los votos anulados (Tribunal Supremo de Elecciones, 1997).

El TSE sólo aceptó parcialmente uno de los dos recursos presentados por los precandidatos del PLN. En su argumentación el Tribunal explicó que:

“La vigilancia autorizada (al TSE) por el legislador, no implica la revisión total de cuanto proceso interno realicen los partidos políticos, sino tan sólo de aquellos hechos concretos, acuerdos o resoluciones provenientes de sus órganos internos que hayan afectado o afecten derechos fundamentales de alguien, violen la Constitución Política, la ley o los propios estatutos y siempre que el reclamante, con interés legítimo, haya agotado previamente los recursos internos previstos estatutariamente por la propia agrupación política.”

L 01 En 1996 se efectuó una reforma al Código Electoral que estableció como requisito que los estatutos de los partidos incluyan una norma que garantice la participación de las mujeres en un 40%, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular (artículo 58, Código Electoral). Un estudio específico para los partidos mayoritarios demuestra que, hasta diciembre del 2000, dicha previsión no se cumple. Por una parte, la participación de las

RECUADRO 9.4

Valoración del panel

Los evaluadores calificaron dos asuntos relacionados con los procesos electorales internos de los partidos: si son procesos libres y si son limpios. Sobre la libertad en las elecciones internas, el panel coincidió en asignar una calificación intermedia. Señaló que, si bien es cierto que en algunos partidos mayoritarios se realizan convenciones abiertas y se cumple con el proceso de escogencia escalonada de los integrantes de las asambleas territoriales, aún en estos partidos, el “clientelismo” político y la falta de supervisión efectiva sobre estos procesos por parte del TSE o de una instancia partidaria autónoma no permite, en muchas ocasiones, garantizar a los afiliados escoger los candidatos de su preferencia. Además se presentan problemas en los niveles distrital y cantonal, donde la competencia no es equitativa y la supervisión es menor. De acuerdo con los evaluadores, el principio de ir elevando la escogencia de delegados desde los niveles distrital, cantonal, provincial y finalmente nacional va disminuyendo la ingerencia de las bases o los afiliados en la conducción de los asuntos internos de los partidos. Lo mismo sucede con el incumplimiento de la norma sobre la participación de las mujeres.

Con respecto a la limpieza de las elecciones internas en los partidos políticos no se logró una calificación de consenso. Todos los panelistas afirmaron que la mayoría de las elecciones internas de los partidos realizadas durante los últimos decenios han sido legítimas, pese a ciertas irregularidades y a la falta de garantías legales en esta materia. La diferencia de opiniones estuvo en la importancia que le otorgaron al fraude registrado en la convención liberacionista de 1997. Para dos evaluadores este fue un hecho aislado, que además no afectaba en forma importante el resultado final de la votación, según fue comprobado por el TSE. Para otro evaluador, este fraude es muy importante, no tanto como hecho en sí, sino porque puso en evidencia la incapacidad de respuesta del TSE y del Tribunal de Elecciones Internas para denunciar, detener y sancionar a los responsables. Ello demuestra que existe un serio riesgo de que, en el futuro, en cualquier partido político se cometan irregularidades y éstas queden impunes.

mujeres en los órganos internos del partido es menor conforme aumenta el nivel de éstos. De acuerdo con el último censo disponible del PUSC (1989), la población femenina de afiliadas era de 196.269, lo cual representaba el 50,1% del total. En el período 1987-1996, las mujeres que participaron en candidaturas dentro de las elecciones internas del partido fueron alrededor de 11.247 (44,4% del total). Según los resultados de un cuestionario aplicado a 60 mujeres dirigentes del PUSC, el mayor porcentaje (33,3%) ha participado en los comités a nivel cantonal; en segundo lugar, ocupan los puestos de delegadas distritales (30%) o cantonales (25%) (Zúñiga, 1996). En los procesos de elecciones internas de 1993, el PUSC eligió 287 delegadas distritales, 42 delegadas cantonales, 42 delegadas provinciales y 4 para la Asamblea Nacional. Para ese mismo año, el PLN eligió 722 (33,7%) delegadas distritales, 82 cantonales (20,2%) y 3 nacionales (4,2%) (Delgadillo, 1998). Por otra parte, tomando en cuenta el total de los partidos inscritos, la presencia de mujeres en puestos elegibles en las papeletas de candidatos a la Asamblea Legislativa en las elecciones de 1998 fue bastante inferior a lo dispuesto en el Código Electoral (capítulo 4).

OI Un reciente estudio aplicó una encuesta a los 51 diputados a la Asamblea Legislativa del período 1994-1998 pertenecientes a los partidos mayoritarios, a quienes se les preguntó sobre diversos temas relacionados con el funcionamiento de sus respectivos partidos. Pese a la falta de garantías legales que tutelen la aplicación de normas democráticas en la conducción de los asuntos internos, la respuesta mayoritaria de los diputados del PLN (52%) fue que el nivel de democracia interna de su partido era alto. En el caso de los diputados del PUSC, la mayoría (66%) afirmó que el nivel de democracia interna era medio (Alcántara y Guzmán, 1998).

¿Aprueban los delegados partidarios el programa de su partido mediante un proceso libre, limpio y participativo?

La Auditoría no logró reunir información sistemática sobre la libertad y limpieza en la elaboración y aprobación de los programas de los partidos políticos (plataforma ideológica y programa de gobierno), ni sobre la apertura de estos procesos a la participación de las y los afiliados o sus delegados. Tampoco se logró conocer la proporción de partidos que elaboran programas de gobierno (nacional o local) y los presentan a consideración de la ciudadanía. Se pudo determinar que el

36,3% (12) de los partidos inscritos en la campaña de 1998 contemplaban en sus estatutos mecanismos para que las y los afiliados participen en la elaboración de sus programas de gobierno. De estos, 7 son de escala cantonal o provincial y 5 de escala nacional. Las normas establecen mecanismos de carácter general y de diversa índole, como consultas, asambleas provinciales y nacionales, congresos, o participación directa por medio de cartas y reuniones (cuadro 9.7).

¿Tienen los miembros de los partidos capacidad de remover a sus líderes y a sus candidatos a cargos públicos por medio de procedimientos democráticos?

RA El 25,7% de los partidos políticos que se inscribieron para las elecciones de 1998 incluyen en sus estatutos algún procedimiento para destituir de sus cargos a los dirigentes del partido cuando hayan cometido faltas (cuadro 9.7). Generalmente se establece como órgano encargado de imponer sanciones el Tribunal de Ética y Disciplina del partido; en algunos casos se requiere también la ratificación de la Asamblea Nacional.

RA En una búsqueda de registros administrativos realizada en los partidos mayoritarios se detectó deficiencias en la sistematización de la información histórica administrativa del partido, de tal forma que no fue posible reconstruir con detalle la conformación de la Asamblea Nacional durante los últimos 10 años, las sustituciones de miembros, ni los procedimientos empleados para tal fin. En el PLN se encontró un listado de los miembros de la Asamblea Nacional para los períodos 1991-1992 y 1999-2000. Solamente para este último período hay indicaciones en el margen de las páginas con respecto a la renuncia o fallecimiento de los miembros. Para los períodos anteriores no existe información; de hecho, la persona encargada señaló que él mismo rescató las listas de un archivo abandonado (Lizano, 1999). No es posible tampoco conocer la fecha de remoción de las personas que ocupan puestos en las estructuras del partido, ni las causas. Esta información no se mantiene por escrito. Según el listado de la Asamblea del período 1999-2000, siguiendo las anotaciones al margen, se han producido 3 sustituciones (pueden ser remociones o renunciaciones) y 4 fallecimientos y uno de los miembros fue suspendido por el Tribunal de Ética.

En el PUSC se informó que, por ausencias injustificadas, se ha removido a 14 personas integrantes del Directorio Político Nacional, que en

todos los casos fueron sustituidas. Estas remociones se dieron a partir del 11 de agosto de 1999 y la última ocurrió el 27 de enero del 2000. Se han hecho otras sustituciones en diversos órganos del partido, originadas por personas que se trasladaron al Gobierno a partir del 1 de mayo de 1998 y que, por la naturaleza de sus funciones, debieron renunciar a cualquier actividad partidista, de conformidad con lo que estipula el Código Electoral. Sin embargo, los casos de remoción se han dado únicamente en el Directorio Político Nacional (Gutiérrez, 1999).

¿Pueden los miembros de los partidos exigir a sus líderes y candidatos a cargos públicos que rindan cuentas por sus acciones, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos, ni ser expulsados?

El Código Electoral exige a los partidos políticos, para su inscripción, que incluyan en su estatuto la forma en que se administrarán los recursos, así como el medio y la periodicidad con que se informará a los afiliados. También está regulada la manera en que deben presentar sus informes de gastos a la Contraloría General de la República para su reintegro. Otros esfuerzos que apuntan en este sentido son las auditorías financieras, internas o externas, y los informes del contador público autorizado para llevar las cuentas del partido. Aparte de estos informes financieros exigidos por ley, solamente en 6 (19,3%) de los 31 partidos inscritos en las elecciones de 1998 el estatuto establece la obligación de los dirigentes de presentar informes de labores periódicos a los afiliados.

IT Con base en su experiencia personal, uno de los investigadores de la Auditoría señaló que a las personas que exigen transparencia y explicaciones a los dirigentes de los partidos se les sanciona de diversas maneras. Las represalias no son abiertas, evidentes o drásticas, sino que se presentan de modo más sutil como “caer en desgracia con el líder del partido o con su cúpula”. De modo paulatino la persona abandona “voluntariamente” el partido, o es calificada como “incómoda”, no se le nombra, no se le llama, se le ignora, se le excluye políticamente, pero no se le expulsa, ni tampoco se amenaza su integridad (Muñoz, 1999). Asimismo, continúa el investigador, las y los afiliados a los partidos no tienen la costumbre de pedir cuentas a sus dirigentes por sus actuaciones. No se enfrentan las cosas directamente para discutir y pedir explicaciones. Con frecuencia las denuncias son el resultado de intereses políticos o, si no, se manejan mediante el chisme, para no tener que

asumir responsabilidades. Tal vez para el miembro de un partido sea más fácil hacer un comentario no favorable sobre un dirigente en ausencia de éste, que hacerle directamente una pregunta para aclarar su proceder. El pedir y dar cuentas no es la regla general en los partidos políticos. Una pregunta sobre conductas públicas de los dirigentes políticos puede resultar no sólo indiscreta, sino insultante. Ni al miembro del partido le gusta preguntar, ni al dirigente contestar determinadas preguntas (Muñoz, 1999).

¿Tienen los miembros de los partidos acceso a medios jurídicos para sancionar el incumplimiento de normas democráticas?

L Cuando se trata de violaciones a los derechos fundamentales (constitucionales) en materia electoral, tanto en el ámbito nacional como dentro de los partidos, el TSE ha tramitado las denuncias por medio de la figura del “amparo electoral”. Este recurso tiene como base el recurso de amparo regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pero se utiliza únicamente cuando se trata de materia electoral, pues el TSE es la instancia competente para conocerlo y resolverlo (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

Los artículos 9, 99 y 102 de la Constitución Política le encargan al TSE, en forma exclusiva e independiente, “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” y la interpretación “en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. El artículo 19, inciso h) del Código Electoral también lo faculta para “vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los candidatos a puestos de elección popular”. Con base en este marco legal, el Tribunal se ha encargado de conocer y resolver reclamos por irregularidades internas en los partidos, denunciadas por los mismos afiliados mediante el denominado amparo electoral. La Sala Constitucional ha sostenido que, en materia de elecciones y en el procedimiento de amparo, sólo asume la competencia cuando el propio Tribunal la ha declinado (véase, entre otros, el voto 2150-92, del 8 de agosto de 1992) (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

Este recurso, al igual que los amparos convencionales, puede ser presentado por cualquier ciudadano contra el partido político o los dirigentes que considere que están violando sus derechos. Uno de los casos de amparo electoral encontrados

en la jurisprudencia del TSE se presentó contra la Asamblea Nacional del PLN. La gestión la realizó una afiliada al partido, porque consideró que los artículos 161 y 162 del estatuto, junto con la aplicación que de éstos hizo el Tribunal de Elecciones Internas para la calendarización del proceso electoral, quebrantan el derecho de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000). El recurso fue declarado sin lugar, pero constituye un precedente al cual los afiliados pueden recurrir en casos de incumplimiento de las normas democráticas dentro de los partidos.

Por otra parte, la Sala Constitucional también puede declarar inconstitucionales las normas que

se incluyen en los estatutos de los partidos políticos, si estos no se ajustan a los derechos y principios de la Constitución Política, aunque hayan sido aprobados por el TSE durante el proceso de inscripción de los partidos (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).

RA Un 31,2% (10) de los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998 establecen sanciones a sus miembros por incurrir en violaciones al estatuto. Las sanciones pueden ser desde amonestaciones por escrito, hasta la expulsión del partido. En los partidos mayoritarios no existen registros sistemáticos sobre la cantidad de personas amonestadas y expulsadas.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

La Auditoría estudió si el financiamiento de los partidos políticos es legal y está abierto al escrutinio público por medio de los siguientes factores:

- La legislación sobre la financiación de los partidos políticos establece controles adecuados sobre el origen y publicidad de las fuentes de financiamiento.
- Las instancias jurídicamente establecidas ejercen una supervisión oportuna y eficaz sobre la financiación de los partidos políticos.
- Los partidos políticos y sus candidatos a cargos públicos no reciben dineros de fuentes ilícitas.
- La ciudadanía tiene acceso a información oportuna y veraz sobre la financiación de los partidos políticos.
- Los partidos políticos hacen públicos sus balances financieros, de manera detallada y oportuna.
- La ciudadanía tiene acceso a medios jurídicamente establecidos para proteger el ejercicio de su derecho a la información sobre la financiación política.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 9.9

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El financiamiento público a los partidos políticos está regulado por la Constitución Política, el Código Electoral, el Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos y jurisprudencia de la Sala Constitucional. Este financiamiento está destinado a cubrir los costos de los partidos de participar en las elecciones presidenciales y legislativas. No sufraga los costos en que los partidos incurren en los procesos internos de selección de los cargos de elección popular.
- La más reciente reforma a las normas sobre la contribución del Estado a los partidos políticos (ley 7675, del 2 de julio de 1997) disminuyó el porcentaje requerido para que los partidos tengan derecho al aporte estatal, de un 5% a un 4% de los votos emitidos en las elecciones nacionales. Estableció la contribución estatal en 0,19% del PIB del año trans anterior a las elecciones y planteó regulaciones incipientes para las contribuciones privadas.
- La Contraloría General de la República es la entidad encargada de fiscalizar la utilización de la contribución estatal a los partidos y aprobar los gastos presentados por éstos, para determinar el desembolso correspondiente.
- La normativa establece que las contribuciones privadas a los partidos están sometidas al principio de publicidad. Se prohíbe a los partidos aceptar contribuciones o préstamos

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



de extranjeros, excepto que éstos se destinen específicamente a labores de capacitación o investigación de los partidos. Sin embargo, no crea medios efectivos para supervisar esta materia.

- La normativa sobre el financiamiento de los partidos políticos no contempla regulación sobre las contribuciones privadas que reciben los precandidatos y sus tendencias.
- Los partidos políticos son los encargados de llevar su contabilidad y auditar sus finanzas. En las elecciones de 1998 la Contraloría General de la República realizó por primera vez una auditoría a las tesorerías de los partidos, para verificar que trabajaran apegados a los principios de contabilidad.

- Las tesorerías de los partidos deben reportar trimestralmente al TSE las contribuciones privadas. Desde la fecha de convocatoria de las elecciones hasta la realización de las mismas, el informe de las contribuciones privadas debe ser mensual. No obstante, es frecuente el atraso de la mayoría de los partidos en la presentación de informes.

- La información relacionada con el financiamiento público o privado de los partidos se encuentra en los registros del TSE y en la Contraloría General de la República, y es de carácter público.

- Las contribuciones privadas reportadas por los partidos mayoritarias durante el proceso electoral de 1997-1998 son una proporción pequeña (menor al 10%) del financiamiento público recibido.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- A partir de las elecciones del año 2002, el TSE asumirá la organización y los costos del transporte el día de las elecciones. Ningún gasto de los partidos políticos relacionado con transporte para los votantes podrá ser cubierto con la contribución estatal. Para las elecciones de 1998 se había excluido del aporte estatal los gastos correspondientes a embanderamiento.

- Aunque en la legislación no existe un límite para los gastos de los partidos, se han impuesto algunas regulaciones tendientes a limitarlos. Por ejemplo, las empresas de publicidad o medios de comunicación utilizados por los partidos debe estar inscritos ante el TSE; se permite un máximo de 25 plazas públicas a cada partido; se excluye de la contribución estatal los gastos de embanderamiento

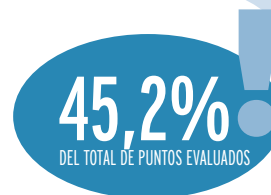
y transporte y, por último, no se aprueban gastos de propaganda durante la tregua electoral (16 de diciembre al 1 de enero del año anterior a las elecciones).

- La mayoría de las personas (80,7%) considera que la deuda política debe disminuirse, contra un 5,3% que cree que debe aumentar (Maestría de Ciencias Políticas, 1998).

- Los nacionales podrán contribuir con los partidos políticos, por año, hasta un monto máximo de 45 salarios mínimos mensuales, es decir, 2.585.700 colones (tomando en cuenta el salario mínimo para 1999, en colones corrientes de julio de 1999).



EVALUACION DEL PANEL

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en cuanto al carácter legal y permanentemente abierto al escrutinio público del financiamiento de los partidos políticos. |
| Nivel de acuerdo | ALTO Unanimidad en 6 de 7 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Información oportuna sobre el financiamiento político. |
| Asuntos peor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Recepción de dinero de fuentes ilícitas por parte de las agrupaciones políticas. ■ Información veraz sobre el financiamiento político. |
| Asunto sin acuerdo | Ejercicio de supervisión oportuna sobre el financiamiento político. |

Comentario general

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Contraloría General de la República (CGR) son las entidades encargadas de ejercer un control sobre el financiamiento público de los partidos políticos. El control ejercido por el TSE es periódico. La CGR ha aplicado controles en el período fiscal posterior al proceso electoral. El financiamiento privado de los partidos políticos no está bajo fiscalización de una institución pública.

El panel discrepó sobre la oportunidad de la supervisión del financiamiento público de los partidos. Una mayoría consideró que el control de la deuda política se realiza de manera oportuna, en los plazos legalmente previstos. Una minoría estimó que el control no se realiza de manera oportuna, pues se trata de un control *ex post*.

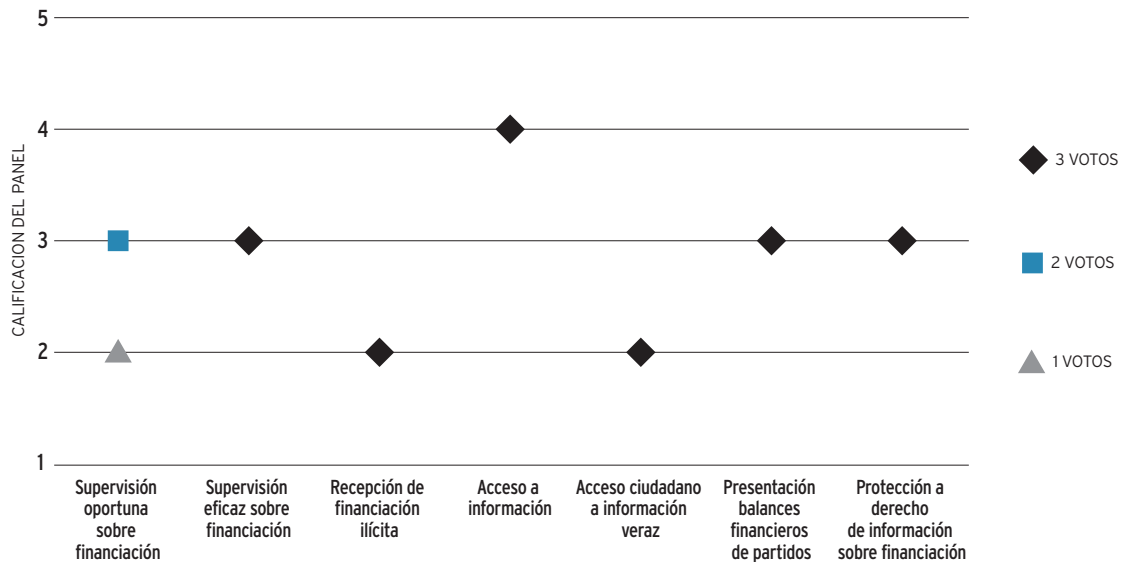
La ciudadanía tiene acceso a la información sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas. Existen instancias a través de las cuales el ciudadano puede obligar a un partido a brindarle información sobre sus estados financieros, en caso de que éste se la negara. El panel reconoció el acceso de las personas, pero cuestionó la aplicación de los fallos de estas instancias y su eficacia para remediar las violaciones al derecho de información.

De acuerdo con los evaluadores, la información disponible para la ciudadanía sobre el financiamiento de los partidos pocas veces es correcta, completa y detallada. Las prácticas contables internas y la actitud de los dirigentes incumplen, en general, la rendición de cuentas en materia de financiamiento público y privado. Los ciudadanos no suelen pedir cuentas sobre los estados financieros de los partidos, ni éstos acostumbran rendirlas.

Los partidos presentan sus estados financieros en las instituciones encargadas, de acuerdo con la legislación vigente. El panel consideró que los balances financieros de los partidos no aplican los principios de la contabilidad generalmente aceptados.

El panel recomendó investigar con mayor profundidad en el futuro el tema del financiamiento privado a los partidos políticos. Consideró importante señalar que no toda contribución privada es ilícita, pero que la falta de una supervisión efectiva en esta materia ocasiona dos problemas: por una parte, el cumplimiento de las normas vigentes en relación con los montos máximos de contribución privada y, por otra, la detección del financiamiento proveniente de fuentes ilícitas. En este último sentido, existen denuncias ante los medios de comunicación colectiva sobre esta práctica, pero se necesita más evidencia y estudios sobre el tema.

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 9.12

El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al escrutinio público

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Existencia de controles sobre el financiamiento político. |
| ✓ | Presentación oportuna de balances financieros por los partidos políticos. |
| Número de indicadores de comprobación | 2 |
| Número de indicadores cumplidos | 2 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Establece la legislación electoral controles adecuados y requisitos de publicidad acerca del origen y destino de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos?

OI El financiamiento público a los partidos políticos en el país está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política, el Título X del Código Electoral (reformado en 1996) y dos reglamentos emitidos por el TSE y la Contraloría General de la República, ambos denominados “Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos”. El financiamiento privado a los partidos está incipientemente regulado en el Código Electoral.

Sobre el financiamiento estatal

IT AJ De conformidad con la Constitución Política, el Estado contribuye a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de las autoridades locales, así como para los gastos permanentes de los partidos políticos (Muñoz, 1999). La contribución del Estado a los partidos políticos durante las campañas electorales tiene las siguientes características (Castillo, 1999):

- Es directa, porque se entrega a los partidos políticos.
- Es por cuota: los partidos reciben una cuota por voto recibido.
- Tiene un requisito mínimo. Para poder aspirar al financiamiento estatal el partido debe obtener al menos el 4% de los votos emitidos en las elecciones nacionales (o de la respectiva provincia, si se trata de un partido a escala provincial). En el caso de los partidos a escala provincial (los que postulan candidatos a diputados por una provincia a la Asamblea Legislativa o una Asamblea Nacional Constituyente), se admite el criterio de la representación parlamentaria.
- Se financia únicamente los gastos electorales establecidos por la legislación, aunque se permite destinar esos recursos a capacitación y organización política según los porcentajes que el mismo partido establezca (están excluidos los gastos relacionados con embanderamiento, transporte de electores y aquellos superiores a 25 plazas públicas por partido) (Cerdas, 1998).

- Es igual al 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año transanterior a la celebración de las elecciones nacionales.

- No es anticipada, es decir, los partidos deben esperar los resultados de la elección para que se realice el aporte correspondiente, según su desempeño electoral (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

- Opera con el mecanismo de emisión de bonos. A más tardar en la fecha de convocatoria de elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo emite “Bonos de contribución del Estado a los partidos políticos”, por el monto que le corresponde a cada partido para pagar sus gastos; éstos son hechos efectivos después de la declaratoria oficial de diputados electos, en estricta proporción con el número de votos obtenidos por cada partido y según los comprobantes de gastos aprobados por la Contraloría General de la República⁹.

AJ Al ser la contribución del Estado a los partidos políticos fondos públicos, su uso está sujeto a limitaciones. En primer lugar, los recursos deben estar incorporados en el Presupuesto Nacional, lo que obliga a la Contraloría General de la República a ejercer la fiscalización respectiva y posibilita su seguimiento por los medios de comunicación colectiva (Castillo, 1999).

Los recursos provenientes de la contribución estatal sólo pueden destinarse a los rubros que la legislación electoral señala (organización, censo y propaganda, no así transporte, ya que a partir de las elecciones del 2002 esta actividad la asumirá el TSE). Cuando los partidos políticos incurren en gastos distintos a los indicados, o se exceden en cuanto al monto al que tienen derecho, las erogaciones no pueden ser cubiertas con la contribución del Estado. Corresponde a la Contraloría General de la República realizar el control sobre la utilización correcta y legal de la contribución pública a los partidos políticos.

OI El monto total de la deuda política en 1990-1994 fue de 1.982,6 millones de colones, y en 1994-1998, de 2.931,4 millones de colones. Estas cifras corresponden al 0,12% y el 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección (según la nueva metodología de cálculo del BCCR). El cuadro 9.12 muestra, además, que el financiamiento público ha cubierto los gastos electorales de los partidos mayoritarios en una proporción mucho más alta que en el caso de los minoritarios (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

OI OTRAS INVESTIGACIONES

IT INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

AJ ANÁLISIS JURÍDICO

OI OTRAS INVESTIGACIONES

Evolución histórica de la legislación sobre la deuda política

En 1956 se reformó la Constitución Política con el propósito de establecer la contribución estatal a los partidos políticos. Se dispuso que el aporte sería del 2% del promedio de los presupuesto ordinarios de la República durante los últimos tres años anteriores a la elección, y que se distribuiría proporcionalmente a los votos obtenidos por los partidos que hubieren obtenido al menos un 10% de los votos válidos a escala nacional o provincial.

En 1971 (por la Ley 4765, del 17 de mayo) se volvió a reformar este artículo, estableciendo el “pago adelantado” de la deuda política. A esta reforma siguió otra (Ley 4973, del 16 de mayo de 1972), que redujo de un 10% a un 5% de los votos válidos la cantidad mínima requerida para obtener el financiamiento estatal.

La Sala Constitucional, en 1991 (resolución 980-91, del 24 de mayo), declaró inconstitucional el financiamiento previo, aunque no la contribución estatal.

El sistema utilizado actualmente establece en el presupuesto del año anterior a la elección una partida para el pago y amortización de bonos e intereses, los cuales se emiten como Bonos de Deuda Política, por el monto total por financiar como pago previo, esto es, un 70% del total de la contribución estatal estimada por el Tribunal. En todo caso, los partidos deben comprobar sus gastos ante el TSE para poder recibir el aporte (Cerdas, 1998).

La más reciente reforma se realizó en 1996, cuando la Asamblea Legislativa limitó la contribución estatal a un máximo del 0,19% del producto interno bruto del año transanterior al año de las elecciones. También limitó las contribuciones privadas a no más de 45 salarios base por año y prohibió la contribución de personas físicas o jurídicas extranjeras.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CERDAS, 1998; MASÍS, 1999.

CUADRO 9.13

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

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

a/ Corresponde a la elección de 1994.

b/Corresponde a la elección de 1998.

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

A ciertos partidos minoritarios la Contraloría les aprueba porcentajes muy reducidos en comparación con el total de gastos presentados. Por ejemplo, en 1998 a Fuerza Democrática únicamente se le aprobó un 26,6% del monto que presentó. Esto se debe, por una parte, a que los partidos presentan gastos muy superiores al monto del financiamiento que les corresponde, casi tres veces mayores para los casos de Agrario Nacional y Fuerza Democrática. Por otro lado, también se presentan incumplimientos de los requisitos establecidos por la Contraloría, por ejemplo, la no presentación de comprobantes originales y la solicitud de pago de actividades no autorizadas por el Código Electoral, entre otros (Vargas, 1999).

RECUADRO 9.6

Valoración del panel

Los panelistas hicieron dos aclaraciones importantes durante su evaluación del desempeño las variables relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos:

- En todos los casos sus valoraciones se limitaron a calificar lo relacionado con el financiamiento estatal hacia los partidos políticos. Señalaron un gran vacío en la legislación, y en este trabajo, sobre el tema del financiamiento privado, aunque reconocieron que con respecto a una década atrás, el TSE y la CGR han introducido los primeros controles (aún insuficientes) en esta materia.

- Si las calificaciones se limitan a ver el punto de vista formal, es decir, el cumplimiento de la ley, los resultados serían positivos. Pero desde el punto de vista operacional (sustantividad del control) hay muchas deficiencias. En sus valoraciones los expertos trataron de no "seguirle el juego a lo formal", porque de esta forma se encubre la responsabilidad del control, aunque subrayaron que la evaluación planteada por la Auditoría enfatizó en este aspecto.

Un evaluador solicitó explícitamente incluir su consideración sobre la constitucionalidad del financiamiento público a los partidos políticos. En su opinión, existen problemas de equidad constitucional que tornan injustificable este mecanismo. Por una parte, no ha funcionado como inhibidor de la inversión privada, lo que presenta un problema de doble financiamiento. Por otra parte, la fiscalización de la Contraloría General de la República es *ex post*, lo que, en su criterio, viola principios en materia de contratación administrativa o de ejecución de fondos públicos (aunque sean hechos con carácter de reintegro).

Pese a rumores sobre el uso indebido de los recursos del financiamiento público (sobrepagos en la compra de bienes y servicios, desvío de fondos para otras actividades no previstas en la ley), la Auditoría no encontró estudios previos, denuncias o resoluciones que permitieran corroborar tal situación.

01 Según la encuesta sobre las elecciones de 1998 realizada por la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, en lo que respecta al tratamiento de la deuda política para futuras elecciones, un 80,7% de las personas considera que debe disminuirse, contra un 5,3% que piensa que debe aumentarse; un 12,7% cree necesario que se mantenga como está, y un 1,4% querría que se eliminara. Por otra parte, el 65,3% de los entrevistados considera que la deuda debería distribuirse en forma equitativa entre los diferentes contendientes, mientras que un 33,5% cree que debe hacerse en función de los votos obtenidos. Por último, en cuanto a la posibilidad de garantizar un espacio equitativo en los medios de comunicación colectiva para todos los partidos, el 89,2% se manifiesta de acuerdo, contra un 10,8% en desacuerdo (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999).

Sobre el financiamiento privado

L Además de la contribución del Estado, los partidos políticos se financian por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones de otras personas físicas y jurídicas, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio (Muñoz, 1999).

Hasta la reforma parcial de la legislación electoral, en 1996, y de la Constitución Política en 1997, las contribuciones particulares a los partidos políticos no fueron objeto de ningún tipo de regulación. Estas reformas establecieron las primeras normas sobre el financiamiento privado a los partidos. Como se verá, se trata de normas de alcance limitado pues, aún hoy, las fuentes de financiamiento privado de las tendencias dentro de los partidos, de los precandidatos a diputados y regidores, no son objeto de fiscalización por ningún ente público. De acuerdo con un investigador de la Auditoría, ello plantea un serio desafío: la democratización organizativa de los partidos políticos implica procesos internos de selección de los candidatos a diputados y regidores o concejales y alcaldes más abiertos, que generan altos costos para los aspirantes a diputados en un distrito o un cantón

y requiere importantes sumas de dinero en propaganda (Muñoz, 1999).

L El artículo 96 de la Constitución Política, en su inciso 4, señala que las contribuciones privadas a los partidos políticos están sometidas al principio de publicidad. Por su parte, el Código Electoral, reformado por la Ley 7653, en su artículo 176 bis, establece las regulaciones indicadas en el cuadro 9.13.

01 En las elecciones de 1998, por primera vez, se realizó un levantamiento de información sobre las contribuciones privadas que los partidos reportaron, a partir de los informes trimestrales que los tesoreros de cada agrupación deben presentar ante

el TSE. Las cifras son muy pequeñas en comparación con el aporte estatal, al menos en el caso de los partidos mayoritarios (cuadro 9.14). Aún cuando se supusiera que, en estos partidos, las contribuciones privadas se triplicaron durante el período octubre 1997-febrero 1998 en relación con lo captado a lo largo de los primeros diez meses de ese año, en ninguno de los dos casos la proporción llegaría al 12% del financiamiento público. Al 10 de octubre de 1997, un total de 17 partidos no habían presentado oportunamente su informe trimestral (9 de escala nacional y 8 provinciales) (Cerdas, 1998). Ambas situaciones son indicios de que el financiamiento privado a las campañas electorales no está abierto al escrutinio público.

CUADRO 9.14

Regulaciones al financiamiento privado a los partidos políticos en el Código Electoral vigente y comentarios

| Regulación | Comentario |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prohibición a los partidos políticos de recibir financiamiento de personas físicas y jurídicas extranjeras, excepto para labores de capacitación, formación e investigación. | No se define capacitación, formación e investigación. |
| Tope equivalente a 45 salarios mínimos a los aportes privados al financiamiento de los partidos políticos. | No hay mecanismos de verificación cruzada para comprobar el cumplimiento de este tope. |
| Acumulación de donaciones, contribuciones o aportes durante el período presidencial respectivo. | |
| Prohibición de donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona. | No hay mecanismos de verificación cruzada para comprobar el cumplimiento de este tope. |
| Obligación de los tesoreros de los partidos políticos de informar periódicamente al TSE sobre las contribuciones privadas que reciban. | Mayoría de partidos políticos inscritos no presentan oportunamente sus registros contables. |
| Obligación de llevar contabilidad al día y los comprobantes de gastos ordenados según el reglamento que dicte la Contraloría General de la República. | |
| Identificación de los donadores privados de los partidos (nombre y cédula) en los informes financieros, que son documentos públicos. | El TSE, la Contraloría General de la República y los partidos tienen información, pero no acostumbran divulgarla en los medios de comunicación colectiva. |

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, 1952; LOS COMENTARIOS SON DEL EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA.

Contribuciones privadas reportadas por el PLN y el PUSC. Enero-setiembre de 1997

(COLONES CORRIENTES)

| Período del informe | PUSC | PLN |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Enero- marzo | 2.567.280 | 1.676.800 |
| Abril-junio | 21.283.021 | 1.253.000 |
| Julio-setiembre | 13.628.706 | 648.000 |
| Total contribuciones privadas reportadas | 37.533.007 | 3.577.800 |
| Financiamiento estatal 1994-1998 ^{a/} | 951.159.255 | 988.614.439 |
| Porcentaje del financiamiento estatal 1994-1998 | 3,9 | 0,4 |

a/ Se refiere al total de gastos aprobados por la Contraloría General de la República para el proceso electoral de 1997-1998. Cabe señalar que el período del reporte sobre el financiamiento privado (enero-setiembre de 1997) es menor que el período del financiamiento estatal. Sin embargo, la comparación es válida, puesto que no existen razones para esperar que la baja proporción del financiamiento privado reportado en relación con el financiamiento estatal varíe significativamente al incluir el período setiembre 1997-febrero 1998.

FUENTE: CERDAS, 1998, CON BASE EN DATOS OFICIALES DEL TSE.

Durante el año 1996, los tesoreros de los partidos mayoritarios declararon en reportajes de prensa montos y números de contribuyentes muy distintos a los reportados un año después ante el TSE. En el caso del PLN, su tesorero señaló que el presupuesto mensual del partido era de aproximadamente 3 millones de colones y se financiaba con el aporte de 4.000 afiliados. Por su parte, el tesorero del PUSC informó de un gasto de 2 millones de colones mensuales, sufragados por 10.000 partidarios (La República, 1996; La Nación, 1997). En los reportes trimestrales de 1997 al TSE, el PUSC estableció que el número de contribuyentes privados era de 471 al inicio de ese año, y de 492 en setiembre. Los informes del PLN indicaban 59 contribuyentes en el primer trimestre y 18 en setiembre (Cerdas, 1998).

RA En las oficinas centrales de uno de los partidos mayoritarios se colocan periódicamente las listas de contribuyentes del partido, en unas pizarras visibles en la recepción. No existe un método independiente para verificar la exactitud y exhaustividad de esta lista. En el otro partido mayoritario esta información no estaba disponible.

¿Ejercen las instancias jurídicamente responsables una supervisión oportuna y eficaz sobre la financiación de los partidos políticos?

RA La Contraloría General de la República sirve al TSE como auditor de los partidos políticos cada vez que se realizan elecciones, con el propósito de

revisar las facturas de los gastos efectuados y evaluar si proceden para la asignación del financiamiento público (Tribunal Supremo de Elecciones, 1977; Contraloría General de la República, 1997). Además de este control al finalizar las campañas, los partidos también deben llevar libros de actas y de contabilidad, debidamente autorizados por el TSE, así como un registro de cheques para cada cuenta corriente, registros de contratos de bonos y de proveedores de bienes y servicios. Este último registro debe actualizarse mensualmente ante la Contraloría, y no se reconocen los gastos cuyos suplidores no se encuentren anotados (Cerdas, 1998).

El TSE, a su vez, se encarga de fiscalizar las contribuciones privadas de los partidos por medio de los informes trimestrales que deben entregar los tesoreros. En época electoral los informes se deben entregar mensualmente. Éstos incluyen el nombre y número de cédula de los contribuyentes y el monto de sus aportes. Si el tesorero de la agrupación no entrega el informe, o lo retrasa injustificadamente, podrá ser penado con prisión de dos a doce meses (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1952).

Para las elecciones de 1998 se realizó, por primera vez, previo a la presentación de los gastos, una auditoría a los partidos que recibieron financiamiento estatal para la campaña 1994, con el propósito de verificar si estaban llevando los registros de contabilidad de acuerdo con lo establecido en el reglamento, hacer las recomendaciones del caso y agilizar la revisión de los gastos y entrega del dinero (Vargas, 1999).

¿Reciben los partidos y candidatos dinero de fuentes ilícitas?

RA A diciembre de 2000, el TSE no registraba ninguna denuncia contra los partidos políticos por violar la legislación en materia de donaciones privadas.

L Solamente en uno de los estatutos internos de un partido mayoritario se encontró una cláusula específica que establece una prohibición para “aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales”, acorde con lo establecido en el Código Electoral.

RA En la campaña electoral de 1998 las relaciones de políticos con actividades o personas extranjeras fue un tema de debate público. En esa oportunidad los medios de comunicación colectiva revelaron la relación entre dirigentes de un partido mayoritario con un empresario mexicano, al cual la prensa internacional vinculaba con el narcotráfico. De una muestra de 21 cortos televisivos pautados por el PUSC y PLN entre el 17 y el 30 de noviembre de 1997, 12 (57,14%) hacen alusión a ese caso (Matute, 1997). La denuncia fue investigada posteriormente por la Comisión Especial Permanente sobre Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, de la cual resultaron tres informes, cada uno emitido por uno de los partidos políticos representados en la Comisión, sin que pudiese determinarse si, independientemente de los nexos del empresario mexicano con el narcotráfico, hubo financiamiento extranjero a la campaña electoral de ese partido político (expresamente prohibido por la legislación costarricense).

OE En los ejercicios de observación experimental se les hizo estas preguntas a todos los grupos de discusión y a ciudadanos individualmente:

- ¿De dónde toman el dinero los partidos políticos para hacer su campaña electoral?
- ¿Se vigila de dónde sacan el dinero para las campañas políticas?

Con pocas excepciones, los interlocutores conocían el sistema de financiamiento de los partidos políticos y se reconocieron como financiadores de los partidos mediante el mecanismo de la deuda política. Ellos sabían qué es y en qué consiste la deuda política y manifestaron un acuerdo a medias con dicho mecanismo. Les pareció “bien” que sea el Estado el que financie, pero mostraron fuertes sospechas de que no hay un buen control contable sobre los mismos fondos. Luego ubicaron otra fuente de financiamiento, las grandes empresas privadas, que a su juicio hacen dicho financiamiento como una forma de inversión que luego cobran con creces:

“Vea el caso Alem; se dijo de todo, pero todos los medios y los políticos tuvieron el suficiente cuidado de no relacionar abiertamente que este señor estaba en el comando de campaña de un candidato presidencial y que era de los que manejaba el dinero. Siempre los políticos han recibido fondos oscuros en su origen, pero muchas veces se usan testaferros y no hay como probar nada”. (Borge, 1999).

OI Estas percepciones concuerdan con las captadas por una encuesta realizada por la Universidad de Costa Rica a lo largo de varios años. El registro más actualizado de dicha encuesta señala que el 63% de las personas estaban de acuerdo con la

CUADRO 9.16

Percepción sobre el ligamen de políticos y el narcotráfico. 1991, 1992 y 1995
(PORCENTAJES)

| Tema de conflicto | Modalidad de respuesta | Años | | |
|---------------------------------------|-------------------------|------|------|------|
| | | 1991 | 1992 | 1995 |
| Hay políticos ligados al narcotráfico | Desacuerdo | 4 | 10 | 8 |
| | Podría estar de acuerdo | 16 | 24 | 22 |
| | De acuerdo | 77 | 63 | 63 |
| | NR | 2 | 4 | 7 |

FUENTE: PROYECTO “ESTRUCTURAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA”. UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, ENCUESTAS NACIONALES DE 1988 A 1997.

RECUADRO 9.7

Valoración de los evaluadores

El panel recomendó la necesidad de investigar con mayor precisión y profundidad el tema del financiamiento privado a los partidos políticos y, dentro de este, el del financiamiento proveniente de fuentes ilícitas. En esta materia es necesario distinguir problemas que con frecuencia se mezclan como si fueran el mismo problema:

- la inexistencia de controles adecuados sobre el financiamiento privado;
- las contribuciones privadas que no cumplen con la normativa establecida (por monto, origen o aplicación) pero que no proviene de fuentes ilícitas;
- las contribuciones privadas que provienen de fuentes ilícitas (grupos ligados al narcotráfico, contrabando, prácticas corruptas en la administración pública).

afirmación de que “hay políticos que están ligados al narcotráfico”. En 1991 este porcentaje era mayor: 77%.

¿Tiene la ciudadanía acceso a información veraz y oportuna sobre el financiamiento de partidos políticos?

OI Los informes financieros que entregan los partidos, tanto para la Contraloría como para el TSE, son documentos públicos y, por lo tanto, pueden ser consultados por cualquier persona que así lo solicite en alguna de esas instituciones. Sin embargo, no son publicados de manera periódica o masiva, ni por la instituciones ni por los partidos (Cerdas, 1998).

En el área de las precampañas, es decir, de las luchas internas entre tendencias para elegir candidatos a presidente y diputados, el ciudadano no tiene posibilidades de acceder a información relativa al financiamiento. Las actividades proselitistas para las convenciones internas se consideran de carácter privado; por lo tanto, ni los gastos que realizan los precandidatos a presidentes o diputados, ni las fuentes de donde obtienen financiamiento se registran en los balances de los partidos, hasta que hayan sido electos como candidatos del partido por medio de los procesos de convención.

OE Se hizo el experimento de solicitar información sobre la deuda política al TSE y a las oficinas del Partido Liberación Nacional. Dos personas distintas lo hicieron con resultados similares. En ambos lugares se les atendió con amabilidad, se les brindó la información requerida, se les explicó extensamente las dudas y los funcionarios se mostraron contentos porque estos dos ciudadanos se interesaron en dicha información. En el PLN la secretaria se quejó de que los militantes no piden información sobre estos asuntos, a pesar de que está disponible (Borge, 1999).

PE Otro ejercicio práctico y sencillo para determinar la posibilidad de acceso de un ciudadano a la información que, sobre contribuciones recibidas por los partidos políticos, éstos deben enviar al TSE fue el siguiente: a solicitud de un investigador de la Auditoría, una ciudadana envió una nota al TSE para solicitar dicha información. Como respuesta se recibió el oficio 3244, en el que el Secretario del Tribunal comunica un acuerdo de dicho órgano, señalando: “Se comunica a la gestionante que la información solicitada se encuentra en el Archivo de este Tribunal, por lo que puede apersonarse a solicitarla”. Este ejercicio comprueba la posibilidad de acceso a esa información, pero, a la vez, que ni el Tribunal ni los partidos han desarrollado mecanismos institucionales para difundirla por su cuenta, ni para facilitar el acceso a la misma, quedando a cargo del interesado la realización del trabajo para hacer efectivo ese derecho (Weisleder, 1999).

OI OTRAS INVESTIGACIONES

OE OBSERVACIÓN EXPERIMENTAL

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

RECUADRO 9.8

Valoración del panel

En sus comentarios individuales, los expertos señalaron que la información que se brinda a la ciudadanía es esporádica y reactiva. Depende de lo que los partidarios y las instituciones contraloras requieran. No existe una costumbre de los partidos de difundir sus estados financieros a sus partidarios, ni tampoco éstos los solicitan. En general, las personas confían en el control del TSE y de la Contraloría. Algunos partidarios que están más involucrados con el partido saben que es necesario trabajar con cierta informalidad en el manejo de los fondos.

En materia del financiamiento político privado, en especial, los evaluadores hicieron un llamado de atención. El financiamiento privado de las campañas electorales de los precandidatos presidenciales y precandidatos a diputados no es regulado, monitoreado ni supervisado por la Contraloría y el TSE. Los precandidatos presidenciales de los partidos políticos no tienen por costumbre difundir información sobre las fuentes de financiamiento de sus campañas, ni existen los medios para verificar la veracidad de los datos. Por ello, los evaluadores señalaron que no existe evidencia de que la información sobre el financiamiento privado a los partidos sea veraz y comprensiva.

¿Hacen públicos los partidos políticos sus balances financieros de manera detallada y oportuna?

RA Aparte de los informes trimestrales y mensuales exigidos por el Código Electoral, sólo el 19% (6) de los estatutos de los partidos políticos establecen algún mecanismo para la presentación de informes a las y los afiliados. En el caso de los partidos mayoritarios, sus estatutos incluyen, como una de las funciones del tesorero, la elaboración de los informes financieros requeridos por el TSE, pero en ningún caso se incluye la difusión de esta información a las y los afiliados.

Los informes para el TSE deben ser entregados en una fecha previamente establecida y el atraso puede ser sancionado. También el informe de gastos para la Contraloría General de la República tiene un plazo máximo de entrega, que corresponde a los treinta días siguientes a la declaratoria de elección de diputados, en el caso de los partidos con derecho a recibir el aporte estatal (artículo 88 del Código Electoral).

El detalle de los balances financieros de los partidos está establecido en el “Manual sobre el Pago de Gastos de los Partidos Políticos”, que entre otras cosas exige un libro de actas, un libro de contabilidad actualizado diariamente, un registro de proveedores actualizado mensualmente y la utilización de un sistema de contabilidad general diseñado por la Contraloría General para los partidos políticos (Manual de Cuentas para los Partidos Políticos).

PE De acuerdo con un investigador de la Auditoría, el debate sobre la transparencia y el principio de publicidad en las cuentas de los partidos no está exento de objeciones. Algunas interrogantes que se plantean con respecto a esta temática se refieren, en primer lugar, a la capacidad y a los costos de responder a las peticiones que se harían a los partidos en demanda de esta información, ya sean estas de carácter legítimo y de buena fe, o de tipo malicioso o con fines de obstrucción operativa en la actividad de una o más comunidades políticas. En segundo lugar, podría indicarse u objetarse que la difusión del detalle de los fondos que dan sustento al financiamiento de un partido político puede incidir sobre la capacidad de competencia de este partido y, por lo tanto, afectar su estrategia

de acción política. En este sentido, y sólo para efectos comparativos, puede argüirse que los partidos son organizaciones que, al igual que otro tipo de entidades en la sociedad (individuos, empresas, clubes deportivos, etc.), participan de una competencia en la cual el conocimiento de cierta información por parte de los competidores puede afectar la propia capacidad de operar en la arena de la competencia que, al final de cuentas, constituye una parte esencial del libre juego partidario en las democracias (Weisleder, 1999).

¿Tiene acceso la ciudadanía a medios jurídicamente establecidos para proteger su derecho a informarse sobre el financiamiento político?

PE No existen medios jurídicos clara y explícitamente establecidos que otorguen a los ciudadanos el derecho a la información sobre el financiamiento político de los partidos, excepto por la protección que a nivel constitucional tienen todos los ciudadanos del llamado “derecho de petición”, contemplado en el artículo 27 constitucional¹⁰ (Weisleder, 1999). Este “derecho de petición” se consagra claramente para las entidades de carácter estatal, de carácter público o aquellas en las que exista claramente un interés público. En este sentido, los fondos públicos que la legislación contempla para el financiamiento de las campañas de los partidos políticos estarían contemplados y amparados por este derecho. Eventualmente, también ampararía ese derecho los fondos de origen privado que, como donaciones, préstamos u otros, obtengan los partidos políticos, dado el claro interés público de su actividad y, por lo tanto, de conocer y hasta vigilar el financiamiento de estas entidades. Así, el ciudadano podría acudir tanto al TSE y la Contraloría, como a los mismos partidos y solicitar información, en el ejercicio de su derecho constitucional de petición. No obstante lo anterior, debe reconocerse que ese derecho no ha sido aún probado en la práctica, puesto que no existe ninguna acción o recurso ante los órganos de control constitucional dirigido a hacer efectivo ese derecho en materia de financiamiento de partidos políticos. Esto último conforme a consultas realizadas ante la propia Sala Constitucional y la revisión de sus resoluciones¹¹.

Notas

1 Los partidos políticos no pueden ser completamente transparentes frente a sus afiliados y, en general, frente a la opinión pública. Exigirles transparencia completa implicaría difundir información estratégica que disminuiría sus oportunidades de obtener resultados favorables en las competencias electorales, o afectaría su participación en la deliberación de asuntos públicos en instancias de representación política como la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales. De manera inversa, existen asuntos sobre los cuales no caben justificaciones para eludir el escrutinio público; por ejemplo, la administración partidaria de los recursos públicos recibidos para financiar sus actividades y la pureza de los procesos de elección interna de líderes y candidatos a cargos públicos. Es necesario reconocer que no existe una frontera precisa para clasificar los asuntos partidarios que, en aras del escrutinio público; deben o no trascender y que probablemente exista una tensión permanente entre el derecho ciudadano a la información y el derecho ciudadano a la libre organización sin intromisiones externas. La inclusión del término “razonable”, inevitablemente ambiguo, procura reconocer la validez de dos proposiciones: la aspiración democrática de que la vida interna de los partidos políticos esté abierta al escrutinio público y el reconocimiento de que ello no significa la transparencia completa del partido frente a la opinión pública.

2 Se trata de una disposición legal sin rango constitucional. La Constitución Política señala el derecho de las y los ciudadanos de organizarse en partidos políticos, pero no establece un monopolio de la representación política a favor de estas organizaciones. Sin embargo, el Código Electoral sí estipula que los partidos políticos son las únicas organizaciones mediante las cuales las y las ciudadanas pueden presentar sus candidaturas a cargos públicos.

3 El recuadro 2.4 del capítulo 2 contiene una síntesis de las funciones de los partidos políticos en una democracia.

4 Los inversionistas políticos son las personas físicas y jurídicas que conceden recursos financieros a los partidos políticos a cambio de que se les permita seleccionar a personas de su confianza para puestos de elección popular (compra de cargos) o que en la deliberación y aprobación de políticas públicas el partido adopte posiciones favorables a sus intereses.

5 Ciertamente este no es el único factor, pues una dirigencia políticamente astuta y visionaria es, por ejemplo, un ingrediente clave para que un partido desarrolle una representación política responsable.

6 El término oligarquía partidaria es adaptado de la obra de Michels, que la considera una “ley de hierro”, de carácter universal, acerca de la inevitabilidad de la formación de oligarquías en los partidos políticos, aún aquellos de vocación democrática y socialistas. Esta supuesta ley estaría basada en factores tanto psicológicos (la necesidad de liderazgo y la incompetencia de las masas), como sociológicos (la creciente complejidad y tamaño de los partidos requiere la creación de burocracias especializadas). La Auditoría emplea el término de oligarquía partidaria por su utilidad para justificar la importancia de estudiar la vida interna de los partidos políticos, sin acoger por ello esta “ley de hierro” (Michels, 1959).

7 Los partidos políticos inscritos para las elecciones de 1998 eran 33. Sin embargo, no fue posible localizar el estatuto de uno de ellos en la página *web* del TSE. Por eso los cálculos y análisis se hacen únicamente para 32 partidos.

8 Esta información proviene de un estudio sobre percepciones, valores y actitudes de las y los diputados costarricenses. La información se recolectó entre septiembre y noviembre de 1995, a través de entrevistas individuales mediante un cuestionario estructurado y cerrado que se presentó a 51 diputados (Alcántara y Guzmán, 1998).

9 Para una explicación detallada sobre el mecanismo de bonos de deuda política véase la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996; Código Electoral, artículos 179 y 180 y (Cerdas, 1998).

10 “Artículo 27. Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución” (Constitución, 1994).

11 Esta afirmación se desprende de conversaciones del investigador con magistrados de la Sala Constitucional (Luis Paulino Mora, Luis Fernando Solano y Carlos Arguedas), que confirmaron haber conocido de consultas o acciones referentes al tema del financiamiento de los partidos políticos, la más importante y trascendente de las cuales fue la acción de la Lic. Estela Quezada, que culminó en la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos del Código Electoral, concretamente en lo referente al uso de los resultados de las elecciones anteriores para el adelanto de fondos de la contribución estatal. Pero, en definitiva, sobre el tema de acceso a la información no se conoce de recursos o acciones ante la Sala (Weisleder, 1999). Esto queda confirmado por consulta al sistema informático de casos pendientes y casos resueltos de la Sala Constitucional.

Participación ciudadana en las políticas públicas

Introducción:

La calidad democrática de la participación ciudadana en las políticas públicas

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la participación ciudadana en la formulación, ejecución o evaluación de las políticas públicas, en adelante gestión pública, en Costa Rica? Por calidad democrática de la participación ciudadana en la gestión pública se entiende el grado en que, por una parte, la Constitución, leyes, decretos y programas públicos crean oportunidades para la intervención de las y los ciudadanos en esa gestión y en que, por otro, las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de esas oportunidades para modificar prioridades, mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos o pedir cuentas.

En una democracia, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Estas acciones pueden ser desde el envío de un carta o un documento al jefarca de la institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la rectificación de un programa público. También participan cuando exigen información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentan denuncias ante las respectivas instancias de control, ejercen la fiscalización sobre las decisiones públicas, por medios jurídicos como el recurso de amparo, o de control político como la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa. La participación en procesos electorales es, también, una forma de participación ciudadana, que sólo tangencialmente se trata en este capítulo (para un análisis en mayor

profundidad, véase el capítulo 6, sobre procesos electorales).

Los sistemas políticos democráticos varían notablemente en la cantidad y calidad de las oportunidades que sus instituciones ofrecen para la participación ciudadana. En una democracia la ciudadanía no es simplemente una audiencia de los gobernantes. La soberanía del poder reside en ella y este es, precisamente, el fundamento de su participación en la política. La participación es la herramienta que poseen las y los ciudadanos para ejercer esa soberanía.

¿Cuánta y qué tipo de participación ciudadana en la gestión pública se requiere? Esta es una cuestión cuya respuesta no forma parte del concepto mismo de democracia. En primer lugar, existen discrepancias entre los pensadores políticos y entre los mismos ciudadanos sobre la importancia y los fines de la participación ciudadana (Almond and Verba, 1965; Dahl, 1989; Parry and Moyser, 1994; Avineri and De-Shalit, 1995; Clarke, 1996; Dagger, 1997; Pettit, 1997; Pocock, 1997). La democracia moderna es representativa. En sociedades altamente complejas y diversas como las actuales, una democracia directa en la deliberación y gestión de los asuntos públicos impondría una obligación imposible de cumplir por la ciudadanía. En estas sociedades, cuán representativa y cuán participativa es, o debe ser, la democracia, es un debate permanente entre personas y grupos con visiones diferentes. En segundo lugar, las personas

participan en los asuntos públicos de maneras diversas y con distintos fines, o no lo hacen del todo. El sentido mismo de la idea de “participación ciudadana” resulta difícil de establecer con precisión, pues incluye actividades de naturaleza y fines distintos (Nohlen, 1984; Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000).

Empero, estas dificultades no alteran dos hechos básicos. Por una parte, en la raíz de la idea moderna de ciudadanía está la capacidad de las personas para decidir libremente y participar en los asuntos públicos (López, 1997). Si todos o la mayoría de los ciudadanos decidiera no participar, atendiendo a su derecho a no hacerlo, la democracia cesaría de funcionar. Por otra parte, una democracia debe garantizar el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Entre los extremos de nula y plena participación en la gestión pública, uno perjudicial y otro imposible, pueden generarse acuerdos parciales entre la ciudadanía sobre ciertos grados y tipos de participación que contribuirían a mejorar la calidad de la convivencia democrática, pues cumplen con objetivos deseables para todos o para la mayoría. El ejercicio efectivo del derecho de petición de cuentas a las autoridades puede inhibir los actos de corrupción de los funcionarios, quienes de esta manera están continuamente expuestos al escrutinio público y obligados a rendir cuentas por sus decisiones. La participación ciudadana en las deliberaciones sobre las políticas públicas permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir, que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población y puede reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (local y nacional). La participación en la ejecución de las políticas públicas mejora su eficiencia y eficacia, aumenta las probabilidades de éxito y sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo (Stiglitz, 1999; Kliksberg, 2000)¹. Finalmente, la participación de las personas crea un poder social que contrapesa el poder de los políticos y los funcionarios en la gestión pública.

En Costa Rica, el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos está estipulado en la Constitución Política. Allí se establece los derechos de asociación (artículo 25), de reunión (artículo 26), de petición (artículo 27), de libertad de expresión (artículo 29) y de sufragio (artículo 93). Sin embargo, el deber ciudadano de participar en los asuntos públicos está poco desarrollado. Los únicos deberes expresamente señalados son el de observar la Constitución y las leyes, de contribuir

a los gastos públicos (artículo 18) y el sufragio, definido como una “función cívica primordial y obligatoria” (artículo 93)². Las leyes y los decretos ejecutivos han creado instancias públicas en donde las y los ciudadanos pueden participar, como la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, las Contralorías de Servicio, los Concejos de Distrito y los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad, las instituciones ofrecen a las personas numerosas oportunidades de participación en la deliberación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de las garantías constitucionales para la participación en la gestión pública, influyendo en las decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones estatales. Una mayoría de las personas ha intervenido en al menos una de las instancias de participación ciudadana existentes en las instituciones.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.
- La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, por medios diversos y eficaces, y sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.
- La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.

Referencias

El presente capítulo se centra en el estudio de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. No entra a examinar otras facetas de la participación ciudadana en los asuntos públicos como, por ejemplo, los esfuerzos asociativos de las personas en organizaciones de la sociedad civil, con el fin de resolver problemas colectivos o influir en la deliberación de estos asuntos; este tema es tratado en el capítulo

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones máximas de alta calidad de la democracia en el tema de participación ciudadana en las políticas públicas fueron desagregadas en 16 indicadores; 7 de ellos fueron sometidos a evaluación, 8 son indicadores de comprobación, cuya verificación estuvo a cargo del equipo técnico, y 1 se descartó por falta de información.

10. Por otra parte, el lector puede remitirse al capítulo 8 para encontrar información sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Finalmente, el tema de la participación ciudadana en partidos políticos es analizado en el capítulo 9.

Valoración general

En Costa Rica, la mayoría de las instancias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas es de reciente creación y no tiene carácter vinculante en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones públicas. Algunas de ellas, como las Contralorías de Servicio, dependen de la voluntad de los jefes de cada institución y están amparadas a un marco legal débil (fueron creadas por decreto ejecutivo). El uso de estas instancias por parte de la población aún no es generalizado. Se registra un aumento de las instancias de participación en las políticas sociales y de infraestructura, no así en la etapa de control y evaluación de las políticas ejecutadas o en la formulación de políticas económicas.

Las organizaciones de la sociedad civil participan en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas para discutir los temas de su interés. No obstante, la percepción mayoritaria entre la ciudadanía es que sus planteamientos no son tomados en cuenta o son incumplidos por el gobierno. Además, como se examina en profundidad en el capítulo 10, la participación de las personas en las organizaciones es baja.

En los últimos años se registra una “judicialización” de la participación ciudadana, mediante el uso cada vez más extendido del recurso de amparo que se presenta ante la Sala Constitucional. Este recurso es una de las formas de protección de la ciudadanía contra aquellas políticas públicas o

acciones de la administración que, a su juicio, contravienen sus derechos fundamentales (capítulo 4).

Métodos

Las investigaciones temáticas abordaron el marco legal e institucional en el cual puede hacerse efectiva la participación de las personas en el proceso de definición de políticas públicas (Muñoz, 1999). El tema de la participación en las comunidades y en el ámbito local también fue objeto de estudio (Rivera, 1999a).

Una de las ponencias especializadas se centró en la participación que tiene la ciudadanía en el proceso de aprobación de las leyes en la Asamblea Legislativa, especialmente en la aprobación del presupuesto de la República (Rodríguez, 1999). Otra ponencia estudió las oportunidades que tiene un ciudadano para expresar su opinión sobre decisiones del gobierno ante instancias jurídicamente establecidas de participación ciudadana, antes y después de que éstas hayan sido tomadas.

Tres estudios jurídicos describieron la normativa asociada al derecho de participación y las instancias jurídicamente establecidas para canalizar esa participación (Calzada, 1999; Castillo, 1999; Núñez, 1999).

