

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	225
Valoración general	227
Valoración del Decimoquinto Informe	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Sistema electoral y de partidos políticos	230
Avance importante con las reformas electorales	230
Elecciones 2010: mandato claro en el Ejecutivo, gobierno dividido y más fragmentación en el Congreso	233
Alta subrepresentación geográfica en el Congreso	242
Finanzas deficitarias en algunos partidos	246
Gestión política responsable	248
Mejoran las relaciones Ejecutivo-Legislativo	248
Legislatura 2009-2010: la más productiva de los últimos años	249
Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas	251
Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política	252
Convivencia ciudadana	253
Aumentan las acciones colectivas	253
Nuevos hallazgos a diez años de seguimiento sobre la protesta social	255
El apoyo al sistema político no se recupera	257
Administración de justicia	258
La mayor inversión presupuestaria de toda la década en el Poder Judicial	259
Los indicadores de desempeño dan muestras de rendimiento decreciente	260
Usuarios confían en el Poder Judicial, pero critican lentitud y falta de equidad	263
Bajo cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	264
Principal reto para resguardar los derechos laborales: focalizar la inspección	265
Política exterior	266
Avance modesto de la agenda en las Naciones Unidas	267
No hay una visión clara y articulada del país hacia Centroamérica	268
Impulso de una agenda de política exterior ambiental	268
Nuevos socios comerciales en regiones estratégicas	269

HALLAZGOS RELEVANTES

» El principal acontecimiento político fue la campaña electoral que finalizó con los comicios generales de febrero de 2010. Laura Chinchilla (PLN) resultó ganadora y con ello se convirtió en la primera mujer que ocupa la Presidencia de la República.

» El PLN salió fortalecido con los resultados de la elección presidencial, luego de ganar en más del 96% de los distritos del país. En el ámbito legislativo, el PAC tuvo un notable retroceso en relación con los comicios de 2006, pues disminuyó sensiblemente su bancada legislativa, mientras que el PASE y el ML aumentaron su presencia en el Congreso.

» El abstencionismo se redujo en cuatro puntos porcentuales con respecto al 2006; pasó de 34,8% a 30,8%.

» En el quehacer legislativo, la última legislatura (2009-2010) fue la más productiva de los últimos ocho años. Se aprobaron, entre otras, la Ley de Migración, la Ley contra el Crimen Organizado y la reforma al Código Electoral. Además entró en vigencia la reforma a la Ley de Tránsito, aprobada a finales del 2008, y con ello se generó un amplio debate en la opinión pública acerca de las inconsistencias contenidas en la ley, que dificultaron su aplicación, así como sobre la severidad de las multas y el sistema de puntaje en las licencias.

» Las designaciones de autoridades públicas, a cargo de la Asamblea Legislativa, se han tornado cada vez más conflictivas y demoradas. El nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional se realizó con un retraso de aproximadamente un año y nueve meses, y la elección del jerarca de la Defensoría de los Habitantes también generó cuestionamientos, en especial por el proceso de selección efectuado.

» Finalizó el denominado “juicio Cajar-Fischel,” en el que los tribunales de justicia condenaron a un ex presidente de la República y a un ex presidente de la CCSS, a cinco años de prisión por delitos de peculado.

» Las instituciones de control abrieron varias investigaciones contra altos funcionarios públicos, por denuncias de tráfico de influencias, alteración de informes presupuestarios y uso indebido de una aeronave del Gobierno.

» También hubo denuncias por presuntos actos de corrupción en las contrataciones efectuadas por la Comisión Nacional de Emergencias tras el terremoto de Cinchona.

» El presupuesto del Poder Judicial fue el más alto de la última década. La Constitución Política (artículo 177) establece que debe ser, al menos, el 6% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central, y en 2009 llegó a 8%.

» En materia de política exterior, se diversificaron los socios comerciales del país. Durante el 2009 e inicios del 2010 se terminaron de negociar los tratados de libre comercio con China y Singapur, así como el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea.