Se realizó un grupo focal sobre el control de la gestión pública, los mecanismos de consulta y las posibilidades de participar en la definición de políticas públicas (UNIMER R.I., 1999b). Asimismo, se empleó información proveniente de la encuesta nacional (UNIMER R.I., 1999a).

Como parte de los estudios existentes sobre el tema, se recopiló información de los seis informes sobre el Estado de la Nación, en el particular en el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, que cada año da cuenta del comportamiento de ciertas instancias de control y participación ciudadana (Proyecto Estado de la Nación, 1998b, 1999 y 2000). Algunos estudios de opinión recientes permitieron aproximar el nivel de participación en ciertas instancias específicas (Garita y Poltronieri, 1997).

Los registros administrativos de entidades públicas permitieron analizar con más detalle el tipo de instancias y el grado de participación de los usuarios en las instituciones. En este sentido, se recopiló información de la Asamblea Legislativa, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Comisión Nacional del Consumidor, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), el Triángulo de Solidaridad, el Foro de Concertación Nacional, la Defensoría de los

Habitantes y una selección de Contralorías de Servicio (ARESEP, 1997 y 2000; Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

La información obtenida por estos métodos fue sometida a un panel de evaluación conformado por tres personas: una académica especialista en temas de control ciudadano y participación política, un dirigente de organizaciones comunales y un exfuncionario público que ocupó altos puestos directivos y es miembro activo de un partido político mayoritario.

Limitaciones

Con excepción de las entidades mencionadas en el acápite anterior, la mayoría de las instituciones no lleva registros sobre el número de personas que hacen sugerencias, participan en consultas o simplemente solicitan información o se quejan por algún mal servicio. Por ello es difícil cuantificar la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y mucho menos la efectividad de esta participación, pues ello requeriría un seguimiento de los procesos de adopción de políticas hasta su ejecución y resultados finales. Como se explica más adelante, no fue posible estudiar con profundidad el uso efectivo de las oportunidades de participación ciudadana en las instituciones públicas, por falta de estudios sobre el tema.

El concepto de participación ciudadana empleado en el capítulo

En un sentido amplio, participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). En esta acepción amplia, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico. Comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

Sin embargo, en este capítulo interesa un tema más puntual: la participación de las personas en órganos públicos creados por la Constitución, las leyes, decretos o reglamentos administrativos, como mecanismos de consulta, decisión y control para la formulación, aprobación, ejecución o evaluación de políticas públicas. Se trata, pues, de un subtipo de participación política, aquella referida a la intervención ciudadana en las instituciones públicas. Esta acepción restringida de participación permite delimitar el tema bajo evaluación en el presente capítulo y distinguirlo con claridad de los temas abordados en el resto de los capítulos.

La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad

La disponibilidad de medios abiertos y eficaces de participación ciudadana en las políticas públicas fue estudiado por la Auditoría por medio de 3 factores:

- El proceso de aprobación del gasto público incluye mecanismos de consulta pública abiertos al escrutinio público.
- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda expresar su opinión antes de que las instituciones públicas adopten sus decisiones.
- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía ejerza un control y una evaluación oportunos y eficaces sobre los resultados de las políticas públicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 11.1

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Constitución Política reconoce el derecho de las y los ciudadanos de participar en la política nacional mediante la conformación de partidos políticos, así como el derecho de asociación y el de reunión. Además de esto, no existe ningún artículo constitucional que establezca el derecho de participación ciudadana en la administración pública, y el deber del Estado de fortalecerla y defenderla.
- El Código Municipal establece como principio el fomento de la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local, el fortalecimiento de las consultas populares (plebiscitos, cabildos y referendos) para determinados asuntos y el fortalecimiento de los Concejos de Distrito como interlocutores entre la comunidad y el gobierno local.
- Las y los ciudadanos participan en las municipalidades por medio de su asistencia a sesiones, solicitudes de audiencia, solicitudes de algún trámite, gestiones para la solución de un problema de la comunidad, reuniones de consulta que realizan algunas comisiones municipales, o bien pueden presentarse ante la Contraloría de Servicio en aquellas municipalidades donde ya se ha establecido esa oficina. Un 23,2% de las personas entrevistadas en la encuesta de los Sitios Centinela manifestó haber acudido a la municipalidad para alguna gestión. De ellas, el 73,1% indica que sí le resolvieron la situación.
- En una consulta con líderes comunales de una selección de 7 cantones, la mayoría reconoció que las municipalidades están abiertas a la participación ciudadana. Sin embargo,



CONTINUA ►



sólo el 22,6% de estos líderes dijo que las municipalidades promueven la participación ciudadana. Hay diferencias notables según el cantón analizado. Estos resultados concuerdan con las opiniones expresadas por las personas en los grupos focales.

- Los ciudadanos participan en la elaboración leyes mediante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (creada en 1999), como expertos invitados a las comisiones legislativas o logrando la intermediación de algún diputado que canalice sus inquietudes. Sin embargo, no existe ninguna obligación por parte del Congreso de conceder audiencia a ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de aprobación de las leyes.
- La publicidad y transparencia en el proceso de aprobación de las leyes se garantiza mediante la publicación de los proyectos de ley en *La Gaceta*. Todas las sesiones del Plenario se transmiten en vivo por la radio, y existe la posibilidad de asistir como oyente a las sesiones de las comisiones legislativas o del Plenario. Otra fuente de información es el trabajo de investigación de los periodistas.
- A partir de 1998, se estableció un procedimiento para que los Concejos de Distrito definan los proyectos y las obras en que se invertirán las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional. Para los años 1999-2000, el monto por partidas específicas ascendió a 4.100 millones de colones cada año.
- La aprobación del Presupuesto Nacional, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Contraloría General de la

República, se realiza sin participación ciudadana (excepto para la asignación de partidas específicas). En la subcomisión legislativa de Asuntos Hacendarios, encargada de la aprobación del Presupuesto, excepcionalmente se convoca a expertos.

- Algunas instancias para la participación de las personas en la políticas públicas son: los Sistemas Integrales Locales de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el Programa de Oficinas Municipales de la Mujer, los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), las Juntas Administrativas y Juntas de Educación Local, el Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal (del MOPT), el Triángulo de Solidaridad, el Foro de Concertación Nacional y los Concejos de Distrito. Sólo en este último caso, los ciudadanos tienen control sobre el uso de los recursos.
- Algunas instituciones descentralizadas cuentan con un órgano directivo compuesto por los diversos sectores interesados: la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, la Liga de la Caña, la Oficina del Café, el Instituto Nacional de Aprendizaje, las universidades estatales, la Promotora del Comercio Exterior, la Caja Costarricense de Seguro Social.
- La Ley de Desarrollo Comunal, La Ley de la Zona Marítimo Terrestre, la Ley de Planificación Urbana, la Ley Reguladora de los Servicios Públicos, entre otras, establecen mecanismos de participación ciudadana locales de tipo consultivo. No existe legislación que obligue a las autoridades a acatar la decisión o voluntad de la ciudadanía.

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- Los funcionarios encargados de las Contralorías de Servicio expresaron, durante un juicio grupal, que no consideraban sus oficinas como instancias de participación o control ciudadano, sino más bien como instrumentos de la administración para mejorar la prestación de servicios.
- El 80,1% de las personas sabe que son los ciudadanos los que escogen a sus representantes municipales.
- El Código Municipal de 1970 estableció los Concejos de Distrito para acercar la labor de la municipalidad a la

comunidad. Sin embargo, en 1999 estas instancias funcionaban tan sólo en un 12,5% de los municipios del país (Peñas Blancas, Potrero Grande, Colorado, Cervantes, Cóbano, Lepanto, Pérez Zeledón, Puriscal, Alajuela y Tururrique).

- El Presupuesto de la República, que aprueba la Asamblea Legislativa, representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes corresponden al gasto de los entes descentralizados, que es aprobado por la Contraloría General de la República.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

| | |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la disponibilidad de medios abiertos y eficaces para la participación de la ciudadanía en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en los 2 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO MEDIO Existencia de instancias de consulta ciudadana previa a la formulación de políticas públicas. |
| Asunto peor calificado | INCUMPLIMIENTO GENERAL Existencia de instancias de evaluación jurídicamente establecidas para el oportuno control y evaluación de las políticas públicas. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

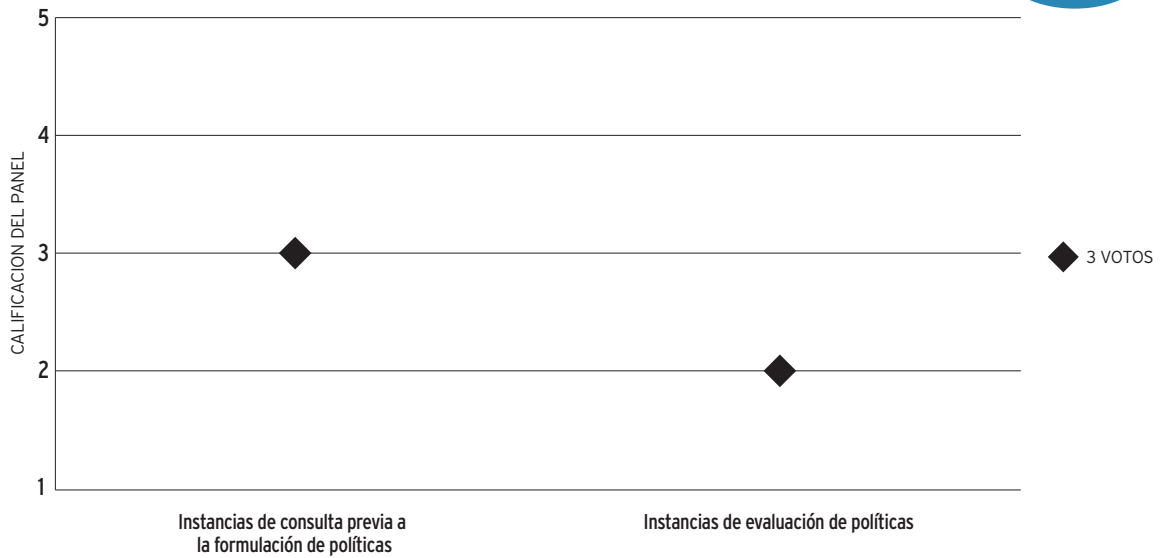
Comentario general

En los organismos estatales existen instancias, ya sea formales o creadas *ad hoc*, para recibir sugerencias o consultar a la ciudadanía durante la planeación de las políticas públicas. La creación de instancias de defensa de derechos y control ciudadano ha aumentado el acceso de las personas al proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas. No funcionan los mecanismos de participación ciudadana con carácter vinculante, como el plebiscito o referéndum. Los evaluadores consideraron que los espacios formales no motivan la participación activa y no son aprovechados por las personas.

El Presupuesto Nacional es aprobado con una escasa participación ciudadana, con excepción del monto correspondiente a las partidas específicas. Pese a que la documentación es de carácter público, la disponibilidad y la complejidad de la misma obstaculizan el acceso y el conocimiento ciudadanos.

Existen pocas instancias jurídicamente establecidas para el control y evaluación de las políticas públicas una vez que éstas son implementadas.

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 11.4

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| X | Existencia de mecanismos de consulta pública en la aprobación del gasto público. |
| X | Existencia de mecanismos de escrutinio público en la aprobación del gasto público. |
| X | Existencia de instancias jurídicamente establecidas para el oportuno control y evaluación de las políticas públicas. |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Número de indicadores de comprobación | 3 |
| Número de indicadores cumplidos | 0 |

- ✓ = se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- X = no se cumple,
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 11.5

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

INDICADORES DESCARTADOS

- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda ejercer un control y una evaluación oportunos y eficaces sobre los resultados de las políticas públicas.

Información de base

AJ La Constitución Política establece derechos y garantías para la participación de las personas en los asuntos públicos. Los artículos constitucionales 13 a 18 estipulan obligaciones y derechos de los costarricenses; la libertad general, la libertad de tránsito y otras son garantizadas en los artículos 20 a 24; el principio de la participación lo establecen los artículos 25 y 26, con respecto a las libertades de asociación y de reunión. En estos últimos casos se abre la posibilidad de cuestionar “lo público”. Otras libertades, consignadas en los artículos 27 a 30, son la libertad de petición ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución; la libertad de opinión y el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado (Núñez, 1999).

¿Incluye el proceso de aprobación del gasto público mecanismos de consulta pública abiertos al escrutinio público?

AJ La Asamblea Legislativa aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central (el Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones). El gasto del Gobierno Central es aproximadamente una tercera parte del gasto público total en Costa Rica. La Contraloría General de la República es la entidad a cargo de la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas y las municipalidades. El gasto de estas últimas corresponde a dos terceras partes del gasto total del sector público. En el proceso de aprobación de presupuestos por la Contraloría General de la República no existe oportunidad alguna, creada por ley, decreto ejecutivo o costumbre, para la participación de las y los ciudadanos (Castillo, 1999).

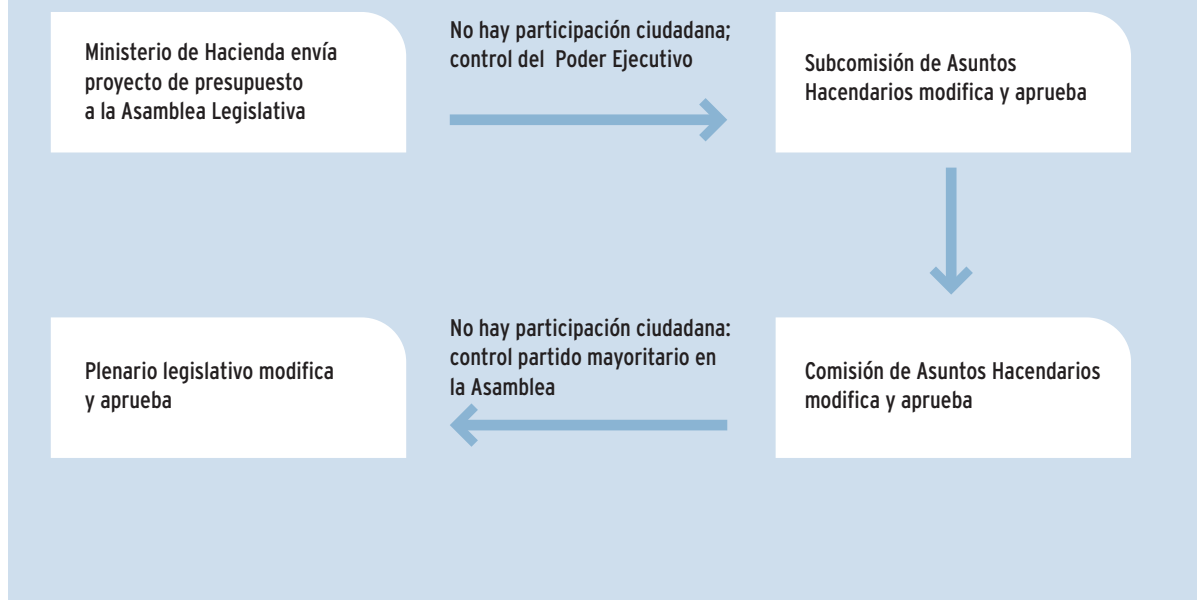
IT No existe participación ciudadana en el proceso de aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central, tanto en lo relativo al trámite legislativo como en su ejecución. El Poder Ejecutivo prepara un proyecto ordinario de presupuesto y tiene la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos enviados por las instituciones del Gobierno Central, excepto los gastos

presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para “dar efectividad al sufragio”, que no pueden ser objetados (artículo 177 de la Constitución Política). La Constitución Política no prevé ninguna instancia de participación ciudadana en esta fase. Una vez que el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto del Gobierno Central a la Asamblea Legislativa, el procedimiento de aprobación dentro de ella es cerrado hasta la fase de discusión en el Plenario (gráfico 11.2). Este proceso está bajo el control del partido político que tiene la mayoría o la primera minoría en el Congreso (usualmente el partido en el gobierno). Para la aprobación del presupuesto se requiere mayoría simple (29 votos), por lo que, si el partido en el gobierno carece de los votos suficientes, usualmente negocia con los diputados de los partidos minoritarios, con el fin de formar la coalición mínima necesaria para cumplir con esta condición. Cuando logra acuerdos con algunos de ellos, el partido en el gobierno los incluye dentro del presupuesto el financiamiento de obras de interés. Por disposición del artículo 178 constitucional, el presupuesto ordinario debe estar aprobado el 30 de noviembre de cada año. De acuerdo con un especialista consultado por la Auditoría, en la discusión del presupuesto se advierte en la Asamblea Legislativa una dependencia de los canales de información del Ejecutivo. La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto Público no disponen de información, asesoría, sistemas y procedimientos suficientes, a pesar de los esfuerzos realizados en la Unidad de Análisis Presupuestario (Rodríguez, 1999).

IT De acuerdo con un exdiputado y exministro, para los legisladores es difícil conocer claramente cuáles son las prioridades previstas en el presupuesto del Gobierno Central. No es fácil el acceso a esas prioridades, por la complejidad del documento, su extensión y sus diversos códigos, que únicamente pueden ser descifrados por especialistas. El Poder Ejecutivo no presenta un informe sobre los resultados de la gestión presupuestaria del ejercicio anterior. Por lo demás, existe una serie de renglones de inclusión automática, como salarios, pensiones, los certificados de abono tributario y las transferencias a las universidades estatales (Muñoz, 1999).

AJ La única instancia de participación ciudadana en el proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno Central se relaciona con las partidas

Proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno Central



específicas. Según establece la ley 7755, sobre el Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, éstas son asignadas con la participación de la comunidad beneficiaria de los recursos, por medio de los Concejos de Distrito, quienes definen los proyectos y las obras en que se invertirá (Castillo, 1999). En el período 1974-1990, las partidas específicas representaron un promedio del 1,8% del presupuesto anual del Gobierno Central (Carey, 1998). En ese mismo estudio, hecho antes de la entrada en vigencia de la Ley 7755, los diputados “oficialistas” canalizaron el 96% y el 98% de los recursos de partidas específicas en 1988 y 1991, respectivamente; los diputados del principal partido opositor, el 0,0004% y el 0,02%, y diputados de partidos minoritarios el 2% y el 4% del total, en los mismos años (Carey, 1998). No hay estudios actualizados sobre el tema.

AJ Existen experiencias aisladas de participación ciudadana en la aprobación del presupuesto ordinario del Gobierno Central. Estas ocurren cuando un grupo de ciudadanos, generalmente funcionarios públicos, ha presionado a la Asamblea Legislativa para que apruebe una determinada partida presupuestaria. Fueron los casos, por ejemplo, de las manifestaciones de los educadores, en 1981, por la aprobación de una modificación presupuestaria en la que se incluía un aumento salarial; la

presión de la comunidad universitaria estatal en la década de los ochenta por evitar que se recortara el programa que incluía la transferencia “Fondo Especial de la Educación Superior Universitaria”; y la presencia de las cocineras de los comedores escolares para que se incluyera una partida en un presupuesto extraordinario, con el fin de evitar el cierre de ese programa presupuestario, en la legislatura 1991-1992 (Castillo, 1999).

¿Existen instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda expresar su opinión antes de que las instituciones públicas adopten sus decisiones?

AJ Entre las leyes y decretos que incluyen la participación ciudadana pueden mencionarse las siguientes:

- La Ley Orgánica del Ambiente, que en su artículo 6 prevé la conformación de comités locales dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y que se halla en funcionamiento especialmente en la Zona Sur (Área de Conservación de Osa / ACOSA) y en Guanacaste (Área de Conservación Guanacaste). Esta misma ley consigna el establecimiento de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) y ofrece además el sistema de audiencia vecinal, en el caso de los estudios de impacto ambiental.

● Otras leyes, como la Ley de Juntas Administrativas y Juntas de Educación, la Ley de Desarrollo Comunal, que se refiere a asociaciones específicas de desarrollo local, la ley del Instituto Costarricense del Deporte (ICODER) y la ley de Planificación Urbana prevén mecanismos de participación local en asuntos de interés público.

● La Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece la audiencia pública para la exposición de las propuestas de ordenamiento en el espacio geográfico que regula. Se trata de una instancia consultiva análoga a un cabildo (Asamblea Legislativa, 1977).

● La Ley Reguladora de los Servicios Públicos, en su capítulo VIII, incluye las audiencias públicas como un requisito previo a la adopción de una decisión tarifaria en un servicio público (Asamblea Legislativa, 1996). Cabe señalar que la participación ciudadana en estas audiencias requiere conocimiento del tema en discusión y la capacidad de generar propuestas alternativas. La oposición mayoritaria a un determinado asunto no garantiza que culmine con su cambio o rechazo, pues ello más bien depende de los argumentos técnicos presentados por las partes (Núñez, 1999).

OI La Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social establece la creación de las Juntas de Salud, con el propósito de generar un espacio efectivo de participación ciudadana, individual o colectivo, dentro de los hospitales y clínicas de la CCSS (Asamblea Legislativa, 1998b). Las Juntas están integradas por 7 miembros: 3 asegurados que no sean empleados de la CCSS, 2 representantes de los patronos y 2 representantes de organizaciones sociales. A inicios del 2000 había 105 Juntas de Salud establecidas (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

GF IT Las Contralorías de Servicio dentro de las instituciones se han constituido en instancias accesibles para los ciudadanos que están interesados en hacer llegar su opinión, sugerencias o malestar por las actuaciones de los funcionarios públicos. Tres decretos han perfilado los objetivos de las Contralorías de Servicio, cuyas funciones y atribuciones más importantes refieren a velar por que se establezcan indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios, con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas de los ciudadanos; emitir recomendaciones para elevar la imagen de la institución y coadyuvar en el control interno sobre la prestación de todos los servicios

que se brinda, intercediendo a favor de los usuarios (Gobierno de Costa Rica, 1993, 1994 y 1997). No obstante, según la percepción de los encargados de estas instancias, ellos no se ven a sí mismos como medios de participación ciudadana, sino como instrumentos de la administración de las instituciones para mejorar la calidad de los servicios que prestan (UNIMER R.I., 1999).

OI Algunas instituciones, sin necesidad de acogerse a una ley o decreto ejecutivo, establecen procesos de consulta y participación ciudadana en el diseño de sus políticas. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) llevó a cabo en 1999 dos proyectos de participación ciudadana en el área de transportes. Uno fue la convocatoria de foros ciudadanos para la solución de los problemas de transporte, con la participación de transportistas, dirigentes comunales, usuarios, funcionarios municipales y del MOPT. El segundo proyecto es el “Programa de Mejoramiento de a Gestión de la Conservación Vial Municipal”, que involucra a las comunidades, municipalidades, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el diputado o diputada de la zona y la asesoría técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). El objetivo es la rehabilitación y mantenimiento de 814 kilómetros de caminos en los 14 cantones involucrados, (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

RECUADRO 11.2

Una nota de precaución del panel de evaluadores

La perspectiva de evaluación con la que trabajó el panel de expertos fue considerada como “muy legalista”. Existen algunas instancias de participación en los asuntos públicos, incluso establecidas jurídicamente, pero ¿qué clase de participación es la que posibilitan? En opinión de los evaluadores, se trata tan sólo de un canal de consulta o “derecho al berreo”. No hay mecanismos para participar directa o indirectamente en la toma de decisiones. Existen instancias públicas (Sala Constitucional, ARESep, Defensoría de los Habitantes), pero faltan mecanismos de consulta popular. La utilización de estos mecanismos y sus resultados no se evalúan en este trabajo. A juicio de los evaluadores, si tuvieran que calificar el impacto de la participación (efectividad) en las políticas públicas, el consenso sería que casi no existe. El Estado oye a la ciudadanía, pero al final toma la decisión que quiere.

IT El procedimiento de aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa supone un conjunto de etapas o trámites a cargo de sus distintos órganos: las subcomisiones, comisiones, comisiones plenas y el Plenario. Desde que se inicia el conocimiento de un proyecto hasta que se dicta la decisión, existen diversas oportunidades para que la ciudadanía participe en la formulación de una ley (excepto la del presupuesto, ya analizada). Sin embargo, durante todo este proceso no existe la obligación normativa de conceder audiencia a sectores de la sociedad civil (Muñoz, 1999).

- Por medio de la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999, cualquier ciudadano puede presentar un proyecto de ley, una sugerencia o planteamiento para que sea canalizado por medio de algún diputado.
- En el seno de las comisiones legislativas, las personas pueden asistir a las sesiones en calidad de oyentes. Asimismo, estas comisiones suelen invitar a personas expertas en el tema que se éste analizando, o bien a los representantes de grupos cuyos intereses están involucrados en la discusión, para dejar plasmados sus puntos de vista en el acta que se incorpora al expediente del proyecto.
- Los proyectos de ley se publican, salvo dispensa de ese trámite, para que la sociedad civil se entere y la ciudadanía pueda hacerse oír.
- Los medios de comunicación colectiva dan a conocer algunos proyectos de ley y las eventuales consecuencias de su aprobación. Las sesiones diarias del Plenario legislativo se transmiten por la radio (Muñoz, 1999).
- El cabildeo es otra forma de influir en el proceso de elaboración de leyes, por medio de la persuasión a grupos de diputados para que apoyen una determinada iniciativa. Esta labor puede realizarla desde un grupo de vecinos organizados, hasta una compañía de relaciones públicas especializada en esta actividad, contratada por los interesados (Rivera, 1999).

RA Un estudio con una muestra de 13 municipalidades arrojó que, en éstas, las oportunidades institucionalizadas para la participación ciudadana son escasas. Sin embargo, en todas las municipalidades, las sesiones del Concejo Municipal son públicas. La Municipalidad de Escazú realiza 5 sesiones públicas al año en distintos distritos, y en la Municipalidad de Turrialba las sesiones se transmiten por

la radio local. No obstante, es poco frecuente el empleo de consultas populares y referendos (véase cuadro 8.9, del capítulo 8).

AJ El nuevo Código Municipal aclaró un aspecto que ya se hallaba en el anterior, en lo referente a consultas populares, al establecer como un derecho posible en el marco del territorio cantonal el cabildo, el plebiscito y el referéndum. Este derecho debe ser normado por medio de un reglamento municipal (de participación ciudadana o de consultas populares), para cuya elaboración se dispone de un decreto del Tribunal Supremo de Elecciones (3-98). Se trata, en consecuencia, de una combinación de elementos vinculantes y no vinculantes, pero únicamente para las decisiones locales. Sin embargo, no existe la posibilidad de que las figuras del cabildo, el plebiscito y el referéndum locales sean convocadas a partir de una iniciativa ciudadana, sino que debe hacerse por un acuerdo del respectivo Concejo Municipal (Asamblea Legislativa, 1998). También se da la posibilidad de objeción a los acuerdos municipales (Título VI, “Recursos contra los Actos Municipales”, del Código Municipal), pero existen limitaciones, pues, por ejemplo, no se puede objetar lo acordado definitivamente, y se indica como opción la vía contencioso-administrativa en alzada, proceso que puede durar hasta 10 años. Existe una forma indirecta de participación que consiste en la presión de los vecinos para lograr el “veto” por parte del Alcalde (Asamblea Legislativa, 1998).

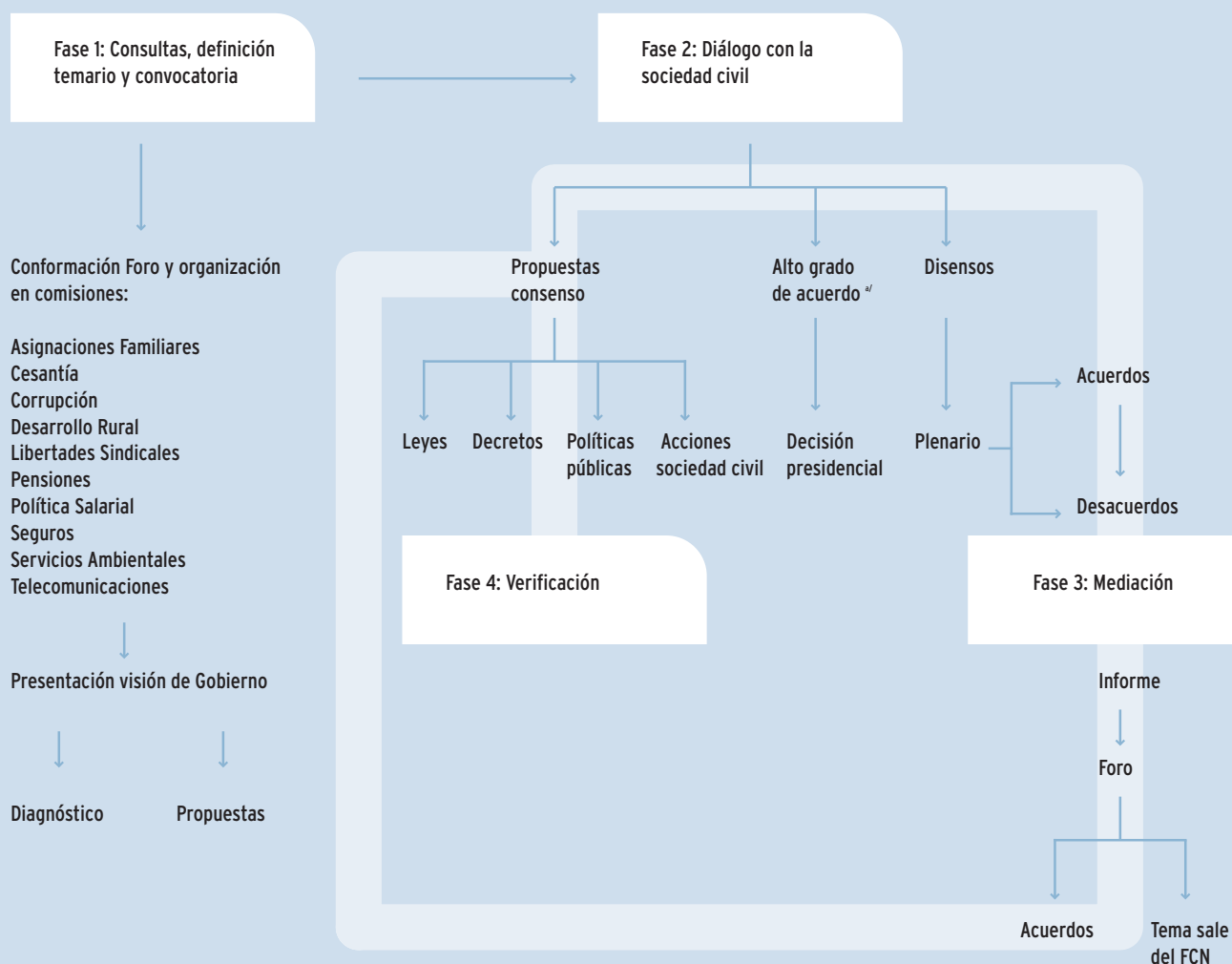
OI En materia de participación ciudadana en la gestión pública, la experiencia con mayor alcance puesta en práctica en los últimos veinte años fue el proceso de concertación nacional convocado por la administración Rodríguez Echeverría al inicio de su gobierno. Mediante este proceso se procuró obtener acuerdos sociales sobre una agenda de temas de interés nacional, tales como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el sistema de pensiones, el combate a la corrupción en la gestión pública, la reorganización de los servicios de telecomunicaciones y seguros, libertades sindicales, desarrollo rural, política salarial y servicios ambientales. El Foro de Concertación Nacional produjo 150 acuerdos por consenso. Sin embargo, una disputa generada por la modificación de los procedimientos bajo los cuales había sido convocado el proceso (en particular, la alteración de la regla del acuerdo por consenso) provocó la salida de varios grupos sociales y el rompimiento del proceso. Como ejercicio de participación ciudadana, la concertación evidenció

la disponibilidad de diversas organizaciones de la sociedad civil para participar en la gestión pública, pero sus fallas pusieron de manifiesto la falta de experiencia en ejercicios de participación directa, tanto de los representantes ciudadanos como de las autoridades políticas³ (Barahona et al, 1999). En diciembre de 1998, a partir de los 150 acuerdos logrados por consenso durante el proceso se habían producido 9 proyectos de ley y 8 decretos o directrices ejecutivas. Debe aclararse que, en sentido estricto, no todos estos decretos

y proyectos resultados de la Concertación eran acuerdos del proceso (Barahona et al, 1999). El caso más patente fue el del proyecto de ley para modificar la estructura y condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica, que dio origen a las extendidas protestas sociales contra el “Combo del ICE”, en marzo-abril de 2000. No existe un recuento actualizado sobre la situación de los acuerdos adoptados por unanimidad en las comisiones del Foro de Concertación Nacional.

GRAFICO 11.3

Arquitectura del proceso de concertación por fases



a/ Mecanismo no contemplado en la normativa original.

FUENTE: BARAHONA ET AL, 1999

Una mirada comparativa a los mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina

De acuerdo con dos recientes estudios, la democracia costarricense es uno de los sistemas políticos latinoamericanos con menos mecanismos directos de participación ciudadana, en la formación o reforma de la Constitución Política y las leyes y en la revocatoria de mandato de autoridades públicas (cuadro 11.5) (Zovatto, 2001). En efecto, en Costa Rica no existe la iniciativa legislativa popular; en la Constitución no se estipula la realización de referendos nacionales y el plebiscito está previsto sólo en un caso, la creación de una nueva provincia. Según el artículo 168 constitucional, es requisito para la creación de una nueva provincia “que el proyecto respectivo sea aprobado de

previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración”. Hasta el momento la Asamblea Legislativa nunca ha convocado un plebiscito sobre esta materia. En el ámbito municipal, la Ley 7794, del nuevo Código Municipal aprobado en 1998, establece la posibilidad de que los Concejos Municipales convoquen plebiscitos, referendos y cabildos y la revocatoria de mandato para los alcaldes (capítulo 8). Al finalizar el año 2000 se había celebrado dos plebiscitos cantonales, uno convocado por la Municipalidad de Puntarenas y otro por la Municipalidad de Sarapiquí (Fernández, 2001).

CUADRO 11.6

Mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional

| País | Iniciativa legislativa popular | Consulta popular (plebiscito y referéndum) | Revocatoria de mandato |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado | Sí | No a nivel nacional; sí a nivel provincial |
| Brasil | Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado | Sí para temas específicos; sin legislar | No |
| Chile | No | Sólo para reformas constitucionales, cuando hay desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso | No |
| Ecuador | Sí, iniciativa constitucional y legislativa; no se ha utilizado | Sí | No a nivel nacional. Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores |
| Guatemala | Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado | Sí | No |
| Panamá | No | Sí | Sí; no se ha utilizado |
| Perú | Sí, iniciativa legislativa; sin legislar. No se ha utilizado | Sí | No a nivel nacional, sí para alcaldes y regidores |
| Uruguay | Sí, iniciativa constitucional y legislativa | Sí | No |
| Venezuela | Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado | Sí | Sí para todos los cargos; no se ha utilizado |
| Colombia | Sí; no se ha utilizado | Sí; no se ha utilizado | No |
| El Salvador | No | Sí; no se ha utilizado | No |
| Nicaragua | Sí; no se ha utilizado | Sí; no se ha utilizado | No |
| Paraguay | Sí; no se ha utilizado | Sí; no se ha utilizado | No |
| Bolivia | No | No | No |
| Costa Rica | No | No ^{a/} | No a nivel nacional; sí para alcaldes |
| Honduras | No | No | No |
| México | No | No | No |
| República Dominicana | No | No | No |

a/ Artículo 168 de la Constitución Política prevé la convocatoria a un plebiscito para decidir la creación de una nueva provincia.

FUENTE: ZOVATTO, 2001.

AJ De acuerdo con un abogado y diputado a la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002, el común denominador en los espacios de participación ciudadana para expresar opiniones, antes de que las instituciones públicas adopten decisiones, es la ausencia de vinculación entre la aspiración de los individuos o grupos sociales y la decisión que toman quienes ejercen el cargo formal, es decir, no existe en la legislación costarricense ningún espacio que haga que la decisión o voluntad de mayorías ciudadanas sean de acatamiento obligatorio para las autoridades (Núñez, 1999).

¿Cuenta la ciudadanía con instancias jurídicamente establecidas para ejercer un control y una evaluación oportuna y eficaz sobre los resultados de las políticas públicas?

IT No existen instancias jurídicamente establecidas para la participación ciudadana en el control y evaluación de las políticas públicas en Costa Rica (Muñoz, 1999). Como excepciones puntuales a esta apreciación podrían señalarse la participación de sectores sociales en las juntas directivas de algunas instituciones públicas, tales como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto del Café (capítulo 7).

IT Otras oportunidades de participación ciudadana en el ámbito local son los Sistemas Integrales Locales de Salud (SILOS), que funcionan como mecanismos de concertación local para las políti-

cas de salud, a través de los cuales se busca crear redes entre las instituciones, organizaciones y la localidad; y los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que en 1999 tenían establecidas 25 juntas locales⁴ y 30 comités tutelares (Rivera, 1999). Sobre este punto, consúltese el capítulo 8.

OI En la presente administración gubernamental, un programa público denominado Triángulo de Solidaridad ha creado instancias de participación ciudadana en la definición de prioridades de gasto público y en el control de su ejecución⁵. El Triángulo busca incentivar la participación ciudadana en el ámbito local, a fin de hacer un diagnóstico de los principales problemas de las comunidades y sus posibles soluciones dentro de una acción concertada entre éstas, las municipalidades y las instituciones gubernamentales (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Los mecanismos de participación que utiliza son las asambleas de distrito, las fiscalías ciudadanas, talleres de planificación, mesas de negociación y asambleas de vecinos. Al finalizar 1999, el Triángulo de Solidaridad tenía actividades en 30 cantones. Sobresalen los proyectos relacionados con la infraestructura y la educación. Uno de los retos que enfrenta este mecanismo de participación es su capacidad de movilizar recursos hacia las prioridades señaladas por los ciudadanos; tanto las municipalidades como las instituciones estatales tienen limitaciones presupuestarias para la asignación de recursos a esta iniciativa (Alfaro y De León, 1999).

RECUADRO 11.4

Los movimientos sociales o la “otra” participación ciudadana en la gestión pública mediante el conflicto social: cronología de las protestas por el “Combo ICE”

La participación ciudadana en la gestión pública puede transcurrir fuera de las instancias jurídicamente establecidas para tal fin dentro de las instituciones. Este es el caso de los movimientos sociales que, mediante protestas públicas de diversos tipos, como manifestaciones, bloqueos de vías, huelgas o paros, procuran modificar determinadas políticas. Por reacción o por anticipación a las decisiones públicas, los movimientos sociales pueden reflejar un proceso *de facto* de incorporación al debate de los asuntos públicos por parte de grupos sociales que no

habían participado en ese debate o que, habiéndolo hecho, consideran que no tuvieron una oportunidad razonable para que sus puntos de vista fueran incluidos en la formulación o ejecución de una política pública.

La Auditoría no encontró estudios sobre la evolución del número de protestas organizadas en Costa Rica durante la década de 1990 (paros, bloqueos, manifestaciones). Sólo se tiene datos sobre las huelgas laborales. La información que se presenta seguidamente no discrimina, sin embargo, entre huelgas en el sector público y en el sector

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

privado. A diferencia de las décadas anteriores, cuando las huelgas bananeras eran una manifestación frecuente de la conflictividad laboral, en los años noventa la mayoría de las huelgas se dio en el sector público. Según los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, existe una marcada tendencia decreciente en el número de huelgas.

CUADRO 11.7

Número de huelgas registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990-1998

| Año | Número de huelgas |
|------|-------------------|
| 1990 | 42 |
| 1991 | 11 |
| 1992 | 19 |
| 1993 | 16 |
| 1994 | 19 |
| 1995 | 15 |
| 1996 | 15 |
| 1997 | 13 |
| 1998 | 9 |

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2000.

En Costa Rica la experiencia reciente más importante fueron las protestas sociales desatadas por -o coincidentes con- la aprobación de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado. El 20 de marzo del 2000, con una amplia mayoría (45 votos a favor y 10 en contra), la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate, a las 9:47 p.m., el proyecto de modernización y transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), denominado "Combo ICE". Votaron de manera negativa los diputados de partidos minoritarios y algunos diputados del Partido Liberación Nacional (PLN). A ello siguió un período de 20 días de protestas sociales, que culminó en un acuerdo entre el Gobierno y diversos sectores de la sociedad, mediante el cual se creó un mecanismo de participación de esos sectores en la formulación de una nueva propuesta de modernización del ICE y los servicios de electricidad y telecomunicaciones.

A continuación se presenta una cronología de los 20 días de manifestaciones populares, que iniciaron antes de la aprobación del "Combo".

16 de marzo del 2000: agricultores bloquean el paso por la carretera de Ochomogo. Sus peticiones son: elevar los impuestos a la importación de papa y cebolla, investigar la aparente subfacturación que hacen los importadores de productos agrícolas para pagar menos tributos, declarar emergencia nacional a los créditos agrícolas morosos, bajar en un 10% el precio de la gasolina y retirar del Congreso el proyecto de transformación del ICE.

17 de marzo del 2000: la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), los sindicatos universitarios y el Frente de Sindicatos del ICE realizan una marcha de protesta hacia la Asamblea Legislativa, para manifestar su oposición al proyecto de fortalecimiento del ICE.

Se presentan cierres en diversas carreteras que comunican con Limón, Guanacaste, Puntarenas y las zonas Norte y Sur, efectuados por oponentes al llamado "Combo". El paso es interrumpido temporalmente en Cahuita, Siquirres, Guápiles, Limón, San Isidro de El General, Grecia, Buenos Aires, Quepos, Cañas, Dulce Nombre de Naranjo, Santiago de San Ramón, la intersección de la carretera Bernardo Soto con Palmares y Río Claro de Golfito, este último por productores de arroz. Unos 200 taxistas de Cartago incendian llantas y atravisan un autobús en San Isidro de El Guarco, en la carretera Interamericana Sur.

En Limón, unos 300 muellers, taxistas y personal del ICE hacen una manifestación frente a la Municipalidad.

En el Plenario legislativo se continúa debatiendo el denominado "Combo energético". Se dispone controlar el ingreso de público a las "barras" y restringir a una sola puerta el acceso al edificio.

18 de marzo: se abre el paso por la carretera de Ochomogo, mediante la intervención de la Fuerza Pública.

19 de marzo: la "barra" del público en la Asamblea Legislativa no se abre, ya que un informe de la Unidad de Seguridad y Vigilancia del Congreso la declaró "inhabitable" ante eventuales desprendimientos de vidrios u otros objetos. Manifestantes opuestos al proyecto de fortalecimiento del ICE ingresan a la barra sin autorización, saltan los muros del inmueble, mientras otros se filtran por las ventanas apedreadas en días anteriores. La policía custodia el Congreso mientras se desarrolla la votación, los manifestantes permanecen todo el día fuera del edificio.

21 de marzo: se realiza una marcha hacia la Asamblea Legislativa, que se mantiene durante todo el día y

CONTINUA ▶

▶ CONTINUA

hasta muy avanzada la noche. San José, Siquirres, Moín, San Isidro de El General y Heredia se convierten en escenarios de paros y bloqueos de carreteras protagonizados por universitarios, sindicalistas y trabajadores del ICE. Al mismo tiempo, dos estudiantes de la Universidad Nacional (UNA) y uno del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) inician una huelga de hambre en las afueras de las instalaciones del ICE en La Sabana.

22 de marzo: se forma una comisión gubernamental para atender la crisis, liderada por el director de la Fuerza Pública y con la participación de miembros de la Comisión Nacional de Emergencia, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, el ICE, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Policía Municipal, la Dirección de Migración y Extranjería y el Patronato Nacional de la Infancia.

Los legisladores abandonan la sede del Congreso, fuertemente custodiada por agentes de la policía; en las afueras estudiantes, sindicalistas y trabajadores mantienen sus protestas. En otros puntos, grupos de estudiantes forman cadenas humanas para interrumpir el tránsito de vehículos. En San José, Liberia y Puntarenas se producen enfrentamientos con piedras y gases lacrimógenos entre la Fuerza Pública y manifestantes. En la rotonda de San Pedro de Montes de Oca estos enfrentamientos dejan un total de 52 alumnos y trabajadores de la Universidad de Costa Rica (UCR) arrestados y 6 policías heridos por pedradas. Algunos manifestantes reciben golpes y son afectados por los gases lacrimógenos.

El Centro de Crisis del Ministerio de Seguridad Pública reporta más de 40 acciones de protesta en todo el país, la mayoría de las cuales transcurre en calma. Por la noche, la mayoría de los bloqueos ha sido levantada por la policía, pero algunos todavía permanecen activos.

Al paro de las instituciones públicas se une la Federación de Trabajadores Limonenses (FETRAL) que representa a los muelleros, los empleados de JAPDEVA, RECOPE y el Hospital Tony Facio.

23 de marzo: millares de manifestantes opuestos a la Ley de transformación del ICE desfilan en San José, desde Sabana Norte hasta la Casa Presidencial, en una de las marchas más concurridas de los últimos años en la capital. A las 12:30 p. m. la cabeza de la manifestación está frente a la Casa Presidencial, en Zapote, y se prolonga de manera compacta hasta la Fuente de la Hispanidad, en San Pedro de Montes de Oca.

En todas las provincias se efectúan manifestaciones, bloqueos y protestas, por ejemplo en Limón, San Carlos,

Liberia, San Ramón, Puntarenas, Palmares, Parrita, Santa María de Dota, Taras de Cartago, Matina, Guápiles, Heredia y San Diego de La Unión. En estos dos últimos lugares los enfrentamientos con la policía causan heridos y decenas de detenidos.

24 de marzo: las protestas de diferentes grupos continúan en diferentes puntos del país, pero con más fuerza en los puertos del Caribe y el Pacífico.

Frente al edificio principal del ICE, en Sabana Norte, se concentran grupos de sindicalistas de varias instituciones. Uno de los estudiantes que se halla en huelga de hambre desde el 21 de marzo es trasladado al hospital.

Se unen al paro el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales.

25 de marzo: el Presidente de la República acepta una propuesta de las organizaciones magisteriales, ANDE y APSE, tendiente a que una comisión de notables inicie un diálogo con el Gobierno en procura de solucionar el conflicto. Los representantes de los trabajadores del ICE se oponen a la conformación de este grupo.

26 de marzo: las manifestaciones continúan en todo el país y los dirigentes manifiestan que la única condición para terminar con el movimiento es el retiro del proyecto de la Asamblea Legislativa.

27 de marzo: la FETRAL propone el establecimiento de una mesa de conversaciones encabezada por el rector de la UCR, el obispo de Limón y la defensora de los habitantes, Sandra Pizsk.

28 de marzo: se publican sondeos de opinión que reflejan un mayoritario desacuerdo de la población con el "Combo".

29 de marzo: se realizan foros sobre el tema en conflicto en las universidades estatales. Los sindicatos del ICE promueven que sean las universidades públicas las encargadas de la mesa de negociación. El Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC) organiza una marcha hacia la Asamblea Legislativa. Hay reportes de bloqueos callejeros en 10 puntos del país, 4 de ellos en el área metropolitana y el resto en Alajuela, Nicoya y Puntarenas.

El PLN anuncia que no votará la ratificación del proyecto hasta que no vuelva la calma al país.

El gobierno comunica que establecerá una oficina dedicada a recibir todas las propuestas acerca del tema, ya sea personal o telefónicamente.

30 de marzo: los trabajadores del ICE mantienen cerrados todos los accesos a los edificios centrales de Sabana

CONTINUA ▶

▶ CONTINUA

Norte y San Pedro. Otras instituciones públicas que también llamaron a paro de labores interrumpen en forma parcial la atención al público, especialmente en los centros de atención médica. La Unión de Empleados de la Caja (UNDECA), mediante un comunicado de prensa, asegura que 82 centros del sistema de salud se sumaron a su llamado de paro en forma total o parcial.

La convocatoria de diálogo propuesta por los rectores de las universidades públicas, la Defensoría de los Habitantes y la Iglesia Católica cuenta con el aval inicial del Gobierno y de los sindicatos. El grupo facilitador invita a representantes del Ejecutivo, el Congreso, gremios, grupos ambientalistas, federaciones de estudiantes universitarios y del sector privado a reunirse el lunes 3 de abril, a las 9:00 a.m., en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

31 de marzo: estudiantes de colegios capitalinos marchan hasta la UCR para participar en el “Foro Nacional Jesús Martínez”, denominado así en memoria del agricultor que falleció en los disturbios del jueves 16 de marzo.

La FETRAL ratifica la “completa paralización” que se dará el lunes 3 de abril en el puerto del Caribe, en apoyo a los empleados del ICE; los trabajadores portuarios de Limón y Puntarenas, los de RECOPE y los municipales entrarán en paro por plazo indefinido, a partir de las 6 a. m de ese día.

La ANEP comunica que también se integrará al paro del lunes 3, en el cual se espera la participación del movimiento comunal y de otros empleados públicos. UNDECA informa que entrarán en paro los profesionales médicos y los empleados de los hospitales Tony Facio, en Limón, y San Juan de Dios, en San José.

1 de abril: termina huelga de hambre cuando el último joven que se mantenía en esa situación debe ser trasladado al hospital con problemas de salud, al igual que el resto de sus compañeros en días anteriores.

2 de abril: la Comisión Facilitadora se reúne en la Defensoría de los Habitantes. Asisten la defensora Sandra

Piszcz, el Pbro. Armando Alfaro, los rectores de las universidades estatales: Rodrigo Arias, de la UNED; Alejandro Cruz, del ITCR; Jorge Mora, de la UNA y Gabriel Macaya, de la UCR.

Los representantes sindicales solicitan que la reunión se posponga por 24 horas, porque el día lunes estarán concentrados en la organización del paro nacional.

3 de abril: el Gobierno anuncia que suspenderá por 60 días el trámite de la Ley de Fortalecimiento del ICE.

Se presentan bloqueos en Ochomogo, San Pedro y Limón, con enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los manifestantes. Estudiantes de tres universidades públicas bloquean la Rotonda de la Hispanidad, en Montes de Oca; la vía frente a la UNA, en Heredia, y la autopista Florencia del Castillo, en El Alto de Ochomogo.

Inicia un paro general por tiempo indefinido convocado por los principales sindicatos de los empleados públicos. Se realiza una marcha hacia las instalaciones del ICE en La Sabana.

El acuerdo para la inclusión de organizaciones sociales en la formulación de la política pública:

4 de abril: la Comisión Facilitadora convoca a una mesa de diálogo, que se realiza en el TSE con la participación de representantes de partidos políticos, gobierno, ecologistas, trabajadores del ICE y estudiantes. Después de un día completo de negociaciones, se acuerda la integración de una comisión especial mixta que trabaje en una nueva propuesta a ley.

6 de abril: los diputados aprueban la integración de la comisión especial mixta que se encargará de proponer mejoras al plan de modernización y transformación del ICE; además se posterga durante 150 días (5 meses) el trámite del denominado “Combo energético”. Con estas decisiones, los legisladores refrendan el acuerdo político alcanzado el 4 de abril entre el Gobierno, grupos opositores a la iniciativa, empresarios y los jefes de las fracciones legislativas.

FUENTE: VILLARREAL, 2000.

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público

La utilización, por parte de la ciudadanía, de las oportunidades que tiene para participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, fue estudiada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Expresión de la opinión de las y los ciudadanos potencialmente afectados por la adopción de una política pública, ante las instancias jurídicamente establecidas.
- Existencia de múltiples instancias jurídicamente establecidas para que las y los ciudadanos afectados por la adopción de una política pública expresen sus opiniones.
- Participación de los ciudadanos y sus organizaciones en audiencias y reuniones convocadas por instituciones públicas.

Sobre estos puntos caben dos aclaraciones. La primera es que la información acerca de la existencia de múltiples instancias jurídicamente establecidas para la expresión de opiniones fue presentada en la aspiración anterior. Segundo, la información recopilada para estudiar y evaluar el “uso efectivo” de las oportunidades de participación ciudadana, a la que se refiere la aspiración, es muy escasa. Existen pocos registros administrativos y evaluaciones disponibles sobre el funcionamiento y eficacia de tales espacios. Por ello, la Auditoría recopiló información en muchos casos limitada a la actividad cotidiana y los niveles de participación de la población, tanto en el estudio del factor de expresión de la opinión por los ciudadanos ante las instancias de participación ciudadana, como en el de la participación en actividades convocadas por instituciones públicas. Se trata,

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 11.8

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Defensoría de los Habitantes ha recibido en los últimos cinco años un promedio de 19.701 consultas anuales, con más de 1.700 expedientes abiertos al año. La ARESEP ha realizado en los últimos tres años más de 70 audiencias públicas por año. En 1999 asistieron un promedio de 27 personas por audiencia.
- En el proceso de concertación nacional convocado por el Gobierno en 1998 participaron 139 personas representantes de 20 sectores de la sociedad, alrededor de un agenda de 10 temas específicos. Como resultado de 7 semanas de trabajo en comisiones se lograron 150 acuerdos por unanimidad.
- El Triángulo de Solidaridad utiliza como mecanismos de participación ciudadana: las asambleas de distrito, las fiscalías ciudadanas, los talleres de planificación, las mesas de negociación y las asambleas de vecinos. En los 29 cantones en que opera, para junio de 1999 habían participado 21.532 personas en las asambleas de vecinos, 15.689 en asambleas de distrito, 1.307 personas son miembros de comisiones de desarrollo y 855 integran las fiscalías ciudadanas.
- Durante el período de abril de 1999 a mayo de 2000 (sus primeros 10 meses de funcionamiento), la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa recibió 84 anteproyectos de ley y 3 sugerencias. A mayo del 2000, 5 de estas iniciativas habían ingresado a la corriente legislativa como proyectos de ley.



CONTINUA ►



● Según el *Barómetro Centroamericano*, en 1997 sólo un 8,4% de las personas participaba en juntas de vecinos o asociaciones comunales. En grupos de jóvenes esta participación disminuye a un 5,9%. Sólo un 2% dice que participa en sindicatos o partidos políticos. Estos resultados coinciden con las opiniones mayoritarias de los grupos focales.

● 1 de cada 2 personas vive en barrios donde existe una junta de vecinos; sin embargo, sólo 1 de cada 6 participa en ellos.

indudablemente, de una aproximación general e incompleta pero, por el momento, la única posible.

Por la escasez de información, esta sección no se divide según las preguntas de evaluación, como ocurre con la presentación de resultados en la mayoría de las aspiraciones democráticas señaladas

por el Consejo Consultivo. En consecuencia, la información se presenta bajo el subtítulo genérico de “Información de base”.

El panel de evaluación recomendó que, en una nueva Auditoría, se profundice en el estudio del “uso efectivo” de las instancias de participación ciudadana en la gestión pública.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público



| | |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el uso efectivo que hace la ciudadanía de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en los 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Participación ciudadana en actividades convocadas por instituciones públicas. |
| Asunto peor calificado | FRONTERA CRITICA Oportuna expresión ciudadana de sus opiniones en la adopción de políticas públicas. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

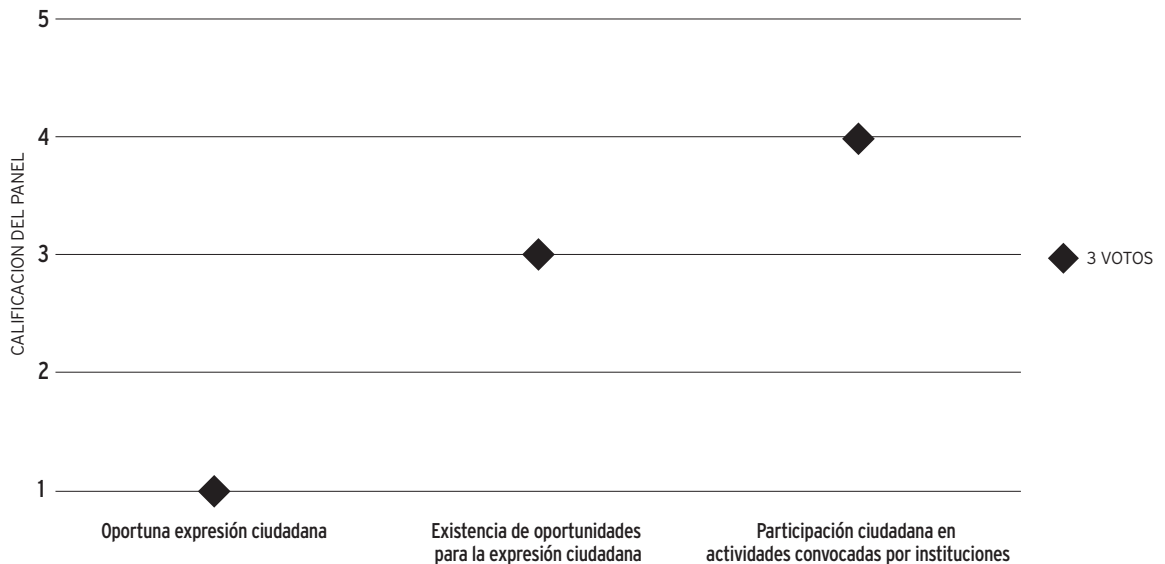
Las instancias de participación, como la ARESEP, el Triángulo de Solidaridad y las Contralorías de Servicio, han aumentado las posibilidades de participación de las personas en la definición de políticas que les afectan. Sin embargo, son escasos los procesos de consulta a la ciudadanía en la toma de decisiones de las instituciones públicas y es peor aún la percepción ciudadana sobre este tema.

Existen mecanismos legales, como el derecho de información y respuesta y el carácter público de los documentos en las instituciones, por medio de los cuales un ciudadano puede enterarse y expresar su opinión sobre

las políticas públicas que le atañen. En la práctica, estos espacios se desaprovechan y no son suficientes tampoco para promover la participación ciudadana. Los evaluadores, en forma unánime, les otorgaron la peor calificación.

La experiencia demuestra que, si se convoca adecuadamente a las personas, éstas participan en las actividades organizadas por las instituciones públicas. Las y los ciudadanos y sus organizaciones se hacen presentes en números considerables y participan en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas. Sin embargo, esto no es una práctica frecuente.

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

OI OTRAS INVESTIGACIONES

Información de base

RA El número de personas que se presenta ante las instituciones para interponer quejas, participar en audiencias o efectuar consultas, constituye un indicador del uso que hace la ciudadanía de las oportunidades de participación en la gestión pública, ya sea ejerciendo un control posterior a la decisión gubernamental (Defensoría de los Habitantes de la República), o bien participando en la formulación de políticas públicas antes de su implementación (Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y ARESEP).

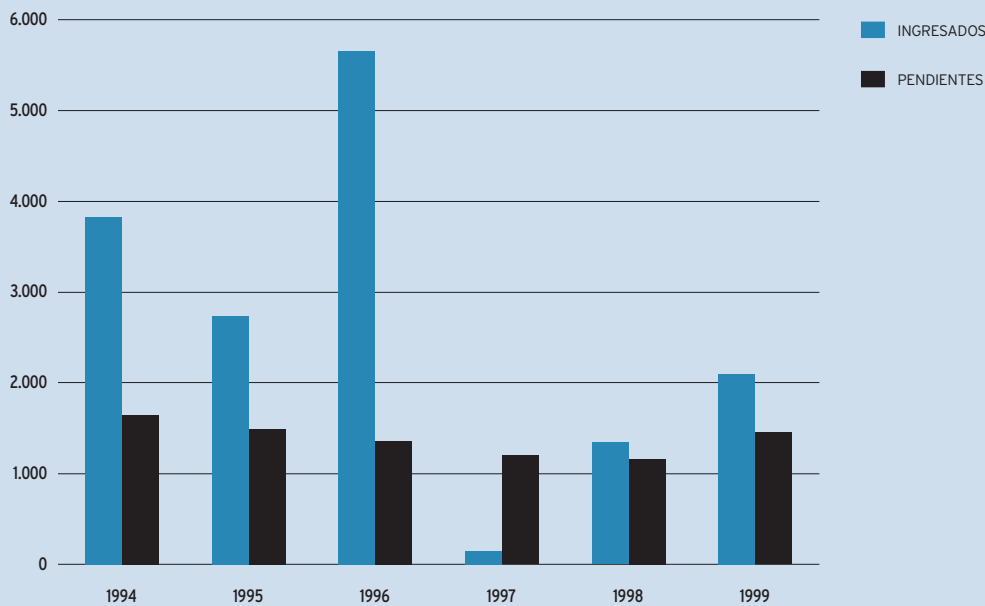
La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa recibió, en el período de abril de 1999 a mayo del 2000, un total de 84 iniciativas, de las cuales 5 figuran como proyectos de ley. La ARESEP ha convocado en los últimos tres años un promedio de 74 audiencias públicas por año, para decidir sobre ajustes tarifarios. En 1999 participaron 2.024 personas, para un promedio de 27 personas

en cada audiencia. Además recibió 288 quejas de usuarios de los servicios públicos, de las cuales un 38,8% corresponden al rubro de telecomunicaciones. En ese mismo año, la Defensoría de los Habitantes atendió casi 20.000 consultas de los habitantes (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

RA En las asambleas de vecinos del Triángulo de Solidaridad se registró la participación de un total 21.532 personas en los 29 cantones cubiertos hasta finales de 1999, lo cual representa el 1,3% de la población de esos lugares. En estas reuniones hay una representación similar de hombres y mujeres, 52,5% y 47,5% del total, respectivamente (Secretaría del Triángulo de Solidaridad, 2000).

OI El Foro de Concertación Nacional contó con la participación de 139 personas, entre miembros plenos y miembros por ampliación, representantes

**Defensoría de los Habitantes:
 casos ingresados y pendientes al final del período 1994-1999**



FUENTE: INFORMES ANUALES DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.

de 20 sectores sociales, cuyo trabajo dio como resultado más de 150 acuerdos por consenso (unanimidad). En algunos temas, como el mercado de telecomunicaciones y seguros, no hubo unanimidad de criterios. La Ley de Protección al Trabajador es una iniciativa proveniente del Foro que se pudo concretar, aunque los acuerdos que requieren trámite parlamentario en su mayoría no han sido aprobados (Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000).

GF Los participantes en los grupos focales señalaron que la participación ciudadana en asuntos de interés público es mínima; sólo se da cuando alguien ve sus intereses amenazados de manera directa por una decisión de una instancia pública. En general, como sucede con la participación en las organizaciones sociales, existen oportunidades institucionalizadas para participar en la gestión de ciertas políticas y programas públicos, pero no hay una cultura de participación o exigencia de cuentas a las instituciones. Las instituciones no sólo no motivan la participación, sino que la dificultan, al no tener personal e instancias adecuadas

para atender a los y las ciudadanas (UNIMER R.I., 1999b).

OI De acuerdo con una encuesta realizada en mayo de 1999 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sobre la democracia local en Costa Rica, el 6,7% de las personas de una muestra nacional de 1.428 asistió, en los 12 meses anteriores a la realización del estudio, a una sesión o reunión convocada por la municipalidad, con pocas diferencias entre hombres y mujeres. En el grupo de edad de 18 a 29 años este porcentaje de participación disminuye a un 3%. Asimismo, independientemente del tamaño de la población del municipio, alrededor de un 5% de las personas había asistido a un cabildo abierto convocado por la municipalidad en los 12 meses anteriores al estudio (Rivera, 1999b).

SC La participación de los líderes comunales en las actividades convocadas por la municipalidad es significativamente mayor que la del resto de personas. En el ejercicio de Sitios Centinela realizado por la Auditoría en 7 municipios del país, el

**Triángulo de Solidaridad: participación ciudadana en las
asambleas de distrito, según género, por regiones y cantones. Diciembre de 1999**

| Región | Cantón | Número de distritos | Hombres | Mujeres | Total | Población total del cantón | Porcentaje de población que asiste |
|-------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|------------------------------------|
| Huetar Atlántica | Guácimo | 5 | 297 | 337 | 634 | 34.942 | 1,8 |
| | Siquirres | 6 | 390 | 339 | 729 | 52.611 | 1,4 |
| | Pococí | 6 | 775 | 582 | 1357 | 103.528 | 1,3 |
| | Talamanca | 4 | 406 | 334 | 740 | 26.037 | 2,8 |
| | Matina | 3 | 283 | 241 | 524 | 33.313 | 1,6 |
| | Limón | 4 | 351 | 444 | 795 | 90.325 | 0,9 |
| TOTAL | | 28 | 2.502 | 2.277 | 4.779 | | |
| Región Central | San José | 1 | 423 | 734 | 1157 | 313.262 | 0,4 |
| | Acosta | 5 | 234 | 304 | 538 | 18.698 | 2,9 |
| | Turrialba | 10 | 875 | 690 | 1565 | 68.495 | 2,3 |
| | Alajuela | 2 | 193 | 347 | 540 | 223.478 | 0,2 |
| | Paraíso | 4 | 428 | 328 | 756 | 52.243 | 1,4 |
| | Alajuelita | 1 | 231 | 445 | 676 | 71.126 | 1,0 |
| | Naranjo | 1 | 103 | 128 | 231 | 37.392 | 0,6 |
| | San Pablo | 1 | 145 | 264 | 409 | 20.765 | 2,0 |
| Turubares | 2 | 269 | 220 | 489 | 4.874 | 10,0 | |
| TOTAL | | 27 | 2.901 | 3.460 | 6.361 | | |
| Región Chorotega | Abangares | 4 | 359 | 280 | 639 | 16.310 | 3,9 |
| | La Cruz | 4 | 208 | 166 | 374 | 16.511 | 2,3 |
| | Nicoya | 7 | 1.418 | 1.291 | 2.709 | 42.178 | 6,4 |
| | Carrillo | 4 | 245 | 288 | 533 | 27.279 | 2,0 |
| TOTAL | | 19 | 2.230 | 2.025 | 4.255 | | |
| Brunca | Coto Brus | 5 | 586 | 230 | 816 | 39.985 | 2,0 |
| | Buenos Aires | 8 | 613 | 257 | 870 | 40.087 | 2,2 |
| | Golfito | 4 | 382 | 362 | 744 | 34.206 | 2,2 |
| TOTAL | | 17 | 1.581 | 849 | 2.430 | | |
| Región Pacífico Central | Puntarenas | 4 | 254 | 346 | 600 | 102.783 | 0,6 |
| | Parrita | 1 | 144 | 105 | 249 | 12.164 | 2,0 |
| | Montes de Oro | 3 | 403 | 298 | 701 | 10.797 | 6,5 |
| TOTAL | | 8 | 801 | 749 | 1550 | | |
| Huetar Norte | Upala | 7 | 649 | 431 | 1080 | 37.768 | 2,9 |
| | Los Chiles | 4 | 322 | 227 | 549 | 19.800 | 2,8 |
| | Sarapiquí | 3 | 172 | 99 | 271 | 45.218 | 0,6 |
| | Guatuso | 3 | 162 | 95 | 257 | 13.124 | 2,0 |
| TOTAL | | 17 | 1.305 | 852 | 2.157 | | |
| Total general | 29 | 116 | 11.320 | 10.212 | 21.532 | 1.609.299 | 1,3 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SECRETARIA DEL TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD, 2000; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2001.

Composición sectorial del Foro de Concertación Nacional, según comisión ^{a/}

| Sector | Comisión | | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|------------|------------------|-----------------------|-----------|-------------------|-----------|-----------------------|--------------------|
| | Asignaciones familiares | Cesantía | Corrupción | Desarrollo rural | Libertades sindicales | Pensiones | Política salarial | Seguros | Servicios ambientales | Telecomunicaciones |
| Alta tecnología | | | | | | | | | | 2 |
| Ambientalistas | | | | 1 | | | | | 3 | |
| Campesino | 1 | | | 4 | | 1 | | | 2 | |
| Comercio autónomo | | | 1 | 1 | | | | | | |
| Comercio e industria | 1 | | | | | | | 1 | | 1 |
| Comercio exterior | | | 1 | | | | | 1 | | |
| Comunal | 1 | | 1 | | | | | | | |
| Cooperativo | 1 | 4 | | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 | | 1 |
| Detallista | | | 1 | | | 1 | | | | |
| Empresarial | 1 | 4 | | 3 | 4 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| Financiero | | | | | | 1 | | 1 | | |
| Gobierno | 1 | 3 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 |
| Juventud | 1 | | | | | 1 | | | | |
| Microempresarios | 2 | | | 1 | | | | 1 | | |
| Minorías étnicas | 1 | | | 2 | | 1 | | | | |
| Mujeres | 2 | | | | | 2 | | | | 2 |
| Partidos políticos | 2 | | 6 | 4 | | 4 | | 6 | 1 | 7 |
| Sector educativo | 1 | | | | | 1 | | | | |
| Sindicalistas | 1 | 6 | 1 | 1 | 6 | 2 | 6 | 2 | | 3 |
| Solidaristas | 1 | 2 | | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | | |
| Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional | | | | | | 1 | | 1 | | |
| Comisión de Rescate de Valores | | | 1 | | | | | | | |
| Transparencia Internacional | | | 1 | | | | | | | |
| Integridad Democrática | | | 1 | | | | | | | |
| Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia | | | 1 | | | | | | | |
| Total | 17 | 19 | 16 | 21 | 19 | 21 | 19 | 18 | 9 | 18 |

a/ Incluye tanto miembros propietarios como por ampliación.

FUENTE: BARAHONA ET AL, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE CONCERTACIÓN Y EL CONSEJO SUPERIOR DE TRABAJO.

62,9% de los 140 líderes comunales consultados reportó que sí asiste a reuniones o sesiones en la municipalidad. Es relevante destacar que en algunos cantones, el porcentaje de dirigentes que asisten a sesiones municipales asciende al 83,3%, como en el caso de Carrillo, y un 70% en Montes de Oca. Los tipos de reuniones en las que participan son

sesiones ordinarias o extraordinarias del Concejo Municipal, o reuniones específicas con funcionarios municipales para tratar diversos asuntos, entre los que destacan las solicitudes para la realización de obras de infraestructura y los reclamos por políticas municipales (Brenes y Martorell, 2000).

La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

La Auditoría estudió la petición de cuentas de los ciudadanos a las autoridades de gobierno por medio de 4 factores:

- Percepción de la ciudadanía con respecto a las elecciones como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.
- Potestad del Poder Legislativo para destituir al Presidente o a sus ministros por causas serias debidamente tipificadas en la Constitución Política.
- Existencia de iniciativa ciudadana para remover a los diputados a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y altos funcionarios públicos.
- Efectividad y accesibilidad del recurso de amparo como un medio aplicado por el Poder Judicial para bloquear políticas públicas que contravienen leyes superiores o violan derechos fundamentales.

Resumen de hallazgos y resultados de evaluación

CUADRO 11.12

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El Código Municipal exige al alcalde presentar un plan de acción y rendir cuentas cada año por su cumplimiento. El alcalde debe presentar informes financieros cada 6 meses. El Código prevé un procedimiento para la remoción de los alcaldes ante situaciones muy graves.
- El 84,5% de los ciudadanos considera que la municipalidad no informa sobre la utilización de los recursos. Se presentan diferencias considerables en esta opinión dependiendo de la municipalidad de que se trate. Por su parte, el 42,1% de los líderes comunales y funcionarios municipales califican la información brindada por las municipalidades sobre el uso de sus recursos, como deficiente o muy deficiente; el 24,3% la califica como regular y el 26,5% como buena o muy buena.
- La Constitución Política y las leyes establecen la responsabilidad pública de los funcionarios del gobierno y representantes electos. La administración pública tiene varios tipos de control y órganos contralores: control por la actividad, realizado por órganos ejecutivos del mismo Estado (SUGEF, SUGEVAL, ARESEP, Contralorías de Servicio, Servicio Civil); control jurisdiccional (tribunales, Sala Constitucional, Procuraduría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones) y control político (Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes).
- La Constitución Política establece la obligación, para el Poder Ejecutivo, de presentar informes anuales a la Asamblea Legislativa. En 1999, la Secretaría del Directorio de esa institución recibió 24 memorias anuales de



CONTINUA ►



ministerios e instituciones, es decir, un 10% de las entidades públicas registradas por MIDEPLAN. Por su parte, la Biblioteca de la Asamblea Legislativa reportó el recibo de 39 memorias anuales o informes de labores en ese año (17%).

- En los principales órganos de control de la administración, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República, han aumentado en los últimos dos años el volumen y la complejidad de las actividades realizadas.
- El derecho de petición, y la obligación de la administración pública de responder en un plazo no mayor de 10 días, es un instrumento con que cuenta el ciudadano para obligar a los funcionarios a rendir cuentas por sus actos.
- Los participantes en los grupos focales consideran que en el país no existe una tradición orientada a la exigencia de cuentas a los funcionarios y autoridades del sector público. Además creen que las instituciones encargadas del control no lo ejercen adecuadamente.
- Los instrumentos de control político parlamentario son las comisiones especiales de investigación y la censura o interpelación de ministros. Durante el período 1990-1998 se crearon aproximadamente 75 comisiones especiales de investigación relacionadas con el control político entre los poderes del Estado. Los temas predominantes en estas instancias son las investigaciones para levantar la inmunidad a un ministro, magistrado o diputado, y las investigaciones sobre control y uso de recursos públicos.
- El recurso de amparo protege los derechos de los ciudadanos contra cualquier disposición, acuerdo o resolución de la administración pública (extendida en algunos casos a sujetos privados) que violente o amenace violar los derechos constitucionales o amparados en tratados internacionales. No se puede utilizar el amparo contra normas orgánicas de la Constitución, leyes o disposiciones

normativas (para esto se cuenta con la acción de inconstitucionalidad), resoluciones judiciales o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones. El recurso de amparo puede ser interpuesto por cualquier persona (el agraviado o alguna persona que actúe a su favor).

- En 1999 la Sala Constitucional recibió 7.666 recursos de amparo. En promedio la resolución dura 2 meses. Alrededor del 25% de los recursos de amparo presentados en la década de los noventa fueron declarados con lugar, en la mayoría de los casos se trató del derecho de petición y pronta respuesta.
- La mayoría de las personas considera que los funcionarios públicos no rinden cuentas al pueblo: 68% en el caso del Presidente, 93,5% para los diputados y alrededor del 90% para los alcaldes, regidores y síndicos. Conforme aumentan los niveles socioeconómico y académico, el porcentaje de quienes consideran que los funcionarios no rinden cuentas también es mayor.
- Los canales para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos que más mencionan las personas, en todos los casos, son los informes por televisión, especialmente en el caso del Presidente y los diputados. La prensa es el segundo medio más mencionado en todos los casos, menos en el del Presidente, en el cual la radio ocupa el segundo lugar. Las reuniones con las comunidades o con el pueblo son mencionadas principalmente para los casos de regidores (9%), alcaldes (5,6%) y síndicos (8,6%).
- Para más de la mitad de las personas, la Defensoría de los Habitantes ocupa el primer lugar entre de las instituciones que cumplen una función tendiente a exigir la rendición de cuentas (55,4%). Los medios de comunicación (43,7%), la Contraloría General de la República (33,4%) y la Sala Constitucional (27,1%) también son mencionados.

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Una alternativa al recurso de amparo son los juicios contencioso-administrativos, para proteger los derechos subjetivos de los ciudadanos frente al Estado. Estos juicios duran entre 2 y 6 años. Hubo un caso que demoró 17 años.
- La Sala Constitucional inició su labor en 1989, con 20 funcionarios; para 1999 contaba con 97. En una década de funcionamiento ha recibido poco menos de 60.000 casos. Pese a la cantidad de casos resueltos, la Sala ha logrado mejorar los plazos de resolución para los recursos de amparo y de hábeas corpus.
- De las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional entre 1993 y 1998, el 27% son rechazos, el 46% son resoluciones de fondo. 1 de cada 2 recursos de amparo que son resueltos por el fondo es declarado con lugar. El porcentaje de recursos de amparo rechazados es mucho menor que el que se registra en otros países con amplia experiencia en jurisdicción constitucional, como Alemania.
- En una selección de 7 municipalidades, se preguntó a las personas sobre el grado de cumplimiento de las promesas que realizaron los candidatos a regidores y síndicos en la campaña electoral. El 9,1% de los entrevistados reportó el cumplimiento de los ofrecimientos políticos; el resto indicó que las promesas no se han cumplido.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la exigencia, por parte de la ciudadanía, de la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en los 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Acceso sencillo al recurso de amparo. |
| Asunto peor calificado | FRONTERA CRITICA Eficacia de las elecciones como medio de rendición de cuentas. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

La costumbre de la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía a las autoridades (control vertical) no está desarrollada, según la percepción recopilada en los grupos focales. No obstante, sí hay un control horizontal, que se ha desarrollado más en los últimos cinco años con la labor de instancias como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional, la Contraloría General de la República y las Contralorías de Servicio. La Asamblea Legislativa no ejerce efectivamente su función de control político sobre la administración pública.

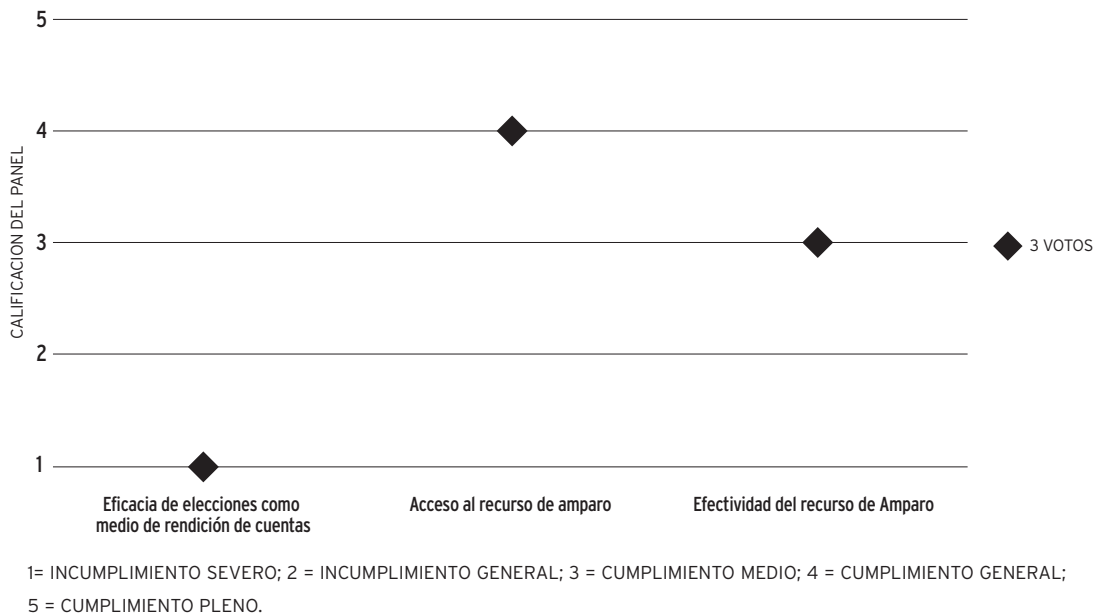
En Costa Rica se presenta el “voto de castigo” o el “quiebre” del voto en las elecciones (capítulo 3), que pueden ser una forma de protesta o manifestación de descontento, pero las elecciones no son mecanismos de rendición de cuentas, en el sentido de que los electores exijan a las autoridades el cumplimiento de ciertas metas. Los evaluadores destacaron el aumento del abstencionismo y la participación de agrupaciones políticas lo-

cales como dos hechos importantes en las elecciones nacionales de 1998.

La Constitución Política no otorga a la Asamblea Legislativa la potestad de destituir al Presidente o a sus ministros. Tampoco existe la posibilidad de remover a los diputados, el Presidente y altos funcionarios públicos por medio de una iniciativa ciudadana. Únicamente el alcalde estará sujeto a remoción por esta vía, a partir de las elecciones del 2002.

La ciudadanía tiene acceso sencillo, desde cualquier parte del país y en cualquier momento, a la Sala Constitucional, para presentar un recurso de amparo contra aquellas políticas públicas que contravengan sus derechos fundamentales. Uno de cada cuatro recursos de amparo presentados es rechazado de plano o declarado sin lugar. En los recursos que son declarados con lugar, la aplicación de la sentencia algunas veces no se hace efectiva.

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno



CUADRO 11.15

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| X | Existencia de medios para destituir al Presidente. |
| X | Existencia de medios para destituir a los ministros. |
| X | Existencia de iniciativa ciudadana para destituir a los diputados. |
| X | Existencia de iniciativa ciudadana para destituir al Presidente. |
| X | Existencia de iniciativa ciudadana para destituir altos funcionarios públicos. |

Número de indicadores de comprobación **5**
 Número de indicadores cumplidos **0**

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información base

¿Son vistas las elecciones por la ciudadanía como un mecanismo eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos?

01 De acuerdo con el *Barómetro Centroamericano 1997*, del PNUD, para un 63,9% de los costarricenses la manera en que una persona vota puede hacer que las cosas sean diferentes, en contraste con un 28,9% que dijo que no importa como se vote, las cosas no cambiarán (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997)

IT Los procesos electorales son un mecanismo para escoger a los gobernantes, pero no conllevan un compromiso de los representantes políticos (salientes o postulantes) en cuanto a rendir cuentas de su gestión o evaluar metas de cumplimiento. No obstante, se advierte que algunos sectores que se consideran afectados por políticas de un gobierno determinado votan en contra del político oficial; esto es lo que se denomina “factura política”. Los medios de comunicación colectiva, a

01 OTRAS INVESTIGACIONES

IT INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

través de los debates y otros mecanismos, como entrevistas y preguntas a los candidatos, constituyen un canal para que la ciudadanía ejerza el control y exija cuentas. Sin embargo, no existen instrumentos sistemáticos y organizados de rendición de cuentas durante el proceso electoral (Muñoz, 1999).

¿Puede el Poder Legislativo destituir al Presidente o a sus ministros por causas serias debidamente tipificadas en la Constitución Política?

OI En Costa Rica el Poder Legislativo no puede destituir al Presidente de la República o a sus ministros. En el inciso 8 del artículo 121 de la Constitución Política se establece como atribución de la Asamblea Legislativa “resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo”. En el inciso 9 del mismo artículo se señala que le corresponde a la Asamblea Legislativa “admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento”. Es decir, es función de la Corte Suprema de Justicia juzgar a los miembros de los Supremos Poderes. En el inciso 9 también se indica que la Asamblea puede decretar “la suspensión” (no la destitución) de los funcionarios antes mencionados “cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes”. La destitución de los ministros de gobierno es una función del Presidente de la República.

¿Existe iniciativa ciudadana para remover de sus cargos a los diputados, el Presidente y otros altos funcionarios públicos?

OI No existe iniciativa ciudadana para remover de sus cargos a los diputados a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y otros altos funcionarios públicos. Ciertamente el nuevo Código Municipal, aprobado en 1998, introduce la figura de revocatoria de mandato para los alcaldes (único caso en que la legislación costarricense permite esta figura legal). En efecto, el artículo 19 de esta ley estipula que, mediante una moción aprobada como mínimo por tres cuartas partes de

los regidores integrantes del Concejo Municipal, se convocará a un plebiscito a los electores del cantón, para decidir sobre la destitución del alcalde. Para lograr la destitución, los resultados del plebiscito deben cumplir con dos condiciones: a) al menos dos terceras partes de los votos emitidos y b) una votación no inferior al 10% de los electores inscritos en el cantón (Asamblea Legislativa, 1998). Nótese, sin embargo, que aún en este caso, es potestad del Concejo Municipal, y no de las y los ciudadanos, la decisión de convocar el plebiscito.

¿Es el recurso de amparo un medio asequible y efectivamente aplicado para bloquear políticas públicas que contravienen leyes superiores o violan derechos fundamentales?

AJ Para mantener los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política, y aun los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República, las y los ciudadanos cuentan con los dispositivos procesales del amparo y el amparo especial (o hábeas corpus), como medios para contrarrestar el abuso en las actuaciones de los poderes públicos (Calzada, 1999). La ley contempla dos tipos de acción de amparo, una contra servidores públicos, que es la que interesa a esta Auditoría, y otra contra sujetos de derecho privado⁶. El que se presenta contra servidores públicos procede “contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenaza violar...” (artículo 29 de la Ley 7531) los derechos fundamentales de la Constitución Política, o los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en Costa Rica. Sólo están dispuestos del control de constitucionalidad por la vía del amparo las leyes y disposiciones normativas, los actos administrativos de ejecución de resoluciones judiciales, los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, los consentidos por no haber sido impugnados en tiempo ni forma y los actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral (Calzada, 1999).

El recurso de amparo es un medio accesible a la ciudadanía pues, según la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

- cualquier persona puede interponer el recurso de amparo (artículo 33);

- no es necesaria la reposición ni ningún otro recurso administrativo para interponerlo (artículo 31);
- la acción podrá interponerse en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado, o bien interponerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que aquél tuvo noticia fehaciente de la violación y estuvo en la posibilidad legal de interponerlo (artículo 35), y
- no requiere ninguna formalidad ni autenticación por parte de abogado (artículo 38).
- Los menores de edad tienen posibilidad de utilizarlo por la “sencillez” o informalidad que lo caracteriza.

01 El hecho de que ataca en forma directa cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa, y suspende automáticamente los efectos del acto con su simple presentación, han hecho del recurso de amparo el remedio judicial más popular en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2000b). El proceso opcional es realizar un juicio por la vía contencioso-administrativa. El 78,4% de los casos ingresados en la Sala Constitucional durante el período 1990-1999 fueron recursos de amparo. Un 25,2% de ellos fue declarado con lugar. En cuanto a la sentencia final, si el recurso es declarado con lugar, se restituyen los derechos del recurrente y se condena en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados. Es decir, la Sala anula el acto cuestionado, pero no interviene en la fase de ejecución de la sentencia para cobrar daños y perjuicios, sino que este trámite requiere un juicio contencioso-administrativo diferente. En 1999 la duración promedio de los recursos de amparo presentados a la Sala Constitucional fue de 2 meses, similar a los 2 meses y 3 semanas que tardaban en 1990 (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

En estrecha relación con la capacidad de control ciudadano sobre la administración pública, uno de los principales resultados del recurso de amparo es que ha permitido hacer valer en el país el respeto al debido proceso legal. Esto significa que la administración pública emplea el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública, en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos. Este es un efecto masivo generado por el recurso de amparo y, en

especial, por la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que se considera la principal guía del derecho a un debido proceso legal. En esta sentencia, originada en una consulta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional declaró un derecho genérico de defensa contra actos o procesos sancionatorios y, a partir de allí, bifurcó el concepto de debido proceso penal en los derechos correspondientes al proceso penal y los derechos correspondientes al proceso administrativo, de manera que las y los ciudadanos gozan de un conjunto de garantías generales y de un conjunto de garantías específicas que permiten un mayor equilibrio procesal (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

Una nota final: la rendición de cuentas en la administración pública costarricense

Un conjunto de instituciones públicas y privadas ejerce algún tipo de fiscalización sobre los funcionarios y los actos gubernamentales (cuadro 11.15). En el caso de las entidades públicas fiscalizadoras, la mayoría fueron creadas en la década de 1990 y en ellas el control puede ser directo, como parte de sus funciones principales, o bien pueden operar como intermediarias de la ciudadanía, mediante el trámite de quejas o denuncias.

RECUADRO 11.5

Una nota de precaución del panel de evaluadores

En la evaluación del indicador sobre la asequibilidad y eficacia del recurso de amparo, de nuevo el panel de evaluadores indicó que su calificación respondía a un criterio “muy legalista”. El recurso de amparo efectivamente es accesible para casi cualquier ciudadano desde cualquier lugar del país, pero el hecho de poder interponer el recurso no significa que serán restablecidos los derechos violados. En primer lugar porque la posibilidad de que sea declarado con lugar es muy baja; en segundo lugar porque, aún si el recurso es declarado con lugar, la ejecución de la sentencia no es automática. En el caso del pago de daños y perjuicios se requiere un juicio aparte, largo y costoso. En otros casos que ordenan acciones concretas de las entidades del gobierno, su ejecución depende de la disponibilidad de recursos y la voluntad política de las autoridades.

Instituciones de control y fiscalización de la administración pública

| Nombre | Principales funciones o atribuciones |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contraloría General de la República | Sus principales funciones son: a) establecer los criterios de control y fiscalización de la hacienda pública; b) promocionar el control interno y la función asesora y preventiva de la auditoría interna; c) evaluar el gasto en relación con el cumplimiento de objetivos presupuestados para mediano y largo plazo; d) verificar la existencia y efectividad de los sistemas de control interno de las demás instituciones de la Administración. |
| Procuraduría General de la República | Es la representante legal del Estado y se encarga de interpretar las leyes, a efecto de dirimir los conflictos que se presentan en el marco jurídico del país; el control de legalidad se efectúa mediante dictámenes específicos, vinculantes para quien realiza la consulta. |
| Comisiones legislativas de investigación | Constituyen una de las esferas básicas de competencia que tiene la Asamblea Legislativa: el control político. Estas comisiones tienen la función de investigar casos específicos que implican responsabilidades políticas de instituciones y funcionarios públicos; deben elaborar un informe e incorporar recomendaciones sobre los pasos por seguir para garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Estado. |
| Contralorías de Servicio (1993) | Se crearon con la intención de mejorar la prestación de los servicios públicos y dar a los usuarios una instancia de acercamiento con la institución, mediante la recepción de sus quejas. |
| Tribunal Supremo de Elecciones | Tiene la facultad de interpretar de manera obligatoria y exclusiva las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; resuelve denuncias sobre parcialidad política de los servidores públicos; garantiza las libertades requeridas para toda la organización y administración de los procesos electorales. Desarrolla su acción permanente mediante el ejercicio de atribuciones de orden administrativo, jurisdiccional, de interpretación y de control. |
| Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF, 1995) | Evalúa la situación de los entes financieros fiscalizados, ubicándolos en grados de riesgo, según situaciones de estabilidad o regularidad financiera. |
| Superintendencia General de Valores (SUGEVAL, 1997) | Sus funciones se orientan a garantizar una mayor transparencia a las personas que invierten en títulos valores, sobre la condición de las entidades que emiten dichos títulos. |
| Defensoría de los Habitantes (1993) | Investiga, informa y propone vías de acercamiento o solución de casos en los que se lesione o amenace los derechos o intereses de los habitantes de la República. Estos casos se dividen en: trámite normal de defensa; consultas sobre el sector público; consultas sobre el sector privado. |
| Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP, 1995) | Establece mecanismos de participación para aprobar las solicitudes de aumento o rebaja de las tarifas asignadas a los servicios públicos. |
| Comisión Nacional del Consumidor | Estudia posibles incumplimientos de las obligaciones establecidas para los comerciantes y proveedores, a efecto de sancionar las infracciones que corresponda. Es la vía administrativa establecida para que los consumidores hagan valer sus derechos. |

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

| Nombre | Principales funciones o atribuciones |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sala Constitucional (1989) | Garantiza el libre ejercicio de los derechos constitucionales, mediante la declaración de constitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al derecho público (artículo 10 de la Constitución Política). Entre los procedimientos de su competencia se encuentran: control de constitucionalidad de las leyes, conflictos de competencia entre instituciones del Estado, recursos de hábeas corpus y recursos de amparo. |
| Tribunal Ambiental Administrativo | Constituye una vía administrativa para hacer valer los derechos de cualquier persona, grupo o entidad con interés en la materia ambiental, sea por daños causados por el Estado o por algún particular. Sus fallos agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio. |
| Organizaciones de la sociedad civil (cámaras empresariales, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, agrícolas, indígenas y de discapacitados) | Cuantitativamente no representan niveles amplios de organización social y, en general, tienen escaso poder de influencia en las políticas gubernamentales, tal vez con excepción del sector empresarial, que en 1997 logró un mayor grado de entendimiento con el Gobierno. En pocas de estas organizaciones se evidencia, sin embargo, la existencia de instancias o mecanismos orientados a la rendición de cuentas de los líderes a sus afiliados. |
| Medios de comunicación colectiva | Instancias orientadas a recolectar, procesar y hacer pública la información, mediante el ejercicio irrestricto de la libertad de expresión. |
| Partidos políticos | Intermediación entre la ciudadanía y las diversas instancias del poder público. Expresiones organizativas en los ámbitos nacional, provincial y municipal. |

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1998a.

A mediados de la década de 1990, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) inició el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). El objetivo del SINE es verificar el grado de cumplimiento de las metas propuestas por el Poder Ejecutivo a los diversos sectores del Estado bajo su gestión y, con ello, identificar las fortalezas y debilidades de la administración de gobierno. Este es el primer mecanismo sistemático de rendición de cuentas impulsado por el Poder Ejecutivo en Costa Rica. El primer informe sobre el desempeño institucional fue presentado al público a inicios del 2001 y se refirió al cumplimiento de metas establecidas para el año 2000.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 55,4 % de las personas mencionó a la Defensoría de los Habitantes como una de las instituciones que cumplen alguna función para que los políticos y las autoridades rindan cuentas. Los medios de comunicación colectiva, la Contraloría

General de la República y la Sala Constitucional son frecuentemente mencionados por el 43,7%, el 33,4% y el 27,1% de las personas, respectivamente (capítulo 12). El 18,5% de las personas considera que la transparencia y la rendición de cuentas son valores que deben estar presentes en una democracia de alta calidad. Una misma proporción (18,5%) considera que la Asamblea Legislativa contribuye a que las autoridades cumplan con su deber de rendir cuentas a la ciudadanía. La percepción con respecto al trabajo de exigencia de cuentas de la comisiones legislativas y de los partidos políticos como tales es menor, 15,8% y 6,6% respectivamente. (UNIMER R.I., 1999).

RA Los incisos 23 y 24 del artículo 121 de la Constitución Política otorgan a la Asamblea Legislativa atribuciones de control político sobre la actividad del Poder Ejecutivo. Según el inciso 23, la Asamblea puede nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto que se estime conveniente y rindan el informe respectivo. En el período

EN ENCUESTA NACIONAL
RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

RECUADRO 11.6

Una referencia sobre la rendición de cuentas y el control ciudadano

El primer documento moderno que regula la rendición de cuentas es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo numeral XV se expresa con claridad: "La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración" (*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*). En una democracia existen, al menos, tres formas de control ciudadano y petición de cuentas desarrolladas: la política, la legal y la administrativa (Beetham, 1994). La exigencia de cuentas política se refiere a los mecanismos ciudadanos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales y el buen gobierno. Se trata de tomar la palabra a quienes solicitan los votos de la ciudadanía y sancionar severamente el engaño. La exigencia de cuentas legal remite a los mecanismos para el control de legalidad y justicia. La exigencia de cuentas administrati-

va concierne a los mecanismos para el control y evaluación de la eficacia y el buen trato en la función pública.

Un elemento interesante de la rendición de cuentas tiene que ver con la oportunidad de su ejercicio. Así, hay una fiscalización preventiva, una concomitante y una represiva. La primera, como su nombre lo indica, se da antes de que ocurran las decisiones y opera con autorizaciones o vistos buenos; la segunda ocurre simultáneamente con el ejercicio de una actividad, y la tercera, como sanción en caso de que se incurra en determinados errores, vicios e irregularidades.

Por la ubicación orgánica, existen controles horizontales o interorgánicos (en Costa Rica, la Contraloría General de la República), verticales o intraorgánicos (la Defensoría de los Habitantes) y externos o extraorgánicos, como por ejemplo los organismos internacionales (Muñoz, 1999).

1990-1998 se crearon 77 comisiones especiales de investigación relacionadas con casos de control político (Cuadro 11.16). Los dos temas que acaparan la labor de estas comisiones son las solicitudes para eliminar la inmunidad de algún alto funcionario público (38 comisiones, 49,4%) y las investigaciones sobre el uso de los recursos públicos (30 comisiones, 39%). De estas comisiones, el 61,4% ha producido algún dictamen que cumple total o parcialmente con su mandato y un 20,8% no produjo ningún resultado pues la comisión no se conformó o no rindió ningún informe. Si se analiza los dos principales temas, puede identificarse dos tendencias definidas: en materia de control de recursos públicos, una minoría de las comisiones rinden algún tipo de informe (40% si se suma cumplimiento total y parcial) y una proporción aún menor logra ponerse de acuerdo en un dictamen unánime. Más aún, las comisiones tienden a no producir ningún resultado (40%) En cambio, en materia de levantamiento de inmunidad a autoridades públicas, las comisiones tienden a cumplir total o parcialmente su mandato (75,7%) y la mayoría presentan informes unánimes. Las comisiones que estudian la parcialidad política de las autoridades públicas (persecución de funcionarios o beligerancia partidaria) siempre obtienen resultados divididos.

IT No existe una práctica de rendición de cuentas de los diputados a los electores de su distrito electoral (provincia). Las y los diputados no difunden entre sus electores informes periódicos sobre su posición con respecto a los proyectos en la corriente legislativa, un registro de sus votos y una explicación sobre las actividades de control político en las que han intervenido (Rodríguez, 1999).

RA La Constitución Política estipula que las siguientes instituciones deben rendir informes periódicos ante la Asamblea Legislativa: el Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 11), ministerios (artículo 144), la Contraloría General de la República (artículo 184, inciso 3). Sin embargo, son pocas las instituciones que cumplen con esta obligación. Durante el período 1990-1999, el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa recibió en promedio 25,1 informes de labores de instituciones públicas, lo cual representa una proporción cercana al 10% de las entidades públicas registradas en MIDEPLAN.

EN Casi un tercio de las personas considera que el Presidente es el funcionario que más rinde cuentas a la población. El resto de los funcionarios no sobrepasa el 11% de las personas que consideran que sí rinden cuentas. (gráfico 8.3, capítulo 8).

Comisiones legislativas de investigación especial, 1990-1998 ^{a/}

| | Inmunidad autoridades ^{b/} | | Control de recursos ^{c/} | | Parcialidad política ^{d/} | | Hechos políticos ^{e/} | | Total de comisiones | |
|-------------------------------|-------------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|------------------------------------|-------|--------------------------------|-------|---------------------|-------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Cumplimiento | | | | | | | | | | |
| Total ^{f/} | 24 | 63,2 | 6 | 20,0 | 1 | 16,7 | 2 | 66,7 | 33 | 42,9 |
| Parcial ^{g/} | 4 | 10,5 | 6 | 20,0 | 3 | 50,0 | 1 | 33,3 | 14 | 18,2 |
| No resultado ^{h/} | 3 | 7,9 | 12 | 40,0 | 1 | 16,7 | 0 | 0,0 | 16 | 20,8 |
| Pendiente ^{i/} | 2 | 5,3 | 5 | 16,7 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 7 | 9,1 |
| Sin información ^{j/} | 5 | 13,2 | 1 | 3,3 | 1 | 16,7 | 0 | 0,0 | 7 | 9,1 |
| Total | 38 | 100,0 | 30 | 100,0 | 6 | 100,0 | 3 | 100,0 | 77 | 100,0 |
| Resultado | | | | | | | | | | |
| Unanime ^{k/} | 22 | 57,9 | 4 | 13,3 | 0 | 0,0 | 2 | 66,7 | 28 | 36,4 |
| Dividido ^{l/} | 6 | 15,8 | 8 | 26,7 | 4 | 66,7 | 1 | 33,3 | 19 | 24,7 |
| No resultado ^{h/} | 3 | 7,9 | 12 | 40,0 | 1 | 16,7 | 0 | 0,0 | 16 | 20,8 |
| Pendiente ^{i/} | 2 | 5,3 | 5 | 16,7 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 7 | 9,1 |
| Sin información ^{j/} | 5 | 13,2 | 1 | 3,3 | 1 | 16,7 | 0 | 0,0 | 7 | 9,1 |
| Total | 38 | 100,0 | 30 | 100,0 | 6 | 100,0 | 3 | 100,0 | 77 | 100,0 |

- a/ El conteo no incluye dos comisiones especiales nombradas para conocer los atestados de los candidatos al cargo de Defensor de los Habitantes (1993, 1997)
- b/ Inmunidad de autoridades: comisiones con mandato para recomendar el levantamiento de inmunidad a diputados de la Asamblea Legislativa y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se incluyó aquí como categoría residual una (1) comisión creada para recomendar la censura a un ministro.
- c/ Control de recursos: comisiones con mandato para investigar o evaluar el uso de recursos públicos e irregularidades en la gestión de instituciones públicas
- d/ Parcialidad política: comisiones con mandato para investigar casos de persecución política a empleados públicos y beligerancia política de autoridades de gobierno inhibidas por ley para participar en política electoral o partidista.
- e/ Hechos políticos: comisiones con mandato para investigar eventos políticos (por ejemplo, atentado terrorista en La Penca) y el narcotráfico.
- f/ Total: La comisión rindió un informe por unanimidad, en su defecto, los grupos de mayoría y minoría redactaron un dictamen.
- g/ Parcial: Solo una parte de los diputados que conformaron la comisión rindieron informe
- h/ Sin resultado: La comisión no redactó ningún informe final, su plazo para hacerlo estaba vencido o la comisión no se conformó.
- i/ Pendiente: La comisión no había rendido informe pero la discusión del mismo estaba en el orden del día a la fecha de corte.
- j/ Sin información: los registros administrativos no indican el estado ni los resultados de la comisión.
- k/ Unánime: La comisión llegó a un dictamen unánime.
- l/ Dividido: No hubo acuerdo entre los diputados de la comisión y se redactaron informes de mayoría y minoría

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

CUADRO 11.18

Informes de labores de instituciones recibidos por el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa (1990-1999)

| AÑO | Número de informes recibidos |
|--------------------------|------------------------------|
| 1990 | 16 |
| 1991 | 26 |
| 1992 | 26 |
| 1993 | 27 |
| 1994 | 28 |
| 1995 | 25 |
| 1996 | 24 |
| 1997 | 22 |
| 1998 | 18 |
| 1999 | 39 |
| Promedio anual 1990-1999 | 25,1 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

GF Los participantes en el grupo focal sobre participación en la gestión pública (julio de 1999) coincidieron en que no existe en el país una cultura y una tradición ciudadana orientadas a la crítica y a la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios y autoridades del sector público. Además, señalaron que el sistema electoral y político

está organizado de tal forma que no sólo no estimula el control y la rendición de cuentas, sino que los dificulta, no ofrece garantías al ciudadano para realizarlos y aún podría “castigar” a quien los ejerce (UNIMER R.I., 1999).

Asimismo, según los participantes, la Asamblea Legislativa no efectúa un control de la gestión pública, sino ataques entre adversarios políticos con fines netamente partidistas. Consideran que, en algunos casos, las comisiones legislativas de investigación han pretendido asumir funciones del Poder Judicial: “hoy no tienen poder, ni tienen credibilidad”. El control que podrían ejercer las fracciones de los partidos emergentes se torna casi imposible, por los pocos recursos organizativos y técnicos a su alcance para preparar adecuadamente su participación en los debates legislativos y para proponer alternativas. Sobre la Contraloría General de la República, los participantes en el grupo focal opinaron que es lenta, burocrática y “siempre llega tarde a cumplir sus funciones”. También se criticó al Poder Judicial, cuya burocratización, politización y ordenamiento vertical no sólo han hecho que deje de cumplir su función de control de otros componentes del Estado, sino que también la ha llevado a perder su capacidad de autocrítica y control de sus órganos, autoridades y funcionarios. Además se señaló que las Contralorías de Servicio y la ARESEP son órganos de control que lamentablemente tienen limitaciones para cumplir ese fin. Por último, la Defensoría de los Habitantes fue citada como la instancia que ha realizado la más importante labor de control de la gestión pública, pero se estimó que su presencia y actividad, con respecto a sus primeros años de operación, ha disminuido (UNIMER R.I., 1999).

Notas

1 No existen suficientes estudios o elementos empíricos para relacionar una falta total de participación ciudadana con un alto crecimiento económico, o viceversa. Sin embargo, de modo creciente, los expertos en políticas de desarrollo afirman que una apertura del sistema político a la participación y descentralización promueve el desarrollo a largo plazo. Ello no quiere decir que todas las sociedades ampliamente participativas tengan un desarrollo exitoso, sino que los procesos participativos ayudan a diseñar políticas con mayores posibilidades de conducir al crecimiento económico en el largo plazo y reforzar las virtudes de los procesos mismos. Desde hace algunos años los organismos financieros internacionales y el Sistema de Naciones Unidas ha incluido el componente de participación como requisito y práctica en los proyectos que patrocinan. El Banco Mundial publicó en 1996 un libro "maestro" sobre participación, en el cual resalta que la "gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión". El Banco Interamericano de Desarrollo editó en 1997 el *Libro de Consulta sobre Participación*. Los informes de desarrollo humano que el PNUD publica desde 1990 señalan la participación comunitaria como una estrategia imprescindible para la superación de los problemas del planeta.

2 El derecho de los ciudadanos a la participación en el gobierno está garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 18-21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 25 y 21) y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación (artículo 5c).

3 Para mayor información sobre la formulación y funcionamiento del Foro de Concertación Nacional, véase Barahona et al, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000.

4 Cada junta está compuesta por 6 miembros: representantes de la oficina local del PANI, del MEP y de la municipalidad, tres miembros de la comunidad elegidos popularmente y un representante de la población adolescente, mayor de 15 años, todos ellos con voz y voto.

5 Para mayor información sobre la formulación y funcionamiento del Triángulo de Solidaridad, véase Alfaro y De León, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000.

6 Véase una reflexión sobre el funcionamiento de la Sala Constitucional en sus primeros 10 años de funcionamiento en Proyecto Estado de la Nación, 2000b.

Opinión pública

Introducción:

La calidad democrática de la opinión pública

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la opinión pública en Costa Rica? Por calidad democrática de la opinión pública se entiende el grado en que la formación de la opinión pública se realiza mediante una expresión libre, oportuna, informada y equitativa de las preferencias ciudadanas en los medios de comunicación colectiva u otros sitios públicos, cuyo resultado es el ejercicio de un escrutinio responsable sobre los asuntos públicos.

En una democracia, las personas tienen derecho a expresar libremente su opinión. Lo pueden hacer en su casa o en un sitio público. Pueden difundir su opinión en los medios de comunicación colectiva, como la radio, la televisión, los periódicos y, más recientemente, en la Internet. Estos medios deben estar abiertos a la participación pues, en principio, cada persona es igualmente soberana a la hora de expresar un pensamiento. Sin embargo, esta libertad no es ilimitada. Históricamente, los límites al ejercicio de la libertad de expresión han disminuido en las democracias más avanzadas (Sunstein, 1995) pero aun así siguen originando incesantes controversias políticas y legales¹.

La libertad de expresión que cada persona ejerce individualmente, como, cuando y sobre lo que quiere, da origen, desde el punto de vista social, a una cosa distinta: la opinión pública. La opinión pública es una complicada -e intensamente disputada- deliberación entre habitantes, medios de comunicación colectiva, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas e instituciones públicas, para influenciar la gestión de asuntos públicos. Involucra no sólo la libertad de expresión,

sino otros derechos emparentados, como el derecho a la libertad de prensa, el derecho de información y el derecho de respuesta, cuyo ejercicio puede -y a menudo provoca- posiciones encontradas².

Hoy en día no hay acuerdo sobre qué es exactamente opinión pública y cómo medirla (recuadro 12.1). Pero sí lo hay para señalar que, en una democracia, la opinión pública tiene una gran importancia. ¿Por qué? Hace casi doscientos años, Thomas Jefferson lo expresó así: “El gobierno descansa en el consentimiento de los gobernados”.

La opinión pública es el mundo de la discusión. Sobre un asunto de interés público lo normal es que existan al menos dos puntos de vista. No hay “una” opinión pública, sino múltiples corrientes de opinión pública, algunas de las cuales son efímeras y se arman y desarman con igual rapidez alrededor de ciertos eventos. Otras, sin embargo, son más permanentes y tienden a “congelar” ciertas posiciones a lo largo de períodos relativamente prolongados (Poltronieri y Garita, 1997). En estos casos, las corrientes de opinión pueden reflejar el pensamiento de actores colectivos tales como partidos políticos, clases o sectores sociales.

Independientemente de las discusiones sobre el concepto, lo cierto es que sin opinión pública libre no hay democracia. Su existencia es una condición necesaria para la democracia, pues es el resultado del ejercicio de los derechos ciudadanos. Libre significa, por una parte, que las personas pueden ejercer su libertad de expresión, es decir,

¿Qué es la opinión pública?

No existe un acuerdo sobre el significado del concepto de opinión pública. Para algunos autores, significa la suma de las opiniones de las personas sobre asuntos que conciernen a la sociedad en su conjunto o a partes de ella. En esta acepción, se trata básicamente la opinión publicada o publicitada. Para otros, significa esa opinión sobre asuntos que conciernen a la sociedad en su conjunto, o a partes de ella, formada mediante la participación ciudadana en el debate y la discusión. En este caso, el concepto comprende las opiniones colectivas que resultan de la deliberación entre las personas. Y todavía para otros significa una forma de control social que asegura la cohesión de una sociedad, pues crea consensos sobre asuntos públicos. En este capítulo se emplea el concepto de opinión pública de acuerdo con la segunda acepción.

Por otra parte, tampoco hay consenso sobre quiénes son los “públicos” que participan en la formación de la opinión pública. Como lo señala Tuesta, puede tratarse del público en general (totalidad de la población), del “público que vota”, del público atento (interesado e informado), o del público activo. En este capítulo se utiliza la noción de público en el sentido más general, como totalidad de la población que es ciudadana.

Pese a esta falta de acuerdo, los autores coinciden en señalar que, históricamente, la opinión pública surgió en Europa y América del Norte durante el siglo XVIII, como un fenómeno social y político relacionado con el desarrollo de una sociedad civil independiente del Estado.

FUENTES: DAHL, 1989; NOELLE-NEUMANN, 1995; PETERS, 1995; SELIGMAN, 1995; HABERMAS, 1996; TUESTA, 2000.

que pueden expresar sus preferencias cuando y como lo consideren oportuno, sin amenazas a su seguridad y su patrimonio. Por otra parte, significa que los medios de comunicación son independientes de quienes gobiernan el país, es decir, que ejercen su derecho a informar al público sin censura previa por parte de funcionarios públicos. Finalmente, también significa que el ordenamiento jurídico protege la libertad de expresión.

Empero, la existencia de una opinión pública libre no es una condición suficiente para la democracia; la libertad es una condición que puede ser empleada de muchas maneras. Una segunda condición es el pluralismo: una opinión pública que refleje la diversidad política y sea la arena del desacuerdo público entre personas y grupos sociales que aceptan el “no estar de acuerdo” como un valor que enriquece a la sociedad (Sartori, 1997). Una tercera condición es que la opinión pública

debe ser capaz de ejercer un eficaz control ciudadano sobre los asuntos públicos; en este caso se trata de un mecanismo de escrutinio público propio de la sociedad para la petición de cuentas, lo que recientemente se ha denominado *societal accountability* (Smulovitz and Peruzzotti, 2000). Una cuarta condición es la de ser una opinión pública democrática, es decir, respetuosa de las garantías constitucionales.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que las personas hagan uso de su libertad de expresión, pues podrían no hacerlo y permanecer apáticas. Además, se informarían sobre los asuntos que son de su interés con el fin de manifestar opiniones fundamentadas, pues podrían contentarse con apoyar irreflexivamente ciertos puntos de vista. En otras palabras, la opinión pública implicaría un ejercicio de responsabilidad ciudadana³.

Los medios de comunicación colectiva ejercerían un escrutinio responsable sobre los asuntos públicos, pues podrían abusar de su libertad distorsionando la información, ejerciendo censura, o favoreciendo los intereses de ciertos grupos de la ciudadanía debido a relaciones de propiedad, interés comercial o afinidad política. Los dueños de los medios de comunicación colectiva o las empresas que utilizan estos medios para difundir sus ofertas comerciales respetarían la independencia de los directores, periodistas y colaboradores para informar al público sobre los asuntos públicos. Además, los medios de comunicación darían cabida, de manera equitativa, a los diversos puntos de vista en el debate sobre los asuntos de interés público, sin más limitaciones que aquellas de orden técnico o de cumplimiento de la ley.

Las instituciones y los gobernantes estarían abiertos al escrutinio público y no se contentarían con difundir sus posiciones y no interferir en la libre expresión de las preferencias ciudadanas. En otras palabras, suministrarían oportunamente información cierta y relevante sobre sus políticas y programas y se abstendrían de ejercer presiones sobre los medios de comunicación para informar de cierta manera, o abstenerse de informar.

La legislación que regula la libertad de expresión, el ejercicio del periodismo y el derecho de respuesta propiciaría las más amplias posibilidades a las personas, incluidos los periodistas, para informar e informarse, fundamentar su opinión, contrastarla con opiniones contrarias, divulgarla y, sobre todo, criticar a las personas que ocupan cargos públicos.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de opinión pública en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía conoce sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos.
- Las y los habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés.
- Una pluralidad de medios de comunicación colectiva, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos
- Los medios de comunicación colectiva son un foro abierto e independiente para una opinión pública pluralista.

El grado en que Costa Rica se acerca o no al cumplimiento de estas aspiraciones, de acuerdo con el panel evaluador, será examinado en esta parte del informe.

Valoración general

La calidad democrática de la opinión pública en Costa Rica es el tema más polémico de la Auditoría. En efecto, la evaluación el panel de expertos resultó en calificaciones discrepantes en 13 de los 22 asuntos evaluados, que motivaron intensas discusiones en cada caso sin acuerdo.

Los asuntos de mayor discrepancia fueron los relacionados con el desempeño de los medios de comunicación colectiva en la formación de la opinión pública, sobre los cuales hubo dos posiciones generales. Para unos evaluadores, existe una pluralidad de medios de comunicación colectiva que desarrolla un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos y constituye un foro abierto para una opinión pública pluralista. Para ellos, el sistema de medios de comunicación colectiva de Costa Rica ha experimentado una evolución positiva hacia una mayor profesionalización e independencia con respecto al Estado, los partidos políticos y los grupos empresariales. Dentro de esta concepción, el principal obstáculo para esta función se deriva de las restricciones impuestas por una legislación obsoleta, que provoca prácticas de autocensura en los medios de comunicación. Para otros evaluadores, en las empresas de comunicación colectiva existen monopolios y oligopolios que otorgan un control excesivo y pe-

RECUADRO 12.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 4 aspiraciones máximas de alta calidad democrática sobre el tema de opinión pública fueron desagregadas en 16 preguntas de investigación y 29 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados.

De estos indicadores, 22 se sometieron a evaluación en el panel de expertos. Hay 7 indicadores de comprobación, es decir, que fueron corroborados por el equipo técnico de la Auditoría, con base en la información recopilada y no fueron considerados en la evaluación de los expertos. 3 indicadores fueron descartados por falta de información.

ligroso sobre la formación de la opinión pública a poderosos grupos empresariales. Estos grupos tienen intereses propios que se reflejan en sesgos ideológicos en la línea editorial y en la labor informativa de los medios. Los medios de comunicación se han “autoerigido” (y funcionan) como representantes no electos de la ciudadanía. Dentro de esta concepción, las restricciones impuestas por la legislación costarricense son necesarias para balancear el poder de los dueños de los medios de comunicación y proteger los derechos de la población.

Los asuntos sobre los cuales hubo mayor acuerdo se refieren a los conocimientos cívicos de las personas y al ejercicio de la libre expresión. La información recopilada permite señalar que en Costa Rica una mayoría calificada de las personas (66,7%) tiene un conocimiento básico correcto sobre el sistema político y sus derechos electorales, y que más del 90% se siente libre para opinar sobre los asuntos públicos que le interesan, aunque prefiere hacerlo en su casa o en su centro de trabajo.

Métodos utilizados

La calidad democrática de la opinión pública fue estudiada a través de diversos métodos. La encuesta nacional aportó información sobre el conocimiento de las y los ciudadanos acerca de sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos, así como sobre los lugares y temas de la deliberación pública y la valoración sobre los medios de comunicación (UNIMER R.I., 1999b).

Un ejercicio de observación experimental fue diseñado expresamente para examinar el funcionamiento interno de los medios de comunicación colectiva. Dos medios (de cuatro que inicialmente habían aceptado)⁴ permitieron que un investigador de la Auditoría observara las salas de redacción, diera seguimiento a un panel de periodistas y entrevistara al personal, con el fin de valorar la presencia o no de censura interna, la participación de las personas en la formación de las noticias y la reacción de funcionarios públicos a peticiones de información (Ross, 2000).

Se comisionó dos investigaciones temáticas sobre los medios de comunicación colectiva. Una de ellas se centró en el tema de la estructura de mercado de los medios de comunicación y en ciertos aspectos de la práctica del periodismo en Costa Rica (Jiménez, 1999). La otra investigación dio seguimiento a los espacios de participación ciudadana en los medios de comunicación (Vargas, 1999). Asimismo, se solicitó un análisis jurídico sobre la legislación que regula el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa (Guier, 1999).

Fueron examinados los registros administrativos de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes en busca de denuncias contra la libertad de expresión, el derecho de información y el derecho de respuesta. También se efectuó búsquedas sucesivas en la base de noticias de los periódicos *Al Día* y *La Nación*. Finalmente, la bibliografía existente aportó información relevante para el estudio (Ovares y León 1979; Bolaños, 1995 y 1998; Carazo, 1997 y 1998; Poltronieri y Garita, 1997; Cámara Nacional de Radio, 1998a, 1998b, 1998c, 1998d y 1999; Borge y Asociados, 1999; Eka Consultores Internacional, 1999).

El panel de evaluadores sobre la opinión pública lidió con la tarea más ardua de toda la Auditoría, pues valoró 22 indicadores (en comparación con un promedio de 10 indicadores en los demás paneles). Sus discusiones, de gran riqueza y profundidad, constituyen una carta de navegación sobre los debates que hoy en día arrecian en Costa Rica, acerca del desempeño de los medios de comunicación colectiva y el carácter del marco jurídico

que regula el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa. Por ello en este informe se incluyen, con frecuencia, recuadros que sintetizan los debates del panel.

Limitaciones

El ejercicio de observación experimental se realizó en dos empresas de comunicación colectiva, de las más de cien existentes en Costa Rica. Por tal razón, sus resultados tienen un carácter ilustrativo, revelan “pistas” sobre percepciones y prácticas en el ejercicio del periodismo pero, no obstante su riqueza, no son estadísticamente representativos. Además, los resultados finales del ejercicio no estuvieron disponibles en el momento de la evaluación; el panel conoció un resumen preliminar y esquemático sobre algunos de ellos. La inclusión (*a posteriori*) de ciertos resultados del ejercicio de observación se justifica en razón de su interés e importancia y fue sometida a la consideración de los panelistas durante la elaboración del presente capítulo.

Las ponencias especializadas y el informe del ejercicio de observación experimental tratan temas sensitivos, como el de la ética de las y los periodistas; las presiones ejercidas por algunas empresas de cabildeo, figuras políticas, empresas de publicidad, etc.; y las malas prácticas en algunas empresas de comunicación colectiva. En algunos casos la información no es específica, es decir, no se presenta los nombres de las personas y empresas, ni el detalle de los hechos detectados. Se trata del conocimiento de *insiders*, valioso sin duda, pues recoge la experiencia profesional de personas con años de ejercer el periodismo. Sin embargo, la Auditoría carece de elementos de juicio para fundamentar los casos en detalle y, en ese sentido, el informe debió considerar posibles consecuencias legales. Sí debe mencionarse que se realizaron búsquedas minuciosas en diversos registros administrativos y bases de datos, para identificar casos concretos que evidenciaran la persistencia de ciertas prácticas en el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica.

La ciudadanía conoce sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

La evaluación sobre la calidad democrática de la opinión pública inicia con un examen del conocimiento ciudadano sobre sus derechos y deberes. Este orden no es casual y obedece a un supuesto que conviene hacer explícito: que el ejercicio de la libertad de expresión y la participación en la deliberación pública requiere un mínimo de conocimientos cívicos sobre los derechos y deberes ciudadanos, y sobre las características del sistema político dentro del cual la persona expresa su opinión. Es decir, se necesita un mínimo de conciencia de ser un ciudadano para ejercitar un derecho ciudadano.

El conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos fue estudiado por la Auditoría por medio de 3 factores:

- El conocimiento de las personas sobre las reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado.
- El conocimiento de las personas sobre las reglas y los procedimientos para que sus representantes políticos en los poderes del Estado rindan cuentas por sus actos.
- El conocimiento de las personas sobre las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 12.1

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- 9 de cada 10 personas tienen un conocimiento certero sobre sus derechos electorales básicos.
- 6 de cada 10 personas obtuvieron un 70% o más de respuestas correctas en un test sobre conocimientos cívicos básicos. Las personas que viven en zonas urbanas y las de mejor posición económica tuvieron una proporción superior de respuestas correctas.
- En los procesos electorales de 1989-1990, 1993-1994 y 1997-1998, el Tribunal Supremo de Elecciones realizó campañas de información en los medios de comunicación colectiva sobre reglas y procedimientos para ejercer el voto.
- Casi 4 de cada 5 personas no saben cómo emplear los servicios de la Sala Constitucional (81,3%) ni los de la Comisión de Defensa del Consumidor (80,8%). 3 de cada 4 no saben cómo emplear los servicios de la Defensoría de los Habitantes (74,8%).
- Para resolver la violación de un derecho propio, o ante la violación de un derecho ajeno, la mayoría de las personas identifica y recurriría a las instituciones públicas encargadas de resolver el problema. Casi 6 de cada 10 lo harían si fuesen víctimas de un asalto y 8 de cada 10 lo harían si un niño de su barrio está siendo agredido con frecuencia.





Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- 4 de cada 10 personas no saben que en Costa Rica el voto es obligatorio.
- 6 de cada 10 personas creen que el Presidente en ejercicio tiene privilegios que pueden ir más allá de la Constitución Política.
- 1 de cada 2 personas cree que los diputados pueden ser reelectos una vez concluido su período, de manera inmediata.
- 1 de cada 3 personas cree que el Presidente de la República puede ser reelecto una vez concluido su período.

EVALUACION DEL PANEL

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos


50%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

| | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el conocimiento de la ciudadanía acerca de sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 2 de 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Conocimiento ciudadano sobre las reglas electorales. |
| Asunto peor calificado | CUMPLIMIENTO MEDIO Conocimiento ciudadano sobre las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos. |
| Asunto sin acuerdo | Conocimiento ciudadano sobre las reglas para la rendición de cuentas. |

Comentario general

La mayoría de las y los ciudadanos conoce los procedimientos básicos que rigen el sistema electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones desarrolla campañas de información sobre el ejercicio del voto. No obstante, el conocimiento ciudadano está, en la mayoría de los casos, limitado a pocos asuntos.

La ciudadanía identifica las instituciones a las que puede recurrir para la protección de sus derechos civiles y políticos; sin embargo, el conocimiento sobre las reglas y procedimientos que rigen el acceso a ellas no es un hecho generalizado.