» Honduras vivió una fuerte crisis política cuando el presidente Manuel Zelaya fue destituido de su cargo por las fuerzas militares y trasladado a Costa Rica. Ante esa situación, el presidente Arias encabezó un proceso de mediación y propuso el denominado “Acuerdo de San José”, con el objetivo de restaurar el orden constitucional en aquel país. El plan no fue aceptado por las partes.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2005-2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	9,2	9,0	9,3	8,4	8,4
Tasa de cooperativización ^{b/}	28,5	33,7	33,6	30,4	29,8
Tasa de asociación solidarista ^{c/}	16,3	17,2	17,4	18,7	17,3
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{d/}	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	42	43	43	43
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	7	16	21	25
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	15	21	12	15	14
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	60	94	65	119	185
Proporción de iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa	19,2	21,0	16,9	36,2	51,8
Leyes aprobadas por iniciativa^{e/}					
Legislativo	56	57	32	48	65
Ejecutivo	12	18	17	39	24
Tutela de derechos humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.768	1.916	2.074	2.103	2.503
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	76	89	100	70	53
Casos en la Defensoría de los Habitantes^{f/}					
Denuncias	24.901	19.934	14.397	17.539	19.878
Solicitudes de intervención a un área específica ^{g/}	2.308	1.999	2.113	2.531	2.391
Gobiernos locales					
Ingreso total real (millones de colones de julio de 2006)	138.239	148.513	172.448	211.531	223.328
Ingresos tributarios reales	52.329	61.544	66.803	73.518	78.925
Carga tributaria ^{h/}	3,0	3,3	3,3	3,5	3,8
Presión tributaria ^{i/}	37,9	41,4	38,7	34,8	35,3
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	83	81	88	95	106
Número de jueces por cada 100.000 habitantes	15	16	16	18	18
Relación de casos tramitados por juez	625	600	607	562	609
Casos entrados netos por juez	737	724	767	733	792
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes	11.232	11.269	11.924	12.837	14.415
Proporción de casos terminados que utilizan medidas alternas con respecto al total de casos terminados	6,4	6,8	6,1	5,0	4,5
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica con respecto al total de casos terminados	20,5	20,3	16,7	13,8	13,6
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	1,0	1,0	1,2	0,6	

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

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA.

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

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

e/ La legislatura en el año i comprende el periodo de mayo del año i a abril del año i+1.

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

g/ Incluye las solicitudes de intervención que se recibieron en el Departamento de Admisibilidad y que pasaron a un área específica para un seguimiento más amplio y vía expediente.

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

i/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales de esas mismas entidades, ambos a precios de 1995.

VALORACIÓN GENERAL

El 2009 fue, en general, un año positivo para el sistema político costarricense, que incluso podría considerarse atípico tratándose de un año electoral que, además, tuvo lugar en un contexto de crisis económica. En el Congreso se mantuvo el clima de distensión política que empezó a observarse en el 2008, lo que facilitó la construcción de acuerdos entre el oficialismo y la oposición, al grado de que en la legislatura 2009-2010 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos ocho años.

La campaña electoral se realizó sin sobresaltos, cumpliendo con la aspiración de elecciones limpias, libres y transparentes. En el proceso también se aplicaron nuevas reglas electorales, que fueron aceptadas sin mayores resistencias por los partidos políticos y la ciudadanía. Los resultados dieron un mandato claro en el Ejecutivo, aunque sin correlato en el Legislativo. Se eligió la primera Presidenta en la historia del país y, con ello, quedó manifiesto el avance del sistema político en materia de equidad de género. No menos importante fue la reducción que mostró el abstencionismo con respecto al 2006, pese a que se mantuvo todavía muy por encima de los niveles que prevalecieron en la segunda mitad del siglo XX.

En el sistema de administración de la justicia hubo logros específicos. En el marco del proceso de modernización del Poder Judicial, continuó el aumento del presupuesto y de los recursos humanos y físicos. Se avanzó en la implementación de procedimientos y mecanismos novedosos, como los tribunales de flagrancia, la oralidad y la resolución alternativa de conflictos, que dan mayor agilidad y eficacia al sistema, y a inicios del 2010 se acreditaron los primeros despachos judiciales en gestión de calidad.

En el plano internacional, se siguió por el camino de vincular al país, diplomática y comercialmente, con regiones estratégicas. Costa Rica desempeñó un rol activo en el Consejo de Seguridad de la ONU, promoviendo iniciativas de alcance global, a la vez que fortaleció su agenda de política exterior ambiental.

Estos y otros avances más puntuales adquieren especial significado a la luz del difícil contexto político y económico en que se dieron:

■ El año en estudio fue precedido por una época de fuerte polarización política y de un considerable desgaste legislativo (controversia en torno al denominado "Combo del ICE", oposición al monopolio de la revisión vehicular a cargo de la empresa Riteve, conflictividad política en las elecciones de 2006), que aumentaron con el debate nacional sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

■ El 2009 fue un año electoral y de cierre de una administración de gobierno, un periodo en el que tradicionalmente las fuerzas políticas se concentran más en la campaña que en la gestión de los asuntos de interés nacional.

■ Por segundo año consecutivo el país sufrió el impacto de la crisis económica internacional. Esto requirió tomar medidas paliativas que afectaron las prioridades de gasto y las expectativas de desarrollo, aunque -afortunadamente- sin opacar en lo sustancial el balance general del año.