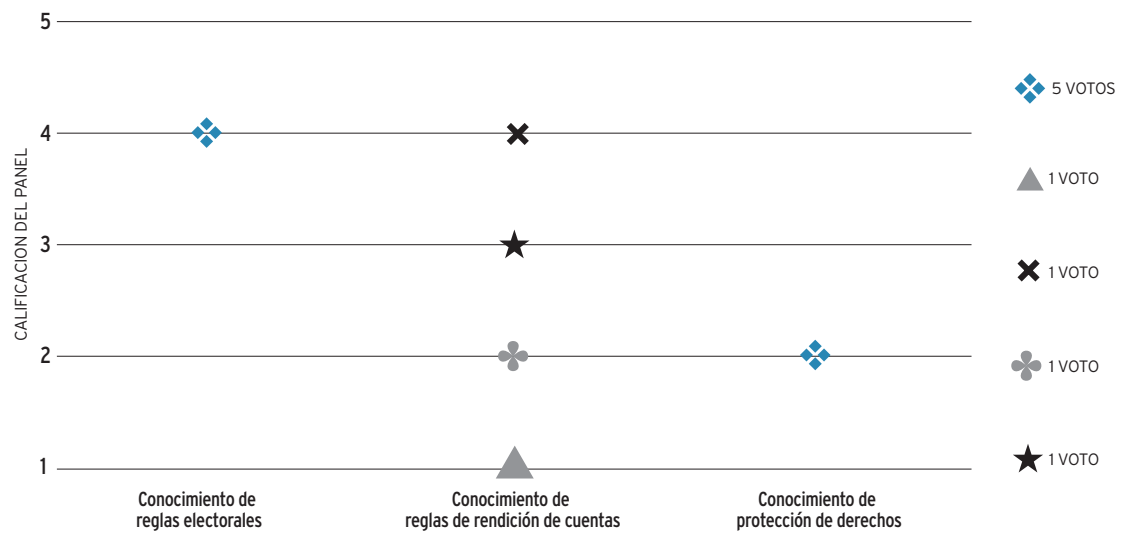
La mayoría de las y los ciudadanos sabe de la obligación de sus representantes en el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las municipalidades, de rendir

cuentas a la población. Empero, no conocen los mecanismos por medio de los cuales se efectúa esta rendición de cuentas. En el panel no hubo acuerdo alguno sobre la valoración de esta situación, pues todos los evaluadores mantuvieron sus calificaciones discrepantes iniciales. Para unos, en mayor o menor grado, no es necesario conocer los mecanismos, sino saber que la rendición de cuentas es una obligación política de sus representantes en el Estado. Para otros, en mayor o menor grado, saber de la existencia de esa obligación, pero no cómo se realiza la rendición de cuentas, es insuficiente.

Los evaluadores coincidieron en la necesidad de precisar, en el futuro, el concepto de “conocimiento correcto” para una evaluación más certera de la aspiración.

GRAFICO 12.1

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

EN ENCUESTA NACIONAL

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Información de base

¿Conoce la ciudadanía las reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, se diseñó una sencilla evaluación del conocimiento de las personas sobre su derecho al voto y ciertas reglas para elegir al Presidente, los diputados a la Asamblea Legislativa y las autoridades municipales. En general, las y los ciudadanos tienen un buen conocimiento sobre ciertas reglas básicas del sistema electoral costarricense. El período de elección del Presidente de la República, el requisito de 18 años para ejercer el voto y el funcionario institucional al que se debe acudir si se le niega el derecho al voto fueron contestadas correctamente por el 98,7%, el 97,0% y el 88,0% de las personas, respectivamente (cuadro 12.4). Una mayoría que oscila entre el 51% y el 81% contestó correctamente otras cinco preguntas

(escogencia de representantes municipales, no reelección de Presidente, obligación de votar, derecho de votar aunque se tenga un juicio pendiente y no reelección inmediata de diputados). En estos casos, el conocimiento tiende a ser mayor entre las personas que pertenecen a los estratos socioeconómicos más altos y habitan en zonas urbanas. Las respuestas incorrectas fueron las relacionadas con los privilegios extraconstitucionales del Presidente y la elección de alcaldes, en las que sólo una minoría (40,0% y 12,3%, respectivamente) acertó (cuadro 12.4).

RA En el archivo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encontró información sobre las 11 campañas de divulgación realizadas por esta entidad durante los procesos electorales de 1990, 1994 y 1998. Estas campañas se dirigieron a dos tipos de público. El primero está conformado por

Respuestas correctas a una evaluación de conocimiento de las personas sobre reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS CORRECTAS)

| Pregunta | Respuesta correcta | Total población | Nivel socioeconómico | | | Zona | |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | | MB/B | M/M | MA/A | Urbana | Rural |
| ¿Cada cuántos años elegimos presidente? | 4 años | 98,7 | 98,1 | 98,9 | 99,5 | 99,4 | 97,8 |
| ¿Es requisito tener 18 años para votar? | Sí | 97,0 | 95,6 | 97,9 | 97,9 | 97,0 ^{a/} | 97,1 ^{a/} |
| ¿Si no lo dejan votar puede acudir a un fiscal del TSE? | Sí | 88,0 | 86,0 | 88,4 | 91,9 | 89,8 | 85,8 |
| ¿Escogen los ciudadanos a sus representantes municipales? | Sí | 80,1 | 81,6 ^{a/} | 79,2 ^{a/} | 78,7 ^{a/} | 79,2 ^{a/} | 81,2 ^{a/} |
| ¿Puede el Presidente ser reelecto en Costa Rica? | No | 65,4 | 56,1 | 67,6 | 81,8 | 69,4 | 60,4 |
| ¿Es obligatorio votar? | Sí | 63,6 | 68,7 | 60,1 | 61,2 | 60,9 | 67,1 |
| ¿Puede votar aunque tenga un juicio pendiente? | Sí | 57,5 | 50,0 | 59,0 | 71,3 | 63,3 | 50,0 |
| ¿Pueden los diputados reelegirse inmediatamente? | No | 51,0 | 51,5 ^{a/} | 50,9 ^{a/} | 50,2 ^{a/} | 51,6 ^{a/} | 50,2 ^{a/} |
| ¿Tiene el Presidente privilegios más allá de la Constitución Política? | No | 40,0 | 31,0 ^{a/} | 44,0 ^{a/} | 50,3 ^{a/} | 41,7 | 37,8 |
| ¿Cada cuánto elegimos alcaldes municipales? | Nunca | 12,3 | 8,6 | 14,5 | 15,4 | 13,2 | 11,2 |

N = 1.618.

a/ Diferencias no significativas (p > 0.1)
 MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.
 M/M: nivel económico medio-medio
 MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

los miembros de la Juntas Electorales. En los tres procesos electorales el TSE publicó instrucciones en los medios de comunicación escrita. El segundo tipo de público es la ciudadanía en general. En los tres procesos electorales el TSE difundió cortos en radio y televisión, para informar sobre los procedimientos para ejercer el voto, y realizó campañas de motivación a la participación electoral. En el proceso electoral 1997-1998, el TSE auspició un programa de televisión en el canal 13, “Alternativas del voto”, en el cual los partidos políticos debatieron sobre sus ofertas electorales. Esta fue la única actividad registrada del TSE orientada a ampliar el conocimiento ciudadano sobre las ofertas electorales (Sánchez et al, 2000b).

RECUADRO 12.3

Valoración del panel



Para el panel de expertos, las y los ciudadanos costarricenses conocen los mecanismos básicos del proceso electoral en un grado suficiente para que el sistema funcione. Por ello, los evaluadores acordaron una calificación de cumplimiento general de este indicador. Sin embargo, anotaron que este conocimiento se refiere a los aspectos elementales (cómo votar, período de gobierno). Además, señalaron que las campañas de información para ampliar el conocimiento cívico de las personas son superficiales.

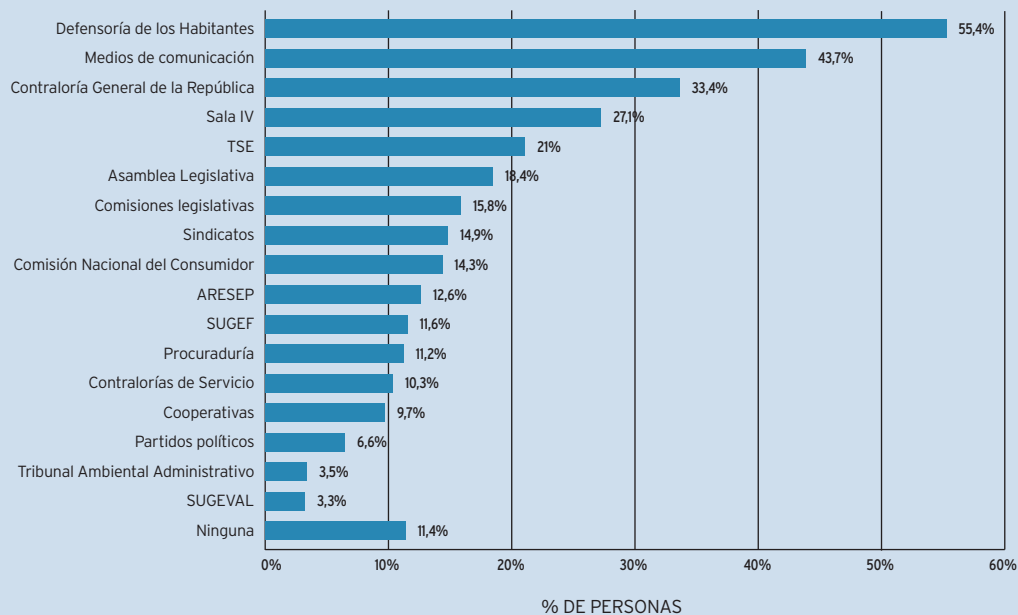
¿Conoce la ciudadanía las reglas y procedimientos para que sus representantes políticos en los poderes del Estado rindan cuentas?

GF En una ronda de seis grupos focales realizados en las ciudades de San José, Alajuela, San Isidro de El General, Ciudad Quesada, Puntarenas y Limón, los participantes reconocieron que el derecho a reclamar por las malas actuaciones de los gobernantes y a exigir que se cumplan las acciones prometidas es parte de la vida democrática en Costa Rica. Sin embargo, en la mayoría de los grupos focales, los participantes coincidieron en señalar que estos derechos no se ejercen. Son “parte de la democracia en teoría, pero no en la práctica” (Pérez Zeledón); el pueblo sancarleño “es muy pasivo, no hace nada” y además “el poder está en manos de los políticos y adinerados, quienes callan las malas acciones” (San Carlos); “el pueblo porteño es pasivo y apático, y se deja engañar fácilmente” (Puntarenas); “al que ejerce (el derecho al reclamo) se le reprime o acusa de agitador, como sucede con los trabajadores de las bananeras y de los muelles” y “el pueblo es apático, se deja manipular y no se levanta para demandar el cumplimiento de los compromisos” (Limón) (UNIMER R.I., 1999a).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, se preguntó a las personas sobre las instituciones que cumplen alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas. La Defensoría de los Habitantes ocupó el primer lugar, pues el 55,4% de los encuestados creen que exige cuentas a los políticos. Le siguen los medios de comunicación colectiva, la Contraloría General de la República y la Sala Constitucional, con 43,7%, 33,4% y 27,1%, respectivamente (gráfico 12.2). Existen diferencias estadísticamente significativas por edad, nivel socioeconómico y zona geográfica. En efecto, a menor nivel socioeconómico, menor es la identificación de estas instituciones como entidades que piden cuentas a los políticos y mayor es la cantidad de personas que dicen que “ninguna institución cumple esta función” (16,4% de las personas que pertenecen a los estratos medio y medio-bajo, frente a 7% de las personas de los estratos medio-alto y alto). Lo mismo ocurre con las personas con menor nivel de instrucción (un 20,9% cree que ninguna institución cumple con esa función, frente a un 7,2% de las personas con algún nivel de estudios universitarios), de zonas rurales (14,2%) y mayores de 55 años (24,8%). El promedio nacional de personas que creen que ninguna institución tiene funciones tendientes a hacer rendir cuentas es de 11,4% (UNIMER R.I., 1999b).

GRAFICO 12.2

Porcentaje de personas que consideran que las instituciones cumplen con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

Valoración del panel



Los evaluadores mantuvieron juicios discrepantes en su valoración sobre el conocimiento ciudadano acerca de las reglas para la rendición de cuentas (gráfico 12.2). A pesar de sus diferencias, la mayoría señaló que la rendición de cuentas -como valor- no se enseña y aunque las personas saben de la existencia de ciertas instituciones encargadas de pedir cuentas a los representantes políticos y los funcionarios públicos, no conocen la función que desempeñan, cómo puede una persona acudir a ellas, ni saben sobre la eficacia de estas instituciones. Los evaluadores coincidieron en que el término “conocimiento correcto” puede ser engañoso si no se le define con precisión.

¿Conoce la ciudadanía las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos?

EN Según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, 1 de cada 2 personas conoce la función principal de la Defensoría de los Habitantes; el 47,9% mencionó el “trámite de denuncias”, lo que hace de ésta la institución más reconocida en el país. 1 de cada 3 personas conoce la función principal de la Sala Constitucional y de la Comisión de Defensa del Consumidor. El 28,9% precisó que la Sala Constitucional sirve para tramitar recursos de hábeas corpus y de amparo, así como acciones de inconstitucionalidad. Sobre la Comisión, el 32,9% de las personas identificó el “trámite de denuncias de abusos en el comercio” como su función principal (UNIMER R.I., 1999b). Sin embargo, el conocimiento sobre el acceso a los servicios de estas entidades es más limitado. Alre-

dedor de 1 de cada 4 personas conoce cómo se utilizan los servicios de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes (28,9% y 25,2%, respectivamente); 1 de cada 5 (19,7%) sabe cómo utilizar los servicios de la Comisión de Defensa del Consumidor. En el caso de la Defensoría y la Comisión, estas personas saben que deben formalizar una denuncia por escrito ante la institución. En cuanto a la Sala Constitucional, mencionaron que debían contactar un abogado, hecho no necesariamente cierto, pero indicativo de la conveniencia de un asesoramiento legal. El conocimiento sobre la función principal y la utilización de los servicios de estas entidades tiende a ser superior entre los hombres y las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo, especialmente las que habitan en zonas urbanas y particularmente en la Gran Área Metropolitana, aunque estas asociaciones no son estadísticamente significativas en todos los casos (UNIMER R.I., 1999b).

EN En la encuesta se planteó a las y los entrevistados tres situaciones prácticas para determinar si, entre otras cosas, lograban visualizar las instituciones que podrían remediar un derecho afectado. En la primera situación, “Usted acaba de ser asaltado a 300 metros de su casa”, el 54,3% de las personas iría a la policía, al Organismo de Investigación Judicial o presentaría una denuncia. Esto es más frecuente entre las personas de menor nivel socioeconómico y las de zona rural. En la segunda situación, “Un niño está siendo agredido con frecuencia en su barrio”, el 71,9% de las personas pondría una denuncia ante el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La tendencia es más fuerte entre las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo, y las de la zona urbana. Un 8,6% acudiría a la policía. En la tercera situación, “Fue maltratado por el funcionario que lo atendió al acudir a una cita de la Caja del Seguro Social”, el 72,7% de las personas pondría una queja ante el superior jerárquico, el director de la clínica, presentaría una denuncia o iría a la Defensoría de los Habitantes (UNIMER R.I., 1999b).

Las y los habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés

La expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés fue estudiada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Libertad de las personas para expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les interesan.
- Existencia de una amplia y pluralista oferta de espacios de opinión sobre temas de actualidad en los medios de comunicación colectiva.
- Diversidad de opiniones en los espacios de opinión pública en los medios de comunicación colectiva.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 12.5

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Más del 80% de las personas comenta los temas que considera de interés nacional con otras personas. La casa es el lugar preferido para comentarlos; en segundo lugar está el centro de trabajo.
- 3 de cada 4 personas (74,7%) están en contra de que un nicaragüense residente en el país critique la democracia costarricense.
- En los 11 temas que las personas más mencionaron como “de interés nacional”, entre el 2,6% y el 9,1% de los encuestados, según el tema en cuestión, había expresado su opinión ante un medio de comunicación colectiva.
- El seguimiento a un programa de opinión en la televisión durante un mes constató la discusión de una variedad de temas por una diversidad de invitados, de los cuales sólo 1 de cada 6 fue representante gubernamental.

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- En un monitoreo de los medios de comunicación colectiva realizado durante el mes de agosto de 1999 se obtuvo los siguientes resultados:
 - Se publica cerca de 120 artículos de opinión por semana en la prensa escrita.
 - Se invita a cerca de 150 personas por semana a los programas de opinión de las estaciones de radio.
 - Se invita a cerca de 20 personas por semana en programas de opinión de los canales de televisión.
 - Los políticos llaman constantemente a los medios de comunicación colectiva para dar su opinión o denunciar hechos.



EVALUACION DEL PANEL

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO GENERAL ^{a/} Cumplimiento general de la aspiración democrática sobre la expresión libre y oportuna sobre los asuntos públicos de su interés por parte de las y los habitantes. |
| Nivel de acuerdo | DESACUERDO Unanimidad en 1 de 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL Participación activa en los medios de comunicación colectiva. |
| Asunto peor calificado | No hay. |
| Asuntos sin acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Oferta pluralista de programas de discusión en la radio y la televisión. ■ Diversidad de opiniones en los medios de comunicación colectiva. |

Comentario general

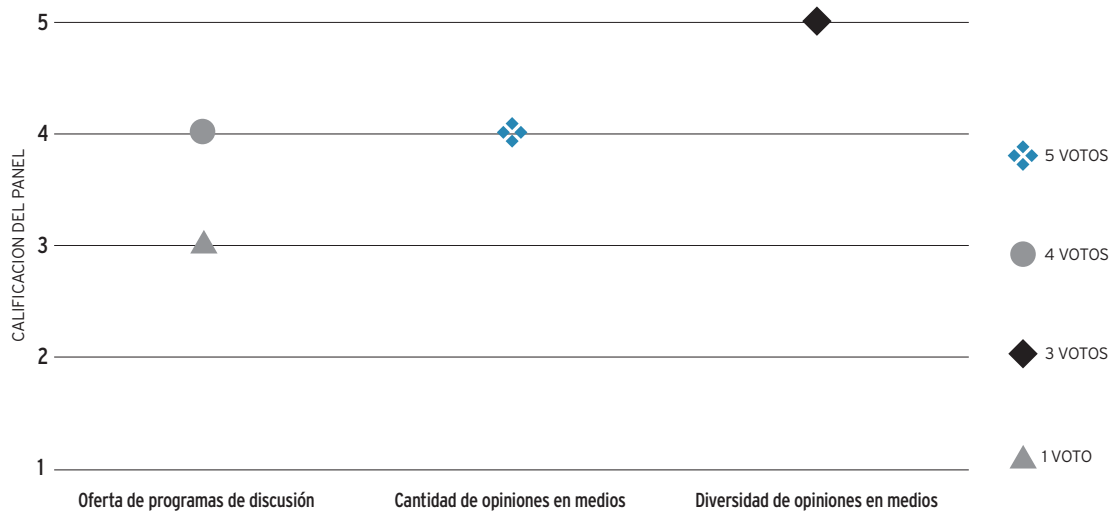
En la radio y la televisión existe una oferta pluralista de programas de discusión, en los cuales participan las y los habitantes, sus organizaciones sociales y políticas y representantes de instituciones públicas. No hubo acuerdo sobre el alcance de esta situación. La mayoría del panel consideró que el pluralismo de la oferta de programas y el nivel de participación social son altos y la aspiración se cumple. Para la minoría el sistema de medios de comunicación colectiva provee una oferta pluralista de programas, pero selecciona a sus participantes y convoca a un grupo reducido de "habituales", por lo que existe un balance de logros e incumplimientos.

En la última década, el sistema de medios de comunicación colectiva -aunque no en todos los medios individualmente considerados- ha expuesto en sus informaciones

puntos de vista opuestos sobre la gestión de asuntos públicos. Sin embargo, el panel mantuvo una discrepancia en su valoración acerca del balance y la diversidad de ideas expresadas en los programas de opinión. Para la mayoría de los panelistas existe una alta calidad democrática en esta materia pues, si se analiza el conjunto de los medios de comunicación colectiva, se observa una expresión balanceada de las diversas opiniones en los asuntos públicos. Para la minoría del panel existe un balance de logros e incumplimientos. El sistema de medios de comunicación colectiva permite la expresión de puntos de vista contrarios, pero filtra los temas y participantes en la discusión. No existe un balance de opiniones en temas de interés nacional, como la privatización de instituciones públicas.

a/ Distribución de las calificaciones discrepantes produce un efecto positivo.

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO;
 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.8

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Publicación de cartas de los lectores en los medios de comunicación escritos |
| ⓘ | Percepción ciudadana de libertad de expresión en los medios de comunicación |
| Número de indicadores de comprobación 2 | |
| Número de indicadores cumplidos 1,5 | |

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⓘ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Se siente la ciudadanía libre para expresar sus puntos de vista en los diversos foros de opinión pública?

OE En un ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría se leyó la aspiración democrática “Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés” a 12 grupos y otras personas (véase ficha técnica) y se les pidió que reaccionaran frente a la frase. Todos los participantes en el ejercicio tienen absoluta seguridad de que en Costa Rica cada ciudadano tiene el derecho de opinar libremente sobre lo que le interesa; en esto no existen dudas ni matices. Es más, el valor más importante que le atribuyen a la democracia costarricense es el derecho a criticar, el llamado “derecho al berreo”. En especial, un grupo de nicaragüenses expresó que le llama mucho la atención cómo el tico habla mal, “sin medirse”, del propio Presidente de la República. Pero lo que a los ciudadanos les resiente es que la clase política no escucha los criterios de la gente. Dijo un arquitecto: “Hay libertad de expresión y de pensamiento, lo que no hay es respeto del gobierno y de la clase política por lo que pensamos. Me quedo sorprendido del

cinismo y de cómo retuercen las cosas, pero más me enoja el irrespeto por nuestro pensamiento.” Una de las personas que contestó por fax, un administrador de empresa, escribió: “Estoy de acuerdo en que los ciudadanos podemos y tenemos el derecho de opinar sobre los asuntos públicos, pero ¿nos escuchan? Un oficinista apuntó: “¿Y quién pone atención y seguimiento a nuestra opinión?” Varios participantes subrayaron que las personas no hacen uso de su libertad de expresión para formar una opinión pública más dinámica. A juicio de la administradora de un club privado: “La gente no opina por desidia, por miedo o porque siente que nadie le prestará atención”. El gerente de un banco privado manifestó: “Se opina dentro de su círculo más cercano, pero de allí no pasamos porque sentimos que no vale la pena, que los gobernantes no escuchan, se siente uno indefenso e impotente porque uno quiere decir que no está de acuerdo, pero no hay buzón de quejas y si lo hubiera ni lo revisan, no les importa nuestra opinión”. Una administradora de negocios expresó: “Pienso que sí existen medios para expresarnos, incluso se han creado medios como la Defensoría de los Habitantes y ARESEP, que contribuyen con este objetivo; sin embargo, el derecho no lo ejerceremos oportunamente” (Borge, 1999).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se pidió a las personas que identificaran los temas que, a su juicio, son de interés nacional. También se les pidió señalar el lugar donde suelen comentarlos, si lo hacen con otras personas y si habían participado en algún programa de televisión, foro, columna de prensa escrita de radio o conferencia, para expresar su opinión sobre los temas mencionados. El propósito de estas preguntas era determinar si la gente participa en la formación de la opinión pública, cuáles son los foros donde se gesta esa participación y qué grado de libertad sienten las personas para opinar. En Costa Rica, las personas se sienten libres para comentar con otras personas sus opiniones sobre los temas que consideran de interés nacional; entre el 80% y el 90% de las personas así lo hace (cuadro 12.9). Los foros principales donde comentan esos temas son el entorno inmediato. En todos los casos, la familia (la casa) es, por mucho, el principal sitio de deliberación, seguido muy de largo por el centro de trabajo. El tercer foro de conversación son los amigos, con excepción de cuatro temas en los que aparece un lugar público como foro: alto costo de la vida (“en todo lado”: 8,0%) mejorar las calles, más vigilancia y seguridad, y la pobreza (“en la calle/pueblo”). La participación de las personas

en los medios de comunicación colectiva, para expresar una opinión sobre los temas de interés nacional, es más reducida, pero no deja de ser importante. 1 de cada 11 personas ha expresado su criterio sobre el tema de la educación en un medio de comunicación colectiva (9,1%), seguido por el tema de más vigilancia y seguridad (7,7%). Las diferencias por sexo, región geográfica y nivel socioeconómico de las personas no son, por lo general, estadísticamente significativas.

EN En la encuesta nacional también se preguntó a las personas si estaban de acuerdo en que los nicaragüenses critiquen la democracia costarricense. El 74,7% de las y los entrevistados está “algo en contra” o “muy en contra” de ello. La oposición está inversamente relacionada con el nivel socioeconómico de las personas: aumenta al 80,4% en los estratos bajo y medio-bajo y disminuye al 66,7% entre las personas de los estratos medio-alto y alto (UNIMER R.I., 1999b)⁵.

¿Existe una amplia y pluralista oferta de programas de discusión de temas de actualidad en la radio y la televisión, y en los medios escritos se publica las cartas de los lectores?

PE En 1999 en Costa Rica existían más de 150 medios de comunicación colectiva. La mayoría eran estaciones de radio y casi la mitad eran medios locales, pues cubrían una región y no todo el país. En la actualidad, ningún partido político posee un medio de comunicación que sea su vocero. 2 periódicos y 4 radioemisoras tienen un propietario institucional claramente identificado: la Universidad de Costa Rica y la Iglesia Católica. El Estado es dueño de un canal de televisión (Canal 13) y una estación de radio (Radio Nacional).

PE La oferta de medios de comunicación colectiva es amplia, si se compara con el tamaño de la población y el mercado. En la prensa escrita, aunque los periódicos son reticentes a revelar sus cifras de circulación o se duda de su fiabilidad (debido a que esas cifras son usadas con fines propagandísticos), en 1995 se estimaba la circulación total de los diarios en unos 300.000 ejemplares (Bolaños, 1995, citado en Vargas, 1999). Según un estudio elaborado con propósitos comerciales por La Nación S.A. (Urban and Associates Inc., 1997, citado en Vargas, 1999), los diarios tienen un alcance cercano a un millón de personas adultas cada día. En el mismo estudio el mercado consumidor fue estimado en 1,2 millones de adultos, aproximadamente. Además de los

Temas de interés nacional identificados por las personas, proporción de los que comentan estos temas con otras personas y proporción de los que han comentado estos temas en los medios de comunicación colectiva. Mayo de 1999

(CIFRAS RELATIVAS)

| Tema | ¿Identificación del tema como de interés nacional? | ¿Comenta con otras personas? | ¿Foro principal donde comenta? | ¿Ha comentado el tema en un medio de comunicación? |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Mejora de calles | 23,5 | 82,2 | Familia/casa (48,0) En el trabajo (15,5) | 5,8 |
| Alto costo de la vida y de la canasta básica | 21,4 | 90,3 | Familia/casa (63,2) En el trabajo (23,7) | 3,0 |
| Más vigilancia y seguridad | 19,8 | 88,5 | Familia/casa (55,8) En el trabajo (29,9) | 7,7 |
| Delincuencia y corrupción | 18,7 | 88,2 | Familia/casa (56,7) En el trabajo (22,8) | 3,7 |
| Trabajo y desempleo | 16,7 | 82,3 | Familia/casa (60,3) En el trabajo (25,0) | 4,2 |
| Control de drogas y drogadicción | 16,7 | 81,7 | Familia/casa (57,0) En el trabajo (19,2) | 2,6 |
| Pobreza | 15,2 | 81,6 | Familia/casa (61,6) En el trabajo (17,1) | 4,7 |
| Educación y ayuda para educación | 14,2 | 88,8 | Familia/casa (51,0) En el trabajo (21,6) | 9,1 |
| Vivienda y falta de bonos de vivienda | 13,0 | 81,6 | Familia/casa (57,1) En el trabajo (16,8) | 5,4 |
| Economía | 10,2 | 89,0 | Familia/casa (58,9) En el trabajo (24,4) | 5,4 |
| Salud | 9,0 | 85,9 | Familia/casa (48,2) En el trabajo (23,8) | 6,7 |

Nota: A las personas encuestadas se les pidió mencionar tres temas que consideraran de interés nacional. Las cifras de la columna "¿Identificación del tema como de interés nacional?" se refieren al total de menciones. Las cifras de la columna "¿Comenta con otras personas?" indican la proporción de personas que mencionan el tema en cuestión y lo comentan con otros. Las cifras de la columna "¿Ha comentado el tema en un medio de comunicación?" indican la proporción de personas que han expresado su opinión en un medio de comunicación.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

diarios, existe una treintena de periódicos (de publicación semanal, quincenal o mensual), locales o de sectores sociales específicos, que aumentarían la oferta por lo menos en unos 15.000 ejemplares al mes⁶.

En 1999, los 17 canales de televisión "nacionales" y 2 regionales transmitían unas 250 horas al día de manera simultánea. En octubre de 1994 se transmitieron señales televisivas durante 293.860 minutos (Sandoval, 1994), que equivalen a unas 158 horas diarias⁷. Por tanto, en los últimos 5 años la oferta televisiva aumentó en un 60% aproximadamente (es decir, de 158 a unas 250 horas al día).

En radio, el espectro de la oferta se mantiene casi invariable desde 1988. Asumiendo que un centenar de radioemisoras transmite en promedio unas 20 horas al día⁸, la oferta de emisiones radiofónicas rondaría las 2.000 horas diarias. Cabe señalar que el mundo radiofónico costarricense es particularmente volátil y agitado. En él existe una guerra de audiencias y de búsqueda de publicidad, cambios de nombres de emisoras, creación de grupos (empresariales) y rencillas entre las asociaciones⁹.

De esta oferta total en prensa, radio y televisión, corresponden a la semana unas 350 páginas

para espacios de opinión (cartas y artículos) en diarios, alrededor de 30 horas televisivas para la discusión de temas de actualidad y unas 145 horas en la radio. En la radio la oferta de programas de opinión es superior, por la cantidad de emisoras y las características técnicas del medio, que permiten la transmisión “en vivo” a bajo costo¹⁰. La prensa escrita es el medio que ofrece más espacios para la difusión de opiniones (cuadro 12.11). La radio y la televisión son utilizadas por la población básicamente para diversión y entretenimiento,

como se verá más adelante. De 86 emisoras de radio identificadas, 50 tienen una programación exclusivamente musical. En televisión, sumando los tiempos semanales de noticias nacionales e internacionales, revistas para el hogar y espacios de opinión, es decir, espacios de “no entretenimiento”¹¹ se llega a un 15,7% del total de la oferta (Vargas, 1999).

PE Según los estudios disponibles, no existe proporción entre la oferta mediática de programas de opinión y la audiencia de estos espacios, especialmente en radio. Según la encuesta nacional de medios comunicación, de agosto de 1999, al consultarse a la población sobre sus preferencias de programas o espacios en los medios de comunicación colectiva, en radio un 25,8% dijo que acostumbra oír programas musicales, en televisión un 20,5% afirmó ver noticiarios, mientras que la sección con mayor lectura en los periódicos es la de noticias nacionales, con un 14,9% (26,8% si se añade los sucesos) (Borge y Asociados, 1999). Los programas o espacios de opinión no son mencionados en las respuestas, salvo en el caso de los editoriales de los diarios, que recibieron un 2,3% de las menciones. En esta misma encuesta se consultó a la población sobre su grado de interés en “cartas de los lectores, columnas firmadas y artículos de opinión”; un 32,0% dijo que no “le interesa nada”, un 35,6% aseguró estar “algo interesado” y un 27,8% “muy interesado”. Es decir, un 63,5% de la población manifestó tener algún interés en los espacios de opinión de los periódicos, aunque no los lea. Según la Encuesta de Hábitos de Exposición a la Radio, de CANARA, de octubre de 1998, los programas de opinión y entrevistas

CUADRO 12.10

Costa Rica: cantidad de medios de comunicación colectiva en 1999

| Medio de comunicación | Total | Cobertura nacional | Cobertura local |
|-----------------------------------|-------|--------------------|-----------------|
| Periódicos ^{a/} | 37 | 9 | 29 |
| Estaciones de radio ^{b/} | 101 | 57 | 44 |
| Canales de TV ^{c/} | 19 | 17 | 2 |
| Internet ^{d/} | 1 | 1 | - |

a/ De los 9 periódicos con cobertura nacional, 3 son semanarios. Uno de los periódicos nacionales, *La Nación*, tiene suplementos regionales.

b/ El conteo incluye las estaciones de radio (82) afiliadas a la Cámara Nacional de Radio (CANARA) y la Asociación Costarricense de Radiodifusoras (ASCORA) y estaciones culturales de comunidades (19) no afiliadas a estas organizaciones. No se trata de un conteo exhaustivo.

c/ No incluye los canales por cable.

d/ Se refiere a la empresa RACSA, de propiedad estatal, que tiene monopolio sobre la provisión del servicio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN VARGAS, 1999; CANARA, ASCORA, ASAMBLEA LEGISLATIVA.

CUADRO 12.11

Estimación de la oferta de espacios de opinión por semana, según tipo de medio de comunicación colectiva

AGOSTO DE 1999

| Tipo de medio | Espacio (tiempo) total Absoluto | Espacio (tiempo) de opinión | |
|----------------|------------------------------------|-----------------------------|----------|
| | | Absoluto | Relativo |
| Prensa escrita | 2.100 páginas | 83 páginas | 3,9 |
| Televisión | 1.677 horas | 30 horas | 1,7 |
| Radio | 14.000 horas | 145 horas | 1,0 |

FUENTE: VARGAS, 1999, CON BASE EN DATOS SUMINISTRADOS POR LOS MEDIOS, REVISIÓN DE PERIÓDICOS Y REVISTA *TELEGUÍA*, 1 AL 8 DE AGOSTO DE 1999¹².

ocupaban el tercer lugar de audiencia, con un 27% de los radioescuchas, sólo detrás de los programas musicales (57%) y los programas de noticias (35%) (Cámara Nacional de Radio 1998). Como se mostró anteriormente, sin embargo, los programas de opinión y entrevistas ocupan el 1% de la oferta total en radio.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si tenían conocimiento de espacios en los medios de comunicación en los que discutieran los temas considerados de interés nacional. Casi dos terceras partes manifestó tener conocimiento de estos espacios (65%), especialmente las personas de estrato socioeconómico más alto y las que viven en áreas urbanas (cuadro 12.12) (UNIMER R.I., 1999b).

¿Expresan los programas u espacios de opinión escritos, orales o televisivos, una gran cantidad y diversidad de opiniones de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil?

PE Una investigación realizada para la Auditoría llevó a cabo un seguimiento de los medios de comunicación colectiva durante la primera semana de agosto de 1999, para determinar la cantidad de opiniones divulgadas. En esa semana, cada día se publicó entre 15 y 17 artículos de opinión en los periódicos. Además se publicó cerca de 10 artículos de opinión en los semanarios, lo cual suma alrededor de 120 artículos de opinión a la semana¹³. En radio, de 50 programas de opinión identificados, la mitad correspondió a programas de entrevistas y comentarios diarios; 125 personas

CUADRO 12.12

Conocimiento de espacios en los medios de comunicación colectiva en los que se discuten los temas considerados de interés nacional, por estrato económico y región. Mayo de 1999

| ¿Conoce algún espacio? | Total | Estrato económico | | | Región | |
|------------------------|-------|-------------------|------|------|--------|-------|
| | | MB/B | M/M | MA/A | Urbano | Rural |
| SI | 65,0 | 54,2 | 70,1 | 77,0 | 69,5 | 59,4 |
| NO | 35,0 | 45,8 | 29,9 | 23,0 | 30,5 | 40,6 |
| N | 1.618 | 629 | 728 | 261 | 908 | 710 |

p < 0.005

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

RECUADRO 12.5

Valoración del panel



Pese a que no arribaron a una calificación de consenso, los evaluadores coincidieron en que en el sistema de medios de comunicación colectiva de Costa Rica existe una amplia oferta de programas de discusión pública. Esta oferta ha crecido en la última década, especialmente en la radio. Las instituciones públicas dan seguimiento a los programas de micrófono abierto. En general, no existe censura previa a la participación de las personas en estos programas, aunque, en opinión de un

evaluador, ciertas minorías políticas encuentran dificultades para expresar sus puntos de vista políticos. La existencia de muchas instancias de opinión no siempre promueve que muchos ciudadanos, con perspectivas contrastantes, manifiesten sus ideas. En este sentido, el panel recomendó una investigación con más profundidad sobre la participación efectiva en los programas de opinión. La interrogante es: ¿participan “los mismos de siempre”?

fueron entrevistadas en esos programas, más otras 25 de los programas que se transmiten una o dos veces por semana, sin contar las llamadas de la audiencia¹⁴. En televisión, cada semana, en promedio, se entrevista a una veintena de personas en los programas o espacios de opinión y debate. Esto significa la difusión semanal de unos 300 puntos de vista diferentes en el espacio mediático nacional (Vargas, 1999).

PE En la misma investigación anteriormente citada, se entrevistó a 20 periodistas y personas encargadas de programas o espacios de opinión en diversos medios de comunicación colectiva, sobre los criterios aplicados para divulgar una opinión. En prensa escrita, los periodistas señalaron que el principal criterio para la publicación de artículos y cartas es su actualidad; no suelen publicar artículos que no se ajusten a temas que son o han sido noticia. En segundo lugar identificaron la extensión de los materiales recibidos. Un tercer criterio se refiere a la claridad en la exposición de las ideas, o más en concretamente, a la redacción. Finalmente, los responsables de las páginas de opinión de los diarios deben asegurarse de que el artículo o carta no contenga expresiones injuriosas o que lesionen aspectos morales de personas aludidas en ellos. Otros criterios formales, como la ilegibilidad (cartas o artículos escritos a mano, por ejemplo, no son publicados), la falta de referencias (omisión del nombre y cédula del autor u otros datos) constituye un criterio para rechazar la publicación. Adicionalmente, en la prensa escrita se acostumbra solicitar que los artículos sean escritos con exclusividad, es decir, que el autor se comprometa a no enviarlos a otros medios. Las personas encargadas de evaluar los artículos y cartas que se publican consideran que, en general, la población se apega a las normas establecidas y que la queja más frecuente es el tiempo de espera para la publicación. Pocos artículos son publicados de un día para otro (salvo que la calidad y actualidad de la propuesta lo ameriten) y el tiempo de espera está entre 5 días y 2 semanas después de recibido. Este asunto es el que genera problemas con la ciudadanía y las organizaciones, que esperan y presionan para que sus artículos se publiquen inmediatamente y tal como fueron enviados.

En radio y televisión la situación es un poco distinta. Con frecuencia en estos medios se invita a la participación, sea en forma directa (“en vivo”) en los programas de entrevistas, o por medio de las llamadas telefónicas en los programas que lo permiten. Así, la presencia física (y por tanto la opinión de personas u organizaciones) en radio y

televisión se basa en la relevancia de la persona, la organización o el tema por discutir. Cuando se trata de llamadas telefónicas, en radio no se suele emplear ningún filtro. En televisión los filtros se aplican en cierto tipo de espacios. Por ejemplo, durante los espacios de entrevistas del programa “Esta mañana”, las personas que quieren participar plantean a una operadora la pregunta y ésta recoge su teléfono para devolverle la llamada y abrir su consulta al aire. Las personas también plantean sus preguntas e inquietudes utilizando los servicios de *beeper*, de modo que este instrumento tecnológico ha posibilitado la expresión de opiniones de muchas más personas. Durante el mes de agosto de 1999, en la revista “Esta mañana”, en la sección “Foro”, se presentó a discusión una variedad de temas, desde problemas muy locales hasta tópicos de actualidad internacional, pasando por asuntos que fueron desde fútbol femenino en Costa Rica hasta trabajo y salud. De un total de 38 personas invitadas (en 27 programas), 6 fueron representantes gubernamentales, 17 expertos en asuntos varios, 4 diputados, un escritor y un político; el resto fueron funcionarios diversos o “ciudadanos comunes”.

Llevar registros de las personas que participan en los programas o envían cartas y artículos no es una práctica habitual en los medios. En radio y televisión, especialmente, se mantienen los datos de las personas invitadas, ya que sirven como fuentes de información y posibles contactos para nuevas entrevistas. En prensa escrita sólo el periódico *La Nación* posee un espacio exclusivo para ciertos articulistas que el medio invita (Página 15) y el resto de los medios posee columnas fijas con ciertas personalidades nacionales, pero no se llevan registros de las participaciones. Los artículos suelen guardarse por poco tiempo y luego son desechados. Ocurre también que algunas personas acostumbran escribir artículos de manera frecuente para un mismo medio. En estos casos, las personas responsables procuran publicarlos en períodos prudenciales (un mes, por ejemplo) para “dar espacio a otras personas”, aunque esto también ha ocasionado problemas¹⁵. Se han presentado casos en que un artículo no es publicado en un medio y la persona interesada recurre entonces a otro periódico¹⁶, para que lo publiquen. Varios de los entrevistados criticaron la forma en que algunas personas emplean las posibilidades de expresión en los medios: artículos de opinión muy extensos, intervenciones telefónicas que se convierten en discursos, o entrevistados que acaparan el uso de la palabra sin dar oportunidad a las otras partes (Vargas, 1999).

EN En la encuesta nacional se preguntó a las y los encuestados si habían visto, oído o leído la opinión de cierto tipo de personas en los medios de comunicación colectiva. Con esto se procuró una aproximación a las percepciones de la población sobre la diversidad de opiniones expresada en estos medios. Más de la mitad de las personas manifestó haber visto, oído o leído la opinión de altos funcionarios públicos (Presidente de la República y ministros de gobierno), empresarios, personas pobres, dirigentes sociales, indígenas y personas discapacitadas (gráfico 12.4). La excepción es la identificación de las opiniones de personas negras en los medios de comunicación (46,2%). En general, no existen diferencias estadísticamente significativas por sexo, estrato económico o región geográfica. Si a los encuestados que dijeron haber oído, visto o leído la opinión de un cierto tipo de persona en un medio de comunicación colectiva se les resta el número de los que dijeron no haber percibido esa expresión (“diferencial”) se obtiene la presencia “neta” percibida en los medios. Las personas negras, indígenas y discapacitadas son percibidas como las que tienen menor presencia en los medios. Las personas negras tienen un diferencial de -3,4% (más encuestados dicen no haber visto una opinión de este tipo de persona que los

que sí), los indígenas tienen un diferencial de 6,0% y los discapacitados, de 3,3% (gráfico 12.4) (UNIMER R.I., 1999).

RECUADRO 12.6

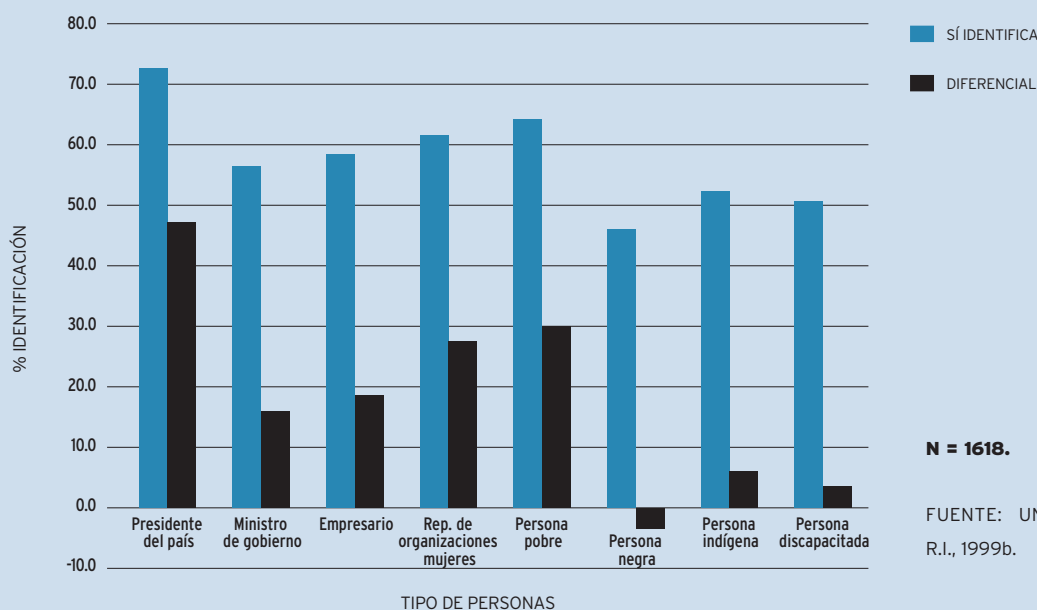
Valoración del panel



El panel de evaluación coincidió en valorar que el indicador sobre la cantidad de opiniones de las ciudadanía y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de opinión de los medios de comunicación colectiva, en general, se cumple. Vistos los medios de comunicación en conjunto, como sistema, en Costa Rica los programas de opinión escritos, orales y televisivos permiten la expresión de una gran cantidad de opiniones de la ciudadanía, las y los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Empero, dos evaluadores anotaron ciertos problemas: por una parte, la tendencia en los programas de opinión a invitar a paneles de expertos y no al público en general y, por otra, la práctica de invitar a un círculo relativamente reducido de analistas.

GRAFICO 12.4

Personas de las que ha visto, oído o leído una opinión sobre determinado grupo social en los espacios de opinión de los medios de comunicación. Mayo de 1999



Sí identifica: proporción que ha visto, oído o leído la opinión emitida por el tipo de persona correspondiente.

Diferencial: resultado de la resta entre la proporción que ha visto, oído o leído la opinión emitida por el tipo de persona correspondiente y la proporción que no lo ha hecho.

Valoración del panel



El indicador sobre la diversidad de opiniones en los medios de comunicación, en el sentido de expresar las distintas corrientes de pensamiento, fue intensamente debatido en el panel y no se llegó a una calificación de consenso. Tres evaluadores señalaron que, aunque no todos los medios de comunicación sean balanceados y seleccionen artículos, cartas u opiniones afines a sus líneas editoriales, el criterio de evaluación pertinente es el conjunto de los medios de comunicación colectiva. En este conjunto prevalece un buen sentido y balance en la expresión de puntos de vista contrarios. De acuerdo con ellos, parte de la democracia es aceptar que existan medios que no sean balanceados, siempre que el público los acepte y que en el conjunto de los medios sí se exprese una diversidad de puntos de vista. Dos evaluadores

señalaron que, en general, los medios de comunicación colectiva buscan con mayor asiduidad comentaristas o colaboradores afines a su punto de vista editorial. Y, debido a la existencia de oligopolios y cuasi-monopolios en el sistema de medios de comunicación en Costa Rica (véase más adelante) ello crea ventajas en favor de ciertas corrientes de pensamiento. Esto es particularmente evidente en los debates sobre temas relacionados con el desarrollo del país, como por ejemplo, la privatización de instituciones o servicios públicos. Sin embargo, los panelistas coincidieron en afirmar que es un deber profesional de los periodistas incluir todos los puntos de vista relevantes en el debate del asunto de que traten las informaciones.

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

El escrutinio responsable y comprensivo de los medios de comunicación colectiva sobre los asuntos públicos, dentro de un marco legal adecuado, fue estudiado por la Auditoría por medio de 8 factores:

- Restricciones de la legislación vigente en Costa Rica al ejercicio de una función fiscalizadora por parte de los medios de comunicación colectiva, sobre los asuntos públicos.
- Presencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación colectiva.
- Libertad de los medios de comunicación para escoger sus fuentes de información.
- Presiones indebidas sobre las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Recepción de remuneraciones y regalos por parte de las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Presiones de los dueños de las empresas de comunicación colectiva sobre las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Credibilidad y confiabilidad de las fuentes de información de los medios de comunicación.
- Clara identificación de la propaganda, la publicidad y los programas con auspicio.

Resumen de hallazgos y resultados de evaluación

CUADRO 12.13

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- No existen estudios recientes sobre la propiedad de los principales medios de comunicación colectiva en Costa Rica.
- En televisión funciona un mercado oligopólico. Dos empresas controlan el 90% de la factura publicitaria en este medio.
- En prensa escrita funciona un mercado cuasi-monopólico. Una empresa es dueña de dos periódicos que en 1999 facturaron en conjunto casi el 90% de la publicidad. Uno de sus diarios penetra al 64,7% de los hogares y otro al 33,4%.
- En radio funciona un mercado más competido. Las estaciones de radio que más facturaron en 1999 (Monumental, Reloj y Omega) representan cada una cerca del 10% del mercado publicitario.
- En servicios de internet existe un monopolio puro, en manos de la empresa estatal RACSA. Este monopolio no interfiere la libertad de información de sus clientes.
- No existe una empresa que sea dominante en más de un medio de comunicación.
- No se encontró en las empresas de comunicación colectiva códigos de ética que regulen la recepción de regalos, viajes e invitaciones por parte de sus periodistas. No obstante, sobresalen las siguientes regulaciones sobre el ejercicio de la libertad de prensa en la legislación costarricense:



CONTINUA ►

▶ CONTINUA



- Responsabilidad penal solidaria para los editores por delitos que cometan terceros en sus medios de comunicación. (artículo 7 de la Ley de Imprenta).
 - Prueba de la verdad en el delito de injuria o difamación (artículo 149 del Código Penal).
 - Ofensa pública contra el honor o decoro de un funcionario público o desacato, castigado con pena de prisión (artículo 307 del Código Penal).
 - El procedimiento preparatorio de una causa no es público para terceros. Las actuaciones sólo pueden ser examinadas por las partes. (artículo 295 del Código de Procedimientos Penales).
- Un estudio de observación en la redacción de dos medios de comunicación colectiva detectó la existencia de autocensura en el escrutinio de asuntos públicos, originada en las restricciones de la legislación. En ambos casos, los comunicadores tienen amplia libertad para escoger los temas de sus reportajes.
 - En la base de datos de una empresa de medios de comunicación colectiva se registraron 5 noticias sobre denuncias por presiones indebidas y amenazas contra periodistas de distintos medios de comunicación durante el período 1 de enero de 1998-31 de diciembre de 1999.
 - Durante el ejercicio de observación, las y los periodistas identificaron en el curso de su experiencia laboral incidentes de presiones indebidas por parte de instituciones públicas, empresas privadas y partidos políticos, para que informaran de cierta manera, o se abstuvieran de hacerlo. Estos incidentes no ocurrieron en los medios en que actualmente laboran.
 - Según las y los comunicadores, a mayor tamaño del medio de comunicación colectiva, menor injerencia de los dueños en la labor profesional de los comunicadores; a menor tamaño del medio, mayor injerencia de los dueños.
 - Las y los periodistas entrevistados en el ejercicio de observación conocían al menos un incidente en el cual la jefatura de un medio de comunicación colectiva incitó a los comunicadores a informar de cierta manera, o abstenerse de hacerlo, sobre un asunto o una institución.

La evaluación de esta aspiración generó complejas y profundas discusiones dentro del panel evaluador. Como se muestra más adelante, no hubo acuerdo en la mayoría de los asuntos evaluados. Aunque las discusiones se sintetizan en las secciones correspondientes, en esta parte se consigna un punto general de la controversia, que alude a la formulación misma de la aspiración. En efecto, para unos evaluadores, en la democracia costarricense contemporánea los medios de comunicación colectiva se han autoerigido en representantes no electos de la ciudadanía, con la función de ejercer un escrutinio sobre los asuntos públicos. Sin embargo, los expertos argumentaron que no puede hablarse de escrutinio responsable por parte de las empresas de comunicación colectiva, puesto que ellas no deben rendir cuentas a los ciudadanos, quienes no los han elegido como “representantes” ni pueden opinar sobre su línea editorial (en este sentido, se puede decir que no son responsables ante ellos). En esto encontraron un rasgo antidemocrático, agravado por el poder económico de las empresas de medios de comunicación y su influencia sobre las personas. Para otros

evaluadores, la pluralidad de medios de comunicación colectiva y su independencia del Estado y los partidos políticos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el ejercicio de un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos. Es además necesaria la aplicación de las normas éticas y técnicas del periodismo moderno. De acuerdo con esta visión, los medios de comunicación colectiva son uno de los mecanismos que una sociedad democrática genera para, mediante la información sobre lo que acontece en un país y, en particular, sobre los asuntos públicos, pedir cuentas a los líderes políticos y sociales y hacer que ellos expliquen -y se responsabilicen por- sus acciones (*societal accountability*). La responsabilidad de los medios de comunicación con los ciudadanos existe objetivamente, pues su supervivencia depende en parte de su reputación y credibilidad. Además, la protección que la Constitución Política y las leyes dan a los derechos de las personas desincentivan que los medios de comunicación colectiva desinformen o se conduzcan irresponsablemente.

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Es una práctica extendida que el gobierno costee los gastos de transporte de los y las periodistas encargados de dar seguimiento al Presidente, ministros u otros funcionarios en sus desplazamientos dentro y fuera del país.
- En 1999, dos periodistas fueron despedidos de los medios de comunicación colectiva en que laboraban. Los comunicadores despedidos denunciaron presiones. Uno de ellos presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional.
- En octubre de 1999, un fallo de un tribunal de justicia obligó a un medio de comunicación escrita a publicar íntegramente, en sus primeras páginas, una sentencia sobre un juicio de injurias que consta de 120 folios.
- Las y los comunicadores entrevistados señalan que, en la apertura de los funcionarios públicos a sus requerimientos de información, la reputación del medio es un elemento importante.
- La mayoría del material informativo del panel de 11 comunicadores observados proviene de fuentes institucionales. La información es menos institucional durante los fines de semana.

EVALUACION DEL PANEL

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

| | |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en el escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva, dentro de un marco legal adecuado. |
| Nivel de acuerdo | BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 5 de los 9 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO GENERAL Las y los periodistas se abstienen de recibir remuneraciones de personas o grupos interesados para abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto. |
| Asuntos peor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ● Presiones de personas o grupos para que se informe de cierta manera o abstenerse de informar sobre un asunto. ● Presiones de propietarios del medio de comunicación para informar de cierta manera o abstenerse de informar sobre un asunto. ● Credibilidad de las fuentes de información de los medios de comunicación |
| Asuntos sin acuerdos | <ul style="list-style-type: none"> ● Monopolios en los medios de comunicación colectiva. ● Oligopolios en los medios de comunicación colectiva. ● Libre escogencia de las fuentes de información. ● Restricciones legales a la libertad de información. |

Comentario general

Existen oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación televisivos y un cuasi-monopolio en los medios de comunicación escritos. El panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática. Para unos esta situación es un incumplimiento de la aspiración, pues permite que el control de la información que recibe la ciudadanía esté en pocas manos. Para otros, es más importante evaluar si el sistema de medios de comunicación colectiva ofrece a la población una pluralidad de fuentes de información, cosa que sí ocurre en el país.

La legislación costarricense que regula el ejercicio de la libertad de prensa es restrictiva si se compara con las legislaciones de otras democracias. El panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática. Para unos, estas restricciones provocan una autocensura en los medios de comunicación, para evitar condenas judiciales, y esto implica una posición de debi-

lidad frente al poder político y económico. Para otros las restricciones son necesarias, pues la ciudadanía está indefensa ante los medios de comunicación que funcionan como un sistema de representación política no electa.

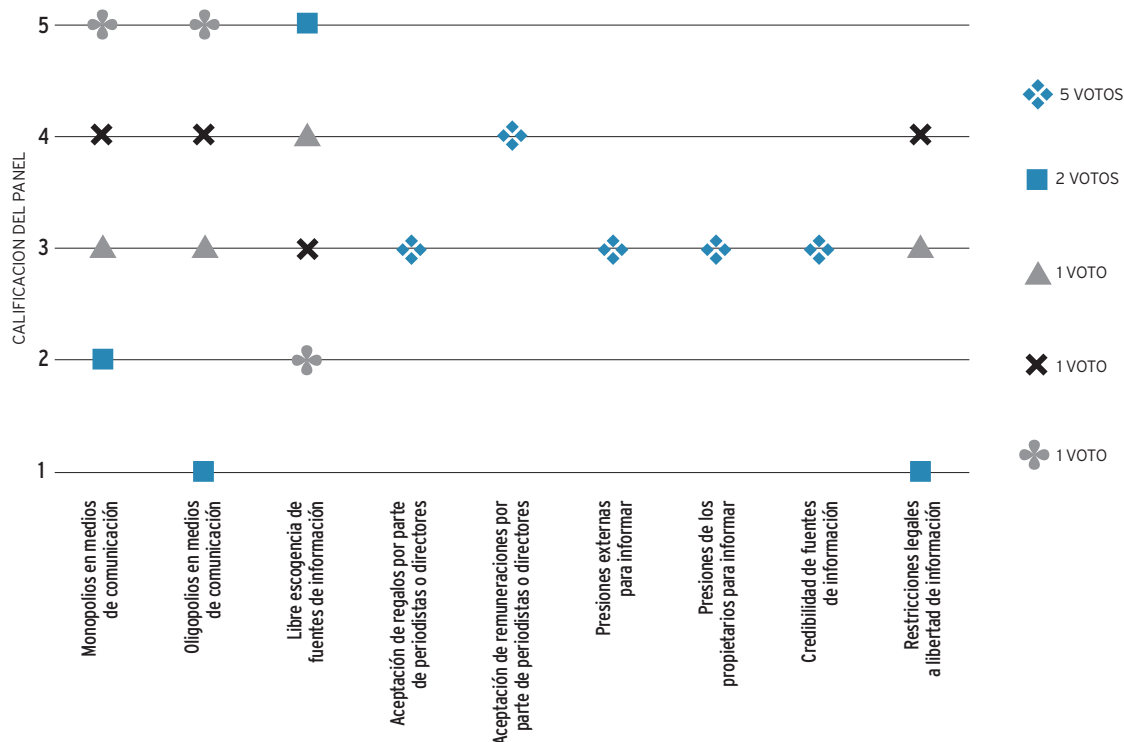
La aceptación de regalos o remuneraciones por los periodistas, para informar de cierta manera manera, y las amenazas a la integridad y el patrimonio de los periodistas no son prácticas generalizadas ni frecuentes. No existe legislación ni códigos publicados en las empresas de medios de comunicación colectiva que prohíban la aceptación de regalos o remuneraciones y establezcan mecanismos de supervisión.

Las presiones de los dueños de medios de comunicación sobre periodistas no constituyen una práctica generalizada, pero sí ocurre en algunos medios.

El panel de evaluadores coincidió en la necesidad de precisar, en el futuro, los conceptos de "fuente de información", "presión" y "amenaza", para mejorar los indicadores de evaluación.

a/ Las calificaciones discrepantes produjeron un efecto promedio

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.16

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| ? | Autoidentificación de los medios de comunicación con filiación partidaria. |
| ⊖ | Clara identificación de la propaganda en los medios de comunicación. |
| ✓ | Clara identificación de los campos pagados en los medios de comunicación. |
| ⊖ | Clara identificación de programas o espacios auspiciados en los medios de comunicación. |
| Número de indicadores de comprobación | 3 |
| Número de indicadores cumplidos | 2 |
| ✓ = se cumple (1 punto). | ⊖ = se cumple parcialmente (0,5), |
| ✗ = no se cumple (0 puntos), | ? = no se logró reunir información. |

Información de base

¿Es monopólica u oligopólica la propiedad de los medios de comunicación?

No existen estudios recientes que permitan saber si existe o no un monopolio o un oligopolio sobre la propiedad de los medios de comunicación colectiva en Costa Rica. El único estudio data de 1979 (Ovares y León, 1979). La Ley 6220, de abril de 1979, establece ciertos requisitos de publicidad sobre los nombres de los accionistas de las empresas dueñas de los medios, pero esa información no permite discernir la distribución de poder y, además, no todos las empresas cumplen esta disposición. La escasa información existente sugiere que, en los últimos años, sucedieron cambios importantes en la propiedad de algunos de los principales medios de comunicación del país, especialmente en los canales de televisión (recuadro 12.8).

PE La ausencia de información actualizada sobre la propiedad de los medios de comunicación puede suplirse con el análisis de su poder de mercado. Por poder de mercado se entiende el dominio que tiene una empresa de comunicación colectiva sobre el mercado en que opera. Si este poder está concentrado en una o pocas empresas, existe un mercado con estructura monopólica u oligopólica, respectivamente. Esta situación puede medirse por dos indicadores: primero, el porcentaje de la factura publicitaria que un medio de comunicación colectiva controla. A mayor publicidad, mayores

ingresos y mayor capacidad para ampliar su cobertura y sus servicios. El segundo indicador es el porcentaje de la población al que un medio de comunicación logra llegar. A mayor población servida, mayor capacidad de influencia.

IT En los medios de comunicación escrita existe un mercado cuasi-monopólico. Una empresa es dueña de dos periódicos, que facturaron en conjunto por encima del 80% de la publicidad durante el período 1994-1998 (cuadro 12.18). En 1999 la proporción había subido a casi el 90% (Jiménez, 1999). Uno de sus diarios penetra al

RECUADRO 12.8

Cambios en la propiedad de algunos medios de comunicación colectiva

En los últimos diez años se han registrado cambios en la propiedad en algunos de los principales medios de comunicación. Estos cambios no han afectado a los medios de comunicación líderes (La Nación, Canal 7 y Radio Monumental) pero sí a otros importantes competidores. En 1999 Repretel, dueña de los canales 6 y 11, compró Canal 4 y su repetidora, Canal 9. En 1996, TV Azteca había comprado Canal 4. En 1994 un consorcio cooperativo adquirió el periódico La República y en 1996 el diario fue vendido al Grupo Hollinger (canadiense).

FUENTE: JIMÉNEZ 1999; PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 12.17

Factura publicitaria en los medios de comunicación colectiva. 1995-2000

(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES DE MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 ^{a/} | Promedio 1995-1999 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|--------------------|
| Total | 26.107.475 | 24.821.389 | 30.192.685 | 37.000.441 | 20.428.576 | |
| Televisión | 49,7 | 48,8 | 50,4 | 46,1 | 45,8 | 48,2 |
| Diarios | 29,8 | 30,6 | 30,4 | 35,1 | 43,6 | 33,9 |
| Radioemisoras | 14,7 | 15,1 | 14,5 | 14,3 | 10,6 | 13,8 |
| Revistas y otros | 5,8 | 5,5 | 4,6 | 4,5 | ND | |
| Porcentaje de crecimiento anual | | -4,9 | 21,6 | 22,5 | 10,4 | |

a/ Para 1999 las cifras corresponden al período de enero a junio. La tasa de crecimiento es estimada y resulta de multiplicar por 2 el comportamiento del primer semestre.

FUENTE: SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTADORIZADOS, 1999, CITADO EN JIMÉNEZ, 1999.

64,7% de los hogares y otro el 33,4% (al menos uno de sus miembros lee, compra o recibe el periódico). En televisión existe un mercado oligopólico; dos empresas controlan el 90% de la factura publicitaria. Una de ellas, mediante adquisiciones recientes, es dueña de tres canales de televisión (6, 4 y 2), que durante el período 1994-1998 facturaron el 52,8% de la publicidad. En radio existe un mercado más competido. Las estaciones de radio que más facturaron en el mismo período (Monumental, Reloj y Omega) representaron cada una cerca del 10% del mercado publicitario. En los servicios de internet, hasta inicios del año 2001 existe un monopolio puro, en manos de la empresa estatal Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA). Una reciente resolución de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) allanó el camino para que el Instituto Costarricense

de Electricidad (ICE), dueño de RACSA, participe también en la prestación de este servicio. No existe una empresa que sea dominante en más de un medio de comunicación.

PE En Costa Rica, los medios de comunicación colectiva de alcance regional enfrentan una situación difícil. “No existe la cultura del medio regional entre los anunciantes. La publicidad sigue concentrada y no está descentralizándose”, aseguró la directora del periódico *El Imparcial*, Doris González, en el órgano oficial del Colegio de Periodistas, la revista *Sinergia*. Este periódico circula en la región Pacífico Central, básicamente en Puntarenas. Los editores de esta “prensa alternativa”, como Sergio Fernández, director de *El Guapileño*, señalan que los diarios de “distribución nacional” circulan el 80% de sus ejemplares en el Valle Central, para una

CUADRO 12.18

Participación promedio en el mercado publicitario por medio de comunicación colectiva durante el período 1994-1998

(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES DE MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

| Televisión | Promedio 1994-1998 | Porcentaje |
|------------------|--------------------|------------|
| Canal 7 | 5.225.281,8 | 34,1 |
| Canal 2 | 3.274.535,8 | 21,4 |
| Canal 6 | 2.920.914,2 | 19,1 |
| Canal 4 | 1.888.598,6 | 12,3 |
| Total televisión | 15.332.666,2 | 100,0 |
| Diarios | | |
| La Nación | 7.631.489,2 | 76,8 |
| La República | 890.547,8 | 9,0 |
| Al Día | 510.690,0 | 5,1 |
| Extra | 366.390,4 | 3,7 |
| La Prensa Libre | 390.517,0 | 3,9 |
| El Heraldo | 238.289,7 | 2,4 |
| Total diarios | 9.932.610,2 | 100,0 |
| Radio | | |
| Monumental | 460.940,2 | 10,1 |
| Omega | 343.556,2 | 7,5 |
| 103 FM | 307.677,0 | 6,7 |
| Radio 94.7 | 253.499,2 | 5,6 |
| Total radio | 4.558.660,4 | 100,0 |

Nota: El listado de radioemisoras comprende 51 estaciones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN JIMÉNEZ, 1999, Y SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTADORIZADOS, 1999.

RECUADRO 12.9

Valoración del panel



El panel no llegó a un acuerdo en la valoración de los indicadores acerca de la importancia de los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación colectiva para la evaluación de la calidad de la vida democrática. Para tres evaluadores, la consideración de la estructura y distribución de poder (económico y político) dentro del sistema de medios de comunicación es esencial para el estudio de la democracia. En este sentido, la elevada concentración de la audiencia y la publicidad en pocos medios, ocurrida en la última década en Costa Rica, generó un control excesivo por pocas personas, los propietarios y directores de medios de comunicación fuertes, sobre la información que llega a la ciudadanía. La concentración de la propiedad o, en su defecto, del poder de mercado en pocos medios de comunicación colectiva, crea un terreno propicio para un sesgo en la información a favor de quienes controlan esos medios.

Para dos evaluadores, la existencia de monopolios u oligopolios no es *per se* un parámetro adecuado para medir la calidad democrática. Independientemente de la estructura de mercado y de la propiedad de los medios, debe examinarse si: a) el régimen de propiedad de los medios de comunicación excluye la difusión de determinadas ideas; b) la cultura interna de los medios favorece el ejercicio de un periodismo independiente de los intereses del poder político y económico, y c) la calidad de los profesionales en comunicación permite una información oportuna y comprensiva. En su opinión, ninguna de estas tres condiciones se incumple en Costa Rica, cuando se examina los medios de comunicación en su conjunto. Es en su pluralidad, como sistema, que debe evaluarse si los medios de comunicación desempeñan o no un papel democratizador.

población aproximada de dos millones de personas: “Como los medios nacionales concentran su capacidad de vender y están al servicio de los anunciantes (...) les interesa más la distribución en esta zona, lo que les resulta, además, más barato. Pero si observamos que el resto de la circulación, o sea el 20%, se distribuye entre más de un millón y medio de habitantes, nos encontramos con dos clases de Costa Rica: una a la que llegan los medios nacionales y otra a la que no”. Además, estos periodistas señalaron que, a la par de esta concentración de la circulación y la publicidad, los medios regionales afrontan un trato discriminatorio por parte de las mismas fuentes de información, según denunciaron en la revista *Sinergia*. Una conferencia de prensa no inicia, aunque esté el resto de periodistas, si no ha llegado la representación de *La Nación* o de *Telenoticias*. Tampoco tienen fácil acceso a entrevistas con funcionarios de alto rango (Jiménez, 1999).

¿Están los medios de comunicación de los partidos políticos claramente identificados como tales?

RA La consulta telefónica a los partidos Fuerza Democrática (PFD), Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC), las tres agrupaciones políticas más importantes de Costa Rica, arrojó que ninguno tiene un medio de comunicación colectiva. Solamente en tiempos de campaña electoral se emite boletines o se envía documentos a las y los afiliados (Sánchez et al, 2000a).

¿Establece la legislación vigente restricciones a la libertad de información?

L En Costa Rica, el ejercicio de la libertad de expresión y, dentro de ella, de la libertad de prensa, está normado por la Constitución Política, tratados o convenios internacionales ratificados por el país y por varias leyes promulgadas por la Asamblea

RECUADRO 12.10

Nota histórica sobre los medios de comunicación partidarios

Con circulación semanal, los periódicos *Libertad* y *La Verdad* fueron los únicos plenamente identificados y financiados por partidos políticos durante el último cuarto del siglo XX. *Libertad* fue el órgano del Partido Vanguardia Popular durante más de veinte años y *La Verdad*, el del Partido Socialista Costarricense. Estos semanarios dejaron de ser publicados a inicios de la década de 1990.

El semanario *Pueblo*, que se publicó durante los años setenta del siglo pasado es un caso especial. Su director era un alto dirigente del Partido Democrático del Pueblo. Sin embargo, la publicación no era un órgano oficial de ese partido; *Pueblo* era financiado por organizaciones religiosas y diferentes iglesias estadounidenses y europeas.

El PLN, con excepción del caso del efímero periódico *Excelsior* durante los años setenta, no ha sido capaz de crear un medio de comunicación propio, aunque lo ha intentado en forma reiterada (el caso de *Excelsior* se detalla ampliamente en Ovares y León, 1979). En ciertos períodos puede citarse su influencia y poder económico en *La República*. La oportunidad más reciente fue mediante su compra por el movimiento cooperativo a inicios de la década anterior, antes de la quiebra y posterior adquisición por el Grupo Hollinger. También cabe recordar el *Diario Uno* y *El Debate*, durante los años ochenta, ambos de corta vida.

Por su parte el PUSC y, anteriormente, los partidos que luego de la guerra civil de 1948 formaron parte de “la oposición” tuvieron un notorio ligamen e identificación ideológica con el periódico *La Nación*. En 1979, León y Ovares documentaron que destacados miembros de la Junta Directiva y propietarios de este periódico habían figurado en puestos de gobierno en las administraciones no liberacionistas. A lo largo de varias décadas existió una sucesión de enfrentamientos políticos entre el PLN y *La Nación*. Sin embargo, pese a su afinidad política con el antiliberacionismo, *La Nación* no fue un órgano político partidario, aunque su línea editorial tuvo una fuerte influencia sobre la política costarricense a partir de la década de 1950. En la última década del siglo XX, con la consolidación del bipartidismo, *La Nación* tomó distancia en relación con los sectores activos dentro del PUSC.

Actualmente, el Canal 15 y el semanario *Universidad*, por una parte, y *Eco Católico*, por la otra, son los únicos medios que se identifican claramente como comprometidos con la visión de sus propietarios o financiadores, esto es, la Universidad de Costa Rica y la Iglesia Católica, respectivamente.

FUENTE: JIMÉNEZ, 1999 Y EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA CIUDADANA.

Legislación que regula el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de prensa en Costa Rica

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (artículo 19).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (artículo 19).
- Declaración Americana de los Derechos del Hombre, de 1948 (artículo 2).
- Convención Americana sobre Protección de los Derechos del Hombre (o Pacto de San José), de 1969 (artículos 13.1. y 14).
- Constitución Política de la República, de 1949 (artículos 28 y 29).
- Ley 32, de Imprenta, de 1902.
- Ley 1758, de Radio y Televisión, de 1954.
- Ley de derecho de respuesta por medio de la prensa, la radio y la televisión, de 1970.
- Ley 5811, sobre propaganda comercial, de 1975.
- Ley 6220, sobre la explotación de los medios de difusión y las agencias de publicidad, de 1978.
- Ley 6683, de los derechos de autor y derechos anexos, de 1982.
- Ley 4573, del Código Penal, de 1970.
- Ley 7594, del Código Procesal Penal, de 1996.
- Ley 1532, del Código Electoral, de 1952, y sus reformas.
- Ley 7135, de Jurisdicción Constitucional, de 1989.

FUENTE: ADAPTADO DE VARGAS, 1999.

Legislativa. Este conjunto legal establece las protecciones y limitaciones al ejercicio de la libertad de prensa (recuadro 12.11).

L En la legislación costarricense sobre la libertad de prensa pueden identificarse 6 normas que en los últimos años han generado debates políticos, denuncias ante la Sala Constitucional y juicios en otros tribunales de justicia. Estas normas son:

- La responsabilidad penal solidaria para los editores por delitos que cometan terceros en sus medios de comunicación, denominada responsabilidad objetiva (artículo 7 de la Ley de Imprenta) (Asamblea Legislativa, 1902).
- La prueba de la verdad en el delito de injuria o difamación, denominada *exceptio veritatis* (artículo 149 del Código Penal) (Asamblea Legislativa, 1970).
- Ofensa pública contra el honor o decoro de un funcionario público o desacato, castigado con pena de prisión. (artículo 307 del Código Penal) (Asamblea Legislativa, 1970).

- El procedimiento preparatorio de una causa no es público para terceros. Las actuaciones sólo pueden ser examinadas por las partes (artículo 295 Código de Procedimientos Penales) (Asamblea Legislativa, 1996).

- El derecho de rectificación o respuesta en los medios de comunicación colectiva “en condiciones equivalentes” está comprendido como una causal para interponer un recurso de amparo (artículo 67 de la Ley de Jurisdicción Constitucional) (Asamblea Legislativa, 1989).

- Los medios de comunicación deben garantizar igualdad de condiciones y trato a todos los partidos políticos durante la campañas electoral (inciso c del artículo 85 del Código Electoral, reformado por la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996) (Asamblea Legislativa, 1952).

L En el período 1994-1999, algunas de las sentencias legales más relevantes, relacionadas con las normas indicadas en el párrafo anterior, fueron las siguientes:

- El 19 de octubre de 1999, el Tribunal Superior Penal amplió una sentencia emitida en marzo de 1998, que condenaba a tres periodistas del diario *La Nación*, incluido su director, por injurias en contra del exministro de Seguridad, Juan Diego Castro, y los absolvía de la acusación de calumnia, que fue el cargo originalmente planteado por el señor Castro. Mediante esta ampliación, el Tribunal ordenó a *La Nación* publicar la sentencia completa (114 folios), lo cual se realizó el 26 de octubre. Ese día los medios de comunicación escrita publicaron un editorial común en el que se califica la obligación de publicar la totalidad de la sentencia como una amenaza a la libertad de prensa. La querrela se originó por la publicación de una denuncia de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), sobre el supuesto uso de un vehículo gubernamental y armas oficiales en beneficio del exministro. Cabe señalar que el 25 de junio de 1999 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia había rechazado el recurso de casación interpuesto por los periodistas. Además, la sentencia original estipulaba el pago de días multa por parte de los periodistas y una indemnización de 10 millones de colones para el exministro (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- El 20 de julio de 1999, el Tribunal Penal condenó a Teletica Canal 7 por daño moral en contra del exministro de Obras Públicas y Transportes Bernardo Arce, por omisión parcial del derecho de respuesta. Este fallo dio seguimiento a una sentencia emitida en 1997 por la Sala Constitucional, que había resuelto en favor del demandante y obligaba a la empresa a pagar daños y perjuicios. El exministro demandó a Teletica por considerar que ésta no transmitió íntegra y proporcionalmente su respuesta a una información relacionada con las irregularidades descubiertas en la Dirección General de Aviación Civil. El monto de la indemnización fue de 5 millones de colones (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- El 12 de noviembre de 1999, el Tribunal de Juicio del Primer Circuito, mediante la resolución 1320-99, condenó a un periodista y al diario *La Nación* por difamación a Félix Przedborski, exembajador honorario de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica. La querrela se originó por la publicación en ese diario de informes aparecidos en la prensa europea, sobre supuestas actuaciones irregulares del exembajador. La condena estableció una indemnización de 60 millones de colones y ordenó a *La Nación* retirar de

su página en internet el enlace existente entre el apellido Przedborski y los artículos querrelados. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal de Casación y, a julio de 2000, esta instancia no había emitido su fallo. El señor Przedborski indicó su intención de donar el dinero de la indemnización a instituciones benéficas (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- En enero de 1998, la Sala Constitucional dispuso que en el debate organizado por dos medios de comunicación colectiva con los candidatos de los dos partidos mayoritarios debía participar la totalidad de los aspirantes presidenciales (13 candidatos). La actividad fue cancelada. El denunciante fue el candidato del Partido Fuerza Democrática, quien alegó que se violaron sus derechos al no ser invitado a participar. Los organizadores argumentaron la imposibilidad material de organizar un debate con 13 personas (Gómez y Castro, 1999).

- En julio de 1996, la Sala Constitucional resolvió favorablemente un recurso planteado por el entonces diputado Carlos Fernández contra el diario *La República*. Esta resolución obligó al periódico a repetir la publicación de un derecho de respuesta en condiciones idénticas a las de la información que dio pie a la réplica del político, con un título de primera plana (Vargas, 1999).

- En julio de 1994, el Tribunal Quinto Penal de San José condenó al periodista Bosco Valverde a un año de prisión y al pago de 1,5 millones de colones por el delito de desacato en perjuicio de tres jueces del Tribunal Supremo Penal. En su columna el señor Valverde llamó “testarudos” a los jueces por exigir la presencia del expresidente Monge durante un juicio (Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental, los 12 periodistas participantes manifestaron que la legislación costarricense que regula el ejercicio de la libertad de prensa es restrictiva y que, ante la posibilidad de demandas legales, prefieren evitar publicar informaciones o autocensurarse. Los recientes litigios fallados en contra de los periodistas abonan esta actitud. El director del medio de comunicación colectiva II expresó: “No sólo debo autocensurarme constantemente, sino censurar a terceros. Uno de los cargos de mi trabajo es el de censor. Yo soy censor. Censuro desde el Presidente de la República hasta al ciudadano común. Ni lo que dice el Presidente, o un diputado en el ejercicio del fuero legislativo, si el contenido de tales

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

Varias legislaciones de otros países han empezado a considerar que, en virtud de las características y actividades de los funcionarios públicos, y del interés público general de la información, ninguna comunicación periodística será punible en lo penal, y en lo civil únicamente en aquellos casos en que se demuestre la real malicia acerca de la misma, consistente en el conocimiento probado por parte del comunicador acerca de la falsedad de los hechos o, bien, su temerario y comprobado desinterés por la verdad. Esta tendencia se inspira en una conocida sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica (*The New York Times vs. Sullivan* [376 U.S. 254]), que establece la teoría de la "real malicia", la cual supone la aplicación de la carga de la prueba al promotor de la acción penal y la aplicación genérica del principio de inocencia hacia el informador. Adicionalmente, la Corte estadounidense estimó que no es posible, en casos de información comprobadamente no veraz, injuriosa y calumniosa, proceder a sanciones penales, por considerar que aquellos sujetos que en forma voluntaria deciden asumir la administración de asuntos públicos, están necesariamente expuestos a ser objeto de información y a un escrutinio mucho más cuidadoso y profundo que el ciudadano común. Dicha sentencia establece la po-

sibilidad de sanciones civiles únicamente en los casos en que se comprobare de manera fehaciente la mala fe o la llamada real malicia. No procede en esos casos la llamada responsabilidad civil objetiva.

En concordancia con esta tendencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que "las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagradas en el artículo 13 y con el propósito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida". El lineamiento fijado por la Comisión Interamericana, de despenalizar en cualquier circunstancia el ejercicio periodístico, como garantía para el escrutinio de los asuntos públicos en el ámbito del libre juego democrático de ideas, está dando lugar a una reforma integral del Código Civil y del Código Penal argentinos, cuyo fin es proteger el ejercicio del periodismo ante las amenazas y sanciones en la información sobre asuntos de interés general. En esta materia, Costa Rica se aparta de las recomendaciones de la CIDH.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

declaraciones puede ser injurioso o difamante, o no tiene sustento documental probatorio que lo sustente, se escapa de ser censurado. Es una tarea ingrata, que me disgusta, y se confronta con todos los principios, pero la ley nos la impone. Por eso es necesario cambiar la ley. Invito a mis censurados a que interpongan recursos en mi contra, que obliguen a los magistrados a cambiar la legislación" (Ross, 2000). Los periodistas observados señalaron que los medios de comunicación más grandes, "aunque son la presa más codiciada para demandas de ese tipo, son también quienes mejor se pueden defender, por poseer mayores recursos. Los pequeños están sujetos, por su propia debilidad, a aceptar responsabilidad en la conciliación, para evitar daños económicos que los lleven a la quiebra" (Ross, 2000).

Valoración del panel



La valoración de este indicador generó una rica discusión entre los panelistas, quienes no lograron coincidir en sus calificaciones. Para dos de ellos, la legislación costarricense impone serios obstáculos al ejercicio de la libertad de prensa y es empleada con ventaja por los políticos, como instrumento para presionar a los medios de comunicación colectiva para que no informen sobre ciertos asuntos. Esta legislación es, además, muy restrictiva cuando se la compara con las leyes que regulan la materia en países como Estados Unidos, Argentina o Alemania. Según ellos, el resultado de esta situación ha sido que las y los comunicadores se autocensuran para evitar lós judiciales, como la cadena de condenas contra directores y periodistas sucedida en años recientes. Las principales limitaciones son la responsabilidad objetiva del medio de comunicación por las informaciones, la obligación a probar la veracidad de una denuncia y la penalización de la *exceptio veritatis*.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



En resumen, estos evaluadores estimaron que la legislación vigente es el “tálón de Aquiles” del ejercicio de la libertad de prensa.

Otros dos evaluadores señalaron que, en efecto, la legislación costarricense impone restricciones al ejercicio de la libertad de prensa, que fomentan una actitud timorata en las y los comunicadores para informar sobre los asuntos públicos. Sin embargo, algunas de estas restricciones son razonables y no interfieren indebidamente en el ejercicio de la libertad de prensa, pues una democracia debe velar por que los derechos de las personas no sean violados por los medios de comunicación colectiva y, si lo son, ellas deben tener medios eficaces para remediar tal violación. Por ello, estos expertos calificaron el cumplimiento de este indicador como un balance de logros e incumplimientos.

Por último, un evaluador sostuvo que, a pesar de los casos conocidos de condena a directivos de medios de comunicación y periodistas en los tribunales, la legislación vigente no difiere en forma notable de la existente en otros países, ni ha impedido un desarrollo democrático bien reconocido en el país y en el extranjero. A su juicio, la legislación costarricense no impone restricciones legales al ejercicio de la libertad de prensa más allá de las que son necesarias para la protección del derecho de las personas.

¿Tienen libertad los medios de comunicación colectiva para escoger sus fuentes de información?

01 En 1996, la Fundación Konrad Adenauer auspició un estudio sobre la percepción y opinión de 110 directores y periodistas acerca del papel que desempeñan los medios de comunicación colectiva (muestra con un nivel de confianza del 95% y un error máximo del 2%). Las respuestas a la pregunta de si existe una verdadera libertad de expresión y de prensa en Costa Rica se dividieron casi por la mitad: el 50% dijo que sí y el 49,1% que no. La mayoría de quienes contestaron afirmativamente no justificó su respuesta (30 de 50 personas, 60,2%). Las tres principales razones por las cuales las y los entrevistados contestaron negativamente son: “manipulación por parte de grupos de poder y dueños a su conveniencia” (34,7%), “autocensura y dificultad de criticar a los poderosos” (28,6%) y “restricciones para publicar noticias debido a las leyes” (16,3%) (Agencia Interamericana de Comunicación, 1996). Por otra parte, cuando se les preguntó acerca de los cambios o mejoras que debían efectuarse a los medios para fortalecer la democracia en Costa Rica, respondieron que los medios deben ser más independientes

01 OTRAS INVESTIGACIONES

RECUADRO 12.14

Valoración del panel



De acuerdo con el panel de evaluadores, en la redacción y medición del indicador se confundió dos cosas diferentes. Por una parte, la libre escogencia de las fuentes de información y, por otra, las amenazas a la integridad física o patrimonial. En un país los periodistas podrían tener poca libertad para escoger las fuentes de información y no necesariamente sufrir amenazas.

A pesar de este acuerdo el panel mantuvo, hasta el final, una marcada discrepancia en su valoración sobre el tema. Para el evaluador que mejor calificó este indicador, el hecho de que se hayan dado denuncias públicas y los debates subsiguientes muestran la existencia de esta libertad en la escogencia de fuentes y funciona como un elemento de control y sanción para los medios de comunicación que limitasen dicha libertad.

Para el evaluador que calificó que, en general, el indicador se cumple, las limitaciones a la libertad de escoger las fuentes de información provienen de los dueños, directores o jefes de redacción de los medios de comunicación,

pero no existen restricciones externas a esta libertad. Un criterio similar externó el evaluador que calificó el desempeño de la democracia costarricense en esta materia como de cumplimiento medio, basado en los resultados del estudio financiado por la Fundación Adenauer.

El evaluador que valoró negativamente el cumplimiento del indicador sobre la libre escogencia de las fuentes de información señaló que, en los medios de comunicación colectiva más grandes del país, los periodistas tienen más libertad pero están limitados por el hecho de que estos medios responden a intereses definidos. Estimó que las restricciones son mayores en los medios de comunicación más pequeños.

Finalmente, un evaluador se abstuvo de calificar este indicador, pues consideró que la falta de precisión en la definición del indicador le impedía hacerlo. Sin embargo, comentó que en Costa Rica hay libertad para escoger las fuentes de información, pero limitaciones para lo que es posible informar, debido a una legislación restrictiva.

y objetivos (27,3%), debe realizarse un periodismo más investigativo y crítico (18,2%) y debe darse mayor independencia frente a los políticos y grupos de presión (8,2%) (Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría en dos medios de comunicación colectiva, el seguimiento a un panel de 12 periodistas durante una semana no encontró evidencia de restricción alguna a la libertad de escoger sus fuentes de información en la investigación o preparación de información (Ross, 2000). En las entrevistas en profundidad, algunos periodistas señalaron conocer casos en los que se ha coartado la libertad de escogencia de las fuentes de información, sea por amenazas al patrimonio o por orden expresa de un superior jerárquico, especialmente en medios de comunicación pequeños o medianos. “Otro colega de un medio pequeño, que tocó temas sensibles acerca de un ministerio, fue despedido después de la llamada del Ministro a la dirección del medio”. “En otro medio, en 1995, después de una guerra (con una institución pública), hubo un arreglo y el director reunió al personal y le dijo que ya no habría notas en contra de esa institución, sino que más bien se cubriría obligatoriamente todo lo que fuera de allí. Ese año, ese medio recibió el premio a la mejor cobertura que da (esa institución)”. Otro periodista apuntó que “en otro medio en que trabajé, si una institución no les daba publicidad, mandaban a los periodistas a buscar “todo lo sucio” que pudieran encontrar de los altos funcionarios”. Aún más, otro recordó que en una oportunidad vio que “un director de medio llamó a una colega que cubría una fuente, al celular, para decirle que le quitara importancia a hechos que acababan de suceder allí” (Ross, 2000).

¿Reciben las y los periodistas o la dirección de los medios de comunicación regalos, remuneraciones o presiones de parte de líderes políticos, burocracia pública, empresa privada u organización de la sociedad civil para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto?

PE Luego de realizar entrevistas con periodistas, y sobre la base de la experiencia personal del investigador, un estudio contratado por la Auditoría sugiere que la práctica de corromper directamente del periodista por la vía del soborno, los regalos o la presión es poco frecuente en Costa Rica. Al mes de setiembre de 1999, las empresas generalmente aplicaban mecanismos informales para evitar que hubiese un usufructo personal de tales regalías,

dejando gran parte de la decisión de aceptar regalos “a la conciencia de cada reportero”. Sin embargo, no todas las empresas dejan a la libre elección de cada comunicador la recepción de regalos. Por ejemplo, en dos de los principales medios de comunicación escritos del país existe un código de ética no escrito, que comprende normas informales sobre “como responder a invitaciones, viajes, regalos, remuneraciones o cualquier otra regalía que pueda afectar el buen nombre del periodista y del periódico”. La política interna de estos medios es rechazar los pasajes costeados por el gobierno para acompañar al Presidente, ministros u otros funcionarios en sus visitas al exterior (entrevista con un jefe de información).

No obstante lo anterior, en la casi totalidad de los medios de comunicación colectiva del país, si el gobierno no otorgara gratuitamente ciertas regalías, por ejemplo, pasajes de avión para los reporteros encargados de esa fuente, las empresas no destinarían a un periodista a cubrir un viaje presidencial, pues alegan que no poseen el dinero para sufragar tal clase de gastos. Es una costumbre establecida que, con excepciones, los periodistas que cubren la Casa Presidencial acompañen al mandatario en sus giras al extranjero o a lugares alejados dentro del país, gracias al transporte que provee el Gobierno. Las jefaturas y direcciones de los distintos medios han expresado en diversas oportunidades que sus empresas no les asignan presupuesto para que los reporteros viajen con independencia, pero rechazan que compartir el transporte con el Gobierno implique alguna concesión o acuerdo previo, que comprometa la imparcialidad de la información que recabarán y publicarán. La experiencia de los periodistas en los medios electrónicos, según detalló un reportero con amplia trayectoria en ellos y también en prensa escrita, es que los medios escritos suelen ser más rigurosos en este ámbito, mientras que los comunicadores de los medios electrónicos suelen ser más acosados por las fuentes, en particular los de la televisión (Jiménez, 1999).

RA En el período 1997-1999 se presentaron 8 denuncias ante el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica (cuadro 12.18). Ninguna de ellas estaba relacionada con la aceptación de regalos por parte de comunicadores.

OE Durante el ejercicio de observación experimental realizado en dos medios de comunicación colectiva, las entrevistas en profundidad, los periodistas manifestaron conocer la existencia de tratos preferenciales y presiones por parte de algunos

Valoración del panel



El panel calificó el desempeño de este indicador en Costa Rica como un “cumplimiento medio”. En general, los evaluadores señalaron que no es una práctica extendida el que las y los comunicadores acepten regalos para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera una noticia. No obstante, anotaron algunas preocupaciones. Los medios de comunicación más pequeños son más vulnerables, puesto que su posición en el mercado puede ser comprometida y pueden necesitar la ampliación de sus ingresos para subsistir. Es común que

las instituciones o empresas privadas envíen regalos a las y los comunicadores, como parte de una costumbre propia de ciertas fechas festivas, aunque ello no necesariamente tiene como fin comprar su “buena voluntad”. Algunos medios de comunicación colectiva tienen como norma que sus comunicadores devuelvan todo regalo. Sin embargo, no existe legislación ni códigos escritos en las empresas que prohíban la aceptación de regalos o remuneraciones por los comunicadores y establezcan mecanismos de supervisión.

CUADRO 12.19

Denuncias ante el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica: 1997-1999

| Año | Demandado | Motivo denuncia | Resolución |
|------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1997 | Periodista | Injurias y calumnias en el ejercicio de su profesión | Amonestación por 350.000 colones, por no observar el comportamiento debido en su acción profesional |
| 1997 | Periodista | Emitir opiniones personales con palabras ofensivas en contra de una persona, lesionando gravemente su honor y reputación durante la transmisión de un programa | Amonestación severa por no observar el comportamiento debido en su acción profesional |
| 1997 | Periodista | Emitir frases difamatorias e injuriosas | Demandante retiró la denuncia |
| 1998 | Directora de medio | Auspiciar subrepticamente otro periódico de reciente aparición en otra región del país | Absolución de faltas |
| 1999 | Periodista | Despido por hacer comentario contra el Presidente de la República durante una transmisión | No hay |
| 1999 | Periodista | Plagio de un artículo | Denegación de dar curso al caso, pues la demandada no es miembro del Colegio de Periodistas |
| 1999 | Defensor y representante legal de un menor | Obtención de información a través de engaño | No hay |
| 1999 | Médico | Difundir información falsa | No hay |

FUENTE: COLEGIO DE PERIODISTAS DE COSTA RICA, 2000.

líderes políticos y autoridades de gobierno, para influir en la labor de información. En uno de los medios observados, un periodista dijo: “Ellos (los políticos o funcionarios) tienen maneras de congradarse con la prensa; por ejemplo, en la Asamblea Legislativa, mediante tratamiento especial a la barra de prensa e invitaciones para cumpleaños, festividades.” En opinión del Director de este medio: “A mayor profesionalización de los medios, más frecuente es el uso de presiones económicas, referidas a la publicidad, para castigarlos. A menor profesionalización, la presión se ejerce de maneras más directas o groseras. El Estado tiene un gran poder económico y es un grupo anunciante. Algunas instituciones amenazan a los medios con retirar publicidad si no se adaptan a sus intereses. Asimismo, hacen ofertas de premiar con publicaciones pagadas si se varía una línea editorial que los perjudica. Amén de todo el arsenal jurídico para silenciar a los medios (que tienen los funcionarios), utilizan el silencio, el esconderse, el no dar la cara, barreras -tipo oficinas de prensa-, exigir las preguntas por escrito para darle largas burocráticas a la cosa; trabas de todo tipo, preferencias a ciertos medios y exclusión de otros” (Ross, 2000).

RA La revisión de la base de datos de noticias de los diarios *Al Día* y *La Nación*, durante el período de julio 1996 a diciembre de 1999, detectó un solo caso de denuncias de presiones externas contra un medio de comunicación colectiva. El 8 de junio de 1999, el periódico *Al Día* denunció la existencia de presiones por parte de un funcionario del ICE, para variar su línea informativa. De acuerdo con esta denuncia, se amenazó al gerente administrativo del periódico con el corte de la publicidad de la citada institución. Los directivos de la entidad negaron haber ordenado tal acción. *Al Día* renunció a recibir publicidad del ICE por el resto del año (Agüero y Mastroeni, 1999).

OI El 14 de setiembre de 1999, el diario *La República* publicó un reportaje sobre la actividad que realizan las personas y empresas dedicadas al *cabildeo*, o *lobby*, para influir en la publicación de informaciones en los distintos medios de comunicación colectiva. Las afirmaciones contenidas en este reportaje no fueron desmentidas, pese a su amplia difusión. La publicación señaló que, en Costa Rica, una multitud de empresas está dedicada al trabajo de *lobby*, incluyendo empresas de publicidad. En lo que respecta a los medios de comunicación colectiva, las empresas de *lobby* procuran que se divulgue información sobre una empresa privada,

RECUADRO 12.16

Valoración del panel



Este fue el indicador mejor calificado por el panel evaluador. Los evaluadores concordaron en señalar que hoy en día es una práctica muy poco frecuente entre las y los comunicadores aceptar regalos o remuneraciones de personas o grupos interesados para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera sobre un asunto. Es, además una situación ilegítima para la mayoría de comunicadores y medios. Sin embargo, no puede decirse que sea una práctica inexistente. Un punto por considerar en este sentido son las presiones o regalías relacionadas con la publicación de los “publi-reportajes”.

una figura política o una personalidad. En algunos casos se contrata a periodistas, quienes realizan gestiones ante directores de medios de comunicación, jefes de redacción o periodistas encargados de un tema. La labor de persuasión incluye desde la entrevista, en la cual se explica el tema de interés, hasta el alojamiento en un hotel o complejo turístico, con disfrute de todas las diversiones que ofrece, de manera gratuita; o incluso acuerdos de intercambio de publicidad pagada, si la labor de persuasión se efectúa sobre el propietario o la parte comercial del medio —ejecutivos de publicidad— directamente. Por esta vía se coloca en los medios de comunicación una serie de informaciones que no son propiamente noticias, y que en su mayoría se publican en los suplementos especiales o secciones de la prensa electrónica que tienen que ver con estilo de vida y entretenimiento (“publi-reportajes”); también pueden traducirse en noticias, entrevistas y reportajes, inducidos por intereses especiales (Jiménez, 1999).

¿Son presionados los y las periodistas y las direcciones de los medios de comunicación por parte de los propietarios de esos medios para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto?

PE En los últimos años, al menos 8 periodistas han denunciado públicamente presiones para informar, abstenerse de informar o informar de cierta

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

OI OTRAS INVESTIGACIONES

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

manera sobre un asunto (cuadro 12.20). 6 de estas denuncias se relacionan con presiones ejercidas por propietarios o directores de medios de comunicación colectiva. “De las renuncias obligadas o destituciones, surgidas desde la intervención interna y la reacción de los propietarios de los medios, no han podido escapar los puestos más altos en la jerarquía periodística” (Jiménez, 1999).

OE La información reunida durante el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación colectiva llevaron al investigador a formular la siguiente hipótesis: a mayor tamaño del medio de comunicación colectiva, menos injerencia de los dueños en la labor profesional de los comunicadores; a menor tamaño del medio, mayor injerencia de los dueños en la línea editorial. Esto porque, con un criterio empresarial moderno, lograr que un medio tenga credibilidad pareciera ser mejor negocio que contaminarlo y

utilizarlo para “cruzadas personales”. Según un entrevistado: “Mientras más fuerte económicamente es un medio, más se puede proteger, y entre menos lo sea, más vulnerable, tanto del poder económico como del político. Algunos dependen de anunciantes clave y, como parte de su estrategia de ventas, ofrecen a un anunciante publicarles una noticia. Son los menos. El público no come cuento, y la credibilidad da dinero, hay un asunto de inteligencia empresarial, ya que el medio se debilita por la falta de credibilidad.”

Presiones indebidas “las hay desde sutiles hasta muy descaradas, de personas que quieren influir en algún sentido en el periodista”. Uno de los periodistas observados manifestó: “Sí he recibido presiones muchas veces. En los ochenta por ejemplo, la gente llamaba y decía que era amiga de (...), y que por eso exigía esto o aquello. Ahora eso ha cambiado. Las presiones son mucho más sutiles”. Esa misma persona consideró que “en los

CUADRO 12.20

Denuncias públicas por periodistas acerca de presiones para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera sobre un asunto

1993

Las periodistas Pilar Cisneros e Isabel Ovares alegan presiones y dejan sus puestos de directora y subdirectora, respectivamente, del programa *Telenoticias*, en Canal 7.

Canal 13 impide a la directora y conductora del programa *Bosque Adentro*, Patricia Sánchez, transmitir su programa ecológico. Como ella alega censura previa y pone un recurso de amparo, es despedida con el argumento de que estaba en posición de interina y no se le renueva su contrato como represalia. La periodista debe responder a una acusación penal por la propiedad del nombre del programa. Finalmente gana los recursos, es reinstalada, renuncia y luego no vuelve a ser contratada por ningún otro medio.

1994

El director de *La República*, Humberto Arce, alega que fue despedido por influencia del Presidente de la República, José María Figueres, debido a las publicaciones que bajo su tutela se han hecho sobre el “caso Chemisse”, que involucra al mandatario.

Adriana Núñez, directora de *Noticias Monumental*, publica en el periódico *Al Día* un artículo en el cual denuncia amenazas por parte de ministros de gobierno. Señala que una medida usual de presión es “acusar” al director de un medio ante la Junta Directiva de la empresa, o exigir la participación de un periodista en las giras de altos funcionarios.

1997

El director de la revista *Actualidad Económica*, José Miguel Fonseca, denuncia que el propietario Álvaro Trejos, entonces candidato a diputado por el PUSC, cercenó de las revistas ya impresas la página en que aparecía su editorial, debido a que hacía críticas al candidato presidencial del PUSC. La revista circuló con esa página de menos, y se rompió la relación laboral.

1998

El periodista José Rodolfo Ibarra es despedido de Canal 4 y alega que su destitución es producto de presiones presidenciales, debido a sus críticas al aumento salarial del mandatario (expediente 99-000412-007-00 de la Sala Constitucional).

El periodista Julio Suñol, director del diario *La República*, alega las mismas razones al ser destituido de su cargo.

Freddy Zúñiga, del periódico *Heredia por Media Calle*, cuestiona el trabajo de los regidores. El Concejo Municipal aprueba un moción instando al Alcalde a negarle publicidad a ese medio regional.

La directora de prensa de RECOPE, en su labor de relacionista pública, brinda a los reporteros datos que no son de la conveniencia del sindicato, por lo que le siguen un proceso ante su tribunal de ética y acuerdan expulsarla del sindicato.

FUENTE: JIMÉNEZ, 1999.

ochenta, la presión se daba por razones ideológicas. Hoy se da por razones personales o empresariales, pero no dentro de la propia empresa, sino de personeros de otras. Algunos quieren hasta publi-reportajes”. La presión parece provenir, en muchos casos, no de los funcionarios directamente, sino de empresas que se encargan de su imagen. Dijo un periodista: “Llaman mucho a presionar para que les publiquen, incluso temas que están agotados y ya no se pueden tratar más; hay empresas de relaciones públicas muy bien conectadas, que le manejan la imagen a ministros y otros altos funcionarios. El año pasado se dio un caso de que ya se había publicado mucha información acerca de un ministro, y su empresa de relaciones públicas presionó para que le hicieran una página más sobre un tema gastado. Hubo que hacerla y eso es una falta.”

Un periodista manifestó una opinión algo diferente: “Conozco otro caso en que un reportaje sobre sectas no salió, porque un miembro de la junta directiva del medio es miembro de una de esas religiones. Entonces lo devuelven diciendo que está incompleto, o que le falta fuerza. También conozco un caso de una persona que frenó una información, porque un familiar estaba involucrado. La manera usual de influir es más bien dándole largas a la información. También conozco casos de personas que han debido dejar el trabajo por presión directa de los dueños, pero en otros medios”. Otro entrevistado señaló: “Hay quienes ejercen una política de seducción y castigo hacia los medios. En cuanto a lo primero, el medio debe tener una política definida en cuanto a viajes, almuerzos, etc., de su personal con representantes de los diversos grupos sociales. En cuanto a lo segundo, hay quienes amenazan con retirar publicidad si no se les da satisfacción en cuanto a publicaciones que les interesan. Para un medio grande, un anunciante menos no es serio; para uno pequeño, puede ser crucial” (Ross, 2000).

PE De acuerdo con la investigación sobre justicia penal y libertad de prensa en Costa Rica, entre 1980 y 1992 se constató la existencia de al menos 34 acontecimientos que confirman limitaciones de hecho a la libertad de información (promedio anual de 2,6 acontecimientos). Según las conclusiones de ese estudio, estas trabas provenían más de las empresas de comunicación y las fuentes de información que de una definida política gubernamental. A pesar de la existencia de hechos aislados de ataques o presiones, “no es posible afirmar que existiera algún peligro definido ni grave para el ejercicio del periodismo” en esa época. Sin embargo, el estudio señala que “el periodista debe

someterse a una autocensura que le permita adaptarse a los lineamientos editoriales e informativos de las empresas, obviamente con el fin de no perder su trabajo” (citado en Jiménez, 1999).

RECUADRO 12.17

¿Qué es una presión indebida a un periodista, según el panel de periodistas observados en el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación?

Una presión indebida “sería una orientación con sesgo. Sería para darle más fuerza a lo que yo pienso que la nota amerita, mediante un cambio de título”. Para otro de los periodistas, presión indebida “sería el exigir la publicación de un trabajo que no tiene los elementos necesarios para merecer credibilidad”. Un tercer periodista señaló que presión indebida “sería (la que se ejerce) para torcer la orientación de la información, o tratar de sobornar. Con nosotros ni lo intentan. A lo más que llegan es a tirar “una chinita”, como “cuidado con los titulares que le van a poner a esa información”.

Uno de los periodistas identificó el uso frecuente del derecho de respuesta como una presión indebida. Dice que “los derechos de respuesta son frecuentes, pero llamadas personales para tratar de intimidar al periodista, no”.

FUENTE: ROSS, 2000.

RECUADRO 12.18

Una situación preocupante: las condiciones laborales típicas de los periodistas

Los periodistas no tienen horario ni ganan horas extra en el sector privado, cuando son contratados a tiempo completo. Laboran el tiempo que sea necesario hasta conseguir todas las noticias previstas. Ello por lo general implica muchas horas extra, que no se pagan nunca.

Tampoco se les reconoce en términos salariales en los medios del sector privado, sus títulos o educación, de tal suerte que un doctor, un máster y un bachiller, generalmente ganan lo mismo. Los periodistas trabajan turnos de noche y durante los fines de semana, cuando hacen “guardias”, que no se pagan en forma extraordinaria porque se consideran parte de su tiempo completo. En la mayoría de medios de comunicación no se paga más que el salario mínimo a todos los reporteros, y con cierta frecuencia el sueldo pagado -aunque sea de tiempo completo- es incluso inferior. Esto puede darse por prolongados períodos de prueba, que llegan a ser hasta de un año, o incluso durante todo el período de contratación.

Es usual también que algunos empleadores no apliquen los aumentos semestrales de ley para el sector privado. Si el reportero gana unos escasos colones más que el salario mínimo, ya que el patrono se ocupa de que ese monto se eleve en una diminuta cantidad, ello se usa como pretexto o razón para no aplicar los aumentos de ley, puesto que éstos rigen para salarios mínimos únicamente.

FUENTES: JIMÉNEZ, 1999, CON BASE EN PERIODISTAS CONSULTADOS, EXPERIENCIA PERSONAL Y PROGRAMA CENTROAMERICANO DE PERIODISMO, 1994.

RECUADRO 12.19

Valoración del panel



El panel valoró el desempeño de este indicador como un “cumplimiento medio”. Los evaluadores tomaron nota de la dificultad para reunir evidencia sobre las presiones de los propietarios de los medios de comunicación, y de las pocas denuncias públicas registradas en la última década en los medios de prensa o en los tribunales. Asimismo, consignaron la dificultad de generalizar sobre

este punto. Sin embargo, concordaron en aceptar que, en Costa Rica, en algunos medios de comunicación colectiva existe injerencia de sus propietarios para imponer criterios extraperiodísticos a la difusión de una información. Empero, ello no es una situación generalizable a todos las empresas de medios de comunicación colectiva.

¿Son creíbles las fuentes de información de los medios de comunicación colectiva?

De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, cerca de 2 de cada 3 personas (68,9%) expresan tener alguna o mucha confianza en los medios de comunicación colectiva. Esta proporción es más de 2 veces superior que la proporción de personas que dicen confiar poco o nada en los medios (31,1%). La confianza es menor entre las mujeres, pero es constante en los diversos estratos socioeconómicos (cuadro 12.21). La mayoría de las personas escogió a la televisión como el medio de mayor confianza (53,2%), seguido por “todos” (14,5%), la radio (13,0%) y, en último lugar, la prensa escrita (11,6%) (UNIMER R.I. 1999b). Además, las personas identificaron a los medios de comunicación colectiva como las entidades que más cumplen

con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas. En efecto, en este contexto los medios ocuparon el segundo lugar en las menciones de los encuestados (33,4%), sólo detrás de la Defensoría de los Habitantes (55,4%).

Con el propósito de afinar la medición sobre la confianza de las personas en los medios de comunicación colectiva, en la encuesta se pidió evaluar el desempeño de los medios en el tratamiento de dos acontecimientos que, entre 1997 y 1999, tuvieron un alto perfil público: la detección de un fraude en las elecciones internas del Partido Liberación Nacional para la escogencia del candidato presidencial, y el aumento del salario del Presidente de la República, en diciembre de 1998. Cada uno de estos hechos afectó principalmente a uno de los partidos políticos mayoritarios y fueron escogidos así con el fin de balancear el peso

CUADRO 12.21

Grado de confianza en los medios de comunicación, por sexo y nivel socioeconómico

MAYO DE 1999

| | Total | Sexo | | Nivel socioeconómico | | |
|-------|-------|-----------|----------|----------------------|-------|-------|
| | | Masculino | Femenino | MB/B | M/M | MA/A |
| Mucho | 24,5 | 28,1 | 21,0 | 24,1 | 26,4 | 20,3 |
| Algo | 43,9 | 42,2 | 45,5 | 43,6 | 42,6 | 48,0 |
| Poco | 24,2 | 22,7 | 25,7 | 22,6 | 25,1 | 25,6 |
| Nada | 7,4 | 7,0 | 7,8 | 9,7 | 5,9 | 6,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N= | 1.618 | 806 | 812 | 629 | 728 | 261 |

P < 0,001.

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

de la simpatía partidaria en la evaluación del desempeño de los medios de comunicación colectiva. En términos generales, la evaluación de las personas sobre este desempeño fue más positiva que negativa. A las preguntas de si los medios transmitieron la noticia “como era”, si se basaron en fuentes creíbles y confiables y si permitieron distintas opiniones, más personas contestaron positivamente (con excepción de si se transmitió la noticia

“como era” en el caso del fraude en el PLN). Esto es especialmente cierto en la percepción sobre el tratamiento noticioso del aumento de salario del Presidente de la República. Sin embargo, en ambos casos la mayoría del público expresó la percepción de que los medios de comunicación colectiva “limitan o censuran algunas opiniones” (cuadro 12.22) (UNIMER R.I., 1999b).

CUADRO 12.22

Evaluación del desempeño de los medios de comunicación colectiva en dos acontecimientos de repercusión nacional Mayo de 1999

| | Fraude en el Partido Liberación Nacional | Aumento de salario del Presidente de la República |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| ¿Transmitió la noticia como era? | | |
| SI | 41,1 | 62,2 |
| NO | 51,4 | 30,4 |
| NS/NR | 7,5 | 7,4 |
| ¿Se basó en fuentes confiables y creíbles? | | |
| SI | 50,0 | 66,5 |
| NO | 41,3 | 22,7 |
| NS/NR | 8,8 | 10,8 |
| ¿Limitó o censuró algunas opiniones? | | |
| SI | 59,0 | 50,5 |
| NO | 32,9 | 39,2 |
| NS/NR | 8,2 | 10,2 |
| ¿Permitió distintas opiniones? | | |
| SI | 63,1 | 61,7 |
| NO | 31,4 | 29,9 |
| NS/NR | 5,5 | 8,4 |
| N | 560 | 1.244 |

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

RECUADRO 12.20

Valoración del panel



Para efectos de la evaluación, el panel acordó distinguir entre la credibilidad de las fuentes a las que recurren las y los comunicadores para buscar información (fuente de información) y la credibilidad de la información misma (credibilidad de la información). En cuanto al primer asunto, los expertos anotaron que en Costa Rica existe una creciente profesionalización del oficio del comunicador, que incide en el uso de fuentes con mayor credibilidad para elaborar las informaciones. Sin embargo, es una práctica extendida el que las y los comu-

nicadores no evalúen críticamente sus fuentes, en parte porque deben cubrir muchas áreas, sobre todo en los medios de comunicación más pequeños.

En cuanto al segundo tema, la credibilidad de la información, el panel anotó que el público costarricense es cada vez más exigente y suspicaz y ello presenta un desafío para los medios de comunicación colectiva. En general, los medios informan sobre hechos ciertos, pero con diverso grado de precisión. El panel acordó valorar el desempeño de este indicador como un “cumplimiento medio”.

¿Están claramente identificados en los medios de comunicación colectiva la propaganda, la publicidad, los campos pagados y los programas con auspicio?

PE En Costa Rica, los campos pagados de carácter político son claramente identificados y separados de la información difundida por los medios de comunicación colectiva. No obstante, cuando se trata de propaganda comercial, esta separación en ciertas ocasiones no está tan claramente establecida. Este es el caso de los denominados “publi-reportajes”, en los cuales se disimula textos que son

claramente publicitarios con la tipografía y diagramación propias de las noticias, para hacerlos aparecer como tales. Algunos medios prohíben a sus periodistas los “publi-reportajes” y vigilan que éstos no se filtren en las informaciones que el medio difunde. Sin embargo, otros medios -suplementos de diarios, revistas impresas y revistas televisadas- son menos estrictos y “se incorporan notas completas que hablan de un sitio a la manera de una noticia, sin serlo por sus características” (Jiménez, 1999)¹⁷.

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

El estudio de los medios de comunicación colectiva como foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista fue realizado por la Auditoría mediante el examen de 7 factores:

- Existencia de una oferta permanente y variada de espacios de opinión.
- Libre participación de las personas en los programas de opinión.
- Equitativa participación de las personas en los programas de opinión.
- Distorsión de opiniones por los medios de comunicación colectiva.
- Ejercicio de censura por los medios de comunicación colectiva.
- Ejercicio balanceado del derecho de respuesta.
- Existencia de un sesgo informativo en los medios de comunicación colectiva.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 12.23

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Casi 6 de cada 10 personas opinan que la calidad de los medios de comunicación es buena. La televisión es el medio mejor considerado.
- Un panel de líderes de organizaciones de la sociedad civil fue crítico sobre el desempeño de los medios de comunicación colectiva, por considerar que establecen limitaciones al ejercicio de la libertad de pensamiento.
- 1 de cada 20 personas (5,4%) ha denunciado algún hecho a los medios de comunicación colectiva.
- En Costa Rica el ejercicio del derecho de respuesta está garantizado y, protegido por resoluciones de la Sala Constitucional. Sin embargo, existen dudas sobre la aplicación del requisito de “condiciones equivalentes” para una respuesta o rectificación en los medios de comunicación colectiva.
- Dos medios de comunicación colectiva aceptaron que la Auditoría ciudadana observara el funcionamiento de sus salas de redacción durante una semana.
- Las y los comunicadores observados identificaron la existencia de una “línea editorial” en el medio de comunicación colectiva en que laboran. La aceptación de esta línea editorial es un asunto personal y no se detectó presiones por parte de las jefaturas.





Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- La participación de los directores de los medios de comunicación colectiva en la edición de las noticias varía según la empresa y el medio de comunicación.
- Existe mayor movilidad laboral de comunicadores en la televisión que en la prensa escrita, y en las empresas de comunicación colectiva de tamaño pequeño y mediano, que en las grandes.

EVALUACION DEL PANEL

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

61,4%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

| | |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO GENERAL ^{a/} Cumplimiento general en el desempeño de los medios de comunicación colectiva como foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista. |
| Nivel de acuerdo | DESACUERDO No hubo unanimidad en ninguno de los 7 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | No hubo acuerdo. |
| Asunto peor calificado | No hubo acuerdo. |
| Asuntos sin acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de una oferta permanente y variada de espacios de opinión. ● Libre participación de las personas en los programas de opinión. ● Equitativa participación de las personas en los programas de opinión. ● Distorsión de opiniones por los medios de comunicación colectiva. ● Ejercicio de censura por los medios de comunicación colectiva. ● Ejercicio balanceado del derecho de respuesta. ● Sesgo informativo en los medios de comunicación. |

Comentario general

En Costa Rica se ejercita el derecho de respuesta. Personas con puntos de vista contrarios participan en los programas de opinión sin amenazas a su dignidad y su patrimonio. Las personas que sienten sus derechos afectados por los medios de comunicación colectiva recurren a los tribunales de justicia, en los cuales se han emitido sentencias contra los medios de comunicación, por considerar que han existido violaciones a estos derechos.

El panel mostró discrepancias sistemáticas en la valoración de todos los asuntos de esta aspiración. Una fracción de los evaluadores valoró que, en general, esta aspiración democrática se cumple. Los medios de comunicación permiten a la población expresar su opinión, no hay tratos preferenciales en los medios por condición social, étnica, política o de género; no hay sesgo informativo ni se distorsiona las opiniones y existe un ejercicio balanceado del derecho de réplica. Estos evaluadores señalaron que hay censura de opiniones en los medios de comunicación como resultado de la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa, pero no por preferencias políticas o ideológicas. Esta

opinión fue mayoritaria en los temas de la diversidad de mecanismos de participación, la libre y equitativa participación ciudadana y el ejercicio del derecho de réplica.

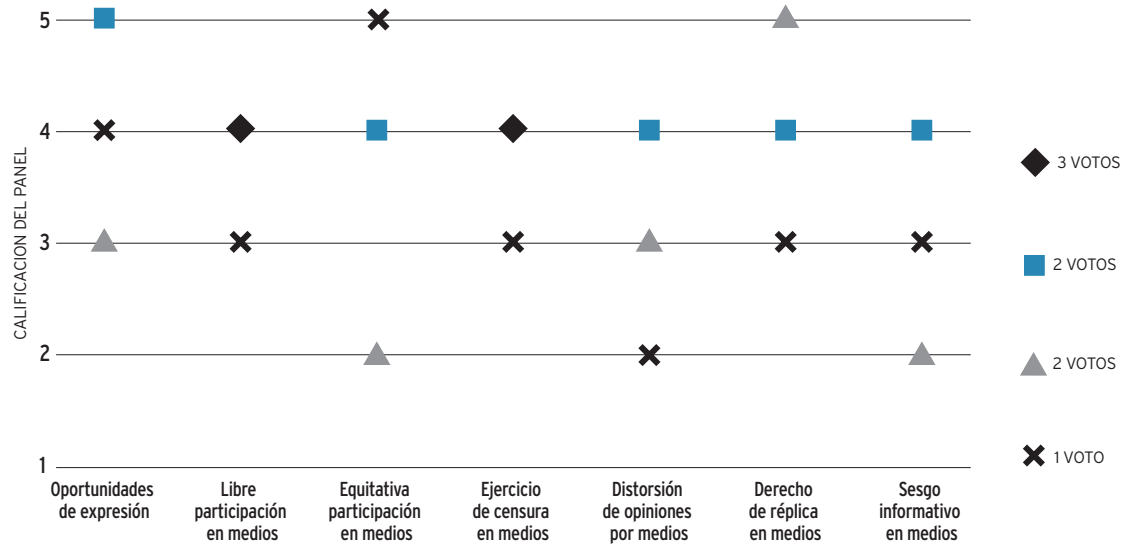
Otra fracción de los evaluadores valoró que, en general, esta aspiración se incumple o, en el mejor de los casos, existe un balance de logros e incumplimientos. Se reconoce que no existen amenazas a la libre expresión de las personas, pero la distorsión de opiniones por parte de los medios es una práctica frecuente. Los medios favorecen a grupos económicos, partidos políticos u organizaciones sociales poderosas y, por tanto, se incumple la aspiración de una equitativa expresión de puntos de vista opuestos. Un evaluador consideró que sí hay censura por razones políticas o ideológicas.

El panel sugirió cambios en la formulación de varios indicadores de evaluación. Un sesgo de información es inevitable, pues las y los periodistas no pueden obviar sus valores y creencias. Es necesario precisar la evaluación sobre el ejercicio del derecho de respuesta. Existen diferencias en la naturaleza de los medios de comunicación que deben ser consideradas para evaluar sus espacios de opinión. Es importante distinguir entre información y opinión y evaluar ambas funciones por separado.

a/ Distribución de las calificaciones discrepantes produce un efecto positivo.

GRAFICO 12.6

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.26

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

| Cumplimiento | Indicador de comprobación |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| ✓ | Ejercicio oportuno del derecho de réplica en los medios de comunicación. |
| Número de indicadores de comprobación | 1 |
| Número de indicadores cumplidos | 1 |

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Tienen los medios de comunicación colectiva múltiples mecanismos para la libre y equitativa participación de las personas en la creación de la opinión pública y el ejercicio de la función fiscalizadora de los asuntos de interés público?

OE El ejercicio de observación experimental realizado en dos medios de comunicación colectiva permitió dar seguimiento a la participación de las y los habitantes en el proceso de recolección de la información y el seguimiento que los medios brindan a las noticias. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- La participación de las y los habitantes es diferente en cada uno de los medios observados.
- Los periodistas observados dieron seguimiento a las informaciones recibidas del público; en general, ello consistió en hacer llamadas para corroborarlas.
- No se detectó interferencias por parte de las jefaturas para evitar la investigación o publicación de un asunto.

Mediante observación, entrevistas en profundidad y formularios se pudo determinar que la participación de las personas en el Medio I ocurre mediante un proceso más reglamentado y tendiente a que esa participación se canalice específicamente en secciones predeterminadas. Se deja la iniciativa de la noticia de fondo a las fuentes institucionales y una alta proporción de la agenda noticiosa nacional se conforma específicamente por lo que emana de esas fuentes. En el Medio II hay una mayor participación del ciudadano común en la conformación de la agenda noticiosa del periódico, a través de los “santos” que se reciben, en forma anónima, de fuentes confidenciales o abiertas. En el cuadro 12.27 se presenta un recuento de las llamadas recibidas por los periodistas que formaron parte de los paneles, y cuya función les obliga a mantener contacto con el público (4 de 6 periodistas en el Medio I y los 6 periodistas del Medio II). El panel del Medio I recibió 27 llamadas del público (abiertas o anónimas) durante la semana, un promedio de 6,75 contactos por periodista por semana. Sin embargo, 14 de ellas, más de la mitad, fueron recibidas por el periodista A1, lo que dejó 13 contactos al resto (4,25 contactos por semana). El panel del Medio II recibió

42 llamadas del público, lo que arroja un promedio general un poco superior al del panel del Medio I (7 contactos por periodista por semana). Nótese, sin embargo, que la distribución de contactos es más equilibrada entre todos los periodistas.

La calidad de las respuestas que las fuentes informativas brindan a los periodistas (transparencia), específicamente en el caso de las fuentes institucionales, es muy distinta en los dos casos. En cuanto al Medio I, prácticamente de inmediato se abren todas las puertas, con solo que el periodista se identifique con el nombre de la empresa. En el Medio II ocurre más bien lo contrario; con sólo que el periodista se identifique surgen reticencias y se exige canalizar la información por medio de las oficinas de relaciones públicas, o bien se da una respuesta evasiva, que fuerza al periodista a insistir a lo largo del día para conseguir que los funcionarios se pronuncien. En el cuadro 12.26 se muestra la diferencia en el número de respuestas a las solicitudes de información realizadas por los comunicadores. Los periodistas observados en el Medio I lograron que, durante la semana del ejercicio, las instituciones públicas, empresas privadas u organizaciones respondieran 62 de sus 69 solicitudes de información (89,9%). En el Medio II, los periodistas obtuvieron respuesta en 75 de sus 123 solicitudes de información (61,0%) (Ross, 2000).

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el nivel de participación de las personas en los medios de comunicación colectiva es bajo, medido por la cantidad de ellas que han denunciado un hecho. En efecto, sólo 5 de cada 100 personas han puesto una denuncia ante un medio de comunicación (5,4%). La participación es mayor entre los hombres, las personas de nivel económico más alto, donde ésta llega al 12,9%, y entre las personas que habitan en zonas rurales (UNIMER R.I., 1999b).

¿Censuran o distorsionan los medios de comunicación las opiniones de las personas por razones distintas al cumplimiento de la ley o a las motivadas por consideraciones técnicas, de espacio, balance o énfasis?