El manejo político de la crisis internacional marcó el proceso electoral. El Gobierno enfrentó esa coyuntura sosteniendo un elevado nivel de gasto público, que contribuyó a aumentar los ingresos reales de las personas y los hogares (véanse los capítulos 2 y 3). Gracias a ello la población percibió en menor grado el efecto de la crisis. Vale aclarar que no hay datos que permitan determinar si ese gasto se empleó de manera "clientelar". La única información que podría aportar evidencia en ese sentido -reseñada en el capítulo 2- indica que las filtraciones en las políticas sociales selectivas no mostraron cambios y, en algunos casos, más bien disminuyeron.

En ese contexto, las principales fuerzas políticas de oposición (PAC, ML y PUSC) dejaron pasar una oportunidad que pudo ser mejor aprovechada electoralmente. No hubo propuestas alternativas claras para hacer frente a la crisis, ni tampoco contra el argumento del continuismo. En la campaña, el principal ataque al Gobierno giró en torno a la inseguridad ciudadana, tema que no representaba realmente una debilidad para la candidata liberacionista. Por lo tanto, en una contienda en la que los problemas de pobreza, desigualdad y crisis fueron secundarios, fue más fácil para el oficialismo desarrollar un mensaje a favor de la continuidad, sin objeciones ideológicas.

El desenlace electoral plantea un escenario complicado. El holgado triunfo en la elección presidencial dio un mandato claro y fuerte para el Ejecutivo, pero en el ámbito legislativo el resultado es un Congreso dividido, sin mayorías parlamentarias, producto del uso estratégico del sufragio que hicieron los electores, quienes en una alta proporción "quebraron" su voto. Además, una buena parte del electorado se decidió hacia el final de la campaña, con lo cual se fortalece la tesis de la desalineación partidaria ya identificada en anteriores ediciones de este Informe. La nueva Asamblea Legislativa presenta, asimismo, una mayor fragmentación, que si bien favorece la pluralidad política, agrega elementos de ingobernabilidad que podrían dificultar la gestión de asuntos prioritarios para el país. Finalmente,

la nueva normativa sobre el financiamiento de los partidos mantiene deficiencias que afectan la equidad del proceso electoral y permitirían la captación encubierta de donaciones no permitidas.

El sistema político también exhibe problemas. Algunos son de carácter estructural: como lo evidencia este Informe, la producción legislativa sigue desconectada de las necesidades de desarrollo identificadas por la opinión pública y muestra serias deficiencias de calidad. Además, el sistema de elección de diputados genera sesgos de representatividad geográfica. Otros problemas son más coyunturales o de liderazgo político, y entorpecen el logro de consensos para gestionar asuntos de interés nacional. Un ejemplo de ello fue la dificultad para aprobar la agenda complementaria del TLC con Estados Unidos.

Por último, han surgido nuevos dilemas que llaman a (re)pensar ciertos temas y adoptar decisiones correctivas. Uno de ellos tiene que ver con el deterioro que se observa en los indicadores de desempeño del sistema de administración de justicia (duración de los casos y congestión de los despachos judiciales). En el 2009 el Poder Judicial ejecutó el presupuesto más alto de toda la década, pero también experimentó el mayor crecimiento de casos pendientes de resolución. Esto hace pensar que, pese a los avances antes reseñados y la inversión realizada en los últimos años, el sistema está presentando rendimientos decrecientes.

También hay dificultades para alcanzar la aspiración de una justicia cumplida. Por un lado, los niveles de cumplimiento de las resoluciones de la Sala Constitucional son bajos, aunque con diferencias según la institución recurrida y los plazos fijados para el acatamiento de las sentencias. Por otro lado, en materia de derechos laborales el país cuenta con un marco legal actualizado y consistente con la normativa internacional, pero la tutela efectiva de esos derechos resulta insuficiente a causa de procedimientos de inspección mal empleados o diseñados.

El mayor problema es que estos y otros dilemas deberán ser resueltos en un escenario político que, en perspectiva, parece más complejo, pues la nueva Administración tiene un margen de acción más estrecho. La fragmentación partidaria en el Congreso y una bancada oficial más pequeña obligan al Gobierno a redoblar sus esfuerzos de negociación, pues no cuenta con votos suficientes para imponer sus iniciativas. Además, la difícil situación fiscal (comentada en el capítulo 3) impide mantener la expansión del gasto público del período anterior y, por tanto, será necesario encontrar nuevas fuentes de ingreso, o bien recortar gastos.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso no fue suficiente para avanzar en materias distintas a las del Tratado.

Una serie de hechos protagonizados por el Gobierno puso en entredicho el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y transparencia en el manejo del Estado. Sin embargo, la denuncia por parte de los medios de comunicación y la intervención de las entidades de control horizontal sirvieron para restablecer esos principios, detener las prácticas ilegales y empezar a sentar responsabilidades. Resulta positivo que las instituciones hayan cumplido su papel, pero el daño a la credibilidad de los funcionarios públicos, y de la clase política en general, ha venido a sumarse al provocado por otros casos sucedidos en períodos anteriores.

En línea con lo anterior, se subraya la notable capacidad organizativa de la sociedad civil para la defensa de sus intereses. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control.

Por otra parte, en el año estudiado se mantuvo el desfase entre la demanda legislativa, entendida como el conjunto de proyectos cuya implementación potenciaría el desarrollo humano, y los proyectos aprobados, o la oferta legislativa. Muchas de las leyes promulgadas no fueron las demandadas, en tanto que un alto porcentaje de la demanda no logró su concreción.

La política exterior fue un área de avance para la consolidación democrática en el 2008. Su principal eje fue la promoción de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz, por medio de la participación del país en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

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

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

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

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

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

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

» CONVIVENCIA CIUDADANA

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

» POLÍTICA EXTERIOR

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

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo valora el desempeño nacional en el 2009, con el propósito de determinar en qué grado se acercó el país al logro de las siete aspiraciones ciudadanas que orientan el *Informe Estado de la Nación* en materia de fortalecimiento democrático. De manera particular, como es costumbre en años electorales, el período de estudio se amplía, en este caso hasta febrero de 2010, para incluir el proceso electoral que culminó en esa fecha.

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

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de Derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición

de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.

- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Dadas las circunstancias del contexto, el capítulo hace énfasis en algunas de esas aspiraciones. Así por ejemplo, el proceso electoral que finalizó en febrero de 2010 necesariamente implica que la aspiración relacionada con el sistema electoral y de partidos políticos, sea una de las más importantes en los contenidos de este año.

El tema electoral es examinado a profundidad desde diversas perspectivas. Se incluye un repaso de los principales cambios en la normativa de reciente aprobación y puesta en práctica con las elecciones. Se analiza además el uso de nuevas herramientas en la campaña, como la Internet, así como algunos factores que podrían explicar la decisión del electorado y, finalmente, los resultados de los comicios y algunos de sus efectos en el sistema político y de partidos.

Asimismo, por corresponder el 2009 al final de un período de gobierno, en algunos ámbitos también se hace un balance general del cuatrienio. Es el caso de la aspiración de gestión y representación política responsables, en torno

a la cual se evalúan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la congruencia entre la oferta y la demanda legislativas, tal como se hizo en los últimos dos Informes. Lo mismo sucede con la aspiración de política exterior, que motiva un repaso de las principales acciones realizadas entre 2006 y 2010, para luego identificar específicamente lo acaecido en el 2009.

En otros casos la información recolectada durante la última década ha permitido crear un registro de datos históricos que favorece un análisis temporal más amplio. Así, en los apartados relacionados con las aspiraciones de administración de justicia y convivencia ciudadana se realizaron investigaciones que, sin dejar de lado lo sucedido durante el año de estudio, muestran las características y tendencias más relevantes observadas en estos dos temas, desde el año 2000.

El capítulo contiene también nuevos aportes que buscan explorar asuntos de importancia central para el cumplimiento de las aspiraciones. Destacan particularmente tres estudios. El primero versa sobre el desempeño legislativo y la calidad de sus productos, y pretende identificar algunos de los errores que se cometen en el proceso de formulación de leyes en el Congreso. El segundo da seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional y a los factores que inciden en su grado de cumplimiento. La tercera investigación aborda los derechos laborales y algunos de los principales desafíos que debe

enfrentar el país para garantizar una efectiva tutela de los derechos fundamentales en este campo.

Finalmente, cabe resaltar que la elaboración del presente capítulo y todos sus insumos tuvo como telón de fondo acontecimientos que, de una u otra forma, marcaron lo sucedido en el período de estudio. El primero fue la ya mencionada campaña política, que inició formalmente en el 2009 y culminó con las elecciones de febrero de 2010. El segundo, que está presente desde el año 2008, fue la crisis económica internacional y su efecto sobre el país, un tema que, pese a los signos de recuperación, sigue demandando una amplia atención política.

Sistema electoral y de partidos políticos

Durante el 2009 e inicios del 2010 se cumplió satisfactoriamente la aspiración de elecciones libres, limpias y transparentes. Se organizó el decimoquinto proceso electoral desde 1953, que transcurrió sin sobresaltos y culminó de igual modo sin fuertes confrontaciones entre los partidos, ni impugnaciones significativas sobre los resultados. Ello trajo aparejado una mejor imagen de la institucionalidad electoral ante la ciudadanía, que mostró un buen nivel de satisfacción con el desempeño del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Fue además un proceso marcado por la aplicación de nuevas reglas electorales, aceptadas sin serios problemas. Las mismas constituyen un logro importante, en tanto fortalecen la institucionalidad electoral y partidaria, y mejoran el sistema de financiamiento político, entre otros avances. No obstante, el nuevo marco legal evidenció algunas limitaciones, que deberán ser subsanadas con iniciativas de reforma adicionales.