OI En el estudio auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, sobre la percepción y opinión de 110 directores y periodistas, se preguntó a los entrevistados acerca de los aspectos cambiados o corregidos por ellos, y luego por sus jefes, antes de publicar una información. En ambos casos, el

OE OBSERVACIÓN
EXPERIMENTAL

EN ENCUESTA
NACIONAL

OI OTRAS
INVESTIGACIONES

Costa Rica: Participación ciudadana en dos medios de comunicación colectiva según el seguimiento a dos paneles de seis periodistas durante una semana y respuesta de las instituciones, empresas u organizaciones a los requerimientos de información*

| DIA/ Item observado | PERIODISTAS EN MEDIO I** | | | | | | PERIODISTAS EN MEDIO II | | | | | |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| | A1 | A3 | A4 | A5 | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 | B6 | | |
| DIA 1 | | | | | | | | | | | | |
| Medio de contacto ^{a/} | 7 teléfono 1 fax 1 e-mail 1 visita | 2 teléfono 2 faxes | 3 teléfono | 1 teléfono | 1 visita 1 teléfono | 1 teléfono | 2 teléfono | 3 teléfono | 1 teléfono 1 fax | 2 teléfono | | |
| Tipo de contacto ^{b/} | 10 abierta | | | 1 abierta | 1 abierta | | | | 1 abierta 1 anónimo | 1 abierta 1 anónimo | | |
| Tema ^{d/} | puente, semaforo en escuela, falta de maestros, servicios municipales | actividades de Presidente reelección presidencial | | apoyo a familias con alcohólicos | abejas, asesinas, control de becas del MEP | consulta PLN | tarifas eléctricas, café | familias abandonadas, viajes de diputados, FODESAF | contaminación del agua, políticas de salud | asesinato, malversación de fondos | | |
| Solicitudes de información ^{e/} | 2 | 11 | 6 | 1 | 6 | 1 | 9 | 7 | 11 | 9 | | |
| Respuesta ^{f/} | 2 | 11 | 5 | 1 | 5 | 1 | 7 | 5 | 3 | 8 | | |
| DIA 2 | | | | | | | | | | | | |
| Medio de contacto | 2 teléfono | 2 teléfono | 2 teléfono | 1 teléfono | 0 | 4 teléfono | 0 | 3 teléfono | 2 personal | fuera de la oficina | | |
| Tipo | 2 abierta | 2 abierta | 1 abierta 1 anónima | 1 abierta | NA | 4 abierta | NA | 3 abierta | 2 anónimo | NA | | |
| Tema | relleno sanitario | Política | reelección, denuncia contra laboratorio | actividad deportiva | NA | Asamblea Legislativa, reelección, "Combo ICE" | NA | alza en combustibles, irregularidades en el INS | lavandería de la CCSS, bonos de vivienda | NA | | |
| Solicitudes de información | 7 | 8 | 7 | 2 | 17 | 3 | 2 | 4 | 9 | 6 | | |
| Respuesta | 5 | 8 | 6 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 5 | | |

CONTINUA ▲

▶ CONTINUA

DIA 3

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------|---------------------------|------------------------------|----|----------------------|---------|-----------------------|-------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|----|
| Medio de contacto | 1 teléfono | 1 teléfono | 0 | 1 teléfono | enferma | 1 teléfono | 2 teléfono | 1 teléfono 1 fax | 3 teléfono | 0 |
| Tipo | 1 abierta | 1 abierta | NA | 1 abierta | NA | 2 anónimo | 2 anónimo | 1 anónimo 3 abierta | 1 anónimo | NA |
| Tema | cobro de servicio de agua | declaraciones de un ministro | NA | contacto con persona | NA | conferencia de prensa | Juegos Nacionales, sobrefacturación, CCSS | alza tarifa de buses | irregularidades con bonos de vivienda, informe FODESAF | |
| Solicitudes de información | 3 | 8 | 5 | 1 | NA | 2 | 3 | 15 | 10 | 1 |
| Respuesta | 1 | 8 | 4 | 1 | NA | 1 | 2 | 5 | 7 | 1 |

DIA 4

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-------------------|---------------------|----|---------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------|
| Medio de contacto | 1 teléfono | fuera de la oficina | 0 | fuera de la oficina | 1 visita 1 <i>beeper</i> | 1 teléfono | 1 teléfono | 1 teléfono | 2 teléfono 1 fax | 1 teléfono |
| Tipo | 1 | NA | NA | NA | 1 abierta | 1 anónima | 1 abierta | 1 abierta | 1 anónimo 2 abierta | 1 anónima |
| Tema | servicio de buses | NA | NA | NA | retinopatía, | Sala IV y cooperativas | anomalías programa de vivienda | petición de la Defensoría sobre baja en combustibles | viviendas, informe FODESAF, lavandería contaminante | banda de secuestradores |
| Solicitudes de información | 2 | NA | 4 | NA | 3 | 6 | 3 | 4 | 12 | 7 |
| Respuesta | 2 | NA | 4 | NA | 3 | 2 | 3 | 3 | 8 | 7 |

▶ CONTINUA

▶ CONTINUA

DIA 5

| Medio de contacto | fuera de la oficina | fuera de la oficina | fuera de la oficina | 0 | 1 teléfono | fuera de la oficina | 0 | 3 teléfono |
|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----|-------------|---------------------|----|--------------------------------------------------------------------------|
| Tipo | 1 visita | NA | NA | NA | 1 abierta | NA | NA | 3 abierta |
| Tema | tercera edad | NA | NA | NA | retinopatía | NA | NA | simplificación tributaria, universidades privadas, directores de colegio |
| Solicitudes de información | 1 | NA | NA | 1 | 3 | NA | 2 | |
| Respuesta | 1 | NA | NA | 1 | 1 | NA | 2 | |

* Este cuadro registra la información o "santos" que las y los ciudadanos hicieron llegar a los periodistas observados y las solicitudes de información que éstos formularon a distintas fuentes, con base en los "santos" recibidos. El cuadro no indica la proporción de "santos" que finalmente se convirtieron en noticias.

** En el medio de comunicación colectiva I no se pudo hacer el seguimiento a dos periodistas. En un caso, el periodista no dio la información correctamente, por lo cual fue difícil reconstruir su actividad. En el otro, el periodista no recibe ni hace llamadas debido a la naturaleza de su función (ocupa un puesto de jefatura).

a/ Medio de contacto: medio de comunicación empleado por la persona para dar información al periodista.

b/ Tipo de contacto: a) abierta: la persona se identifica y autoriza al periodista a dar su nombre; b) anónima: la persona no se identifica.

c/ Tema: es el asunto comunicado por el o la ciudadana al periodista.

d/ Solicitudes de información: número de solicitudes de información en instituciones públicas, empresas u organizaciones, hechas por el periodista para corroborar una historia.

e/ Respuesta: número de solicitudes de información del periodista.

NA: No aplica

FUENTE: ROSS, 2000.

CUADRO 12.28

Personas que han denunciado algún hecho en los medios de comunicación colectiva, por sexo, grupo de edad y nivel socioeconómico

MAYO DE 1999

| | Total | Sexo | | Nivel socioeconómico | | | Zona | |
|-------|-------|-----------|----------|----------------------|-------|-------|--------|-------|
| | | Masculino | Femenino | MB/B | M/M | MA/A | Urbano | Rural |
| SI | 5,4 | 7,3 | 3,6 | 2,1 | 5,6 | 12,9 | 7,5 | 2,8 |
| NO | 94,6 | 92,7 | 96,4 | 97,9 | 94,4 | 87,1 | 92,5 | 97,2 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N | 1618 | 806 | 812 | 629 | 728 | 261 | 908 | 710 |

P < 0.001

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

RECUADRO 12.21

Valoración del panel

Los evaluadores señalaron que los medios de comunicación colectiva, analizados en su conjunto como sistema, ofrecen a las personas diversos mecanismos para la expresión de sus opiniones. Además, que en años recientes es cada vez más extendida la práctica de balancear puntos de vista contrarios en las informaciones que se difunde. Sin embargo, el panel no logró un acuerdo en la valoración de este indicador. Para dos evaluadores esta oferta es amplia, mayor en la radio y menor en los periódicos, en virtud de las restricciones técnicas propias de cada medio. Para otros dos evaluadores, no todos

los mecanismos ofrecidos por los medios de comunicación para la expresión de las personas son efectivos, más allá de las restricciones técnicas anotadas, aunque coincidieron en valorar que, en general, los medios sí ofrecen múltiples oportunidades. Finalmente, un evaluador calificó el desempeño de este indicador como un balance de logros e incumplimientos, pues aunque los medios de comunicación ofrecen múltiples mecanismos de expresión, no garantizan un equilibrio entre puntos de vista discrepantes. Indicó que esto es claro en la cobertura de los movimientos de protesta social.

RECUADRO 12.22

Valoración del panel

El panel coincidió en apuntar que en Costa Rica las personas pueden expresar su opinión en los medios de comunicación colectiva sin sufrir amenazas a su integridad y su patrimonio. En la valoración de este indicador debe tomarse en cuenta dos consideraciones: por un lado, que la función natural de los medios de comunicación colectiva modernos es informar, no opinar; por el otro, que la legislación no puede obligar a las personas a participar, pues ellas tienen el derecho de no expresar su opinión.

Los panelistas discreparon en el grado de apertura de los medios de comunicación colectiva a la participación

de las personas. Para la mayoría simple de los evaluadores, la participación en el contenido de las informaciones de los medios es muy alta, por lo que valoraron que, en general, este indicador se cumple. Agregaron que sería imposible que los medios garantizaran la expresión del pensamiento de todas las personas. Para la minoría, existe un balance de logros e incumplimientos, pues algunos medios de comunicación colectiva crean barreras a la difusión de puntos de vista contrarios a los sostenidos editorialmente por ellos o, en todo caso, favorecen la expresión de los puntos de vista afines.

Valoración del panel

El panel debatió sobre el significado de la expresión “equitativa participación”. En general, aceptaron que los medios de comunicación colectiva no pueden dar espacio a toda persona que desee expresar su punto de vista, pues hay barreras físicas y de tiempo que deben ser consideradas. En ese sentido, criticaron la formulación del indicador que establecía como estándar de evaluación el que los medios de comunicación deben ofrecer cabida a **todas** las personas que así lo deseen, sin tratos preferenciales por su condición social, étnica, política o de género. Estuvieron de acuerdo con la última parte (inexistencia de trato preferencial), pero señalaron que el punto que se debe analizar es el o los criterios que los medios de comunicación aplican para seleccionar a las personas cuya pensamiento será expuesto. El criterio es que éstas deben ser representativas de diversas corrientes de opinión. Los medios de comunicación procuran un balance de puntos

de vista, pero siempre habrá excluidos que los acusarán de no permitir una participación equitativa. Un asunto importante es determinar lo que piensan los ciudadanos sobre la apertura de los medios de comunicación.

Partiendo de estas consideraciones, el panel no llegó a un consenso en la valoración del indicador. Tres evaluadores estuvieron de acuerdo o totalmente de acuerdo en que, en Costa Rica, la participación equitativa, en el sentido de representación balanceada de puntos de vista, sí ocurre en el sistema de medios de comunicación en su conjunto. Dos evaluadores no estuvieron de acuerdo con esta afirmación. Argumentaron que, al analizar los medios de comunicación en su conjunto, los puntos de vista de grupos y personas cercanos a sectores empresariales y de gobierno tienen una mayor presencia en las informaciones que transmiten los medios.

principal aspecto mencionado fue la extensión de la información (57,3% y 43,6% respectivamente), seguido por el título de la nota (53,6% y 41,8%). En tercer lugar se mencionó el “contenido de la información”. En este caso, un 46,4% de las y los periodistas dijo que modifica el contenido antes de dárselo al jefe y el 23,6% indicó que el jefe modifica el contenido antes de publicarlo. Esto, sin embargo, puede darse por razones de edición y no necesariamente por censura o autocensura (Fundación Konrad Adenauer, 1996; Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental efectuado en dos medios de comunicación colectiva, no se encontró evidencia sobre censura previa a las opiniones de las personas por razones distintas al cumplimiento de la ley o las motivadas por consideraciones técnicas, de espacio, balance o énfasis. En las entrevistas en profundidad, dos periodistas señalaron que durante las décadas de los setenta y ochenta, en los medios de comunicación donde laboran existía censura ideológica, pero en la actualidad esto no se practica (Ross, 2000). En el Medio I los periodistas señalaron: “El criterio para que las cosas se publiquen es fundamentalmente técnico. Si es un “notición”,

difícilmente lo ataja nada”. Otro expresó: “El editor es como un portero, que no tiene derecho a equivocarse, es el responsable final”. Y otro indicó: “Algunas propuestas se quedan en el congelador por razones de espacio”. Sin embargo, un periodista manifestó que muchas notas que elabora vienen del jefe inmediato, pero por sugerencia del consejo de editores. “Las sugerencias del Jefe de Redacción o del Director son acatadas siempre. Se dice “el director dijo” y es una manera de lograr que uno se encuadre”. Y otro añadió: “Uno mismo se encuadra dentro de la línea editorial del medio, por olfato periodístico y porque sabe que es importante alinearse” (Ross, 2000). En el Medio II, la observadora detectó una participación activa del director en el proceso de generación de las noticias. Se trata de una organización más pequeña que el Medio I, por lo que existe una interacción más intensa entre los niveles jerárquicos. La presencia del director es muy fuerte a la hora de sopesar si una noticia merece ser publicada, aunque, según afirman todos los entrevistados, “las razones son siempre tomando en cuenta si se trata de una nota bien fundamentada, con los elementos suficientes de comprobación y veracidad” (Ross, 2000).

Valoración del panel



La definición del indicador de evaluación incluye dos asuntos: primero, la abstención de los medios de comunicación colectiva de ejercer censura previa sobre las manifestaciones de las personas a las que recurren, o son entrevistadas por ellos y, segundo, el que las limitaciones a la expresión completa del pensamiento de las personas se originen exclusivamente en el cumplimiento de la ley o por consideraciones técnicas de espacio, balance o énfasis. Los evaluadores concordaron en que la selección, edición y corrección de informaciones son labores usuales en todo medio de comunicación

colectiva. Sin embargo, discreparon sobre si, además de estas labores, en los medios se censura las opiniones o la información. La mayoría simple de los evaluadores señaló que no es una práctica extendida de los medios ejercer la censura previa, excepto por razones del cumplimiento de la legislación vigente en el país, la que calificaron de restrictiva (imposición legal de la censura). Un evaluador consideró que los medios de comunicación aplican censura previa por razones extraperiodísticas que no son atribuibles a la legislación y seleccionan los puntos de vista afines a sus preferencias editoriales.

Valoración del panel



La distorsión de opiniones ocurre a diario, por múltiples factores difíciles de controlar por un medio de comunicación colectiva, entre otros, la formación de las y los comunicadores, las limitaciones de espacio o tiempo, y la subjetividad de la persona que elabora la información. A pesar de este reconocimiento, no hubo acuerdo en el panel acerca de la existencia de distorsiones (modificaciones de sentido o significado) de las manifestaciones de las personas como práctica sistemática

(recurrente e intencional) en los medios de comunicación. Dos evaluadores consideraron que no existe en los medios una extendida práctica de distorsionar las opiniones de las personas. Dos evaluadores estimaron que existe un balance de logros e incumplimientos en esta materia. Un evaluador sí consideró que la distorsión de opiniones de las personas por los medios de comunicación colectiva es una práctica sistemática y extendida en Costa Rica.

¿Permiten los medios de comunicación colectiva ejercer el derecho de réplica de manera balanceada y oportuna?

OE Durante el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación colectiva, en las entrevistas en profundidad los periodistas observados señalaron que la legislación y la jurisprudencia sobre el derecho de respuesta en Costa Rica ha facilitado su empleo como una presión indebida. Los directores de ambos medios, en entrevistas separadas, también expresaron esta percepción. El director del Medio I afirmó: “El marco que tenemos para el ejercicio del periodismo, y de los medios en general, es bastante restrictivo vis a

vis otros países de América (por supuesto, con excepción de lo que se refiere a la intervención arbitraria del poder político y amenazas a la integración física de los comunicadores). No es la libertad de prensa la que nos coloca en mal lugar, sino la legislación de prensa. Aquí hay que distinguir, a grandes rasgos, entre dos grandes conjuntos: a) los llamados delitos contra el honor (injurias, calumnias, difamación, desacato), aquellos en los cuales, por publicaciones que afectan el buen nombre, pueden conducir a causas penales; b) la legislación reglamentista. Esto abarca desde la Ley de Espectáculos Públicos (si se ve al detalle, tiene posibilidades de control sobre las comunicaciones muy grandes: comités cantonales para controlar,

infraestructura, etc.), hasta la legislación referente a cigarrillos y licores, protección de valores, Ley de Sicotrópicos, etc. Imponen obligaciones que, aunque ese no sea el propósito final, objetivamente afectan muy fuertemente la capacidad de funcionamiento autónomo de los medios. Aunque esta normativa no se aplica ahora de una manera intensa, si un gobernante quisiera amedrentar sistemáticamente a los medios, no le faltarían instrumentos, en esos dos grandes conjuntos legales, para hacerlo así, lo mismo que a través del derecho de réplica”.

El director del Medio II dijo: “El derecho de respuesta es utilizado por el Gobierno. Este medio ha sido víctima de campañas surgidas de directrices gubernamentales, en el pasado, para que cualquier cosa que siquiera ameritara levemente un derecho de respuesta, se ejerciera con abuso. Yo todavía no tengo claro qué tamaño hay que darle a ese derecho de respuesta, dónde se debe colocar, cómo, ni por qué. Soy censor y juez cotidiano de los derechos de respuesta, y los fallo con absoluta ignorancia de los principios que rigen la institución. La línea de la autocensura la marca el buen juicio periodístico. Tiene solución en las normas de la profesión, referentes a la equidad, no en la aplicación de normas legales” (Ross, 2000).

RECUADRO 12.26

Valoración del panel

La valoración del ejercicio del derecho de réplica o respuesta en los medios de comunicación colectiva desató una amplia discusión entre los panelistas. Aunque no hubo acuerdo, cuatro de los cinco evaluadores pusieron calificaciones altas o muy altas a este indicador, aunque por razones distintas. Para dos de ellos, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de otros tribunales ha creado una confusión. La resultante es que, por interpretaciones muy flexibles, en algunos casos el derecho de respuesta se ha empleado como forma de presión contra los medios, pues los interesados “responden” todo. En materia del derecho de réplica, la ley en Costa Rica exige que la respuesta debe ser publicada en condiciones equivalentes a la información original, pero este concepto no está claramente definido. Para otros evaluadores, es precisamente la acción de los tribunales la que ha permitido el ejercicio balanceado del derecho de réplica. “La Sala Constitucional (y no los medios) ha venido a establecer este balance: ¿habrán aprendido?” Finalmente, un evaluador mantuvo un criterio discrepante, pues valoró que, en general, en el país no existe un ejercicio balanceado del derecho de réplica. Indicó que hay una fuerte resistencia de los medios de comunicación a aceptar ese derecho.

¿Informan los medios de comunicación colectiva a la ciudadanía sin sesgos partidarios, socioeconómicos o de alguna otra naturaleza?

OE En un ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría, se leyó la aspiración democrática “Los medios de comunicación son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista” a 12 grupos y otras personas (véase ficha técnica) y se les pidió que reaccionaran a la frase. Las reacciones fueron, en general, negativas. La mayoría de los grupos, así como las personas individualmente consultadas, manifestaron que los medios de comunicación muestran sesgos partidarios y socioeconómicos en su labor informativa. Un participante sintetizó esta percepción: “Mire, si hasta en el fútbol podemos saber que los medios de comunicación tienen los dados cargados hacia tal o cual equipo, ahora imagínese en política” (Borge, 1999).

OI Un estudio sobre la labor informativa de los medios de comunicación colectiva sobre la reforma del Estado durante 6 años (de mayo de 1990 a mayo de 1996) recopiló 2.166 noticias y editoriales en los periódicos *La Nación* y *La República*, los de mayor circulación durante ese período. Los temas que dominaron las noticias y editoriales de ambos periódicos fueron los afines a las políticas de los organismos financieros internacionales y las de gobierno. En efecto, las notas sobre “finanzas públicas” (18%), “reducción y reestructuración del sector público” (16%), “organismos financieros internacionales” (16%), “privatización” (15%) y “reforma financiera” (9%) representaron en conjunto el 64% de las informaciones u opiniones editoriales. En cambio, un tema como la reforma social fue abordado por el 1% de las noticias y editoriales. Además, el estudio detectó una coincidencia temporal entre la cantidad de noticias y editoriales sobre reforma del Estado y la presentación de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa sobre ese mismo tema; el mayor número de notas correspondió a los períodos de presentación de proyectos de ley. Cabe señalar que los 47 proyectos de ley presentados bajo la rúbrica de “reforma del Estado” referían a temas como finanzas públicas, recortes y reestructuración del sector público y privatización. Una de las conclusiones del estudio es que, durante el período evaluado, la agenda noticiosa de los medios siguió la agenda política del Gobierno (Carazo, 1998).

OI En el estudio auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, sobre la opinión y percepción

de 110 periodistas y directores de medios de comunicación, se preguntó acerca del grado de influencia de los intereses políticos en las informaciones que divulgan. El 69,1% de los entrevistados consideró que esta influencia es “alta o muy alta”.

A la vez, el 55,5% opinó que las informaciones que se publica tienen una “alta o muy alta” influencia en las decisiones o acciones de los políticos (Fundación Konrad Adenauer, 1996; Jiménez, 1999).

RECUADRO 12.27

Valoración del panel



De acuerdo con el panel, las y los comunicadores no pueden obviar sus creencias ideológicas, morales y religiosas cuando elaboran una información. Además, los panelistas comentaron que existen deficiencias técnicas en el periodismo nacional, que pueden conducir a errores de fondo en la preparación de informaciones. Sin embargo, otra cosa es la presencia o no del sesgo informativo en los medios de comunicación, entendido como oposición o favorecimiento sistemático de ciertas opiniones. En la valoración de este tema, el panel se dividió. Pa-

ra dos evaluadores, el sesgo informativo no es una práctica extendida en el sistema de medios de comunicación. Las creencias personales de los comunicadores no implican sesgo si la elaboración de sus informaciones se rige por normas éticas en el ejercicio del periodismo. Para dos evaluadores sí existe el sesgo como práctica extendida en los medios de comunicación y esto ha favorecido a los grupos de mayor poder político y económico del país.

Notas

1 Aun en los países democráticos, la legislación establece sanciones a cierto tipo de expresiones -por ejemplo, aquellas que calumnien o difamen a las personas- y ciertas normas sobre las manifestaciones públicas, así como salvaguardas a la vida privada de las personas. Pero, a lo largo del siglo XX, en todos los países, pese a sus diferencias, la legislación y la jurisprudencia sobre lo que se considera una calumnia o una infamia fueron variando, lo mismo que aquello considerado como "vida privada", particularmente en los casos de figuras públicas.

2 Por ejemplo, el derecho a la libertad de prensa, cuyo ejercicio permite a un medio de comunicación colectiva realizar una denuncia pública, tiene su contraparte en el derecho de respuesta, mediante el cual la persona afectada puede difundir su posición al respecto.

3 Al postular el uso de la libertad de expresión como responsabilidad ciudadana no se está sugiriendo que las personas deban estar plenamente informadas sobre los asuntos públicos antes de emitir una opinión. Por lo general, las personas están pobremente informadas pero, como lo señalan Lupia y McCubbins, el pleno conocimiento no es un requisito para el funcionamiento democrático, sino: a) la capacidad de las personas para distinguir las acciones que les benefician de las que no; y b) la existencia de cierta identidad de objetivos entre el ciudadano "común y corriente" y sus líderes y representantes públicos. Lo que sí se busca sugerir es que, a mayor información, mayor es la capacidad de las personas para participar productiva y autónomamente en los debates públicos, y menor la posibilidad de ser engañadas. Además, entre mayores posibilidades brinden la ley, las instituciones y los medios de comunicación colectiva a las personas, de informarse sobre un asunto público, mayor es la capacidad de control ciudadano sobre la gestión de asuntos públicos (Lupia y McCubbins, 1998).

4 En una de las empresas que había aceptado participar en el ejercicio de observación el director del noticiero renunció pocos días antes de iniciarse la

experiencia; una nueva persona asumió el puesto y no fue posible mantener las fechas acordadas. Con la otra empresa de comunicación colectiva, pese a que en principio aceptó participar en el ejercicio, no logró acordarse una fecha cierta de inicio. En ambos casos fue imposible reprogramar las actividades debido al corto tiempo disponible para la investigación. Afectó, además, el hecho de que en esas semanas se desataron las protestas populares contra la ley de modernización del Instituto Costarricense de Electricidad ("Combo ICE"), y los periodistas centraron su actividad en la cobertura de estos eventos.

5 La relación es estadísticamente significativa ($p < 0.001$).

6 Esta es una estimación mínima, ya que los tirajes de estos medios suelen ser pequeños (unos 500 ejemplares) (Vargas, 1999).

7 La estimación diaria en horas se realizó por simple división de la cifra entre 31 (días) y luego entre 60 (minutos) (Vargas, 1999).

8 Las emisoras consultadas afirmaron iniciar sus transmisiones a las 4 de la mañana, para concluir las a la medianoche. Debe tomarse en cuenta que muchas transmiten también las 24 horas del día, de modo que esta cifra es un promedio (Vargas, 1999).

9 En 1997 varias emisoras se separaron de CANARA, y en abril de 1998 se conformó la ASCORA, fundamentalmente por disputas en cuanto a los resultados de las encuestas de radiosintonía, aunque ambas entidades aseguran que en la actualidad están trabajando juntas y sin rencillas.

10 Una cuantificación exhaustiva resulta complicada debido a que, especialmente en radio y televisión, algunos programas suelen actuar como "de opinión", aunque no lo sean. Así sucede, por ejemplo, en los programas de consultas sobre salud o asuntos legales, cuando se presenta algún hecho de actualidad relacionado con la temática que se está tratando. Estos datos se presentan para dar una idea aproximada

de la "amplitud" de la oferta de espacios de opinión, en relación con el resto de la oferta mediática.

11 Para la definición de "espacio de opinión" se recurrió a los usos y costumbres del ambiente mediático y periodístico. En sentido estricto, se denomina así a los espacios en los que periodistas o público externan sus opiniones sobre temas de actualidad. Al hablar de espacios de "no entretenimiento", se procuró establecer una categoría que permitiera incorporar los espacios en los que se vierten opiniones, aunque el espacio sea, por ejemplo, una noticia, una revista televisiva o radiofónica, o un programa de consultas. Además, se consideró como espacios de entretenimiento aquellos en que no hay una participación directa del público, como las series televisivas o los programas musicales.

12 En televisión, la estimación se realizó calculando los tiempos promedio dedicados específicamente a la opinión sobre temas de actualidad; se excluyeron los programas de temas religiosos, legales o de salud, que por lo general atienden consultas de la población y no son específicamente de debate de ideas. En radio, además de esta salvedad, debe aclararse que es posible que haya muchos más espacios, especialmente en emisoras locales.

13 No se presentan cifras exactas porque la cantidad de artículos y cartas publicadas depende de su extensión.

14 Por lo general, los responsables aseguran que cuando se abre la línea telefónica las centrales se saturan de llamadas, aunque este no es un dato muy confiable, ya que esas afirmaciones pueden tener un carácter propagandístico. En otras ocasiones depende también del tipo de programa, del tema o de la emisora. Un investigador participó en una entrevista en radio en la que no entró ninguna llamada, a pesar de la insistencia de la presentadora. En radio esta situación se debe a la alta oferta de espacios, que atomiza la audiencia (Vargas, 1999).

15 Ana Yancy Noguera, responsable de los espacios de opinión en el semanario *El Financiero* comentó la existencia de uno de estos casos. Una persona que enviaba constantemente artículos se molestó porque no se los publicaban. Ana Incer, del *Semanario Universidad*, también confirmó la situación de “colaboradores asiduos y persistentes” (Vargas, 1999).

16 Ana Incer, Jefa de Información del *Semanario Universidad* señaló que en su medio ha sucedido en

varias ocasiones que una persona llega para que le publiquen un artículo que “fue rechazado” (no publicado) en otro medio nacional (Vargas, 1999).

17 No se realiza una mención específica de nombres de empresas de comunicación colectiva y de periodistas, pese a que se cuenta con material ilustrativo. Es menester insistir en las diferencias existentes entre las empresas de comunicación en relación con sus políticas sobre los “publi-reportajes”.

Cultura cívica

Introducción:

La calidad democrática de la cultura cívica

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la cultura cívica en Costa Rica? Por calidad democrática de la cultura cívica se entiende el grado en que los valores identificados por las y los ciudadanos como elementos constitutivos de la identidad nacional son democráticos. Los valores democráticos reconocen la igualdad de derechos, libertades, dignidad y obligaciones entre las y los costarricenses, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social; respetan los derechos y la dignidad de las personas no ciudadanas y reconocen la democracia como un bien común para toda la sociedad.

La inmensa mayoría de los cuatro millones de costarricenses no se conoce entre sí, vive en pueblos y ciudades asentados en diversas regiones, tiene estilos de vida distintos y pertenece a diferentes clases sociales y grupos étnicos. Sin embargo, los integrantes de esta cada vez más compleja y diferenciada sociedad se siguen reconociendo como “costarricenses”. Esta identidad nacional supone que las personas son capaces de identificar cosas que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que las personas no concederían legitimidad a, y tendrían dificultades para aceptar la autoridad de, los gobernantes y las instituciones públicas. Las presiones para dividir el territorio nacional en unidades menores que funcionarían independientemente y con cierta probabilidad de conflicto entre

sí, no podrían ser balanceadas, puesto que las personas no reconocerían un vínculo más allá de las fronteras locales o regionales. Esto no es un riesgo puramente filosófico. En la última década la Unión Soviética y Checoslovaquia dejaron de existir y la antigua Yugoslavia dio origen a cinco países, luego de una cadena de conflictos y genocidios que aún no están cerrados del todo.

Los lazos que, en un momento determinado, unen a una sociedad como nación pueden ser de distinta naturaleza. La identidad nacional puede estar basada en distintos valores: un supuesto origen común de los habitantes de un territorio (comunidad de sangre), ciertas tradiciones culturales comunes (lengua, vestimenta, comida), una historia común, el reconocimiento de la legitimidad de la autoridad de un Estado nacional, o una mezcla de todas. Para tomar un caso extremo, en la Alemania nazi, el (dis)valor de la superioridad aria fue promovido como un elemento constitutivo de la nacionalidad alemana y como un instrumento para negar los derechos y la humanidad de otros segmentos de la sociedad. Otras sociedades, sin llegar a este extremo, han mantenido su cohesión fomentando valores de superioridad étnica sobre pueblos vecinos o sobre minorías dentro de su propio país.

Cualquiera que sea la fuente de la identidad nacional, ésta y la democracia no se presuponen. No solamente los valores constitutivos de la identidad nacional de un pueblo pueden ser, en mayor

o menor grado, no democráticos, sino que, precisamente por ello, pueden conspirar contra el funcionamiento de la democracia. Cuando una parte de la población cree que los demás son ciudadanos de segunda clase, o no lo son del todo, esta creencia puede atizar la desestabilización de un régimen democrático, ya que estas personas encontrarían justificado y hasta razonable evitar que los de segunda clase adquieran o ejerzan sus derechos. Lo contrario es cierto también. La democracia puede encontrar un gran aliado en la identidad nacional si las y los ciudadanos profesan una cultura cívica cuyos elementos constitutivos son total o mayoritariamente consistentes con los valores democráticos¹. En este último caso los y las ciudadanas se reconocerían -y reconocerían a los demás- como parte de una unidad o comunidad nacional basada en la reconciliación de los principios

de la igualdad de derechos, la libertad, el civilismo, el pluralismo político y el respeto a los derechos y la dignidad de las personas no ciudadanas (recuadro 13.1).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que las y los ciudadanos apoyen la democracia y se sientan parte de una comunidad cívica nacional. Esta comunidad estaría basada en el reconocimiento de que las personas de distinta pertenencia étnica, política y social forman parte de esa comunidad en pie de igualdad. Al amparo de estas creencias, las y los ciudadanos ejercerían la tolerancia en la convivencia política con los demás; tendrían en alta estima los valores democráticos y creerían que la democracia trabaja para el mejoramiento de la sociedad.

RECUADRO 13.1

Los conceptos de cultura política, identidad nacional, cultura cívica y comunidad cívica nacional

En las ciencias políticas contemporáneas, los estudios cuantitativos sobre cultura política y, dentro de ella, de la cultura cívica, son relativamente recientes. La acepción clásica del concepto de cultura política fue formulada hace casi cuarenta años por dos investigadores norteamericanos: “las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones sobre el sistema político de su país y de su posición dentro del sistema predominante en un pueblo” (Almond y Verba, 1963, traducción propia. Véase también Diamond, 1993). La cultura cívica es un tipo particular de cultura política, basado en la aceptación y adhesión de la autoridad política, la creencia en las posibilidades de influenciar las decisiones políticas y la confianza en los conciudadanos (Almond y Verba, 1963; Muller y Seligson, 1994). Posteriormente, diversos autores profundizaron sobre la importancia de los valores democráticos dentro de la cultura cívica (Inglehart, 1988; Putnam, 1993). De acuerdo con Putnam, esta cultura trae consigo una sentido de pertenencia de las personas a una comunidad de ciudadanos que, en el ejercicio de sus deberes y derechos, crean una esfera de asuntos públicos que todos reconocen como legítima (Putnam, 1993). Sin embargo, históricamente, la cultura cívica ha florecido en situaciones en las que no ha existido democracia.

En las investigaciones políticas, los estudios cuantitativos sobre cultura cívica no se han empalmado claramente con las investigaciones acerca de la identidad nacional,

que han adoptado una perspectiva histórica (Anderson, 1991; Gellner, 1983; Smith, 1984; Shumway, 1993). Estas investigaciones han procurado responder dos interrogantes que los estudios sobre cultura cívica han tocado sólo tangencialmente: ¿qué es y cómo se forma la identidad nacional? En Costa Rica, las investigaciones históricas sobre identidad nacional se han multiplicado en la última década (véase la bibliografía). En un trabajo muy influyente, Anderson planteó que la identidad nacional “es una comunidad imaginada” (Anderson, 1991). Las personas desarrollan una identidad colectiva como nación, con sentimientos de pertenencia y lealtad al Estado que reclama, dentro de las fronteras territoriales, el monopolio de la autoridad. Ello plantea la existencia de un tipo de “comunidad puramente política” (Smith, 1984).

Para los propósitos de la Auditoría, no toda cultura política implica una cultura cívica. No siempre la cultura cívica implica valores democráticos, y no toda cultura cívica implica una identidad nacional (puede haber regiones con altos niveles de cultura cívica, pero que no quieren ser parte del Estado-nación a la que actualmente pertenecen). Cuando la cultura cívica está basada en valores democráticos y se articula con un sentimiento de identidad nacional, las y los ciudadanos se reconocerían como parte de lo que en la Auditoría se denomina “la unidad o comunidad cívica nacional”.

Aspiraciones

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de cultura cívica en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público.
- Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás.
- Los y las ciudadanas identifican, y se reconocen como parte de, una unidad cívica democrática.

Valoración general

Con base en los indicios recopilados por la Auditoría, el panel evaluador coincidió en señalar que en Costa Rica las y los ciudadanos identifican la existencia de valores democráticos como elementos constitutivos de la identidad nacional. En las indagaciones no se logró determinar si esta identidad incluye como valores el odio, repugnancia u hostilidad hacia las minorías sociales, políticas y étnicas y personas extranjeras. Se detectó una tendencia a oponer valores adscritos a “lo costarricense” frente a “lo centroamericano”; además, un grupo de costarricenses perteneciente a grupos étnicos minoritarios calificó de etnocentristas ciertos elementos de la identidad nacional que privilegian a un grupo de la población (“hombre blanco, católico, del Valle Central”). Sin embargo, no existen denuncias sistemáticas y frecuentes de amenazas o violaciones a la integridad o el patrimonio de personas pertenecientes a minorías étnicas, políticas o sociales, o personas de otras nacionalidades. En el panel hubo acuerdo en

el sentido de que la ausencia de denuncias no implica la inexistencia, en la vida diaria, de prácticas discriminatorias hacia las minorías, los extranjeros (en especial nicaragüenses) y las mujeres.

Apoyándose en los resultados de diversos estudios de opinión pública recopilados por la Auditoría (encuestas, grupos focales y ejercicios de observación), el panel constató la existencia de un fuerte apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo. Empero, estos estudios reflejan una fuerte y pertinaz crítica al funcionamiento de la democracia, es decir, las y los costarricenses tienden a calificar negativamente el desempeño de los políticos, la política, las instituciones fundamentales de la democracia, las entidades públicas de servicio, la gestión de los sucesivos gobiernos e incluso a sus conciudadanos.

El panel de evaluación tendió a calificar negativamente los indicadores acerca del ejercicio de la tolerancia en la convivencia política de las y los costarricenses. Pese a cierta información en contrario, la mayoría de los estudios de opinión pública revela que los ciudadanos mantienen actitudes intolerantes con ciertos grupos sociales, religiosos, étnicos y extranjeros. Además, la mayoría de las personas no defiende el derecho de estos grupos a participar en la vida política. Sin embargo, el panel subrayó que la información recopilada mide percepciones y actitudes, no comportamientos, por lo que no es una evidencia concluyente. Los evaluadores reconocieron los esfuerzos realizados por el sistema educativo para incluir en el currículum y en los textos los valores de la tolerancia y el pluralismo, pero señalaron que las adaptaciones curriculares y los textos son insuficientes para determinar si se promueve o no la tolerancia en el sistema educativo, pues en ello inciden otros factores como el trabajo en clase y la capacitación de las y los maestros y profesores. Evidencia sobre lo que ocurre en estos asuntos queda pendiente para estudios posteriores.

RECUADRO 13.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones máximas de alta calidad democrática sobre el tema de cultura cívica fueron desagregadas en 10 preguntas de investigación y 15 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados.

De esos 15 indicadores 14 se sometieron a evaluación en el panel de expertos. No hubo indicadores de comprobación. Un indicador fue excluido del estudio por falta de información.

Métodos utilizados

El presente capítulo explora los valores y creencias actuales de las y los costarricenses, relacionados con las aspiraciones de alta calidad democrática. Se basa principalmente en los resultados de encuestas de opinión pública, grupos focales y ejercicios de observación etnográfica, que proporcionaron información sobre las percepciones y actitudes de la ciudadanía acerca de la identidad nacional, el ejercicio de la tolerancia y la creencia en la democracia (UNIMER R.I., 1999a y 1999b; Borge, 1999). Se realizaron dos grupos focales, uno con personas pertenecientes a grupos

étnicos minoritarios, para examinar críticamente los valores que informan la identidad nacional, y otro para estudiar el desencanto político. Además, los grupos focales geográficos proporcionaron importantes precisiones y diferenciaciones por zona (UNIMER R.I., 1999c). Se efectuaron varios ejercicios experimentales sobre asuntos relacionados con la adquisición de ciudadanía, la creencia en valores democráticos y la identificación con una unidad cívica nacional (Borge, 1999).

Tres investigaciones temáticas aportaron información y análisis específicos sobre la cultura cívica. El capítulo emplea abundantemente los resultados del trabajo *Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica* (Cerdas, 1999) pues aportó, además de apreciaciones y sustento para las evaluaciones, un marco conceptual y referencias históricas sobre la identidad nacional. El estudio *Rendición de cuentas y representación responsable* (Muñoz, 1999) arrojó información complementaria. El estudio *Democracia local en Costa Rica: realidad o proyecto* (Rivera, 1999) se emplea de manera tangencial.

Finalmente, los recientes estudios cuantitativos sobre cultura política fueron una fuente de gran valor para el capítulo. Destacan, indudablemente, los aportes de Gómez (1995, 1998); el amplio y pionero trabajo de Rodríguez et al (1998); las series de opinión pública de finales y principios de la década de 1990 (Garita y Poltronieri, 1998) y los excelentes trabajos del profesor Seligson (1999, 2000). Se acudió a la publicación *Concertación nacional en Costa Rica* para presentar información sobre las experiencias de deliberación en Costa Rica (CONARE y PNUD, 2000). Otros estudios relevantes fueron los de CID-Gallup (1999a, 1999b) y las encuestas de IDESPO (1999a y 1999b). El V y VI informes *Estado de la Nación* aportaron apreciaciones sobre las elecciones, el descontento ciudadano y la democracia como medio para el bienestar público.

El panel de evaluación estuvo conformado por tres personas: una reconocida dirigente política, un exministro y un profesor universitario con amplia trayectoria en estudios de opinión pública.

Limitaciones

El lector no encontrará en este capítulo una perspectiva histórica sobre la formación de la identidad nacional, tema que fue tratado brevemente en el capítulo 2. Sobre ello, se recomienda consultar los estudios realizados por historiadores, algunos de los cuales son incluidos como referencia en la bibliografía del capítulo. Tampoco es un estudio antropológico sistemático de la identidad

nacional. Por el contrario, es una indagación limitada a la intersección entre identidad nacional y valores democráticos.

Por otra parte, los estudios sobre la cultura política costarricense contemporánea son, aunque enjundiosos, relativamente escasos. El presente capítulo agrega resultados que pueden complementar los avances logrados en estos trabajos, pero mantiene un carácter preliminar. Si bien en la actualidad se han intensificado las investigaciones sobre cultura política, no hay trabajos en profundidad que dilucidan el alcance, significado y carácter del sentido de pertenencia a una unidad cívica nacional, los vínculos de ésta con la democracia y las relaciones concomitantes que todo ello conlleva respecto a terceros, ya sean minorías étnicas o individuos provenientes de otras nacionalidades (Cerdas, 1999). La información que la Auditoría logró recopilar no da cuenta específicamente de estos temas, aunque se ha recurrido a ella cada vez que ha sido posible, para aportar elementos de juicio a un debate nacional.

La Auditoría no logró recabar información sistemática sobre la estima que las y los ciudadanos tienen por los valores del pluralismo, la civilidad política, la igualdad y la rendición de cuentas. El panel recomendó revisar la consistencia entre la aspiración acerca de la democracia como un medio político adecuado para el bienestar público y los indicadores empleados para evaluarla. Por ello, sus calificaciones son tentativas y se presentan con fines ilustrativos.

Finalmente, cabe mencionar que los evaluadores estuvieron particularmente alerta a las limitaciones metodológicas de las preguntas e indicadores empleados para indagar la cultura cívica en Costa Rica. Reiteradamente hicieron señalamientos y formularon sugerencias para, en el futuro, realizar un mejor tratamiento del tema. La más importante limitación fue que los métodos empleados no permitieron considerar las prácticas políticas y se limitaron a mediciones sobre lo que las personas dicen creer. Adicionalmente, el panel señaló la necesidad de elaborar nuevos indicadores que complementen, en experiencias futuras, la evaluación sobre el ejercicio de la tolerancia en la vida pública.

Referencia general: los contrapuntos de la identidad nacional

En una investigación realizada para la Auditoría, Cerdas esboza dos visiones que históricamente han alimentado el desarrollo de la identidad nacional (Cerdas, 1999). La primera de ellas plantea la existencia de una comunidad nacional basada

en la supuesta homogeneidad étnica de los ticos (unidad étnica). La segunda visión plantea la existencia de una comunidad nacional basada en una república formada por personas que son titulares de derechos y obligaciones universales, ambos reconocidos y protegidos por un Estado central (unidad republicana). Cerdas sugiere que los contenidos particulares de estas visiones han variado a lo largo de la historia y se han combinado (y se combinan) en la definición de la identidad nacional.

La comunidad nacional como unidad étnica se expresa en los conocidos decires de que “en Costa Rica todos somos blanquitos, pobrecitos e igualitarios” y que “Costa Rica es San José (o la Meseta Central)”. Detrás de esta afirmación se encuentra la creencia, generalmente aceptada, de que los costarricenses son blancos, casi blancos o, al menos, más españoles que indios, o -todavía más absoluta y radicalmente- que negros. Según este enfoque, a diferencia de otros países de la región, la

RECUADRO 13.3

La opinión de un antropólogo sobre los mitos fundantes de una identidad nacional

La identidad nacional es más que un ideario o utopía política e ideológica, es una construcción que se cuele en muchas de las actitudes y decisiones que las personas adoptan. Las personas no practican al pie de la letra estos mitos fundantes, pero ellos de una u otra manera ordenan la convivencia social. Es un plato del que han tratado de comer todos, los que llegaron antes y los recién llegados, no importa su origen nacional y étnico y que, en su conjunto, dan una autoimagen (complaciente) sobre lo que se supone define a los costarricenses como tales. Estos mitos fundantes son:

- “Somos igualitarios”. Este es un país donde los pobres no son tan pobres y los ricos no son tan ricos. Todos tenemos los mismos derechos sin importar la clase social. Es uno de los mitos más ejercidos y a quien se atreva a pasarle por encima el entorno social se lo cobra caro. Cada vez que un extranjero nos pregunta por el país, este es uno de los argumentos que más usamos para hacerle ver que somos muy distintos a los demás países de América Latina, donde las diferencias entre los ciudadanos son muy grandes.
- “Somos pacíficos y tranquilos”. Los ticos arreglamos nuestras diferencias por vías pacíficas y pocas cosas nos hacen sublevarnos. Hoy la gente de los pueblos rurales se siente orgullosa de que ya no existe la costumbre de pelear en los turnos y bailes de sus comunidades.
- “Somos educados”. Los niveles de educación formal son considerados buenos por la gente y estudiar es un asunto común que ni siquiera se discute en algunos hogares; el niño estudia porque esta es la costumbre.
- “Somos tolerantes y antirracistas”. Tenemos una larga tradición de asilo político y en muchas ocasiones hemos abierto las puertas a grandes migraciones de otras nacionalidades. El racismo abierto y explícito es mal visto, pero se tolera el implícito en los chistes sobre negros, nicas y judíos.

- “Somos gente progresista con un Estado benefactor”. Es un país al que le ha gustado y ha practicado la ideología del progreso. Este progreso se ha basado en un Estado que ha protegido a los ciudadanos por medio de una serie de leyes e instituciones.

- “Somos pobres, sencillos y amables”. Esta expresión sale de la vida campesina, que constantemente es citada como la fuente de nuestra democracia. Las familias que gustan de la fanfarronería y la ostentación de riqueza rápidamente notan cómo se les “baja el piso”, por medio del rumor que pone en entredicho el origen de su capital.

- “Somos individualistas, con caminos o proyectos propios”. Siempre se insiste en que el tico es individualista. Ese individualismo no necesariamente se refiere a una situación personal, sino a una situación como nación (excepcionalismo tico). El individualismo como nación se resume en la frase “solución a la tica”.

- “Somos democráticos”. Creemos y practicamos un sistema electoral que se pretende puro en todos los órdenes de la vida en organizaciones sociales. En mucho el contenido y forma de una democracia está organizado alrededor de la pureza del sufragio.

- “Tenemos libertad de expresión”. Aquí podemos decir lo que se nos venga en gana, con poca preocupación de que se nos reprima por ello. El “derecho al berreo” está inscrito como piedra fundamental de la convivencia social.

- “Somos solidarios”. Nos preocupamos por las desgracias de los demás y los asistimos con lo que podemos. Con frecuencia se escucha decir a costarricenses de los años setenta que, sin el concurso de Costa Rica, los nicaragüenses jamás hubiesen derrocado a Somoza.

FUENTE: BORGE, 1999.

pobreza y el aislamiento colonial, así como la escasez de población aborigen, se combinaron para crear una sociedad racialmente homogénea (Thiel, 1902) que, junto con una mejor distribución de la tierra, generó unas relaciones sociales más igualitarias y con ausencia de -o, al menos, mucho menores- pretensiones oligárquicas o aristocratizantes, que las que es posible encontrar en el resto del istmo. Esta forma de concebir la identidad nacional históricamente no ha reconocido como parte de la comunidad costarricense, en pie de igualdad, a las y los indígenas, afro-costarricenses, las personas de origen chino, indio, entre otros².

La identidad republicana se basa en el postulado de “una comunidad de pueblo obedeciendo la

misma ley e instituciones, en un territorio dado”, que dió origen “a una nueva clase de política -el Estado nacional- y una nueva clase de comunidad -la nación territorial- ... en estrecha conjunción una con otra.” (Smith, 1991). En esta manera de entender la identidad nacional, las y los costarricenses forman parte de una unidad cívica en la que lo central es la igualdad de derechos, libertades y obligaciones, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social. Se trata de una manera de entender la identidad nacional en un sentido político que, hoy en día, además, incluye sentimientos de orgullo por ciertos logros del desarrollo económico, social y político del país en las últimas décadas³.

Los y las ciudadanas identifican y se reconocen como parte de una unidad cívica democrática

La identificación de los ciudadanos como parte de una unidad cívica democrática se estudió en la Auditoría por medio de 3 factores:

- Las y los ciudadanos costarricenses identifican la existencia de una unidad cívica nacional basada en valores democráticos como elemento importante en la convivencia social y política.
- La identificación de una unidad cívica nacional no justifica discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras.
- La identificación de una unidad cívica nacional no justifica discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de minorías sociales, políticas y étnicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 13.1

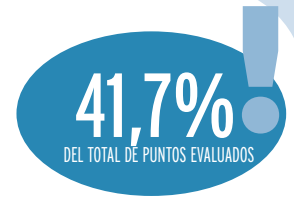
La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica democrática

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En la encuesta aplicada por la Auditoría, la mayoría de las personas identifica asuntos relacionados con la paz y la democracia como los valores más importantes por los cuales las y los costarricenses lucharían unidos.
- Los participantes en un grupo focal con costarricenses pertenecientes a minorías étnicas concluyeron que no existe una real unidad cívica costarricense, pues ésta implicaría igualdad de oportunidades y derechos y respeto por la multiculturalidad. Criticaron la existencia de un mito sobre el costarricense modelo: blanco, católico, del Valle Central y de clase media.
- Las percepciones de los participantes en los ejercicios etnográficos mostraron ciertos valores compartidos por los costarricenses: rechazo a la institución militar, aprecio por la educación como característica inherente a la democracia, respeto por los derechos humanos y orgullo de vivir en este país.



EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica democrática

| | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la identificación e inclusión ciudadana dentro de una unidad cívica nacional. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en 3 de 3 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Identificación de la existencia de una unidad cívica democrática. |
| Asuntos peor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL ■ No justificación de la xenofobia. ■ No justificación del trato lesivo a minorías. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

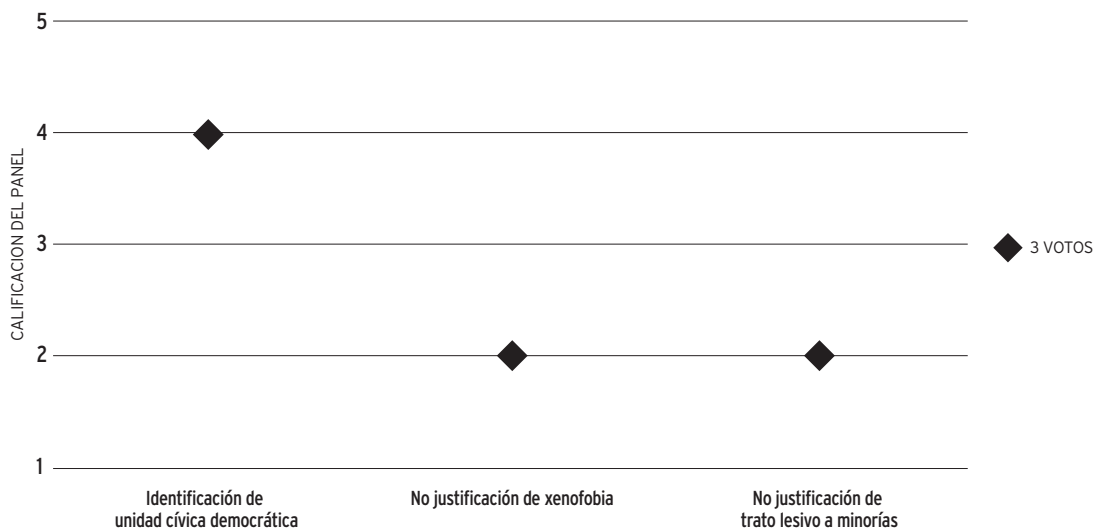
Comentario general

De acuerdo con los evaluadores, en la ciudadanía costarricense existe un acuerdo sobre, y una adscripción mayoritaria a, una identidad cívica nacional que incluye valores democráticos. En la actualidad, la identidad cívica nacional, como sistema de valores, no incluye o promueve la xenofobia. No existe evidencia de amenazas o violaciones a la integridad o el patrimonio de personas extranjeras producto de acciones xenofóbicas. Sin embargo, hubo acuerdo en el sentido de que, en la vida diaria, las personas de origen centroamericano residentes

en el país enfrentan con frecuencia actitudes xenofóbicas y, por ello, el panel calificó negativamente este asunto.

Se reconoció que en los valores de la identidad cívica nacional no se incluye el odio, repugnancia u hostilidad hacia las minorías sociales, políticas y étnicas. No obstante, en el panel hubo acuerdo en que ello no implica la ausencia de discriminación hacia estas minorías en la vida diaria, por lo que también calificó negativamente este tema.

La ciudadanía identifica y se reconoce como parte de una unidad cívica nacional



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

Información de base

¿Identifican los ciudadanos costarricenses la existencia de una unidad cívica nacional basada en valores democráticos como elemento importante de la convivencia social y política?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si podían identificar un valor por el cual ellos creían que los costarricenses podrían luchar unidos. Esta pregunta permite indagar, a partir de las respuestas, el tipo de valores comunes que las personas identifican como importantes “para todos”. La mitad de las y los entrevistados (50,4%) escogió libremente valores relacionados con la paz y la democracia: “por vivir en paz”, “por defender la democracia”, “la libertad”, “por la igualdad de derechos y razas” (cuadro 13.3).

La paz y la alusión directa a la democracia fueron, por mucho, las opciones más importantes; los 3 valores más mencionados (4 de los 6 primeros) están directamente relacionados con estos temas. No se detectó diferencias notables entre las personas según su nivel educativo, pues la identificación de valores relacionados con la paz y la democracia fue siempre subrayada por cerca de la mitad de las

y los encuestados, independientemente de su nivel de ingreso. Destacan, sin embargo, dos diferencias importantes: las personas con menor nivel de instrucción (primaria o menos) concedieron el doble o más de importancia al valor del progreso social y el bienestar, mientras que lo inverso ocurrió con el valor de la libertad, que es sensiblemente más importante para las personas de mayor nivel de instrucción. Finalmente, el 61,5% de las personas manifestó que incluiría a personas extranjeras en la lucha por el valor de unidad nacional, siendo las personas de menor edad (18 a 24 años) y las de mayor nivel económico, las más abiertas a esta participación, con el 66,2% y el 69,1%, respectivamente ($p < 0,01$).

OE En los ejercicios de observación experimental se preguntó a diversos grupos de personas (anexo capítulo 1) sobre los asuntos que permiten definir

EN ENCUESTA NACIONAL

OE OBSERVACIÓN EXPERIMENTAL

CUADRO 13.3

Valor por el que los costarricenses lucharían unidos. 1999

(PORCENTAJES)

| Valor | Total | Primaria o menos ^{a/} | Secundaria ^{b/} | Universitaria ^{c/} |
|------------------------------------------|-------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 1 Por vivir en paz * | 18,7 | 21,9 | 18,2 | 13,7 |
| 2 Por defender la democracia * | 17,6 | 16,8 | 20,5 | 14,0 |
| 3 La libertad * | 9,3 | 5,8 | 8,9 | 17,2 |
| 4 Por el progreso social y el bienestar | 6,8 | 10,3 | 3,8 | 5,2 |
| 5 Por el valor moral y espiritual | 5,8 | 3,7 | 6,3 | 9,0 |
| 6 Por la igualdad de derechos y razas * | 4,8 | 2,2 | 7,1 | 5,5 |
| 7 Honradez y honestidad | 3,8 | 3,1 | 4,5 | 3,8 |
| 8 En contra de la delincuencia | 2,8 | 3,1 | 3,0 | 1,7 |
| 9 Ser más humanitario | 2,1 | 2,2 | 1,7 | 2,3 |
| 10 Protección y seguridad | 1,8 | 1,5 | 1,2 | 3,8 |
| Acumulado paz y democracia ^{d/} | 50,4 | 46,7 | 54,6 | 50,3 |
| Total personas | 1.618 | 668 | 606 | 344 |

a/ Personas sin estudios, primaria incompleta y primaria completa.

b/ Personas con secundaria incompleta y secundaria completa

c/ Personas con estudios universitarios incompletos, universidad completa y estudios de posgrado

d/ Suma de los valores con asteriscos (1, 2, 3 y 6).

p < 0.02

FUENTE: UNIMER, 1999.

RECUADRO 13.4

Valoraciones sobre el ejército

En los ejercicios de observación, se pasó a los participantes una serie de láminas con frases y se les pidió que reaccionaran ante ellas. Una formación militar con la frase "El ejército es la garantía del orden para llevar al país por la senda del desarrollo y el progreso" fue rechazada unánimemente. Las personas señalaron que, por el contrario, un ejército no garantiza más que violencia y pobreza; en algunos casos pusieron el ejemplo de los países centroamericanos, e indicaron que en Costa Rica no cabe un ejército. Algunas de las reacciones fueron las siguientes:

- "Esos señores no me garantizan nada, en Costa Rica no nos ha hecho falta porque estorban" (indio de Talamanca).
- "No estoy de acuerdo, aquí no tenemos ejército y hemos salido avantes. Ejercito es guerra" (técnico en electrónica).
- "En Costa Rica no. He aprendido a vivir sin ejército. No es ningún orden ni desarrollo. No hemos necesitado ejército para subsistir. Esta plata no va para educación como nos dicen en el colegio, sino que se la embolsan los políticos,

pero por lo menos no es para armas y violencia" (técnico en electrónica).

- "No, porque se deja de lado los derechos humanos y es un gasto innecesario" (estudiantes universitarios).
- "Nombre, nada que ver con Costa Rica, porque se puede armar una bronca, hay matanza y eso no es bueno. Es bueno que exista seguridad, pero eso no tiene nada que ver con ejército" (indios de Talamanca).
- "No, el tico rechaza esta gente y tenemos una idea antimilitarista muy arraigada. Uno no se siente cómodo a la par de un guardia y uno los ve feo cuando andan de payasos con camuflaje. Eso sí que nos cae mal" (pareja de profesionales).
- "Falso, no es cierto. No nos hace falta un ejército en Costa Rica. Costa Rica es desarrollado porque no tenemos ejército. Policías para cuidar sí, pero ejército no" (estudiantes de secundaria).

FUENTE: BORGE, 1999.

a “los costarricenses”. Entrevistadas en diversos momentos y circunstancias, las personas identificaron la democracia como el principal componente de identidad nacional. Además, manifestaron orgullo por haber nacido y crecido en ella y señalaron que la “clase política” no hace lo mismo. Tanto los que votan como los que no, piensan que los políticos tienen que cambiar. Sin embargo, nadie se manifestó en favor de tener un papel activo para mejorar la democracia (no hubo una sola persona que expresara un compromiso en este sentido), las personas están seguras de que esto es un trabajo de los políticos y, por ello, resienten su actitud para con el país y la democracia (Borge, 1999).

¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras?

EN GF OE Los resultados de la encuesta nacional, los grupos focales y los ejercicios de observación experimental efectuados por la Auditoría no permitieron detectar valores que las personas identifiquen como parte de la identidad nacional y que justifiquen un trato discriminatorio o lesivo de los derechos civiles y políticos de personas extranjeras. Lo que sucede en el ámbito cotidiano de la vida social, sin embargo, presenta matices y diferencias reales de consideración que la Auditoría no logró investigar sistemáticamente.

IT Una investigación realizada para la Auditoría compiló los resultados de distintos estudios de opinión pública sobre las actitudes de la población costarricense hacia los extranjeros (Cerdas, 1999). Cuando se interroga a las personas sobre los extranjeros “en general”, las actitudes son mayoritariamente tolerantes; en un estudio realizado por el investigador norteamericano Seligson, el 88% de los entrevistados costarricenses manifestó ser tolerante con los extranjeros, un nivel similar al 87% expresado en relación con los evangélicos y bastante lejos del 57% referido a los homosexuales (Seligson, 1999; ver también Rodríguez et al, 1998). Sin embargo, la precisión de nacionalidad de las personas extranjeras es sumamente relevante para precisar las actitudes de las y los costarricenses. En un estudio realizado por IDESPO, cuyos resultados son representativos para la Gran Área Metropolitana (GAM), la mayoría de las personas (94%) consideró que inmigrante es sinónimo de nicaragüense. La mayoría de las y los encuestados reconoció que los nicaragüenses residentes son “buenos trabajadores” y que deberían legalizar su

status o nacionalizarse; piensan que dan un aporte importante a la economía y que deberían tener libre acceso a los servicios públicos y al trabajo en igualdad de condiciones. Esta actitud varió negativamente en los estratos de menores recursos y menor educación. Más de la mitad de las personas opinó que se debía prohibir el ingreso de más ciudadanos nicaragüenses a Costa Rica y un tercio señaló que se debería deportar y repatriar a los ilegales (IDESPO-UNA, 1999). La distinción con respecto a los ilegales se manifestó también en otro estudio, realizado entre el 8 y el 14 de julio de 1999, mediante 121 entrevistas personales y telefónicas a costarricenses mayores de 18 años, con un margen de error de 2,8 puntos porcentuales (CID-GALLUP-La República-Represetel, 1999). Coincidiendo con dificultades políticas en las relaciones de Costa Rica con el gobierno de Nicaragua -noticia que fue considerada como la más importante por el 21% de los entrevistados-, una minoría (25%) dijo que había que echar a todos los nicaragüenses del país; un 63,7% dijo que había que hacerlo con los ilegales únicamente, mientras que 1 de cada 10 costarricenses pensó que deberían quedarse todos.

En un sondeo anterior (Gómez, 1995), las respuestas respecto a qué hacer con los extranjeros ilegales fueron las siguientes: el 54% tuvo una actitud negativa, defendiendo la idea de que el gobierno debía deportarlos o impedir su ingreso; el 29% dijo que había que estudiar cada caso, expulsar a los delincuentes y echar o legalizar a los demás. Un 17% estimó que había que darles trabajo y legalizar su situación. La mayoría de las y los encuestados, citando preocupaciones de legalidad, bienestar y seguridad, consideró que el ingreso masivo e ilegal de nicaragüenses era un problema muy grave; que la inmigración, como se daba, traía problemas sociales (69%) y de seguridad (87%), tales como delincuencia, violencia, drogas, crímenes, violaciones, enfermedades, dengue, cólera, tugurios, aumento de pobreza y desplazamiento de mano de obra costarricense. Un 64% dijo que debía expulsárseles cuando se les descubría, frente a un 31% que afirmó lo contrario. Pese a ello, preguntados sobre si se debía negar los servicios de salud a los extranjeros indocumentados, un 91% dijo que no y sólo un 7% dijo que sí (Cerdas, 1999). Este resultado coincide con el arrojado por la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, en la que el 66,4% de las personas entrevistadas consideró necesaria la intervención estatal para proteger los derechos de los indocumentados, esto es, ya no sólo de aquellos ajustados a derecho y residentes en el país (Cerdas, 1999).