Los resultados electorales dieron un mandato claro en el Ejecutivo, pero no así en el Legislativo. Se redujo el abstencionismo, con lo que se revirtió el comportamiento creciente observado en este indicador desde 1998, aunque siempre se mantuvo por encima del umbral del 30%. Además se eligió a la primera Presidenta de la República, un

hito importante en momentos en que el discurso sobre la participación política de la mujer se renueva y se fortalece, con el enfoque de paridad de género incluido en el nuevo Código Electoral. Los partidos políticos mostraron además una mejoría en los apoyos a nivel nacional, expresada en un leve incremento del índice de nacionalización partidaria con respecto al 2006.

Sin embargo, el desenlace del proceso electoral también dejó una mayor fragmentación legislativa, que si bien favorece el principio de pluralidad política, podría causar dificultades en cuanto a la gobernabilidad y la gestión de los asuntos parlamentarios. La conformación de la Asamblea además muestra que el sistema de elección legislativa tiende a generar resultados desproporcionados en términos de la representación geográfica de las y los diputados. Asimismo, luego de que los partidos políticos presentaran al TSE las liquidaciones de gastos de la campaña, quedan algunas dudas sobre las capacidades reales que tienen algunas agrupaciones para cubrir el total de sus gastos con las fuentes de financiamiento disponibles.

Avance importante con las reformas electorales

La aprobación del nuevo Código Electoral, en agosto de 2009, puso fin

a la normativa que rigió la competencia electoral del país en los últimos 57 años. Las nuevas reglas incluyen avances significativos en al menos tres ámbitos: a) fortalecimiento de los derechos fundamentales, b) fortalecimiento de la institucionalidad electoral y de los partidos políticos, y c) mejora en el sistema de financiamiento político.

Dos reformas fortalecen derechos fundamentales de los ciudadanos. La primera es la inclusión del principio de paridad de género. Debe recordarse que en 1996 se introdujo en la legislación electoral una cuota del 40% para garantizar la participación femenina en puestos de elección popular. Este cambio dio buenos resultados en la conformación de la Asamblea Legislativa, pues generó un aumento sostenido en la proporción de mujeres que ocupan curules parlamentarias. Pareciera, no obstante, que esa fórmula llegó a su límite máximo tras la elección de 2010, en la que no se alcanzó el mencionado 40% de representación femenina (cuadro 5.2).

La paridad de género establecida en el nuevo Código se aplica también a las estructuras internas de los partidos políticos. Así, todas las nóminas y órganos deben estar conformados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, utilizando el mecanismo de alternancia y evitando que dos personas del mismo

CUADRO 5.2

Participación femenina en la Asamblea Legislativa. 1978-2014

Período	Mujeres	
	Absolutos	Porcentaje
1978-1982	5	8,8
1982-1986	4	7,0
1986-1990	7	12,3
1990-1994	8	14,0
1994-1998	9	15,8
1998-2002	11	19,3
2002-2006	20	35,1
2006-2010	22	38,6
2010-2014	22	38,6

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2004, y datos de la Asamblea Legislativa.

sexo aparezcan de manera consecutiva. Vale anotar que hasta el momento, además de Costa Rica, solo Bolivia y Ecuador en América Latina usan esta fórmula para garantizar la participación política de la mujer.

Otra reforma que restituye un derecho fundamental es el voto en el extranjero. La Constitución Política establece en su artículo 93 que el sufragio debe ser ejercido por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, sin excluir a quienes por diversas razones estén fuera del territorio nacional al momento de la elección. Con el anterior Código, quienes se encontraban fuera del país perdían automáticamente la posibilidad de ejercer ese derecho. Tal situación se corrigió en el capítulo III del nuevo Código, que regula el voto en el extranjero y asigna al TSE la tarea de reglamentar su puesta en práctica.

Además se ha revitalizado la institucionalidad electoral, a través de modificaciones e innovaciones dentro del TSE y con la inclusión del capítulo de Justicia Electoral en el nuevo Código. Unas breves apreciaciones al respecto. Primero, a diferencia de la normativa anterior, ahora existe una sección que regula y explica los siete institutos¹ que establece la justicia electoral para garantizar el respeto de las garantías y derechos electorales. Ello además facilita a los ciudadanos y partidos políticos el uso de esos mecanismos.