Las normas nacionales sobre igualdad entre las personas y la discriminación

Las normas vigentes en el país, como se ha dicho, excluyen la discriminación de un modo amplio, general y taxativo. El artículo 33 de la Constitución Política establece que:

“Toda persona es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

Esta última frase se agregó en 1968 y concuerda con una serie de instrumentos legales vigentes en el país, tanto de origen interno como internacional a saber: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por la Asamblea mediante la Ley 6968, de 2 de octubre de 1984; Ley para eliminar toda clase de discriminación en materia de empleo u ocupación, 2694, de 22 de noviembre de 1960; Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, 7476, de enero de 1995; Ley tendiente a abrogar normas de discriminación racial, 5360, de setiembre de 1973.

En relación con las personas extranjeras, la Constitución Política que establece lo siguiente:

“Artículo 19. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan recurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.”

Esta norma ha sido interpretada por la jurisdicción constitucional, en el sentido de que “la igualdad de extranjeros y nacionales declarada por el artículo 19 de la Constitución está referida, claro está, al núcleo de derechos humanos respecto de los cuales no es posible admitir distinciones por motivo alguno, mucho menos en razón de la nacionalidad. En este sentido, la Constitución reserva a los nacionales el ejercicio de los derechos políticos por el hecho de que éstos son una consecuencia intrínseca derivada del ejercicio de la soberanía popular misma. En efecto, si la soberanía reside en el pueblo según lo estatuyen los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución, es claro que el ejercicio de las diferentes manifestaciones por las que la voluntad popular puede expresarse está restringido a los integrantes de ese conjunto de personas, el pueblo. Es esa la justificación del artículo 19, párrafo 2, de la Constitución (...) Sin embargo, la hipótesis asentada en el párrafo 1 de esa norma permitiría ampliar la prohibición de participación política prevista por el párrafo 2 a *otras excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen*. Como primer parámetro para fiscalizar el

ejercicio de esa facultad por el legislador, estaría la referencia obligada al artículo 28 de la Constitución, que define el régimen de la libertad. Esta norma, en consecuencia, interpretada y aplicada en armonía con el artículo 19, permitiría la intervención del legislador en aras de concretar situaciones jurídicas disímiles en las que los extranjeros estarían sujetos a reglas singulares. Claro está, la legislación de que se trate estará sujeta a la fiscalización respecto a su proporcionalidad, y razonabilidad, en tanto estos conceptos de referencia permitirían a la judicatura, en especial a esta jurisdicción constitucional, valorar el prudente, moderado y sensato ejercicio de la delegación acordada por la Constitución al establecer estas limitaciones y excepciones” (Sala Constitucional, voto 4601-94).

Adicionalmente cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Costa Rica, consagra la igualdad en dos artículos distintos: el 1.1 recoge el principio de igualdad y de no discriminación, compatible con el artículo 33 de la Constitución Política, y el artículo 24 de esa Convención se refiere, propiamente, al derecho de igualdad ante la ley o igualdad de derechos (establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también ratificado por Costa Rica). Las diferenciaciones deben estar en armonía con la dignidad humana y con los derechos fundamentales. Así lo ha reconocido la Sala Constitucional, para quien las distinciones razonables deben estar fundamentadas en criterios prees-tablecidos (voto 1823 - 94), y su contenido ha de ser equitativo, correcto, lógico (votos 478-94 y 3834-92); la justificación del acto que confiera trato desigual se evalúa en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que exista, necesariamente, un vínculo razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha.

En el concepto de trato desigual o discriminatorio se admite el principio de compensación, conocido como discriminación positiva o igualdad compensatoria, que “consiste en dar tratamiento especial a aquellas personas o grupos, que se encuentren en una situación de desventaja con respecto a los demás”. Existen diversos instrumentos jurídicos tendientes a fomentar la igualdad real entre los sujetos; entre ellos puede ubicarse la situación particular de los aborígenes, quienes tradicionalmente han sido marginados, por razones históricas, sociales, económicas y culturales. Las cuotas a la representación política de las mujeres en los partidos políticos son un ejemplo de discriminación positiva.

FUENTE: MUÑOZ, 1999.

Precaución del investigador sobre la interpretación de los estudios de opinión

La interpretación de los resultados de los estudios de opinión debe ser sumamente cuidadosa. Además requiere, al menos, estudios ulteriores que profundicen el significado concreto del rechazo y de las implicaciones específicas de algunas de las afirmaciones que se derivan de la encuesta. En primer lugar, es necesario recordar que las actitudes no se traducen necesariamente en comportamientos reales, ni pueden ser interpretadas como “comportamientos latentes” (en espera de suceder). Las actitudes que las personas albergan señalan propensiones que es relevante conocer pues pueden, en un sentido probabilístico, dar lugar a ciertos comportamientos. Sin embargo, estos comportamientos reales dependen de un conjunto amplio y diverso de factores, que no son usualmente captados por las encuestas de opinión. En segundo lugar, debe considerarse que existe una brecha entre lo que podría llamarse **prejuicios culturales** y el marco jurídico-constitucional regulador de las relaciones entre las y los costarricenses y las personas extranjeras. Este último, de plena vigencia y con mecanismos de aplicación, es garante de derechos considerados inalienables, como los de igualdad y no discriminación (véase capítulo 4 y recuadro 13.5). Los prejuicios culturales son expresión de un desajuste entre los nuevos

fenómenos sociales y culturales de la sociedad y los valores tradicionales que continúan vigentes en importantes sectores de la comunidad. No parece procedente cuestionar la vigencia del sistema democrático por los prejuicios culturales propios del ámbito privado -siempre que no traduzcan en comportamientos reales en la gestión de asuntos públicos- si no hallan asidero en el universo institucional existente o en el marco legal. Por otra parte, hay indicios de actitudes contradictorias en relación con la migración nicaragüense. Aquí habría que introducir distinciones entre la aceptación y rechazo de la migración legal y la ilegal e indocumentada. Esta última es la que parece recibir en las encuestas el más fuerte rechazo, y, como en muchos de los otros casos, más por las implicaciones y consecuencias negativas que puede tener, o se teme que tenga. Estos matices son de significación, para evitar generalizaciones infundadas y saltar a conclusiones que pueden equivocar las verdaderas tareas de fortalecimiento democrático en el país.

Por todo ello, es necesario un uso muy cuidadoso de los estudios de opinión pública, su significado y alcances, a la hora de precisar su impacto en la cultura democrática de la población y, más aún, al momento de evaluar la calidad democrática del sistema.

FUENTE: CERDAS, 1999 Y EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA.

OE En los ejercicios de observación experimental, las personas identificaron, sin excepción, los elementos constitutivos de la identidad nacional en contraposición con otros países centroamericanos, en especial con Nicaragua. Se entrevistó a nicaragüenses residentes en el país para indagar sobre su visión de los costarricenses. Ellos resaltaron la educación y respeto de la gente, la protección de los recursos naturales, el pacifismo, el trato de la policía y la libertad de hablar “lo que a la persona le da la gana” (Borge, 1999).

¿Existen valores predominantemente aceptados como parte de la identidad nacional, que justifiquen discriminaciones o tratos lesivos de los derechos civiles y políticos de minorías sociales, políticas y étnicas?

GF La Auditoría realizó una sesión de grupo focal con personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, para discutir sus impresiones sobre los valores y prácticas que generan sentimientos de

unidad y de pertenencia a la nación costarricense. Los participantes coincidieron en que, desde la colonia y la formación del Estado costarricense, los sectores dominantes paulatinamente consolidaron un concepto de nación centrado en la cultura del Valle Central, en el hombre, blanco, católico y de cierta posición social. Poco a poco, esas características se consolidaron como el ideal del ser costarricense y el sistema socio-político generó toda una ideología o conjunto de mitos que sirvieron para “mantener la unidad”, aunque se excluyera de la misma a las minorías (y aún a la mayoría mestiza) y a quienes habitaban fuera del Valle Central. En este sentido, concluyeron que no existe una real unidad cívica costarricense. Aunque no elaboraron una definición explícita de “real unidad cívica”, las y los participantes la dieron por sobreentendida como lo opuesto a lo que critican: una que reconozca la equidad entre todos los territorios del país, y no sólo la primacía del Valle Central; multiétnica, no del hombre blanco; con

igualdad de oportunidades y derechos (no sólo los del hombre blanco, católico, de cierta posición social); multicultural (no sólo la cultura del Valle Central). Sin embargo, reconocieron que se han producido avances en beneficio de una sociedad más democrática y con un fortalecimiento de los derechos de la mujer (UNIMER R.I., 1999b).

Los participantes discutieron sobre la inserción de los grupos étnicos costarricenses dentro la identidad nacional. En su opinión, los valores predominantes no niegan la pertenencia de las personas de los grupos étnicos minoritarios a la comunidad nacional. No obstante, señalaron que, en la práctica, esos grupos son excluidos. Por ejemplo, los indígenas no tienen ninguna participación en la vida nacional. No se sabe cuántos son, y hasta hace poco no poseían ni el derecho a tener cédula de identidad. Además son percibidos y llamados “indios” y no reconocidos como debería ser, es decir, como un pueblo: cabécares, guaymíes, bribbris, etc. Además, los participantes en esta sesión aceptaron que ante las características de “doble cara” de los ticos, los grupos minoritarios tienden a cerrarse para protegerse de la discriminación, lo que fortalece y hace más evidente la diferencia. En general, hay poca claridad sobre las relaciones inter-étnicas e incluso hay notorias diferencias entre miembros de una misma etnia, como es el caso de los diferentes grupos de chinos, con claras distinciones culturales y de lenguaje (UNIMER, 1999b).

01 Un estudio realizado en 1997 en los países centroamericanos, con base en una encuesta de CID-GALLUP, estableció que a la mayoría de las y los costarricenses entrevistados (77,1%) le disgustaba algún grupo social y sólo un 19,3% no expresó rechazo. Los grupos más rechazados fueron, en su orden, los homosexuales (31,4%), los nicara-

güenses (13,7%), los ateos (9,8%) y los militares (15,5%) (Rodríguez et al, 1998).

EN En el capítulo 6 se presentó evidencia sobre la existencia de prejuicios electorales en la ciudadanía costarricense por razones étnicas, religiosas, de género y por discapacidad. Como fue expuesto, las personas más afectadas por estos prejuicios son las de origen oriental (“chinos”), homosexuales, Testigos de Jehová y ciegos. Estos resultados deben tomarse con precaución para no saltar a conclusiones injustificadas, pues se aplica lo indicado en el recuadro 13.3. Si bien hay fuertes actitudes de rechazo a ciertos grupos nacionales, étnicos o sociales (concretamente nicaragüenses indocumentados, chinos, homosexuales, comunistas y ateos), esto se produce de una manera relativamente pasiva. La Auditoría no encontró evidencia de prácticas sistemáticas de amenazas o violaciones al patrimonio o la integridad de estas personas.

EN 01 Las actitudes de rechazo a ciertos grupos de población coexisten con otras de mayor tolerancia. Según el estudio centroamericano citado anteriormente, en Costa Rica, de aquellos que manifestaron rechazo por algún grupo en particular, el 64,0% dijo oponerse a que miembros de esos grupos enseñaran en las escuelas; el 64,3% desaprobó que se les eligiera en cargos públicos y el 51,1% que se les permitiera hablar en televisión y en reuniones públicas (Rodríguez et al, 1998). En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, como era de esperar, el 74,9% de las personas se manifestó algo o muy en contra de que un nicaragüense critique la democracia de Costa Rica. Sin embargo, la mayoría respondió que el Estado costarricense debería proteger los derechos de ciertas minorías en situaciones específicas (recuadro 13.4).

RECUADRO 13.4

Opiniones sobre la intervención del Estado en situaciones relevantes para la protección de derechos de minorías (porcentaje de respuestas afirmativas)

| Afirmación | Porcentaje afirmativo |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| El Estado debería permitir que los orientales tengan en Costa Rica sus propias escuelas, practiquen sus costumbres y hablen su idioma | 56,0 |
| El Estado debería permitir que los estudiantes no católicos recibieran clases de su religión en las escuelas públicas | 64,9 |
| El Estado debería proteger los derechos de los migrantes indocumentados | 66,4 |

N= 1.618.

FUENTE: UNIMER, 1999a.

La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

La creencia que manifiesta la ciudadanía en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público, fue estudiada por la Auditoría a través de 3 factores:

- La ciudadanía tiene en alta estima los valores democráticos de la igualdad política, la representación política con rendición de cuentas, la civilidad política y el pluralismo político.
- La ciudadanía cree que la democracia trabaja para el mejoramiento de su sociedad.
- La ciudadanía siente representados sus intereses por medio de las instituciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 13.5

Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Los estudios de opinión pública realizados en Costa Rica durante la segunda mitad de la década de 1990 coinciden en reflejar un alto apoyo ciudadano por la democracia como sistema de gobierno y en un extendido descontento ciudadano con el funcionamiento de la mayoría de las instituciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.
- En el grupo focal convocado por la Auditoría, los participantes coincidieron en que la democracia es un valor en sí mismo. Sin embargo, la mayoría opinó que la democracia no está funcionando para el bienestar público, aunque explícitamente se argumentó que esto no es culpa de la democracia, sino de los políticos.
- La igualdad es un derecho consagrado en la Constitución Política y en varios tratados internacionales de los cuales el país es signatario. La jurisprudencia de la Sala Constitucional resolvió que en cualquier legislación en que se utilice las palabras “hombre” o “mujer” debe entenderse como “persona”, para evitar cualquier discriminación en razón de género.

EVALUACION DEL PANEL

Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

| | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en la aspiración del apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo y como medio político para mejorar el bienestar social. |
| Nivel de acuerdo | ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 6 asuntos evaluados. |
| Asunto mejor calificado | CUMPLIMIENTO PLENO ■ Estima ciudadana por el valor democrático de la rendición de cuentas. |
| Asuntos peor calificados | INCUMPLIMIENTO GENERAL ■ Estima ciudadana por el valor democrático del pluralismo político. ■ Instituciones políticas representan los intereses de la ciudadanía. |
| Asuntos sin acuerdo | ■ Estima ciudadana por el valor de la civildad política. ■ Creencia ciudadana en que la democracia trabaja por el bienestar de la sociedad. |

Comentario general

El panel constató, con base en los estudios de opinión pública, la existencia de un extendido apoyo ciudadano a la democracia como un valor en sí mismo y de una fuerte creencia en la importancia de la rendición de cuentas en una democracia de calidad. Por ello, los evaluadores y la evaluadora otorgaron la máxima calificación a este tema. Sin embargo, el panel acotó que esta situación no necesariamente genera prácticas ciudadanas de petición de cuentas a sus representantes políticos y a los funcionarios públicos, o de rendición de cuentas de éstos a la sociedad costarricense. Pese a esta consideración, mantuvo la calificación, pues en este capítulo se examina las actitudes y creencias, no las prácticas reales (véase capítulo 11).

El panel revisó los síntomas de descontento con el funcionamiento de la mayoría de las instituciones públicas, partidos políticos y organizaciones tradicionales de la sociedad civil, pues la ciudadanía no cree que beneficien a los ciudadanos y sus comunidades. Valoraron negativamente el indicador sobre la representación de los

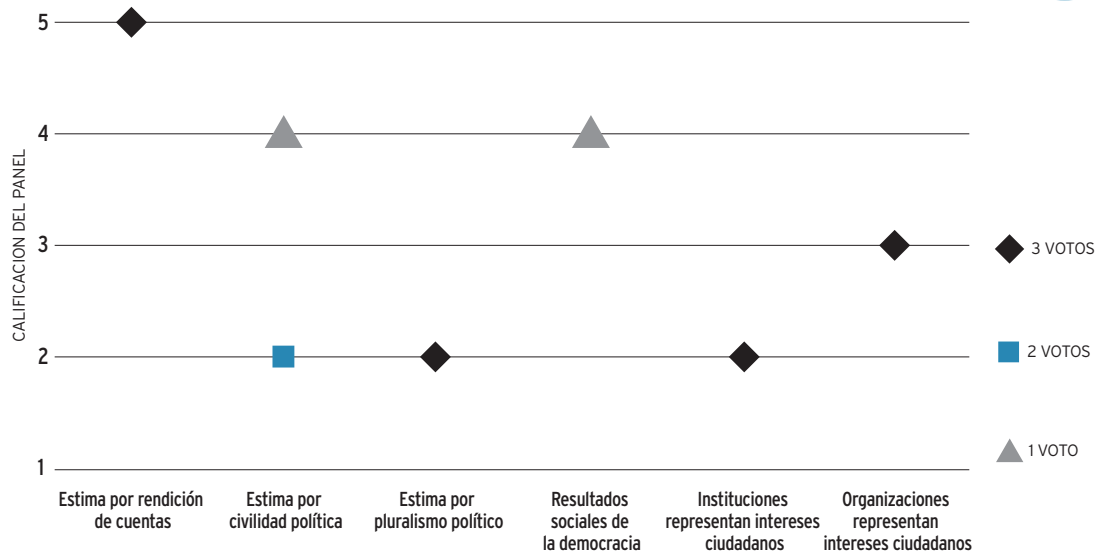
intereses ciudadanos por las instituciones públicas, y como un balance de logros e incumplimientos la representación de estos intereses por las organizaciones de la sociedad civil (esto último debido a la confianza de las personas en las organizaciones comunales).

El panel evaluó críticamente la evidencia reunida sobre los indicadores de la estima ciudadana por valores democráticos como la civildad y el pluralismo político. Aunque en este capítulo se evalúa las actitudes y creencias ciudadanas, y no las prácticas reales, se comentó la importancia de contrastar, al momento de valorar la cultura cívica, el aumento de la violencia social en los últimos años. Ello dice más sobre la escasa adhesión práctica a un valor como la civildad política, que lo que las personas manifiesten sobre el tema.

Los evaluadores recomendaron revisar, en el futuro, la formulación y contenido de los indicadores sobre la creencia en valores democráticos. Asimismo, sugirieron realizar estudios más en profundidad sobre el tema de la cultura cívica.

a/ Calificaciones discrepantes refuerzan la tendencia promedio.

La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio político adecuado para mejorar el bienestar público



Nota: dos evaluadores se abstuvieron de calificar el desempeño del indicador sobre los resultados de la democracia por información insuficiente.
 1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL;
 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 13.7

Creencia de la ciudadanía en la democracia como valor en sí y como medio político para mejorar el bienestar social

INDICADOR DESCARTADO

| Indicador | Situación |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Alta estima ciudadana por la igualdad política | No se logró recopilar información |

Información de base Anotación inicial: alto aprecio ciudadano por la democracia

01 Los más recientes estudios de opinión pública coinciden en señalar que en Costa Rica existe un alto aprecio ciudadano por la democracia (o alto apoyo difuso, según el concepto acuñado por el politólogo David Easton):

- En un estudio sobre cultura política en Centroamérica, el 89,5% de las y los costarricenses entrevistados en una encuesta nacional afirmó que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; un 85,7% se manifestó orgulloso de vivir en ese sistema y un 82% consideró que los problemas se resuelven con reformas y no con cambio del sistema. 8 de cada 10 favoreció que todos puedan votar, aun cuando no lo hagan inteligentemente; el 78,2% consideró importante el voto y un 70,2% estimó que el país es muy o algo democrático, contra un 27,2% que dijo que es poco o nada democrático (Rodríguez et al, 1998). No obstante, el estudio encontró que existe un

65,9% de personas proclives a actitudes autoritarias, pues aunque defienden el sistema democrático, están dispuestas a cercenar derechos de algunos grupos (Rodríguez et al, 1998).

- En un estudio comparativo efectuado en Costa Rica, México y Chile por la firma MORI Internacional, un 84,5% de los entrevistados en Costa Rica apoyó la democracia por encima de cualquier otro sistema de gobierno (Seligson, 1999, citado por Cerdas, 1999)⁴.
- En la encuesta *Latinobarómetro* de 1996, del PNUD, aplicada en los distintos países de América Latina, el 84,3% de los costarricenses respondió que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno (Cerdas, 1999). El 90,8% de los costarricenses expresó que estaría dispuesto a defender la democracia si se viera amenazada, mientras que el 4,5% no lo estaría y un 4,7% no contestó (Muñoz, 2000).
- En una encuesta sobre valores y satisfactores de los costarricenses residentes en la Región Metropolitana (véase más adelante) se preguntó sobre el grado de acuerdo de las personas con la siguiente afirmación: “Puede que la democracia tenga muchos problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”. La respuesta fue de un 94% de acuerdo, un 2% indeciso y un 4% en contra (Gómez, 1998).

01 Como se reportó en el capítulo 3, una reciente investigación basada en los resultados de una serie de encuestas de opinión pública realizadas en Costa Rica durante el período 1978-1999, afirma la existencia de indicios sobre un declive en el apoyo ciudadano a la democracia (gráfico 3.3). Pese a ello, el investigador señala que, comparativamente, el nivel de apoyo ciudadano en Costa Rica sigue siendo alto en comparación con otros países latinoamericanos (capítulo 3).

¿Cree la ciudadanía que la democracia trabaja para el mejoramiento de su sociedad?

En los diversos capítulos de este informe se han presentado datos sobre la existencia de descontento ciudadano con el desempeño de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la mayoría de las instituciones públicas en la representación de sus intereses:

- La mayoría de las personas no considera que el gobierno, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los sindicatos y las cámaras empresariales

trabajen por su bienestar y el de sus comunidades, en contraste con las opiniones favorables sobre la policía, los tribunales de justicia, la Iglesia Católica, los EBAIS, la municipalidad de su comunidad y las asociaciones de desarrollo (capítulo 10).

- La mayoría de las personas cree que el sistema de administración de la justicia no brinda justicia pronta, cumplida e igual para todos (capítulo 4).
- La mayoría de las personas ha experimentado situaciones de maltrato en sus gestiones con las instituciones públicas (capítulo 7).

EN El 94% de las personas está de acuerdo con la afirmación “Puede que la democracia tenga muchos problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”. Un 71% está de acuerdo en que “en las democracias hay muchos pleitos y cuesta mucho tomar decisiones”. Un 53% considera que en una democracia siempre el sistema económico funciona mal (UNIMER R.I., 1999).

EN Un análisis estadístico de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría permite aproximar de manera más sistemática las percepciones de la ciudadanía sobre el desempeño de la convivencia democrática en una serie de asuntos⁵. En efecto, las preguntas de la encuesta fueron agrupadas en baterías temáticas y, luego de una serie de pruebas estadísticas, se crearon escalas para medir la calificación que las personas otorgaron a una serie de asuntos (véase nota a) del cuadro 13.8). En general, las respuestas se transformaron en puntos. Por ejemplo, una escala de 5 grados en la que la gente evaluaba desde “muy malo” hasta “muy bueno” se transformó en una escala de 1 punto a 5 puntos, respectivamente; en el caso de respuestas binarias (sí/no), se adoptó, según la escala en cuestión, puntajes de 1 y 0, ó 5 y 0. En general, la idea era crear pequeños exámenes sobre diversos temas, para determinar cómo las personas calificaban el funcionamiento de la democracia en estos asuntos. Después se examinó si las calificaciones variaban según el sexo, la edad, el nivel de instrucción, ingreso o la región de residencia de las personas. En este capítulo se presentan los resultados según el nivel de instrucción.

Al agrupar las percepciones de las personas sobre el aporte de ciertas instituciones públicas al bienestar personal y de su comunidad, la calificación promedio resultante es intermedia y esta valoración no varía mucho según su nivel de instrucción (cuadro 13.8); en una escala de 6 puntos, concedieron entre 3,3 y 3,5 puntos (el

Evaluación de los costarricenses sobre el funcionamiento de diversos aspectos de la convivencia democrática

| Asunto y escala | Puntaje máximo de la escala ^{a/} | Nivel de instrucción del entrevistado | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | | Primaria incompleta o menos | | Primaria completa | | Universitaria | | Secundaria | |
| | | Promedio puntos | Porcentaje del total | Promedio puntos | Porcentaje del total | Promedio puntos | Porcentaje del total | Promedio puntos | Porcentaje del total |
| Instituciones públicas | | | | | | | | | |
| Trabajo de las instituciones en favor del bienestar ^{b/} | 6 puntos (valores altos: mejor evaluación) | 3,36 | 56,0 | 3,54 | 59,0 | 3,22 | 53,7 | 3,33 | 55,5 |
| Desempeño de los empleados públicos ^{c/} | 40 puntos (valores altos: mejor evaluación) | 25,90 | 55,9 | 26,45 | 57,7 | 26,11 | 56,6 | 25,69 | 55,3 |
| Discriminación en el sistema educativo ^{d/} | 30 puntos (valores altos: más discriminación) | 16,11 | 53,7 | 15,89 | 53,0 | 15,49 | 51,6 | 14,91 | 49,7 |
| Capital social | | | | | | | | | |
| Confianza interpersonal ^{e/} | 5 puntos (valores altos: más confianza) | 3,45 | 69,0 | 3,24 | 64,8 | 3,23 | 64,6 | 3,35 | 67,0 |
| Tolerancia | | | | | | | | | |
| Tolerancia electoral ^{f/} | 20 puntos (valores altos: más tolerancia) | 5,77 | 28,9 | 5,54 | 27,7 | 6,36 | 31,8 | 8,40 | 42,0 |
| Tolerancia social a grupos minoritarios ^{g/} | 30 (valores altos: más tolerancia) | 24,25 | 76,0 | 25,09 | 79,5 | 26,82 | 86,8 | 27,64 | 90,2 |

a/ Las escalas fueron obtenidas luego de realizar el siguiente procedimiento:

- Verificación de las preguntas clasificadas en cada batería con el tema.
- Estandarización del intervalo de variación de los valores tomados por las preguntas que componen la batería o escala.
- Verificación de que las respuestas a todas las preguntas conserven un orden (no haya puntajes inversos).
- Análisis de distribución de las frecuencias de cada pregunta, para descartar preguntas con altos valores "missing" o alta proporción de una sola respuesta (superior a 97%) u otra condición que la hiciera inadecuada para el análisis.
- Descartar preguntas con pocos casos válidos o aplicadas a sólo una parte de los entrevistados.
- Cuando, como resultado de lo anterior, se obtuvo baterías con pocas preguntas, se efectuó análisis de la matriz de correlación.
- Análisis factorial, para lo cual se sacó: Alfa de Crombach utilizando todas las variables de una batería para evaluar su confiabilidad; análisis factorial para determinar asociaciones entre variables; construcción de escalas de acuerdo con estas asociaciones y evaluación empleando Alfa de Crombach; relación de las escalas con diversas variables para observar patrones de respuesta.

b/ La escala incluye las preguntas: ¿Podría decirme cuáles de las siguientes instituciones siente usted que trabajan para usted y su comunidad? (Asamblea Legislativa, gobierno, la municipalidad de su comunidad, EBALS, la policía y los tribunales de justicia). Respuestas No = 0 puntos; respuestas Sí = 1 punto.

c/ La escala incluye la pregunta: ¿Cómo evaluaría la labor de los empleados públicos que le voy a leer? (empleados del ICE, municipalidades, Seguridad Pública, bancos del estado, CCSS, Registro Público, policía de tránsito del MOPT, ICAA). Escala de cinco grados donde: muy mala = 1 punto; muy buena = 5 puntos.

d/ La escala incluye las preguntas: ¿A quién piensa que el profesorado de escuelas trata mejor... considera más inteligentes? (hombres/mujeres/igual, negros/blancos/igual, extranjeros/costarricenses/igual). Respuestas: Igual = 0 puntos; No igual (preferencia por alguien) = 5 puntos.

e/ La escala incluye las preguntas: ¿Ocurre en su barrio las siguientes situaciones... se cuida la casa cuando algún vecino la dejó sola... se prestan las cosas entre vecinos... se hacen mandados entre vecinos... tiene usted la llave de algún vecino o tiene algún vecino su llave... limpia usted el frente de la casa de su vecino o le limpian su frente...? Respuestas: No = 0; Sí = 1.

f/ La escala incluye la pregunta: ¿Por quién jamás votaría? La pregunta se hizo para cuatro grupos distintos: grupos étnicos, discapacidad, género, religión. Respuestas: Mención de un grupo = 0 puntos; votaría por cualquiera de ellos = 5 puntos. Alpha = 0.7539.

g/ La escala incluye las preguntas: ¿Está de acuerdo con que los indígenas puedan votar... que su hijo o hija se case con una persona de otra religión... que una persona extranjera que cotiza para la Caja del Seguro utilice sus servicios... que un indígena fuera su jefe. Escala de cinco grados donde: Muy en contra = 1 punto; muy de acuerdo = 5 puntos. Alpha = 0.6809.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GÓMEZ, 2000 Y SÁNCHEZ, 2000.

55% y el 59% de los puntos posibles). Como fue analizado en los capítulos 7 y 11, esta calificación intermedia se explica por el equilibrio entre la valoración positiva del trabajo de las instituciones públicas más cercanas a la comunidad (por ejemplo, EBAIS) y las calificaciones negativas de instituciones nacionales (por ejemplo, Asamblea Legislativa). Una situación similar ocurre con la evaluación del desempeño de los empleados públicos. En este caso, la valoración positiva del desempeño de empleados del ICE o los bancos del Estado se neutraliza con la calificación negativa de otras instituciones.

GF La Auditoría realizó un grupo focal para tratar específicamente el tema del desencanto o desencuentro de la gente y la política y los políticos, concepto hacia el que derivó el grupo. Otros grupos focales también discutieron en al menos tres sesiones (control ciudadano de la gestión pública y funcionamiento del Poder Judicial). Las y los participantes coincidieron en señalar que el sistema político costarricense, ya desde el siglo XIX, pero especialmente a partir de los años cincuenta del siglo XX, además de basar su legitimación en

determinados elementos ideológicos, realmente “entregaba” algo a los sectores subalternos como parte de ese proceso de aceptación. Eso fue más claro en el transcurso de la formación y consolidación del Estado benefactor, época en la que también hubo un crecimiento económico muy significativo. Ese esquema podía tener variaciones, según el grupo en el poder y la influencia de determinados sectores sociales o políticos, pero no había reales cuestionamientos. A partir de la década de 1980, los costarricenses no sólo han vivido en una permanente crisis económica, sino también en una total incertidumbre sobre el rumbo del país. Al enfoque tradicional del Estado benefactor se le oponen las así llamadas orientaciones “neoliberales”. El enfoque tradicional se agota pero aún prevalece su influencia y la orientación neoliberal no se llega a concretar con la amplitud a que aspiran sus propulsores. Los sectores sociales, principalmente los de clase media, han perdido los principales beneficios derivados del modelo anterior y los grupos líderes de la economía consideran que las reminiscencias del Estado intervencionista obstaculizan sus aspiraciones en los negocios.

RECUADRO 13.8

Expresiones captadas en los ejercicios de observación experimental

Un indígena de Talamanca dijo:

“Yo crecí creyendo en la democracia, desde la escuela me la enseñaron y respeto la libertad que tenemos los ticos. Pero democracia para mi significa Demos Gracias y en este momento yo no estoy agradecido con la democracia de Costa Rica, que nos irrespeta nuestros derechos de primeros costarricenses.

Un técnico en computación afirmó:

“Los ticos sí creemos en la democracia, sólo que ahora los políticos hacen grandes esfuerzos para que no creamos. Ellos tienen que hacer un cambio radical y tienen que ser más sanos, transparentes y escucharnos; de lo contrario a todos se nos acabará la tranquilidad. Tiene que haber políticos para que la democracia funcione, porque es un sistema de representación y delegación, pero en este momento no nos representan y muchos ticos como yo no delegamos poder porque no votamos.

Un técnico en electrónica se remitió a sus orígenes:

“En realidad soy un campesino, nací en Costa Rica y por tanto soy un partícipe de todas las tradiciones democráticas que nacen en el campo. La raíz de nuestra democracia está en el campo y los valores se construyeron allí. Pero con tanto abandono del campo se van perdiendo los valores democráticos. El campesino es honesto, humilde, sencillo y trabajador, por tanto la democracia debe volver a estos cuatro valores. Yo soy técnico y ellos políticos, cada cual en su oficio. Yo tengo que arreglar bien un aparato y ellos tienen que arreglar bien el país”.

Una joven pareja de profesionales mencionó:

“Nosotros creemos en la democracia, pero dudamos que se esté persiguiendo el bienestar público... A la gente hay que darle recursos para puedan hacer valer sus derechos. No hay duda de que nuestros antepasados eligieron el mejor sistema político para lograr el bienestar de la gente, pero lo estamos echando a perder.”

¿Siente la ciudadanía representados sus intereses por medio de las instituciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil?

Evidencia recopilada en los capítulos anteriores de este informe señala que:

- Con excepción de la Defensoría de los Habitantes y, en menor medida, los medios de comunicación colectiva y la Contraloría General de la República, la mayoría de las personas (8 de cada 10) no cree que las instituciones públicas cumplan alguna función para hacer que los políticos, los funcionarios públicos y las organizaciones sociales rindan cuentas al pueblo (capítulos 7 y 11).
- La mayoría de las personas no considera que el Presidente de la República, los diputados, alcaldes, regidores y síndicos rinden cuentas (capítulo 11).
- La mayoría de las personas cree que los partidos políticos son uno de los causantes de los problemas nacionales (capítulo 9).

GF En el grupo focal organizado por la Auditoría para examinar el desencanto ciudadano, las y los participantes opinaron que las campañas políticas son procesos sofisticados para crear y “vender” la imagen de políticos cuya trayectoria y aportes al país no son suficientes para convencer a los electores. Son procesos comerciales que generan beneficios para los políticos. En ellas hay mensajes y promesas con contenidos que varían según el grupo receptor, pero que en general no se cumplen una vez alcanzado el poder. En su opinión, las contradicciones entre lo prometido en la campaña y lo actuado en el gobierno son evidentes. Agregaron que esas situaciones y otras como el abuso del poder, la impunidad, el mal uso de los recursos públicos, la ineficiencia de las instituciones, hacen que el ciudadano perciba a los políticos y a lo político separados de sus intereses, aspiraciones y necesidades, así como del interés nacional. Es como si hubiese dos agendas, una “archivada”, que contiene los asuntos de interés nacional, y otra que es la del interés particular de los políticos y sus grupos allegados, y que es la que rige los asuntos públicos. Por lo tanto, no se trata de que los ciudadanos hayan estado “encantados” con lo político y los políticos y que ahora estén “desencantados”. Más bien se trata de un “desencuentro”. Ya no hay coincidencia entre el proyecto de desarrollo o la política pública impulsada por la “clase política” y lo que ciudadano y el país necesitan. Son intereses distintos y contrapuestos. Los políticos

no trabajan para el beneficio de una mayoría, sino para sí y para sus allegados: hay un “desencuentro” de agendas (UNIMER R.I., 1999b).

IT La investigación realizada por Cerdas para la Auditoría sintetiza otros síntomas de descontento ciudadano con el funcionamiento de la democracia costarricense (Cerdas, 1999):

- En una encuesta realizada en octubre de 1998, el 51,1% de los entrevistados, personalmente y por teléfono, consideró que ningún político es honesto y un 70% fue incapaz de dar el nombre de un político al que pudiera considerarse honrado. Además, 1 de cada 3 manifestó que los dirigentes políticos carecen de una visión de futuro (CID-Gallup-La República, 1998)⁶.
- En un estudio detallado sobre la cultura política del costarricense, el 75% de las y los entrevistados tenía una opinión desfavorable sobre los políticos; el 73,5% manifestó poca o ninguna confianza en el gobierno y el 71,4% lo hizo respecto a la Asamblea Legislativa. El 59,1% estimó que los partidos políticos defienden en poco (27,1%) o nada (32%) los intereses y aspiraciones ciudadanas, mientras que el 70% consideró que en nada ayudan a resolver los problemas importantes de Costa Rica. (Rodríguez et al, 1998).
- Según una encuesta de opinión realizada por UNIMER R.I.-La Nación en mayo 1999, el 52% de las personas manifestó no hallar ninguna diferencia clara entre los dos partidos mayoritarios, de los cuales dijo que son “lo mismo”. Este 52% se descompone, a su vez, en un 36% que afirmó que ambos partidos piensan igual, un 19,5% para el que los dos partidos buscan sus propios intereses y un 11,5% para el que ninguno hace nada por el pueblo (UNIMER R.I.-La Nación, 1999).
- Un estudio publicado en 1996, basado en una encuesta nacional de opinión pública, evaluó el grado de confianza ciudadana en las instituciones, a las que se agregó la Iglesia Católica, los medios de prensa y los sindicatos, mediante una escala de 5 grados en la que 1 equivalía a ausencia total de confianza y 5 a plena confianza. El orden de resultados fue: Iglesia Católica (3,5), Tribunal Supremo de Elecciones (3,3), medios de comunicación (3,3), Contraloría General de la República (3,0). Por debajo de la categoría intermedia (3) se encontraban el Organismo de Investigación Judicial (2,7), el Poder Judicial (2,6) y el Poder Ejecutivo

(2,5). Los sindicatos y los partidos ocupaban los últimos lugares de la confianza ciudadana, con 2,3 y 1,9, respectivamente (Cerdas, 1996).

¿Tiene la ciudadanía en alta estima los valores democráticos de la igualdad política, la representación política con rendición de cuentas, la civilidad política y el pluralismo político?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó sobre 3 cosas que debieran estar presentes en una democracia de alta calidad. Los 1.618 entrevistados formularon 4.070 respuestas (2,5 respuestas por persona). Una cuidadosa codificación y análisis de estas respuestas (capítulo 1)

arrojó que los asuntos relacionados con la rendición de cuentas con responsabilidad ocuparon un lugar importante. El mejoramiento de la representación política (7,9% de las menciones), del control ciudadano sobre el poder político (6,4%) y, dentro de la calidad del liderazgo político, del cumplimiento de promesas por los dirigentes (10,5%) aluden al valor de la representación política responsable de los intereses ciudadanos (cuadro 13.9). En contraste, la participación ciudadana no fue un tema destacado por las personas (ocupó la última posición en la frecuencia de menciones, sin tomar en cuenta la categoría residual).

CUADRO 13.9

Cosas que debieran estar presentes en una democracia de calidad
(PORCENTAJES DEL TOTAL DE MENCIONES)

| Tema | Tipo de respuestas | Menciones |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Calidad del liderazgo político | <ul style="list-style-type: none"> ● Integridad de representantes ● Buena capacidad y calidad humana de la dirigencia ● Cumplimiento de promesas por los dirigentes (10,5% menciones) | 33,4 |
| Productos sociales del Estado | <ul style="list-style-type: none"> ● Mayor seguridad ciudadana ● Fortalecimiento de la función social estratégica del Estado ● Combate a la pobreza | 12,6 |
| Libertades y garantías | <ul style="list-style-type: none"> ● Libertad de expresión y libertades en general | 9,1 |
| Mejorar la representación política | <ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar reglas de representación y representatividad política ● Mejorar justicia y limpieza del sistema electoral y ampliar el derecho al voto | 7,9 |
| Control ciudadano sobre el poder político | <ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar supervisión sobre el gobierno ● Mejorar transparencia del gobierno y la comunicación con el pueblo ● Controlar la corrupción | 6,4 |
| Igualdad de trato a las personas | <ul style="list-style-type: none"> ● Igualdad de derechos y trato, mejorar la administración de la justicia | 5,5 |
| Buen funcionamiento de instituciones | <ul style="list-style-type: none"> ● Buen funcionamiento del gobierno, el Estado y los servicios públicos | 4,9 |
| Paz | | 3,9 |
| Resultados del desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> ● Combatir alto costo de la vida ● Mejorar oportunidades de trabajo ● Impulsar el desarrollo del país ● Relaciones exteriores provechosas | 3,1 |
| Igualdad social y económica | | 2,5 |
| Ampliar participación ciudadana | | 2,3 |
| Otros | | 6,8 |

N = 1.618 personas. Total de menciones: 4.070

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

IT De acuerdo con un estudio realizado por el politólogo Seligson, en el país la gran mayoría de los ciudadanos considera que debe exigirse la llamada rendición de cuentas o *accountability* de los gobernantes y representantes políticos. Esta demanda, en una dimensión comparativa, es colocada en Costa Rica en un lugar principal, lo que no sucede en los casos de México y Chile, lo cual, a su vez, subraya su importancia para caracterizar la conducta política democrática del costarricense (Seligson, 1999, citado en Cerdas, 1999).

GF Como se señaló en el capítulo 11, en los grupos focales geográficos realizados por la Auditoría, las y los participantes señalaron que, pese a la importancia que las personas dicen darle a la representación política responsable y con rendición de cuentas, la petición y la rendición de cuentas no se ejercita en Costa Rica. Ni los políticos rinden cuentas ni los ciudadanos las piden (capítulo 11).

IT INVESTIGACIÓN
TEMÁTICA

GF GRUPO
FOCAL

Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

El ejercicio de la tolerancia en la convivencia política fue estudiado en la Auditoría por medio de 4 factores:

- Los y las ciudadanas defienden el derecho a la libre expresión y participación en los asuntos de interés público, de las personas con las que tienen diferencias políticas, sociales y culturales.
- Los habitantes de la República no enfrentan cotidianamente situaciones de intolerancia por razones raciales, de género, políticas, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra naturaleza.
- La educación pública costarricense impulsa la tolerancia como un valor propio de la convivencia democrática.
- La ciudadanía desarrolla mecanismos de diálogo político para la generación de consensos en asuntos de interés público.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 13.10

Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- 3 de cada 10 personas afirman que el grupo social que menos les gusta es el de los homosexuales; en segundo lugar están los militares y en tercer lugar, la gente de otra nacionalidad. Más de la mitad de las personas no está de acuerdo con que miembros del grupo que menos le gusta tenga acceso a hablar por televisión o en reuniones públicas, puedan ser electos para cargos públicos o puedan enseñar en las escuelas.
- Los participantes en los juicios grupales y ejercicios etnográficos mostraron una clara intolerancia hacia los nicaragüenses y los chinos. Argumentaron que las costumbres de estos grupos de extranjeros no son aceptadas en la comunidad y que, en general, ellos mismos se aíslan de los vecinos. Las personas de Limón manifestaron un mayor grado de tolerancia hacia los extranjeros, con excepción de los nicaragüenses.
- Las observaciones de los participantes en los grupos focales coinciden en que no hay intolerancia por las orientaciones políticas de las personas. En realidad, manifestaron que en la mayoría de los casos no conocen las orientaciones políticas de sus vecinos o compañeros de trabajo.
- La mayoría de las personas considera necesario incluir a negros (76%) e indígenas (87%) en los textos educativos, porque estos representan también a la población costarricense. El 95,4% de las personas manifestó que no les hace sentir incómodas la presencia de personas



CONTINUA ►

▶ CONTINUA



de diferentes razas. Solamente el 9,3% no está de acuerdo con que su hijo (a) se case con una persona de otra raza; menos del 1% no está de acuerdo en que los indígenas puedan votar, el 10,4% no está de acuerdo con que un indígena sea su jefe y un 4,6% tampoco aceptaría que una joven negra sea *Miss Costa Rica*.

- La Defensoría de los Habitantes ha recibido algunas denuncias de personas discapacitadas, por discriminaciones

sufridas principalmente en el campo laboral y debido a obstáculos arquitectónicos. El 67,6% está de acuerdo en que una persona en silla de ruedas sea ministro de gobierno.

- En una encuesta realizada durante el Foro de Concertación Nacional, el 82,2% de las personas creía que ese proceso serviría para encontrar soluciones para el país. El 80,9% consideraba que mediante la concertación se iba a obligar a la Asamblea Legislativa a ser más eficiente.

Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Costa Rica es signataria de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

- La Ley 7711 decreta la eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva.



EVALUACION DEL PANEL

Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás

| | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración general de la aspiración | CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el ejercicio de la tolerancia en la convivencia política. |
| Nivel de acuerdo | UNANIMIDAD Unanimidad en 5 de 5 asuntos evaluados. |
| Asuntos mejor calificados | CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Defensa del derecho a la libertad de expresión. ■ Promoción de la tolerancia en la educación. |
| Asuntos peor calificado | INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Defensa de la libertad de participación. ■ Tolerancia en la vida cotidiana. ■ Creación de mecanismos de diálogo político para la generación de consensos. |
| Asunto sin acuerdo | NO HAY |

Comentario general

Los evaluadores calificaron como un balance de logros e incumplimientos el desempeño del indicador de la defensa, por la ciudadanía, del derecho a la libertad de expresión de los demás. Existe evidencia de actitudes intolerantes de la población con ciertos grupos, como los homosexuales, los nicaragüenses, ciertas minorías étnicas (chinos), políticas (comunistas) y religiosas (ateos, protestantes). Sin embargo, estas actitudes coexisten con otras más tolerantes (excepto en el caso de los homosexuales), una mayor apertura hacia la participación de las mujeres en la vida pública y no han originado prácticas que menoscaben la libertad de expresión.

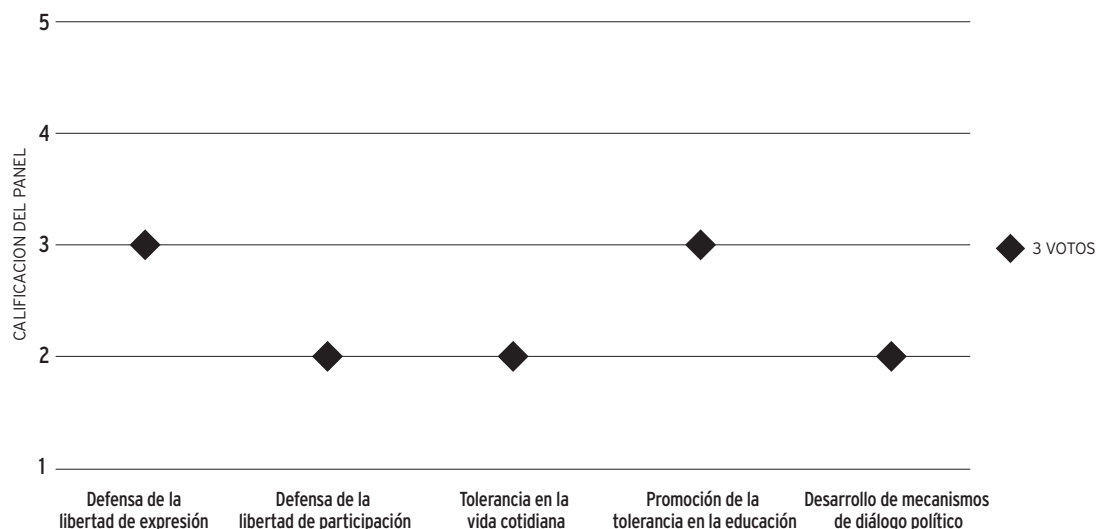
El panel reconoció la dificultad obtener evidencia sustantiva acerca del ejercicio de la tolerancia en la vida cotidiana, más allá de las percepciones y actitudes reportadas por los estudios de opinión pública. Con base en su criterio experto señaló, sin embargo, que en la vida cotidiana las mujeres, los discapacitados y ciertas minorías étnicas enfrentan constantes obstáculos, que rara vez son públicamente denunciados. Por ello asignó una calificación negativa a este indicador. No obstante, el panel recalzó que la intolerancia es pasiva, no se manifiesta en hechos violentos y existen pocas denuncias en este sentido ante la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y los medios de comunicación colectiva (con excepción de la violencia contra las mujeres).

El sistema de educación pública incluye en los programas curriculares y textos educativos contenidos sobre el respeto por las creencias religiosas y políticas de los demás, y el derecho de las minorías a la libre expresión y participación en los asuntos públicos. El panel valoró positivamente este hecho. A pesar de que la Auditoría no logró reunir información sobre el grado en que, en la práctica, el sistema educativo fomenta los valores de la tolerancia y el pluralismo, en opinión de los evaluadores existen limitaciones en este sentido.

Las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y el gobierno no crean con frecuencia foros de negociación o mediación para arribar a posiciones respaldadas por la mayoría de las y los ciudadanos. Cuando lo hacen, como en el caso del Foro de Concertación Nacional, estas iniciativas no han sido eficaces ni tienen un marco institucional que asegure su permanencia. Por ello, el panel calificó negativamente el desempeño de este indicador.

Asimismo, el panel señaló la necesidad de elaborar nuevos indicadores que complementen, en el futuro, la evaluación sobre el ejercicio de la tolerancia en la vida pública.

Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

Información de base

¿Defienden los ciudadanos el derecho a la libre expresión y participación en asuntos de interés público de las personas con las que tienen diferencias sociales, políticas y culturales?

OI El Proyecto Estado de la Nación financió en 1996 la realización de una encuesta en la Región Metropolitana, sobre satisfactores y valores básicos de los costarricenses⁸. Para examinar el grado de tolerancia frente a comportamientos o grupos que se alejan de lo que la cultura predominante considera como normal, se utilizó un procedimiento en dos pasos. Primero, se mencionó al entrevistado cinco grupos específicos: ateos, comunistas, homosexuales, racistas y predicadores religiosos y se le pidió indicar cuál de ellos le gustaba menos; luego, para el grupo indicado se le pidió responder si estaba dispuesto a permitir una serie de situaciones (Gómez, 1998). Las respuestas señalaron a los homosexuales (33%), los ateos (21%), los racistas (17%), los comunistas (15%), y los predicadores religiosos (8%) como los grupos menos gustados por las y los entrevistados. Al indagar si la persona estaba dispuesta a permitir que

los integrantes de esos grupos fueran electos a cargos públicos, puedan ser profesores o maestros y realizar actos públicos, predominó un alto grado de intolerancia. Sólo alrededor de un quinto de los entrevistados aceptó que los integrantes del grupo que menos les gusta puedan ejercer derechos básicos como los citados (cuadro 13.13).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se actualizó parte del estudio realizado por Gómez sobre la tolerancia a minorías étnicas, sociales y personas extranjeras, sobre el ejercicio de la tolerancia en la convivencia política, al consultar a los entrevistados acerca de su grado de acuerdo ante un conjunto de afirmaciones (cuadro 13.14). Destacan dos tendencias: por una parte, la tolerancia de situaciones cotidianas implicadas en la convivencia con minorías sociales (casamiento de hijo o hija con una persona de otra raza, joven negra

OI OTRAS INVESTIGACIONES

EN ENCUESTA NACIONAL

CUADRO 13.13

Región Metropolitana: personas que no aceptan que el grupo que menos les gusta pueda ejercer sus derechos. 1996
(PORCENTAJES)

| Grupo menos gustado | Oposición a que ... | | |
|----------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------|
| | sean electos a cargos públicos | puedan ser profesores y maestros | realicen actos públicos para difundir sus ideas |
| Ateo | 80 | 75 | 83 |
| Comunista | 91 | 76 | 82 |
| Homosexual | 78 | 85 | 93 |
| Racista | 81 | 77 | 75 |
| Predicador religioso | 64 | 48 | 62 |

N = 666

FUENTE: GÓMEZ, 1998.

CUADRO 13.14

Costa Rica: situaciones de la vida real relacionadas con la tolerancia a minorías sociales, étnicas y nacionales, 1999
(PORCENTAJES)

| Afirmaciones | Algo/ muy de acuerdo | Algo / muy en desacuerdo | Diferencia |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|------------|
| Que un grupo de homosexuales haga una manifestación en la comunidad donde usted vive | 14,4 | 83,7 | -69,3 |
| Que un nicaragüense critique la democracia en Costa Rica | 23,6 | 74,7 | -51,1 |
| Que un grupo de fieles protestantes y evangélicos opine sobre la Iglesia Católica en Costa Rica | 36,3 | 59,6 | -23,3 |
| Que su hijo o su hija se case con una persona de otra religión | 75,6 | 20,1 | 55,5 |
| Que una mujer sea chofer de bus | 82,4 | 16,2 | 66,2 |
| Que su hijo o su hija se case con una persona de otra raza | 86,5 | 9,3 | 77,2 |
| Que una persona en silla de ruedas sea ministro | 86,4 | 11,5 | 74,9 |
| Que un indígena sea su jefe | 87,8 | 10,4 | 77,4 |
| Que una persona extranjera que cotiza para la Caja del Seguro utilice sus servicios | 89,1 | 9,0 | 80,1 |
| Que una joven negra sea <i>Miss Costa Rica</i> | 94,6 | 4,6 | 90,0 |
| Que los indígenas puedan votar | 98,1 | 1,4 | 96,7 |

N= 1.618

FUENTE: UNIMER, 1999.

Compromisos nacionales contra la discriminación racial

Costa Rica firmó y ratificó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, con base en la cual se comprometió a:

- no ejecutar acto o práctica alguna de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a garantizar que todas las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación;
- abstenerse de patrocinar, defender o apoyar la discriminación racial por cualquiera persona u organización;

- revisar la política gubernamental y enmendar, derogar o anular, leyes o reglamentos que tengan por efecto crear o perpetuar la discriminación racial;
- poner fin, por todos los medios adecuados, a la discriminación practicada por cualquier grupo u organización;
- propiciar movimientos integracionistas multirraciales y otros medios de eliminación de barreras entre razas; y
- desalentar todo aquello que tienda a fortalecer la división racial.

FUENTE: MUÑOZ, 1999.

Miss Costa Rica) y el derecho de elegir y ser nombrado en un puesto público relevante (que indígenas voten; ministro en silla de ruedas); por otra parte, se reafirma el rechazo a que ciertos grupos ejerciten su libertad de expresión en ciertas situaciones (homosexuales, nicaragüenses, protestantes). En el balance, predominan las respuestas favorables, por lo que los resultados de la escala de tolerancia presentada en el cuadro 13.8 muestra altas calificaciones.

¿Enfrentan cotidianamente los habitantes de la República situaciones de intolerancia por razones raciales, políticas, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra naturaleza?

RA Las denuncias ante la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes por discriminación racial y discriminación contra extranjeros durante la década de 1990 son pocas (capítulo 4). En contraposición, las denuncias por agresión contra mujeres han crecido rápidamente en estos años; en 1999 fueron presentadas más de 25.000 denuncias ante los tribunales de justicia (capítulo 4).

GF En dos sesiones de grupo focal realizadas por la Auditoría, una con mujeres y otra con personas de minorías étnicas, las y los participantes consideraron que ambos grupos enfrentan obstáculos cotidianos para ejercer sus derechos. Algunos de estos obstáculos son difíciles de captar, pero citaron como ejemplo que la sociedad costarricense tendría dificultades para aceptar un Presidente negro

o una Presidenta mujer. En el caso de la sesión sobre grupos étnicos, los participantes opinaron que no existen espacios reales para la reafirmación de los derechos de las minorías étnicas y consideraron que nadie sino ellas mismas les garantizará este ejercicio. Los “espacios institucionalizados”, como lo son los medios de comunicación colectiva, esenciales en la transmisión de una ideología y en la construcción de la identidad nacional, teóricamente están abiertos a las minorías, pero en la realidad no dan seguimiento a las condiciones de vida que éstas enfrentan. El sistema educativo debería dar igualdad de oportunidades y trato, pero no es así; esto sería esencial para que los jóvenes comprendieran y valoraran la riqueza que la diversidad de los grupos étnicos aporta a la nación. Por otra parte, en la sesión de grupo focal para analizar la condición de las mujeres, las participantes reconocieron los avances legislativos e institucionales para la defensa y protección de los derechos de este grupo. Sin embargo, estos avances no han logrado compensar las actitudes y prácticas discriminatorias que en la vida real existen contra las mujeres. El origen de estas actitudes y prácticas es la concepción históricamente predominante en la sociedad costarricense: “un país centrado en la cultura del Valle Central, en el hombre, blanco, sin discapacidad evidente, católico y de cierta posición social” (UNIMER, R.I, 1999b).

GF En la ronda de 6 grupos focales geográficos (anexo capítulo 1), las y los participantes manifestaron prejuicios contra los nicaragüenses residentes

en sus comunidades. En efecto, no sólo subrayaron que son diferentes a los costarricenses, sino que en Heredia, San José y Cartago, los participantes adjudicaron cualidades negativas a esta población (son “indeseables”), pues según ellos trae “malas costumbres” como tomar licor en exceso, desaseo y aglutinamiento (“se meten demasiados en una sola casa”). En Ciudad Quesada, San Isidro de Pérez Zeledón y Limón, los participantes de las sesiones dijeron que los nicaragüenses viven aislados en sus comunidades y achacaron la responsabilidad de esa situación a los mismos nicaragüenses; aseguraron que son ellos los que “se aíslan” o “apartan” de la comunidad, se niegan a integrarse, a pesar de la invitación constante a que lo hagan. También en Puntarenas se consideró que son los nicaragüenses quienes optan por no integrarse a la comunidad. En San José y Cartago las y los participantes se manifestaron disgustados por lo que perciben como una discriminación negativa en los servicios de salud (“a los nicas se les da prioridad”). Similar opinión emitieron los residentes en barrios de Heredia, Alajuela, Puntarenas y Limón (UNIMER R.I., 1999c).

RECUADRO 13.10

Valoración del panel

El panel subrayó la importancia de estudiar la discriminación que las minorías étnicas y sociales enfrentan en la vida cotidiana. Los grupos focales aportaron elementos de juicio, pero son insuficientes, y las encuestas de opinión pública reportan percepciones y actitudes, pero no prácticas reales. El bajo nivel de denuncias ante la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes puede estar afectado, al menos en el caso de los nicaragüenses, por el *status* migratorio de las personas (muchas son ilegales). Con excepción de la violencia doméstica (generalmente contra la mujer), sobre la cual hay un creciente nivel de denuncia pública, no existen registros de que la intolerancia manifiesta se traduzca en prácticas extendidas de discriminación y violencia contra las minorías. Ello puede señalar que la ciudadanía costarricense muestra una intolerancia pasiva, pero este es un asunto que conviene explorar con mayor profundidad.

¿Impulsa la educación pública costarricense la tolerancia como un valor propio de la convivencia democrática?

RA En las escuelas, la educación cívica se incluye en el programa de estudios sociales y se imparten tres y cuatro clases por semana de esta materia. En lo que se refiere a colegios académicos, en el tercer ciclo se da una clase de educación cívica semanal, mientras que en el ciclo diversificado se imparte dos clases. Por su parte, en los colegios técnicos se imparte una lección semanal (Monge, 1999). Según un recuento de imágenes de personas presentadas en los seis libros de texto de estudios sociales para primaria, serie *Hacia el Siglo XXI*, es muy frecuente la presentación de personas blancas (310), aunque no están ausentes las negras (96), chinas (10) e indígenas (29).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se indagó las percepciones de las personas sobre la equidad, tolerancia y pluralismo en el sistema educativo. Se preguntó acerca de las imágenes de los grupos que se consideraba debían incluirse en los libros educativos, por ser representativos de la población costarricense. Los grupos sobre los que se preguntó fueron los siguientes: orientales, negros, indígenas y discapacitados. El grupo que menos se incluiría es el de los orientales. Las otras diferencias raciales no parecen tener importancia, ya que la mayoría incluiría a negros e indígenas, reconociéndolos como parte de la población costarricense. Los discapacitados, por su parte, también recibieron una respuesta positiva de la mayoría. Existen diferencias significativas entre las respuestas de los entrevistados. Los grupos de mayor nivel socioeconómico y los de menor edad son los que más de acuerdo estarían con que las imágenes de esos grupos se incluyeran en los textos educativos.

Al indagar sobre las personas a las que el profesorado trata mejor, haciendo diferencia entre género, raza y nacionalidad, en los tres casos la mayoría respondió que el trato es igual. Sin embargo, más personas consideran que los profesores tratan mejor a las mujeres, los blancos y los costarricenses, especialmente estos dos últimos. Los que menos se mencionan como los que reciben el mejor trato son los extranjeros, los hombres y los negros (en ese orden). Son especialmente los hombres los que consideran que el profesorado trata mejor a las mujeres. Al preguntar a los entrevistados a quién considera el profesorado más inteligente, la mayoría de las personas respondió que las mujeres, los blancos y los costarricenses. Son especialmente los hombres los que consideran a las mujeres

como más inteligentes, mientras que la proporción de ellas que respondió que son las mujeres es de sólo un 18,8%, y la que consideró que los hombres de un 19,4%. Además, los de nivel socioeconómico menor consideraron que más a las mujeres (UNIMER, R.I, 1999).

¿Desarrolla la ciudadanía mecanismos de diálogo político para la generación de consensos en asuntos de interés público?

En la investigación de esta interrogante, la Auditoría se centró en la experiencia del proceso de concertación nacional realizado en 1998, pues es la experiencia más importante y ambiciosa de diálogo político ocurrida recientemente en Costa Rica (más información sobre este proceso puede consultarse en los capítulos 10 y 11).

01 Los antecedentes inmediatos de la concertación nacional de 1998 son los siguientes:

- La administración Arias Sánchez convocó un proceso de concertación en agosto de 1986, e impulsó una Comisión de Reforma del Estado (COREC I) en 1989.
- En 1991, en la administración Calderón Fournier, se creó una instancia tripartita de negociación, el Consejo Superior del Trabajo y, en el mismo año, se conformó la segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II).
- En setiembre de 1994, la administración Figueres Olsen convocó un foro de concertación, denominado “Un acuerdo nacional razonable”, en el que se conocieron propuestas de reforma tributaria; poco tiempo después, convocó otro proceso de diálogo alrededor de un plan de combate a la pobreza.
- En 1995 se hizo público un pacto político conocido como “Figueres-Calderón”, que permitió la aprobación de varias leyes en la Asamblea Legislativa.
- En 1996, la misma administración Figueres convocó a un foro sobre deuda interna (CONARE-PNUD, 2000).