Segundo, el TSE sale fortalecido con las reformas en tanto se aumentan sus atribuciones y se crean dos nuevas dependencias en su interior, entre otras modificaciones a su estructura organizativa. Una es la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, encargada de manejar y coordinar todos los asuntos relacionados con el registro de partidos y programas electorales, así como el financiamiento de esas agrupaciones. La otra es el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), con el cual el TSE recibe nuevas competencias que complementan su rol tradicional con el de formación política y en democracia. Entre las funciones asignadas al IFED destacan la ejecución de programas de formación política para ciu-

dadanos y partidos en todo el país, la colaboración con el MEP en iniciativas de educación cívica y la administración de un centro de documentación sobre democracia y elecciones, de libre acceso a la ciudadanía. De manera que este Instituto, tal como está concebido, será un centro de creación y difusión de conocimiento para promover una ciudadanía activa, el ejercicio responsable de la política y el mejoramiento de las prácticas democráticas en general.

El Código Electoral también exige a los partidos, al menos en el papel, el mejoramiento de su organización, tanto administrativa como política. Ello implica adecuaciones en la estructura organizativa, los procedimientos internos y las normas jurídicas que rigen a estas agrupaciones.

Los nuevos controles sobre el financiamiento político y el régimen de sanciones, por ejemplo, obligan a los partidos a ser organizaciones burocráticas eficientes, a mantener registros financieros más rigurosos y a realizar auditorías de manera permanente cuando quieran acceder al financiamiento estatal. Además tendrán que cumplir eficazmente con los procesos internos para evitar impugnaciones y apelaciones, que también resultarán más fáciles de plantear con los ya mencionados institutos de la justicia electoral. El nuevo Código además convierte en obligatoria la creación de tribunales electorales internos y tribunales de ética, que si bien ya existen en algunas agrupaciones, no eran considerados requisitos mínimos en su estructura organizativa. El tema de la paridad de género es otro de los nuevos requerimientos que implicarán un avance importante en el funcionamiento de los partidos, sobre todo porque deberán readecuar los procedimientos de selección y buscar personas de ambos sexos para llenar las nóminas internas y las listas de candidaturas. Ello demandará, sin duda, más y mejor organización.

Por último, las recientes modificaciones también fortalecen el sistema de financiamiento político, al intentar corregir vulnerabilidades como las encontradas en el proceso electoral de 2002, cuando se detectó la existencia

de estructuras paralelas a los partidos, creadas para allegar recursos a la campaña sin que mediaran los controles formales del Estado. En aquel momento, muchas de las conductas indebidas no pudieron ser sancionadas, en virtud de las debilidades del Código anterior. Por ello, la nueva normativa busca establecer más y mejores controles sobre el financiamiento público, límites claros y fiscalización estricta sobre el financiamiento privado, y un régimen de sanciones más amplio y efectivo en la práctica (cuadro 5.3). Además se ha instaurado un rubro complementario de financiamiento público, del 0,03% del PIB, para sufragar los gastos de los partidos en los comicios municipales, que será efectivo a partir de diciembre de 2010. Después de esa fecha deberá analizarse si esta asignación es suficiente para cubrir los gastos electorales en el ámbito local.

Cabe anotar, no obstante, que a pesar de estos y otros avances más específicos, la legislación recién aprobada aún presenta algunas limitaciones, sobre todo en el tema del financiamiento. Primero porque en las elecciones de 2010 algunos bancos se negaron a otorgar créditos, al menos a un partido político, amparados en la legislación vigente, y segundo, porque todavía existe la opción de realizar contribuciones disfrazadas a los partidos mediante la compra de bonos de deuda política, un asunto que el TSE propuso eliminar y que, sin embargo, se mantuvo en el nuevo Código Electoral.

Temas no incluidos en el nuevo Código Electoral

A pesar del esfuerzo realizado para aprobar el nuevo Código Electoral e incorporar asuntos prioritarios que se discutían desde el año 2001, cuando el TSE presentó un primer proyecto de ley en la materia, aún hay temas importantes que quedaron por fuera de la reforma.

Entre los aspectos no considerados se encuentran la propuesta de reducir el porcentaje del PIB que se asigna para la contribución estatal a los partidos políticos, el cambio en el sistema de elección legislativa para eliminar la barrera

CUADRO 5.3

Antes y después: reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos

Temas	Código derogado	Código vigente
Fiscalización del financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Control del financiamiento privado a cargo del TSE. ■ Control del financiamiento público a cargo del TSE, por medio de la Contraloría General de la República (CGR). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación del Registro Electoral dentro del TSE, al cual se encarga el control de las contribuciones a los partidos políticos. ■ Potestad del TSE de ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos.
Fiscalización sobre los certificados de deuda política (bonos)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comunicación a la CGR de las operaciones respaldadas con bonos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comunicación al TSE de las operaciones respaldadas con bonos. Todos sus términos y condiciones serán públicos.
Fiscalización del contador público autorizado (CPA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de gastos ante la CGR, con una relación certificada por un CPA, en la cual se detallaban los gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales de contribuciones con estados financieros emitidos por un CPA. ■ Liquidación con certificación de gastos de un CPA debidamente registrado en la CGR. ■ Certificación emitida por un CPA, de que los gastos de capacitación en período no electoral son para formación y promoción de ambos géneros, en condiciones de igualdad.
Remisión de información financiero-contable al TSE a cargo del tesorero del partido	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales, o mensuales cuando correspondiere, de las contribuciones de terceros. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informes trimestrales, y mensuales cuando corresponda, de las contribuciones y aportes de terceros, con estados financieros emitidos por un CPA y copias certificadas de los depósitos y los estados de cuenta bancarios. ■ En octubre de cada año debe publicarse en un diario de circulación nacional, un estado financiero auditado y la lista de contribuyentes, con el nombre, número de cédula y el monto aportado por cada uno durante el año.
Reconocimiento de erogaciones de los partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cubría los gastos de los partidos en las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cubre los gastos de los partidos con derecho a ello, en las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados, y además los gastos de los procesos electorales de carácter municipal.
Gastos susceptibles de financiamiento estatal	<ul style="list-style-type: none"> ■ No se reconocían gastos por embanderamiento o transporte de electores, ni gastos de plazas públicas cuando éstas eran más de veinticinco. ■ Reporte mensual a la CGR de los bienes no fungibles. Al final de la campaña los bienes se entregaban a la Proveduría Nacional, salvo que el partido optara por deducir estos bienes del cobro. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se reconoce todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo generado en el proceso electoral, eliminando las restricciones por embanderamiento, transporte de electores o número de plazas públicas. ■ Se reconocen gastos para actividades permanentes. ■ Los bienes no fungibles no se mencionan.
Liquidación de gastos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liquidaciones de gastos una vez al mes ante el TSE, en el período entre la convocatoria y declaratoria de elecciones. ■ Presentación del cobro en los 45 días siguientes a la declaratoria de elección de diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liquidación única con los gastos efectuados entre la fecha de convocatoria y hasta 45 días naturales después de las elecciones. ■ Los gastos de capacitación y organización se liquidarán trimestralmente.

CONTINÚA » CUADRO 5.3

Antes y después: reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos

Temas	Código derogado	Código vigente
Financiamiento privado	<ul style="list-style-type: none"> ■ El máximo permitido de contribuciones por una misma persona física o jurídica nacional era un monto anual equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que figurara en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República. Se permitía la acumulación de contribuciones durante el período presidencial respectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sólo se permiten contribuciones de personas físicas, sin restricciones sobre el monto máximo. ■ Depósito de contribuciones en una cuenta corriente única y exclusiva para esos fondos, en un banco del sistema bancario nacional. ■ Se prohíbe cualquier tipo de aporte por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional.
Delitos electorales y sanciones sobre el financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pena de dos a seis años de prisión a quien contraviniera las prohibiciones sobre donaciones y contribuciones. Nótese que la redacción establecía prohibiciones para los "partidos políticos", que no pueden ser sancionados con penas de prisión. ■ Sanción de dos a doce meses de prisión al tesorero que, prevenido por el TSE, omitiera o retrasara el envío del informe de contribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se distingue entre "delitos electorales" con sanciones de doce meses a seis años de prisión, según el delito tipificado en la norma, y las "faltas electorales," que culminan con sanciones de tipo pecuniario. ■ Se amplían las coberturas de las sanciones y los sujetos sobre los que éstas se aplican, para que sean efectivas en la práctica.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Financiamiento de los Partidos Políticos del TSE.

del subcociente electoral y la inclusión del voto preferencial y las candidaturas independientes, para favorecer el acercamiento entre los partidos políticos y la ciudadanía. Quedan pendientes además, mayores ajustes en el sistema de financiamiento político para asegurar un esquema más equitativo a todos los partidos, la modificación de las circunscripciones electorales para mejorar la proporcionalidad del sistema, el tema de la carrera parlamentaria y el aumento en el número de diputados en concordancia con el crecimiento de la población, entre los más importantes.

Elecciones 2010: mandato claro en el Ejecutivo, gobierno dividido y más fragmentación en el Congreso

La elección de febrero de 2010 arrojó resultados paradójicos: en el Ejecutivo, un claro mandato de continuidad y apoyo al oficialismo, pero con un gobierno dividido y una mayor fragmentación partidaria en el Legislativo. Se eligió además la primera Presidenta de la historia del país, un logro sin precedentes en materia de igualdad y equidad de género, pero en el Congreso la participación femenina no mostró

avance. Donde sí hubo mejoría fue en la reducción del abstencionismo y en los niveles de polarización política, lo que permitió el desarrollo del proceso electoral en un ambiente de calma y baja conflictividad.