01 En marzo de 1998, el presidente electo Rodríguez convocó al Foro de Concertación Nacional. Su propuesta de iniciar un proceso que acercara a diferentes actores sociales a posiciones similares y soslayara los enfrentamientos, fue recibida con una mezcla de aprobación y escepticismo, tanto dentro como fuera de su propio partido. Algunos

círculos políticos y empresariales consideraban que lo apropiado, pese al panorama político prevaleciente, era hacer uso del margen de maniobra que en las últimas dos décadas habían tenido los nuevos gobiernos, los míticos cien días, para definir los rasgos de su política económica y social. Sin embargo, el Presidente insistió en su propuesta de llevar adelante un proceso de concertación, que fue convocado oficialmente en el mes de junio. La iniciativa se desarrolló en los meses siguientes bajo una doble presión: el escepticismo ciudadano y la necesidad del Gobierno de plantear, en el menor plazo posible y con el mayor respaldo político, algunas reformas al sistema institucional que consideraba imprescindibles.

El proceso se legitimó a sí mismo, pues conforme se fueron conociendo los primeros resultados del trabajo de las comisiones el respaldo ciudadano aumentó, como lo reflejaron algunos sondeos de opinión. Por ejemplo, la encuesta nacional realizada entre el 27 de agosto y el 7 de setiembre de 1998 por la empresa UNIMER R.I. mostró que el 87,1% de los entrevistados consideraba que el proceso era necesario. No obstante, las respuestas dejaban entrever diferencias entre la percepción ciudadana y la del Gobierno sobre los principales temas de la concertación, dado el peso que la ciudadanía le otorgaba a temas como la corrupción, las pensiones y el Fondo de Asignaciones Familiares, dejando en un lugar secundario la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros.

Al final, las diferencias de interpretación de algunos de los acuerdos, especialmente el relacionado con la aprobación de propuestas por consenso, terminaron restándole fuerza a un proceso que duró varios meses y que consumió una importante energía ciudadana. Pese a ello, el proceso mostró que el diálogo y el trabajo conjunto entre diferentes actores de la sociedad civil no sólo son posibles, sino necesarios para la conformación de una opinión pública dinámica, que sirva de referencia efectiva para el legislador y el gobernante. A pesar de sus defectos, la concertación fue un buen ejercicio de ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero también dejó entrever, por un lado, las dificultades que enfrenta la clase política para mantener un diálogo abierto con la sociedad civil y, por el otro, las debilidades de esta última, en términos de su independencia frente al Estado y su capacidad de propuesta. Un espacio se abrió, y aunque sus resultados no cumplieron con la totalidad de las expectativas que despertó, fue un primer paso en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Políticas públicas locales con procesos de diálogo político

En los últimos años en Costa Rica se ha experimentado con políticas públicas que incluyen procesos de diálogo político en la deliberación y gestión de políticas públicas (para mayor detalle, véase capítulo 11). En este recuadro se menciona tres de ellas:

- El Triángulo de Solidaridad, un programa impulsado por la administración Rodríguez Echeverría, incluye procesos de negociación con las comunidades sobre los proyectos prioritarios por financiar (Proyecto Estado de la Nación, 2000a y 2000b).
- Los Concejos Municipales de Distrito son un mecanismo de descentralización y diálogo político en el ámbito local. A partir de una experiencia piloto realizada en Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela, se procuró crear las bases de un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos, que son las unidades administrativas-territoriales de menor escala en el país (capítulo 8). La Sala Cuarta se pronunció en contra de la constitucionalidad

de estos organismos, y a la fecha de elaboración de este capítulo estaba en proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa una reforma constitucional para crear estos concejos (Rivera, 1999).

- El Sistema Local de Salud (SILOS) es un mecanismo de participación y diálogo social a nivel local en el sector salud. Se concibió como un espacio de concertación de los actores en el proceso de confección y puesta en práctica de la política de salud. La evaluación sobre su funcionamiento no ha sido favorable. Pocos consideran que se han desarrollado y la mayor parte de ellos no tiene representantes de la comunidad (Rivera, 1999).

Hasta el momento, ninguna de estas experiencias ha logrado un marco legal e institucional que asegure su permanencia de largo plazo. De aprobarse la reforma constitucional sobre los Concejos de Distrito, estos serían el primer mecanismo de participación local que habría resuelto este problema.

Una nota final: las redes de cooperación voluntaria entre los costarricenses

Uno de los estudios más importantes de los últimos años sobre cultura cívica y desempeño democrático fue realizado por el profesor R. Putnam en Italia (Putnam, 1993). De acuerdo con él, la confianza interpersonal es un elemento clave de la cultura cívica, pues forma parte de lo que este autor denomina “capital social”: “la confianza, las normas y las redes de relación que incrementan la eficacia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas para resolver acciones coordinadas” (Putnam, 1993).

En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se exploró el tema de las redes de confianza a nivel local, específicamente sobre las formas de cooperación voluntaria en los barrios (cuadro 13.15). Los resultados preliminares señalan que en Costa Rica existen activas y extensas redes de cooperación entre vecinos (80,8% de las personas reporta cuidar las casas de los vecinos; 82,1% prestarse cosas con los vecinos; 84,1% hacerse mandados entre vecinos; 42,4% limpiar frentes de casas). Pruebas estadísticas posteriores mostraron que las acciones de colaboración están alta y directamente interrelacionadas entre sí⁹.

Con vista en los bajos niveles de participación local reportados en el capítulo 10, los indicios acerca de la existencia de un sustrato de redes de cooperación voluntaria entre vecinos es importante. Indica que, más allá de la participación en organizaciones comunitarias, existe una rica veta de cooperación local que formaría parte de lo que Putnam denominaría “el capital social” de Costa Rica¹⁰.

01 En 1999 dos profesores norteamericanos publicaron un estudio sobre confianza interpersonal y civismo en tres países latinoamericanos: México, Chile y Costa Rica, con base en una encuesta (Power y Clark, 1999)¹¹. La confianza interpersonal fue medida por la pregunta: “En términos generales ¿diría usted que sí se puede confiar en la gente, o más bien que no se puede confiar en la gente?” En Costa Rica, el 24,2% contestó de modo afirmativo, ligeramente por encima de Chile (20,7%) pero por debajo de México (44,8%). El civismo fue medido por un índice de 21 puntos (que variaba entre -10 puntos, puntaje que reflejaba orientaciones no cívicas, y +10 puntos, alta orientación cívica), basado en las respuestas de las personas a preguntas sobre situaciones como

Situaciones que ocurren en su barrio

(PORCENTAJE DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS)

| Situación | Porcentaje de personas que manifiestan hacerlo | Porcentaje de la situación que más ocurre en su barrio |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Se cuidan la casa cuando algún vecino dejó su casa sola | 80,8 | 44,8 |
| Se prestan las cosas entre los vecinos | 82,1 | 30,1 |
| Se hacen mandados entre vecinos | 84,1 | 13,3 |
| Tienen llave de la casa de algún vecino o algún vecino tiene la llave de su casa | 36,2 | 5,6 |
| Limpia usted el frente de la casa de su vecino o le limpian su frente en alguna ocasión | 42,4 | 4,7 |
| NS/NR | | 2,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

N = 1.542

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

“colarse” en la fila, saltarse la luz roja o quedarse el vuelto cuando le dan de más. En materia de civismo, Costa Rica obtuvo el mejor nivel (4,49 puntos), frente a 2,06 de Chile y 1,59 obtenido en México. Los autores encuentran que el civismo predice más certeramente el apoyo ciudadano a la democracia que la confianza interpersonal (Power y Clark, 1999).

Notas

1 Esta formulación es deliberadamente ambigua, pues evita proponer relaciones causales entre la cultura política y el desempeño de un sistema político. Desde la década de 1960, este tema ha sido fuertemente debatido y hoy en día sigue sin existir un acuerdo mayoritario sobre el punto. Desde una posición culturalista, algunos autores postularon que la cultura es un factor determinante en el desarrollo social y político de las naciones. El caso más interesante es, para América Latina, el planteado por Wiarda (Wiarda, 1992). Otros autores, de una manera más cauta, han propuesto que la cultura política condiciona (facilita u obstaculiza) los resultados económicos y políticos, aunque no son el único factor que interviene en su obtención (Inglehart, 1988; Putnam, 1993; Muller y Seligson, 1994). En el lado contrario, autores pertenecientes a corrientes teóricas, especial pero no únicamente aquellos afiliados a la teoría del *rational choice*, han negado sistemáticamente la importancia de la cultura política. Desde una perspectiva institucionalista, una dura crítica puede encontrarse en Jackman y Miller (1996). En la Auditoría, los estándares de cultura cívica fueron incluidos como resultado del proceso de consulta con paneles de ciudadanos. Su inclusión implica que estos ciudadanos creen que ciertos elementos de la cultura cívica son parte de las aspiraciones de una democracia de alta calidad, pero ello no implica plantear una relación causal entre cultura cívica y democracia.

2 La estructura colonial que marginaba al no blanco y clasificaba a los integrantes de la sociedad (Castro, 1964), heredó a la sociedad nacional una honda preocupación por el blanqueamiento de la prole, en lo que jugaron un papel primordial, entre otros, la Iglesia Católica, que determinaba la condición de blanco, indio, cuarterón, octarón, etc., del recién nacido al momento del bautismo; y la pobreza relativa del grupo conquistador, que condujo finalmente a facilitar el matrimonio de sus hijas con plebeyos ricos, de oscuro origen (Stone, 1975). Un factor contribuyente en este proceso fue la dilución del negro esclavo de la primera migración, hasta su casi desaparición étnica, tanto en el centro del país como en su periferia. De allí el olvido interesado, que perduró hasta época reciente, de que aquí no hubo esclavitud y de que la inmigración de origen afri-

cano fue sólo la que vino a la provincia de Limón a fines del siglo XIX. Esta segunda inmigración, con motivo de la construcción del ferrocarril al Atlántico fue, a su vez, neutralizada por el aislamiento de la zona atlántica, tanto por la difícil geografía que impedía el acceso por tierra, como por la actitud asumida respecto a ella por la sociedad y las autoridades desde el centro del país. Un factor coadyuvante fue la automarginación de los propios inmigrantes, que a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX se consideraron a sí mismos súbditos del Imperio Británico. Tanto así que durante mucho tiempo canalizaron sus protestas y demandas no a través del gobernador de la provincia de Limón, sino del cónsul británico en el puerto. Además, la diferenciación cultural y social hecha por los negros de origen caribeño, en especial jamaicano, respecto a aquellos que tenían otra proveniencia, sobre todo colombiana y nicaragüense, ayudó a esa neutralización. De acuerdo con Cerdas, las prácticas segregativas combinaban preocupaciones de naturaleza étnica (recuérdese la actitud respecto a los *coolies* que también llegaron a la zona y luego circularon por todo el país) y la supuesta blancura nacional, con consideraciones de naturaleza económica y laboral. Ese aislamiento implicaba una serie de ventajas económicas, entre las cuales no era la menor la posibilidad que daba a los cafetaleros de conservar relativamente intacta la mano de obra campesina de la Meseta Central. El campesino meseteño sólo muy parcialmente emigraba a *la línea*, como se le llamaba a las zonas bananeras del Atlántico y luego del Pacífico Sur. Esto ayudaría a entender, por otra parte, la lenidad e indiferencia mostrada -salvo en momentos de choque social agudo, como durante la huelga bananera de 1934-, respecto a la inmigración nicaragüense y hondureña a la zona atlántica y a las pocas regiones mineras del país; o la de individuos de origen chino a las zonas periféricas de la Meseta o Valle Central, como Puntarenas, Guanacaste, además del mismo Limón (Cerdas, 1999).

3 La existencia de una libertad irrestricta para la información y la comunicación; un eficiente y moderno sistema de monitoreo de la población, mediante el control y registro obligatorio y eficaz de nacimientos, adopciones, naturalizaciones, matrimonios, divorcios y defun-

ciones; una amplia red de vías de comunicación urbanas y rurales; un desarrollo en extensión de la telefonía rural con cobertura nacional; un amplio sistema de correos, de centros de salud y de educación; una implantación, débil pero generalizada, de distintos organismos policiales en todo el país, etc., ha determinado en Costa Rica una amplia y efectiva integración de la población y el territorio. Esa extendida red de relaciones e instituciones públicas, semipúblicas y privadas, ha ido unida a procesos de información y transmisión de valores, lo que ha ayudado a consolidar no sólo un fuerte sentido de pertenencia a un centro supremo de poder estatal-nacional, de carácter democrático -el Estado y el gobierno-, sino que lo ha hecho a partir de una conciencia de derechos y obligaciones de ciudadanía, debidamente constitucionalizados y garantizados (Cerdas, 1999).

4 En Costa Rica, la encuesta tenía un margen de error de 3,5% y un nivel de confianza del 95%.

5 Esta referencia es un avance preliminar y puntual de un trabajo más amplio de análisis que será publicado en un documento aparte. Dicho trabajo tendrá como coautores a Miguel Gómez y Jorge Vargas, y como colaboradora a Elisa Sánchez. En esta sección la Auditoría agradece nuevamente el decisivo apoyo, trabajo, consejos y crítica de Miguel Gómez.

6 Encuesta realizada en la tercera y cuarta semanas de octubre de 1998 con una muestra nacional de 1.216 personas. Parte de la muestra fue encuestada por vía telefónica y la otra parte fue entrevistada personalmente.

7 Sobre el pluralismo político véase más adelante los resultados de la investigación relacionada con la aspiración acerca del ejercicio de la tolerancia en la vida cotidiana.

8 Muestra de 666 personas de 18 años y más, 400 con teléfono y 266 sin teléfono. La encuesta se realizó durante los meses de agosto y setiembre de 1996.

9 Con la asesoría técnica de Miguel Gómez, miembro del Consejo Consultivo de la Auditoría y el apoyo de Elisa Sánchez, del equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación, se realizó un análisis factorial para determinar si existían determinados patrones subyacentes en las respuestas de las personas. En relación con las preguntas sobre las situaciones que ocurren en el barrio, se determinó la existencia de dos factores: las formas de colaboración más distantes, como cuidarse la casa (.50681), prestarse cosas (.84843) y hacerse mandados entre vecinos (84481) son acciones estrechamente relacionadas entre sí. Por su parte, las formas de colaboración más estrechas, como tener la llave de la casa del vecino (.76329) y limpiar frentes de calle (.81293) estaban asociadas entre sí. Los factores convergieron a la tercera iteración (análisis varimax rotado). Con base en estos resultados, se estandarizaron las respuestas para construir una sola escala (denominada “Confianza Interpersonal” –CONFINT-) para asignar un puntaje a las respuestas combinadas de las personas sobre las cinco situaciones de cooperación indagadas. La escala así construida es confiable (alfa de Crombach = .6047).

10 La Auditoría no profundizó más en este asunto. Los procesamientos estadísticos posteriores deben ser completados. Por ejemplo, la escala CONFINT puede ser cruzada con variables como la región, edad, nivel socioeconómico y nivel educativo de las personas, para examinar si existen ciertos patrones característicos. También podrían aprovecharse los resultados del análisis factorial con las preguntas de la encuesta nacional acerca de la participación de las personas en organizaciones y en la deliberación de asuntos públicos. Este análisis reveló la existencia de un factor (Participación local –PARLOCAL-), pues las respuestas a las preguntas relacionadas con la participación no electoral estaban estrechamente ligadas entre sí.

11 La Universidad de Tulane y la firma MORI Internacional entrevistaron a 1.200 personas en México, 1.002 en Costa Rica y 1.194 en Chile. En los tres países el margen de confianza fue del 95% y en México y Chile, el margen de error fue de 3,5%. El margen de error para Costa Rica es el indicado en la nota 4.

Bibliografía

Capítulo 4

- Arroyo, R. 1999. El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos y de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa. 1973a. Ley 5251, de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, en Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1973b. Ley 6172, Nacional Indígena, en Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1993. Ley 7333, Orgánica del Poder Judicial, en Diario Oficial La Gaceta. 30 de marzo de 1993.
- Asamblea Legislativa. 1993b. Ley 7338, de Carrera Judicial, en Diario Oficial La Gaceta. 30 de marzo de 1993.
- Asamblea Legislativa. 1999. Comisión Permanente de Asuntos Sociales, Comisión Especial Mixta que estudie y analice el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana. Expediente No. 13.407, Informe Unánime Afirmativo.
- Asociación Costarricense de la Judicatura. 1998. "Declaración de La Catalina", La Nación, 21 de noviembre de 1998, Viva: 29. San José.
- Asociación Costarricense de la Judicatura. 1999. Documento remitido al Magistrado Jesús Ramírez, mediante nota del 24 de junio de 1999. San José.
- Azofeifa, M. 2001. Oficio UI-010-01, del 28 de mayo 2001. Contraloría General de la República.
- Becker, D. 1999. "Latin America: Beyond Democratic Consolidation", en Journal of Democracy 10 (2).
- Borge, C. 1999. Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Calzada, A.V. 1999. Análisis jurídico: La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y dignidad. San José, Proyecto Estado de la Nación:
- Campbell, E. 1999. Ponencia especializada: El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carazo, R.A. 1999. Análisis jurídico: El Estado protege, equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Castro, J.D. 2000. "Apuntes sobre la independencia de los jueces de la República." Ponencia para el foro "El juez independiente en un Estado democrático". San José.
- Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. 1998. Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, versión popular. San José, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
- Chacón, R. 1999. Análisis jurídico: El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Chinchilla, L. 1999. Ponencia especializada: Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Comisión sobre Corrupción, Foro de Concertación Nacional. 1998. Informe final de la Comisión sobre Corrupción. San José, Foro de Concertación Nacional.
- Contraloría General de la República. 2000. Memoria Anual de Labores (1999). San José, Contraloría General de la República.
- Cruz, F. 2000. La independencia del juez dentro de la estructura judicial. Proyecto Regional de Justicia y Paz.
- Dall'Allanese, F. 1999. Análisis jurídico: El Poder Judicial y las instituciones de control imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza o servidores públicos que violan la ley. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1997. Informe Anual, 1996-1997. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Foweraker, J. y Landmann, T. 2000. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. New York, Oxford University Press.
- Garita, N. y Poltronieri, J. (Eds). 1997. Evolución de la opinión pública en Costa Rica. Cuadernos ocasionales. San José, Lara y Segura.
- Jiménez, M. 2000. Ponencia especializada: Los conflictos de competencia interorgánicos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- León, P. 1998. Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Maxera, R. 1999. Acceso a la justicia en la República de Costa Rica. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Milano, A. 1999. Análisis jurídico: Las instituciones públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Muñoz, H.A. 1999. Los instrumentos de participación en el sector público. San José, Proyecto Gobernabilidad Democrática, PNUD.
- O'Donnell, G. 1997. Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America. Ponencia presentada a la conferencia "The Quality of Democracy and Democratic Consolidation", Washington, D.C., Notre Dame.
- O'Donnell, G. 1999. Democratic Theory and Comparative Politics. Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. 2000. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Mainwaring y Welna. *Accountability, Democratic Governance, and Political Institution in Latin America*. Notre Dame, en prensa.
- Piza, R., et al. 1999. La Sala Constitucional: Homenaje en su X Aniversario. San José, Universidad Autónoma de Centroamérica.
- Poder Judicial. 1998. "Informe sobre litigiosidad y morosidad judicial (solicitado por el magistrado Ricardo Zeledón)", en F. Volio. Ponencia especializada: La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos eficaces y no discriminatorios, para la protección de los derechos civiles y políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Poder Judicial. 1999. Anuario Estadístico 1998. San José, Departamento de Estadística del Poder Judicial.
- Poder Judicial. 2000a. Nombramiento de jueces en el Sistema de Carrera Judicial. San José, Consejo de la Judicatura, Departamento de Personal, Unidad Interdisciplinaria.
- Poder Judicial. 2000b. Anuario Estadístico 1999. San José, Departamento de Estadística del Poder Judicial.
- Proyecto Estado de la Nación. 1996. *II Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1995)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. *VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramos, P. 2001. Propuesta de indicadores de CEPAL para el seguimiento de la Plataforma de Acción de Beijing. San José, Instituto Nacional de las Mujeres, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Proyecto Estado de la Nación.
- Sala Constitucional. 1998. Voto 716-98. San José.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1999. Resolución 1863-99. San José.

- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final con los resultados de los grupos focales temáticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 2000. Encuesta de opinión pública para La Nación. San José, UNIMER R.I.
- Villarreal, E. 2000. Defensores públicos en Costa Rica: oficinas, defensores públicos asignados y volumen de casos entrados. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Vinocour, S. 1999. Análisis jurídico: La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Volio, F. 1999. Ponencia especializada: La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de los derechos civiles y políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- White, L. 1999. Análisis jurídico: El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Zeledón, R. 1998. Salvemos la justicia. San José, Editorial Guayacán.
- Asamblea Legislativa. 1978. Ley 6227, General de la Administración Pública. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1998. Reglamento de la Asamblea Legislativa. San José, Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa. 1999. Detalle del personal asesor de la Asamblea Legislativa, en Rodríguez, 1999. Ponencia especializada: El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Barahona, M. et al. 1999. Balance del proceso de Concertación Nacional. Informe elaborado para PNUD, CONARE (inédito). San José.
- Bermúdez, M. 1999. "Diputados aprobaron vía rápida", en La República, 9 de noviembre de 1999, 5 A. San José.
- Bornemisza, A. 1997. Database of Survey on Problems of Democratic Life in Costa Rica.
- Constitución. 1994. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Calderón, J. 1999. Análisis jurídico 26: Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carey, J. 1996. Term Limits and Legislative Representation. New York, Cambridge University Press.
- Centro de Documentación, Asamblea Legislativa. 1999. Información sobre publicaciones internas.
- Centro de Información Estadística, Asamblea Legislativa. 2001. Información estadística sobre proyectos de ley presentados y leyes aprobadas por duración e iniciativa durante el período 1994-2000. San José, Centro de Información Estadística, Asamblea Legislativa.
- Cerdas, R. 1999. Análisis jurídico 21: Las normas y procedimientos legislativos protegen la libertad de expresión de los congresistas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Cerdas, R. 1999. Investigación Temática: Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1997. Informe anual de labores 1996-1997. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. 1999. Informe sobre la composición del Departamento de Servicios Técnicos. San José, Asamblea Legislativa.
- Fayt, C. 1988. "Representación política", en Diccionario Electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hernández, G. 2000. Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica, 1986-1998. Ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo (1986-2000): tendencias, problemas y perspectivas", San José, Universidad de Costa Rica.
- Jiménez de Cisneros, F.J. 1980. El derecho de petición y la iniciativa legislativa. Madrid.
- Jiménez, M. 2000. Ponencia especializada: Los conflictos de competencia interorgánicos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- León, P. 1998. Estudio sobre las denuncias contra las municipalidades presentadas ante la Defensoría de los Habitantes. San José Proyecto Estado de la Nación.
- López, A. 2000. Búsqueda en la base de datos de los periódicos La Nación y Al Día, 1990-1999. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. 1999. Informe de encuesta, Elecciones 1998. San José, Universidad de Costa Rica.
- Maravall, J. M. 1999. "Representation", en Przeworski, Stokes and Manin. Democracy, Accountability and Representation. New York, Cambridge University Press.
- Matute, R. 1999. "Congreso repleto de asesores", en La Nación, 16 de agosto de 1999, 4A-5A.
- Morales, H. 2000. Entrevista personal sobre la interpelación de ministros en la Asamblea Legislativa.
- Muñoz, H. A. 1994. Las Comisiones Legislativas Plenas. San José, Asamblea Legislativa.
- Muñoz, H. A. 1999a. Análisis jurídico 2: La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Muñoz, H. A. 1999b. Investigación temática 1: Representación responsable y rendición de cuentas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Oficina de Iniciativa Popular. 2000a. Informe de labores solicitado para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Asamblea Legislativa.
- Oficina de Iniciativa Popular. 2000b. Página web: www.asamblea.go.cr/boletines/iniciativa.htm.
- Ordóñez, J. 1999. Análisis jurídico 24: El Presidente de la República tiene poco poder para gobernar por medio de decretos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Oreamuno, F. 1999. Compromiso y responsabilidad legislativa 1998-2002. San José, Asamblea Legislativa.
- Piza, R. 1995. La justicia constitucional en Costa Rica. Ponencia presentada a la "Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales Iberoamericanos Portugal y España." Lisboa.
- Prats, J. 1995. Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social. Ponencia presentada a la conferencia "Legitimidad de las instituciones democráticas en América Latina". Cartagena de Indias, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Przeworski, S. et al. 1999. "Introduction", en Przeworski, Stokes and Manin. Democracy, Accountability and Representation. New York, Cambridge University Press.
- Rodríguez, R. 1999. Ponencia especializada: El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rojas, M. I. 1980. El Poder Ejecutivo en Costa Rica. San José, Editorial Juricentro.
- Rojas, M. I. 1999. Análisis jurídico 25: El Presidente de la República tiene poco poder para gobernar por medio de decretos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sartori, G. 1987. The Theory of Democracy Revisited. Chatham, NJ, Chatham House Publishers.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Valenzuela, S. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Mainwaring, O'Donnell and Valenzuela. Issues in Democratic Consolidation. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Vargas, R. 1999. El ejercicio del periodismo como expresión de la libertad de expresión. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Venegas, I. 2000. "Vía rápida provoca dudas", en La Nación, 5 de enero de 2000, 4A.

Capítulo 6

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1952. Código Electoral de Costa Rica, en www.tse.go.cr/codigo5.html

- Booth, J. 1995. "Elites and Democracy in Central America", en Seligson and Booth. *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Booth, J. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Westview Press.
- Borge, C. 1999. *Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carey, J. 1996. *Term Limits and Legislative Representation*. New York, Cambridge University Press.
- Casas, K. 2000. La contribución estatal a los partidos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. Ponencia presentada a la Conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo (1986-2000): tendencias, problemas y perspectivas", San José, Universidad de Costa Rica.
- Chacón, M. 1999. *Análisis jurídico 27: Los líderes políticos no dirigen amenazas a la dignidad e integridad de sus oponentes*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Clark, M. 1999. *Costa Rica: Portrait of an Established Democracy*. Ponencia presentada a la conferencia "Democracy Through Latin American Lenses. Citizens Views from Mexico, Chile, and Costa Rica", Tulane University, s.e.
- Constitución. 1994. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Departamento de Archivo, Tribunal Supremo de Elecciones. 1999. *Campañas de información del TSE sobre los procesos electorales en los últimos 10 años*. San José. Información recopilada por el equipo técnico de la Auditoría.
- Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República. 1999. *Cuadro de la contribución del Estado a los partidos políticos por campaña electoral 1990-1998*. San José. Información recopilada por el equipo técnico de la Auditoría.
- Freedom House. 1999. *Freedom in the World 1998-1999 Country Ratings*, en <http://www.freedomhouse.org/ratings>
- Garita, N. y Poltronieri, J. (Eds.) 1997. *Evolución de la opinión pública en Costa Rica. Cuadernos ocasionales*. San José, Lara y Segura.
- Gómez, M. 1998. "Resultados generales de la encuesta sobre la satisfacción con la vida y valores básicos", en Proyecto Estado de la Nación. *Serie Aportes*, 5. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Guevara, J. D. 1998. "Conteo de votos causa choque", en *La Nación*, 7 de mayo de 1999. San José.
- Jiménez, M. 1993. *Sistemas de partidos políticos, sistemas electorales y regímenes políticos en Costa Rica, 1821-1955*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Linz, J. J. 1997. "Some thoughts on the victory and future of democracy", en Hadenius. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- López, A. 2000. *Búsqueda en la base de datos de los periódicos de La Nación y Al Día 1990-1999*. San José, Proyecto Estado de la Nación
- Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999. *Informe de encuesta, Elecciones 1998*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Muñoz, H. A. 1999. *Investigación temática 1: Rendición de cuentas y representación responsable*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Nohlen, D. 1993. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Poder Judicial. 1998. *Litigiosidad y morosidad judicial (estudio solicitado por el Magistrado Ricardo Zeledón Zeledón)*. San José, Poder Judicial.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. *VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Quesada, J. A. 1999. *Las fuentes de información y la evaluación de las ofertas electorales*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramírez, V. 1999. *Los y las candidatas a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad*. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Sala Constitucional. 1994. Resolución del Voto 2430-94. San José.
- Sala Constitucional. 1998. Resolución del Voto 0429-98. San José.
- Salazar, J. 1990. "El modelo político electoral de la democracia costarricense, 1920-1980", en *Revista de Ciencias Sociales* 48 (enero-junio 1989).
- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13.
- Servicios Publicitarios Computarizados. 1998. Pauta electoral en los medios de comunicación, desglose mensual. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Departamento de Archivo. 1993. Acta de la Sesión 10284. San José.
- UNIMER R.I. 1997. Encuesta nacional de opinión pública Unimer-La Nación. San José, UNIMER.
- UNIMER R.I. 1998. Encuesta nacional de opinión pública: factores determinantes del voto. San José, UNIMER.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, UNIMER.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa. 1978. Ley 6227, Ley General de la Administración Pública. San José.
- Bautista, O. 1999. Recopilación jurisprudencial laboral sobre el régimen de empleo en la Administración Pública. San José, Publicaciones Jurídico Sociales S.A.
- Becker, D. 1999. "Latin America: Beyond Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, 10.
- Borge, C. 1999. Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Bornemisza, A. 1997. Database of Survey on Problems of Democratic Life in Costa Rica.
- Bornemisza, A. y Quesada, U. 1997. Informe final de la consultoría sobre auditoría de la democracia. San José, INFO: 1-30.
- Brenes, W. y Martorell, R. 2000. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en el ámbito local. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Constitución. 1994. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Caja Costarricense de Seguro Social. 1998. Anuario Estadístico de la CCSS. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Caja Costarricense de Seguro Social. 2000. Información suministrada por la Dirección de Comunicación Organizacional de la Caja Costarricense de Seguro Social para la Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Canada Bureau of Population. 2001a. Canada: Immigration according to 1996 Population Census. Canada Bureau of Population.
- Canada Bureau of Population. 2001b. Canada: Total Population (July 1, 2000). Canada Bureau of Population.
- Cerdas, R. 1999. Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Cruz, F. 2000. Ponencia a la Conferencia sobre Administración de la Justicia del Proyecto Regional de Justicia y Paz del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Proyecto Regional de Justicia y Paz del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Capítulo 7

- ARESEP. 1997. Informe a la Asamblea Legislativa. Labores y actividades realizadas a partir de la vigencia de la Ley 7593, del 6 de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996. San José, ARESEP.
- ARESEP. 2000. Labores y actividades realizadas durante el año 1999. Informe a la Asamblea Legislativa. San José, ARESEP.
- Arguedas, J. J. 2000. Oficio AI-CCD-250-2000: Número de puestos en el Gobierno Central (1990-1998). San José.
- Arguedas, J. J. et al. 2000. Entrevista con funcionarios en las oficinas centrales de la Dirección General del Servicio Civil. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Ct., Yale University Press.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1997a. Informe anual de labores 1996-1997. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1997b. Informe extraordinario 1996-1997. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1998. Informe anual de labores 1997-1998. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 1999. Informe anual de labores 1998-1999. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 2000. Informe anual de labores 1999-2000. San José, Defensoría de los Habitantes.
- Esquivel, M. y Guzmán, J. 1999. *Trato ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia democrática cotidiana*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Foucault, M. 1994. "Two lectures", en Dirks, Geoff and Ortner, Culture, Power and History. Princeton, Princeton University Press.
- Guzmán, J. 2001. Observaciones al primer borrador del Capítulo 7. *Trato al ciudadano, de la Auditoría ciudadana sobre la calidad sobre la democracia*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Held, D. 1996. *Models of Democracy*. Stanford, Ca., Stanford University Press.
- León, P. 1999. *Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes de la República: estudio de casos municipales*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Margalit, A. 1996. *The Decent Society*. Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- MIDEPLAN. 1999. *Registro Oficial de Contralores de Servicios*. San José, MIDEPLAN.
- Morales, A. 1999. *Amnistía migratoria en Costa Rica*. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización Internacional de Migraciones.
- O'Donnell, G. 1997. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Ponencia presentada a la conferencia "The Quality of Democracy and Democratic Consolidation", Washington, D.C., Notre Dame.
- O'Donnell, G. 1999. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, et al. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. 1999. *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. 2000. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Mainwaring and Welna, *Accountability, Democratic Governance and Political Institution in Latin America*. Notre Dame, (en prensa).
- Pérez Liñán, A. 1998. *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*. San Jose, UNDP Project 96-002: 1-30.
- Poder Judicial. 1998. *Litigiosidad y morosidad judicial: estudio solicitado por el Magistrado Ricardo Zeledón*. San José, Poder Judicial.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. *VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York, Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Putnam, R. 1997. "Democracy in America at Century's End", en Hadenius, A. *A Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Real Academia Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Editorial Espasa Calpe.
- Registro Civil. 1999. *Distribución geográfica de las oficinas del Registro Civil*. San José, Sección Coordinadora de Oficinas Regionales, Registro Civil.
- Sala Constitucional. 2000. *Base de datos con las sentencias de la Sala Constitucional*.

- Stokes, S. 1999. "What Do Policy Switches Tells Us about Democracy?", en Przeworski, Stokes and Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York, Cambridge University Press.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, UNIMER.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- US Population Bureau. 2000. *Population Foreign Born*, US Population Bureau.
- US Population Bureau. 2001. *United States Population Estimates*, US Population Bureau.
- Capítulo 8**
- Asamblea Legislativa República de Costa Rica. 1998. Ley 7794, Código Municipal. San José.
- Bornemisza, A. 1997. *Database of Survey on Problems of Democratic Life in Costa Rica*.
- Bornemisza, A. y Quesada, U. 1997. Informe final de la consultoría sobre Auditoría de la democracia. San José, INFO.
- Brenes, W. y Martorell, R. 2000. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en el ámbito local. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Buller, E. et al. 1998. Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. San José, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Contraloría General de la República. 2000. Memoria anual de labores. San José, Contraloría General de la República.
- FLACSO. 1999. Informe del proyecto sobre cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica: el caso de Costa Rica. San José, FLACSO-El Salvador/FUNDAUNGO/FLACSO-Costa Rica.
- León, P. 1999. Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes de la República: estudio de casos municipales. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- O'Donnell, G. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*. 21(5).
- Pérez Liñán, A. 1998. *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*. San José, UNDP Project 96-002.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999a. I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999b. V Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación (1999). San José, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Rivera, R. 1999. Investigación temática: La democracia local en Costa Rica: ¿realidad o proyecto? San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Tocqueville, A. 1945. *Democracy in America*. New York, Alfred Knopf.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1994a. Resolución 3365-95. San José, Departamento de Archivo, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1994b. Resolución A:310-59-2. San José, Departamento de Archivo, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 1995. Resolución 3585-95. San José, Departamento de Archivo, Tribunal Supremo de Elecciones.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, UNIMER.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo geográficas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999c. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Valadez, J. 1985. Juicios grupales ponderados para evaluación cualitativa y toma de decisiones. Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud.

Capítulo 9

Alcántara, M. y Guzmán, J. 1998. "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en Revista Parlamentaria, Vol. 6 (1). San José, Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1952. Ley 1536, Código Electoral de Costa Rica, en www.tse.go.cr/codigo5.html.

Borge, C. 1999. Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Brenes, V. et al, 1999. Aporte estatal a los partidos políticos para las elecciones de 1994 y 1990: informe con base en las auditorías realizadas a los partidos políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Brenes, V. et al, 1999. Elecciones internas de partidos políticos, órganos electos, órganos electorales, resultados electorales. Documento elaborado con base en entrevistas y registros de las oficinas del PLN y el PUSC. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Constitución. 1994. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 1994.

Castillo, F. 1999. Análisis jurídico: Financiamiento de los partidos políticos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Cerdas, R. 1998. "Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica", en Del Castillo y Zovatto. La financiación de la política en Iberoamérica. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Contraloría General de la República. 1997. Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos, en La Gaceta, 152, 8 de agosto de 1997. San José.

Coppedge, M. 1997. A classification of Latin American political parties. Notre Dame, The Hellen Kellog Institute.

Delgadillo, L. 1998. Las mujeres, los partidos políticos y la democracia costarricense: un análisis del Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana. San José, Mujeres por un Desarrollo Alternativo (SOMUDAL).

Garita, N. y Poltronieri, J. (Eds.) 1997. Evolución de la opinión pública en Costa Rica. Cuadernos ocasionales. San José, Lara y Segura.

Gutiérrez, B. 1999. Consulta personal con Beverly Gutiérrez, asistente de la presidencia del PUSC.

La Nación. 1997. "Caen donaciones a partidos". 16 de octubre de 1997, página 4A, San José,

La República. 1996. "Finanzas de los partidos ante encrucijada". San José, 21 mayo de 1996.

Lizano, C.R. 1999. Consulta personal con Carlos Roberto Lizano, Secretario del Tribunal de Elecciones Internas del PLN.

Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas. 1999. Informe de encuesta Elecciones 1998. San José, Universidad de Costa Rica.

Masís, D. 1999. "Poder político y sociedad", en Quesada Camacho. Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Matute, R. 1997. "Monotonía atrapa a la propaganda", en La Nación, 14 de diciembre de 1997, página 14 A, San José.

Michels, R. 1959. Political Parties. New York, Dover Publications, Inc.

Muñoz, H.A. 1999. Investigación temática 1: Rendición de cuentas y representación responsable. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Panbianco, A. 1988. Political parties: Organization and Power. Cambridge, Cambridge University Press.

Partido Fuerza Democrática. 1992. Estatuto del Partido Fuerza Democrática, en www.tse.go.cr

PNUD, Proyecto CAM 96.001. 1998. Barómetro de Jóvenes para Costa Rica. San José, Proyecto CAM 96.001 - PNUD.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Ramírez, A. 2001. "Dura crítica a partidos", en La Nación, 13 de marzo de 2001, página 4-5A, San José.

Ramírez, S. 1999. Consulta personal a Sergio Ramírez, miembro del Tribunal de Elecciones Internas del PLN.

Rodríguez, F. et al, 1998. El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana. San José, Editorial Fundación Universidad Nacional.

Sartori, G. 1976. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge, Cambridge University Press.

Tribunal Supremo de Elecciones. 1997a. Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos. Decreto 6-97. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.

Tribunal Supremo de Elecciones. 1997b. Resolución 907-97, sobre irregularidades en las elecciones internas del Partido Liberación Nacional, en www.tse.go.cr/improele.html

Tribunal Supremo de Elecciones. 1999. Resolución 1215. Diligencias de pago de contribución del Estado al Partido Unidad Social Cristiana, en www.tse.go.cr/improele.html

Tribunal Supremo de Elecciones. 2000. Resolución 393-E-2000, en www.tse.go.cr/improele.html

UNIMER R.I. 1999. Encuesta nacional para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.

UNIMER R.I. 2000. Encuesta para La Nación. San José, La Nación - UNIMER R.I

UNIMER R.I. - La Nación. 2001. Resultados de la I Encuesta Nacional UNIMER - La Nación. 2001, en www.nacion.com/ln_ee/encuestas/unimer/01-2001/Parte1.htm

www.nacion.com/ln_ee/encuestas/unimer/01-2001/Parte4.htm

www.nacion.com/ln_ee/encuestas/unimer/01-2001/Parte5.htm

Vargas, C. 1999. Entrevista con el encargado del Departamento de Estudios Especiales, Contraloría General de la República.

Weisleder, S. 1999. Ponencia especializada: El financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Zúñiga, I. 1996. La participación de las mujeres en el Partido Unidad Social Cristiana (1983-1995). Maestría de Sociología. San José, Universidad de Costa Rica.

Capítulo 10

Arguedas, L. 2000. Investigación sobre doce organizaciones de la sociedad civil. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa. 1994. Ley 7428, de la Contraloría General de la República. San José.

Benavides, F. 2000. Denuncias por persecución sindical y prácticas laborales desleales. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Bendel, P. 2000. "Sociedad civil en Centroamérica", en Revista Mensual de Política y cultura. Memoria No. 128, octubre de 1999 (www.memoria.com.mx/128/Bendel.htm.)

Blanco, M. y Trejos, M. E. 1997. El sindicalismo en el sector privado costarricense. San José, s.e.

Borge, C. 1999. Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Buci-Glucksmann, C. 1979. Gramsci y el Estado. México D.F., Siglo XXI Editores.

Castro, M. 2001. Estudio sobre el derecho del trabajo de Costa Rica: comentarios a documentos elaborados por el Dr. Oscar Bejarano. San José, s.e.

Chacón, R. 1999. Análisis jurídico 32: Por forjar históricamente una ideología de intolerancia e irrespeto el Estado no desarrolla realmente mecanismos idóneos para proteger equitativa y eficazmente los derechos de los pueblos indígenas. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Chinchilla, A. y Jiménez, E. 2000. Sistematización archivo de organizaciones sociales. San José, Departamento de Organizaciones Sociales-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1994. Cooperativismo de Costa Rica en cifras. San José, Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América.

Dahl, R. 1982. Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven, Yale University Press.

DINADECO. 1999. Registro de Asociaciones de Desarrollo Comunal. San José, DINADECO.

Espinoza, D. 2000. Entrevista con Dania Espinoza, Directora del Registro de Asociaciones del Registro Nacional, San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Fernández, O. 1997. "Los avatares de la noción de sociedad civil", en Boletín Electoral Latinoamericano (enero-junio 1997).
- González, P. 1999. Prácticas de participación política y de ejercicio del poder de dirigentes sindicales: un acercamiento cualitativo. Heredia, Escuela de Sociología, Universidad Nacional.
- Guevara, M. y Chacón, R. 1992. Territorios indios en Costa Rica. Orígenes, situación actual y perspectivas. San José, Imprenta García Hermanos.
- Guevara, M. y Chuprine, A. 1989. Informe final fase I: Análisis regional, Plan de Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá. San José, Universidad de Costa Rica-Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Hall, J. 1995. Civil Society: Theory, History and Comparison. New York, Polity Press.
- Hernández, M. 2000. Recopilación de información sobre las organizaciones de Los Guido. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas-Universidad de Costa Rica. 1999. Informe sobre la Encuesta "Elecciones 1998". San José, Universidad de Costa Rica.
- Martorell, R. 2000. Juicio grupal ponderado con dirigentes de organizaciones de la sociedad civil. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (MTSS) 2000. Registro de Organizaciones Sociales. San José, Departamento de Organizaciones Sociales-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Mora, J. C. 1989. La organización comunal y DINADECO. San José, ICES.
- Muñoz, H. A. 1999. Investigación temática: Rendición de cuentas y representación responsable. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Nowalski, J. 1997. El Sindicalismo frente al cambio: entre la pasividad y el protagonismo. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- O'Donnell, G. 2001. Comunicación personal. Barcelona.
- Piza, R. 1995. La justicia Constitucional en Costa Rica. "Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales Iberoamericanos, Portugal y España". Lisboa.
- PNUD, 1998. Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. Barómetro Centroamericano (Encuesta de opinión pública, 1997), San José.
- ProDUS-UCR. 2001. Estudio de densidad de las organizaciones sociales en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto CAM 96.001-PNUD. 1998. Barómetro de Jóvenes para Costa Rica. San José, Proyecto CAM 96.001-PNUD.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. V Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto NAMASOL-Talamanca. 1998. Estudio general de las Comunidades Indígenas de Talamanca. San José. Fundación Iriria Tsochok.
- Putnam, R. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press.
- Registro Nacional. 2000. Base de datos de las asociaciones del Registro Público. San Jose, Registro Nacional.
- Rodríguez, F. et al. 1998. El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana. San José, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Sala Constitucional. 1992. Sentencia 990-92. San José.
- Sala Constitucional. 1993. Sentencia 5000-93. San José.
- Sala Constitucional. 1994a. Sentencia 2248-94. San José.
- Sala Constitucional. 1994b. Sentencia 3421-94. San José.
- Sala Constitucional. 1995a. Sentencia 1123-95. San José.
- Sala Constitucional. 1995b. Sentencia 1124-95. San José.
- Sala Constitucional. 1995c. Sentencia 5483-95. San José.
- Seligman, A. 1995. The Idea of Civil Society. Princeton, Princeton University Press.
- Tenorio, L. 1988. Reservas indígenas de Costa Rica. San José, Imprenta Nacional.

- Tocqueville, A. 1945. *Democracy in America*. New York, Alfred Knopf.
- Tsochok, F. I. 1996. *Tenencia de la tierra en las reservas indígenas de Costa Rica*. San José, Fundación Iiriria Tsochok.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo geográficas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Walzer, M. 1995. "The Civil Society Argument", en Beiner. *Theorizing Citizenship*. Albany, State University of New York.
- Capítulo 11**
- Alfaro, L. y De León, E. 1999. *Triángulo de Solidaridad: informe final de evaluación*. Alajuela, Costa Rica, INCAE.
- Almond, G. and Verba, S. 1965. *The Civic Culture*. Boston, Little, Brown and Company.
- ARESEP. 1997. Informe a la Asamblea Legislativa. Labores y actividades realizadas a partir de la vigencia de la Ley 7593 del 6 de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996. San José, ARESEP.
- ARESEP. 2000. Labores y actividades realizadas durante el año 1999. Informe a la Asamblea Legislativa. San José, ARESEP.
- Asamblea Legislativa. 1977. Ley 6043, de la Zona Marítimo Terrestre. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1996. Ley 7593, Reguladora de los Servicios Públicos. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1998a. Ley 7794, del Código Municipal. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1998b. Ley 7852, de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Avineri, S. and De-Shalit, A. 1995. *Communitarianism and Individualism*. New York, Oxford University Press.
- Barahona, M. et al. 1999. *El proceso de concertación nacional: balance y perspectivas*. San José, CONARE-PNUD.
- Beetham, D. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres, Sage.
- Brenes W. y Martorell, R. 2000. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en el ámbito local*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Constitución. 1994. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Calzada, A. V. 1999. *Análisis jurídico: Acceso de la ciudadanía al recurso de amparo*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carey, J. 1998. *Term Limits and Representation*. New York, Cambridge University Press.
- Castillo, F. 1999. *Análisis jurídico: La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Clarke, P. B. 1996. *Deep Citizenship*. London, Pluto Press.
- Dagger, R. 1997. *Civic Virtues*. New York, Oxford University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Fernández, H. 2001. *Los instrumentos de participación popular vigentes en el ordenamiento jurídico costarricense*. San José, Asamblea Legislativa.
- Garita, N. y Poltronieri, J. (Eds.) 1997. *Evolución de la opinión pública en Costa Rica. Cuadernos ocasionales*. San José, Lara y Segura.
- Gobierno de Costa Rica. 1993. Decreto Ejecutivo 22511-MIDE-PLAN-93. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Gobierno de Costa Rica. 1994. Decreto Ejecutivo 23721-MIDE-PLAN-94. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Gobierno de Costa Rica. 1997. Decreto Ejecutivo 26025-MIDE-PLAN-97. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2001. *IX Censo Nacional de Población y de Vivienda*. Costa Rica. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kliksberg, B. 2000. "Seis tesis no convencionales sobre participación", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2.

- López, S. 1997. Ciudadanos reales e imaginarios. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2000. Base de datos de organizaciones sociales San José, Departamento de Organizaciones Sociales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Molina-Vega, J. y Pérez-Baralt, C. 2000. "Participación política", en Diccionario Electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Muñoz, H. A. 1999. Investigación temática 1: Rendición de cuentas y representación responsable. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Nohlen, D. 1984. Elecciones y sistemas electorales. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Núñez, J. M. 1999. Análisis jurídico 12: La ciudadanía cuenta con instancias jurídicamente establecidas para expresar su opinión sobre los temas de mayor relevancia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Parry, G. and Moyser, G. 1994. "More Participation, More Democracy?", en Beetham. Defining and Measuring Democracy. London, Sage.
- Pettit, P. 1997. Republicanism: A Theory of Freedom and Government. New York, Oxford University Press.
- Pocock, J. 1997. "The Ideal of Citizenship Since Classical Times", en Beiner. Theorizing Citizenship. Albany, State University of New York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1997. Latino-barómetro Centroamericano. San José, Proyecto CAM 96-001.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998a. Democracia y rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación-UCCAEP.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998b. IV Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1997). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. V Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000a. Entrevistas a funcionarios de 10 Contralorías de Servicio. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000b. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rivera, E. 1999. "Cabildeo, negocio en crecimiento", en La República, martes 14 de setiembre de 1999, p. 4A-5A. San José.
- Rivera, R. 1999a. Cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica. El caso de Costa Rica. San José, FLACSO-EI Salvador /FUNDAUNGO /FLACSO-Costa Rica.
- Rivera, R. 1999b. Investigación temática: Democracia local en Costa Rica: ¿realidad o proyecto? San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez, R. 1999. Ponencia especializada: El Poder Legislativo funciona con reglas democráticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Secretaría del Triángulo de Solidaridad. 2000. Participación ciudadana por distrito y género en asambleas de vecinos. San José, Primera Vicepresidencia de la República.
- Stiglitz, J. 1999. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. Conferencia sobre Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo, Corea del Sur.
- UNIMER R.I. 1999a. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Villarreal, E. 2000. Cronología del "Combo ICE". San José, Proyecto Estado de la Nación.

Capítulo 12

- Agüero, M. y Mastroeni, L. 1999. "ICE presiona con publicidad", en Al Día. San José, 8 de junio de 1999.
- Asamblea Legislativa. 1902. Ley 32, de Imprenta. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1952. Ley 1532, Código Electoral. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1970. Ley 4573, de Código Penal. San José, Diario Oficial La Gaceta.

- Asamblea Legislativa. 1989. Ley 7183, de Jurisdicción Constitucional. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. 1996. Ley 7594, Código Procesal Penal. San José, Diario Oficial La Gaceta.
- Bolaños, G. 1995. Ponencia presentada en el seminario "Medios de comunicación y poder político en Centroamérica", San José.
- Bolaños, G. 1998. "Medios de comunicación y reencantamiento político", en Jiménez, Oyamburu y González. La percepción de lo político en Costa Rica. San José, Editorial Fundación UNA.
- Borge, C. 1999. Etnografía de la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Borge y Asociados. 1999. Segunda encuesta nacional de medios de comunicación, agosto 1999. San José, Borge y Asociados.
- Cámara Nacional de Radio. 1998. Investigación de mercado sobre hábitos de exposición a la radio. San José, Cámara Nacional de Radio.
- Carazo, C. 1997. "¿Quién define la agenda sobre la reforma del Estado?" en Aportes para el análisis del desarrollo sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carazo, C. 1998. "Medios de comunicación y reencantamiento político", en Jiménez, Oyamburu y González. La percepción de lo político en Costa Rica. San José, Editorial Fundación UNA.
- Colegio de Periodistas de Costa Rica. 2000. Denuncias ante el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas 1997-1999. San José, Colegio de Periodistas de Costa Rica.
- Dahl, R. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven, Yale University Press.
- Eka Consultores Internacional. 1999. "Factura publicitaria de los medios de comunicación", en Revista EKA Portafolio de inversiones. San José, Eka Consultores Internacional.
- Fundación Konrad Adenauer. 1996. Radiografía de medios de comunicación en Costa Rica: opiniones y percepciones de periodistas. Primera edición. San José.
- Gómez, M. y Castro, E. 1998. "Temor por libertad de prensa", en Al Día. San José, 28 de enero de 1998.
- Guier, F. 1999. Análisis jurídico sobre el indicador "La normativa legal no establece restricciones al libre ejercicio del periodismo". San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Jiménez, I. 1999. Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Lupia, A. and McCubbins, M. 1998. The Democratic Dilemma: Can Citizens Lean What They Need To Know? New York, Cambridge University Press.
- Noelle-Neumann, E. 1995. "Public Opinion and Rationality", en Glasser and Salmon. Public Opinion and the Communication of Consent. New York, The Guilford Press.
- Ovares, I. y León, P. 1979. La estructura de poder en los medios de información colectiva en Costa Rica. San José, Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica.
- Peters, J. 1995. "Historical Tensions in the Concept of Public Opinion", en Glasser and Salmon. Public Opinion and the Communication of Consent. New York, The Guilford Press.
- Poltronieri, J. y Garita, N. 1997. "Algunos datos sobre la opinión pública en Costa Rica", en Aportes para el análisis del desarrollo sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Centroamericano de Periodismo. 1994. Informe de encuestas de desarrollo profesional: principales resultados. San José, Programa Centroamericano de Periodismo.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999). San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ross, M. 2000. Ejercicio de observación experimental en los medios de comunicación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sánchez, E. et al. 2000a. Consulta telefónica a los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Fuerza Democrática y Movimiento Libertario. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sánchez, E. et al. 2000b. Diez años de campañas de información del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre reglas y procedimientos del voto y motivación a la participación electoral: registros en el archivo del TSE. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Sandoval, C. 1994. "Costa Rica: muchos canales, poca televisión" en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Enero, 1994. San José.
- Sartori, G. 1997. "Understanding Pluralism", en Journal of Democracy 8 (october, 1997).
- Seligman, A. 1995. The Idea of Civil Society. Princeton, Princeton University Press.
- Servicios Publicitarios Computadorizados. 1999. Informe anual publicitario. San José, Servicios Publicitarios Computadorizados.
- Smulovitz, C. and Peruzzotti, E. 2000. Societal Accountability: The Other Side of Control. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 1998a. Estado de la libertad de prensa e información en Costa Rica. s.l., Sociedad Interamericana de Prensa.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 1998b. Estado de la libertad de prensa e información en Costa Rica: octubre 1997 a marzo 1998. s.l., Sociedad Interamericana de Prensa.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 1998c. Informe de la comisión de libertad de prensa e información. San Juan, Puerto Rico, Sociedad Interamericana de Prensa.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 1998d. Resoluciones. San Juan, Puerto Rico, Sociedad Interamericana de Prensa.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 1999. Estado de la libertad de prensa e información en Costa Rica. s.l., Sociedad Interamericana de Prensa.
- Sunstein, C. 1995. Democracy and the Problem of Free Speech. New York, The Free Press.
- Tuesta, F. 2000. "Opinión Pública", en Diccionario Electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- UNIMER R.I. 1999a. Estudio cualitativo sesiones de grupo geográficas. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Urban and Associates Inc. 1997. Alcance de los medios de comunicación en Costa Rica. San José, La Nación S.A.
- Vargas, R. 1999. El ejercicio del periodismo en Costa Rica como manifestación de la libertad de expresión. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Zovato, D. 2001. "Mecanismos de participación ciudadana en América Latina" Ponencia presentada a la conferencia "Mecanismos de participación ciudadana en América Latina". San José, Asamblea Legislativa.

Capítulo 13

Alcántara, M. y Guzmán, J. "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en Revista Parlamentaria, Vol. 6 (1).

Almond, G. y Verba, S. 1963. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, Princeton University Press.

Anderson, B. 1992. Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London, Verso.

Barahona, L. 1975. El Gran Incógnito. San José, Editorial Costa Rica.

Benhabib, S. 1996. Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political. Princeton, Princeton University Press.

Castro y Tosi, N. 1964. "La Población de Cartago en los siglos XVII y XVIII, en Revista de Archivos Nacionales. San José, Año XXVIII, Segundo semestre, No. 7-12.

Cerdas, R. 1999. Investigación temática: Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Cerdas, R. 1996 El precio de una herencia. San José, IIDH-Comisión de la Unión Europea.

Cersósimo, G. 1978. Los Estereotipos del costarricense. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE)-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. Concertación nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas. San José, Lara y Asociados.

CID-Gallup y La República. 1998. Encuesta de opinión pública. San José, Periódico La República, octubre de 1998.

CID-Gallup y La República. 1999. Encuesta de opinión pública. San José, Periódico La República, julio de 1999.

- Cordero, J.A. 1980. El ser de la nacionalidad costarricense. San José, EUNED.
- Dachner, Y. 2000. De la nación centroamericana a la patria chica. Ideas sobre la nación costarricense en el siglo XIX. San José, Tesis para optar por el grado de Maestría por el Programa Centroamericano de Estudios de Posgrado en Historia de la Universidad de Costa Rica.
- Diamond, L. (Ed). 1993. Political Culture and Democracy in Developing Countries. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dirección General de Migración y Extranjería-Ministerio de Gobernación y Policía. 1993. Informe Anual. San José, Imprenta Nacional.
- Dirección General de Migración y Extranjería Ministerio de Gobernación y Policía. 1994. Informe Anual. San José, Imprenta Nacional.
- Dirección General de Migración y Extranjería-Ministerio de Gobernación y Policía. 1995. Informe Anual. San José, Imprenta Nacional.
- Dirección General de Migración y Extranjería-Ministerio de Gobernación y Policía. 1996. Informe Anual. San José, Imprenta Nacional.
- Dirección General de Migración y Extranjería-Ministerio de Gobernación y Policía. 1997. Informe Anual. San José, Imprenta Nacional.
- Duncan, Q. y Meléndez, C. El negro en Costa Rica. San José, Editorial Costa Rica.
- Garita, N. y Poltronieri, J. "Algunos datos sobre la opinión pública en Costa Rica, 1988-1997", en Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible N° 4. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Gellner, E. 1983. Nations and Nationalism. Oxford, Blackwell.
- Gómez, M. 1995. Sondeo sobre inmigración ilegal. San José, enero de 1995.
- Gómez, M. 1996a. Sondeo sobre actitudes ante la competencia, el riesgo y los cambios, San José, julio-agosto de 1996.
- Gómez, M. 1996b. "Resultados generales de la encuesta sobre satisfacción con la vida y valores básicos", en Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible N° 4. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- González, A. 1994. Costa Rica, el discurso de la patria. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- González, J. 1995. La patria del tico. San José, Logos Editorial-Editorial Antares.
- Halliday, F. 1997. "Nationalism", en Baylis y Smith (Eds.). The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford, Oxford University Press.
- Held, D. 1995. Democracy and the Global Order. Stanford, Stanford University Press.
- Hernández, O. et al. 1993. Discriminación y racismo en la historia costarricense. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Hinsley, F.H. 1973. Nationalism and the International System. Londres, Hodder and Stoughton.
- Hobsbawm, E. 1990. Nations and Nationalism since 1780. Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, R. 1988. "The Renaissance of Political Culture", en American Political Science Review. 82 (3).
- Instituto de Estudios sobre Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). 1999a. Séptima encuesta sobre percepción de la población costarricense sobre crisis y gestión legislativa. Heredia, IDESPPO.
- Instituto de Estudios sobre Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). 1999b. Octava encuesta sobre percepción de la población costarricense sobre crisis y gestión legislativa. Heredia, IDESPPO.
- Jackman, R. y Miller, R. 1996. A Renaissance of Political Culture, en American Journal of Political Science, 40 (3).
- Jiménez, A. y Oyamburu, J. (Comp). 1998. Costa Rica Imaginaria. San José, Editorial Fundación UNA-Cooperación Española.
- Kymlicka, W. 1995. Multicultural Citizenship. Oxford, Oxford University Press.
- Láscaris, C. 1975. El Costarricense, San José, EDUCA.
- León, P. 1998. Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes. Estudio de casos municipales. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Lobo, T. y Meléndez, M. 1997. *Negros y blancos: todo mezclado*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Mayall, J. 1990. *Nationalism and the International System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miller, D. 1997. *On Nationality*. Oxford, Oxford University Press.
- Molina, I. y Palmer, S. 1994. *El Paso del Cometa. Estado, política social y culturas populares en Costa Rica (1800-1950)*. San José, Editorial Porvenir-Plumsock Mesoamerican Studies.
- Monge, L. 1999. *Comunicación personal con Liseth Monge, asesora nacional de Estudios Sociales, Ministerio de Educación Pública*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Muñoz, H.A. 1999. *Investigación Temática: Rendición de cuentas y representación responsable*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Muller, E. y Seligson, M. 1994. *Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relations*. *American Political Science Review*, 88 (3).
- Murillo, C. 1995. *Identidades de hierro y humo*. San José, Editorial Porvenir.
- Palmer, S. 1993. *Getting to Know the Unknown Soldier: Official Nationalism in Liberal Costa Rica, 1880-1900*, en *Journal of Latin American Studies*, February, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peralta, H. "La nacionalidad costarricense", en Bonilla. *Historia y antología de la literatura costarricense*. Tomo II. San José, Imprenta Trejos Hermanos.
- Power, T. y Clark, M. 1999. *Does Trust Matter? Interpersonal Trust and Democratic Values in Three Latin American Nations*. Tulane, Paper prepared for the Conference on Democracy and Development, Middlebury College, May 8-9, 1999 (draft version)
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *V Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. *VI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999)*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Putnam, L. 2000. "Ideología racial, práctica social y Estado liberal en Costa Rica", en *Revista de Historia*. 39 (enero-junio 1999).
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press.
- Quesada, J.R. 1998. "La Evolución a la tica", en Quesada (Ed). *Costa Rica Contemporánea. Raíces del Estado de la Nación*. San José, Proyecto Estado de la Nación-Editorial Universidad de Costa Rica.
- Rivera, R. 1999. *Investigación temática: Democracia local en Costa Rica: realidad o proyecto*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez, F. et al. 1998. *El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana*. San José, Editorial Fundación UNA- Procesos.
- Seligson, M. *Costa Rican Exceptionalism: Why the "Ticos" are Different*. Tulane, paper prepared for delivery at the Tulane Conference, January 29-30, 1999.
- Shumway, N. 1993 *The Invention of Argentina*. Berkeley, University of California Press.
- Smith A. 1984. *National Identity*. Reno, University of Nevada Press.
- Stone, S. 1975. *La Dinastía de los Conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José, EDUCA.
- Thiel, B. A. 1902. "Monografía de la población de la República de Costa Rica durante el siglo XIX", en *Revista de Costa Rica en el Siglo XIX*. San José.
- UNIMER R.I. 1999a. *Informe final con los resultados de la encuesta nacional realizada para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999b. *Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo temáticas*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNIMER R.I. 1999c. *Informe final de las sesiones de grupo: estudio cualitativo sesiones de grupo geográficas*. San José, Proyecto Estado de la Nación.