En el Poder Ejecutivo el electorado se decidió de manera contundente por el continuismo, al otorgar al Partido Liberación Nacional (PLN) el triunfo en el 96% de los distritos del país. Si se comparan los resultados del 2006 con los del 2010 se pueden extraer dos conclusiones: por un lado, el PLN mejoró considerablemente su desempeño electoral, pues recuperó 150 distritos que había perdido en los comicios de 2006; por otro, el Partido Acción Ciudadana (PAC) perdió 157 distritos en los que se había impuesto en las pasadas elecciones. Esta situación explica la amplia diferencia de votos entre ambos partidos en la contienda presidencial (mapa 5.1).

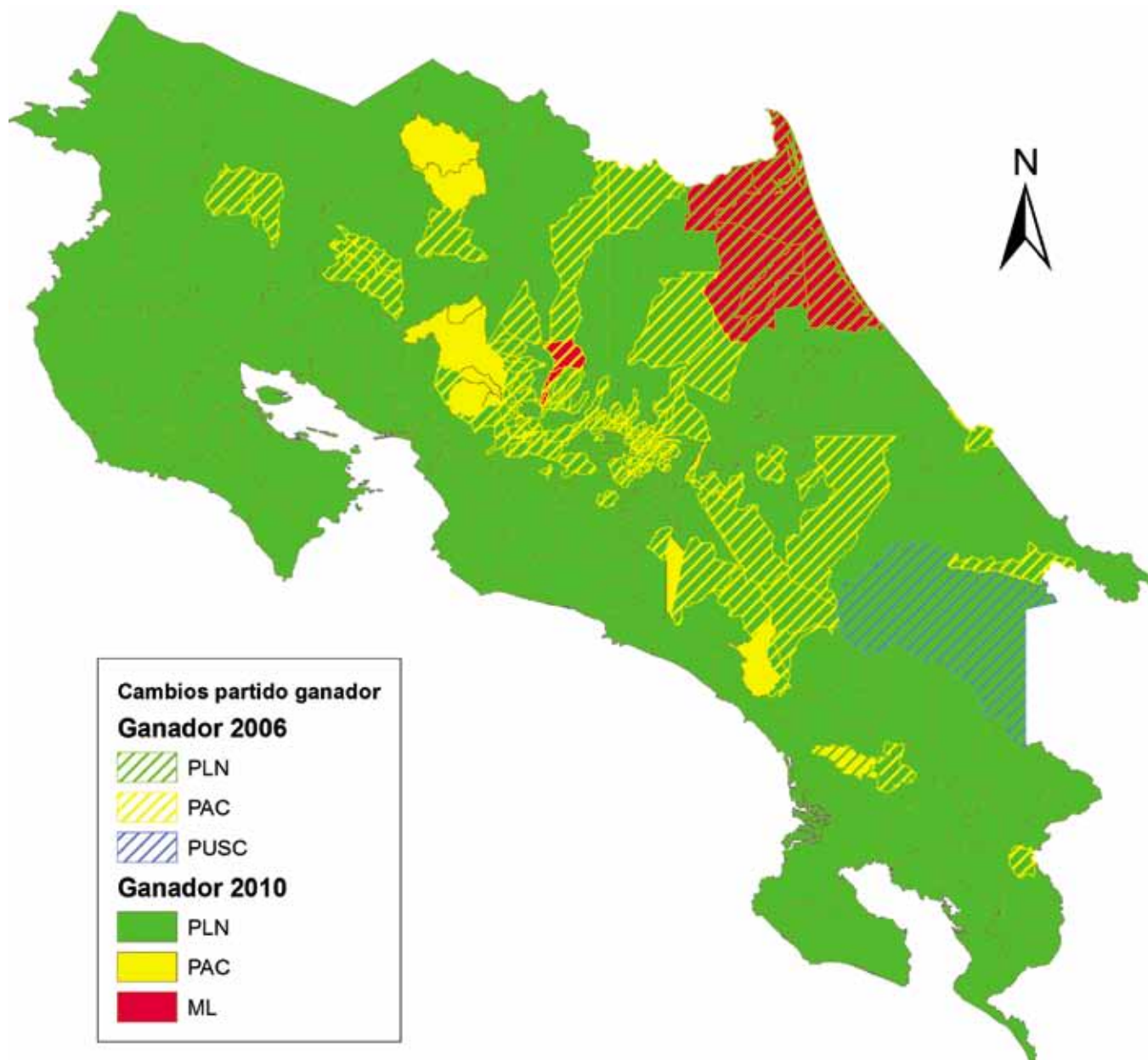
El apoyo al oficialismo no se reflejó con la misma claridad en el Congreso, donde se registraron altos niveles de "quiebre" del voto (cuadro 5.4). La conformación de la nueva Asamblea Legislativa da muestra de ello. El PAC fue el más perjudicado, con una reducción

considerable en su cuota de representantes, aunque siempre se mantuvo como la segunda fuerza política del país. El PLN, pese a que ganó la elección presidencial por un amplio margen, no logró mayoría legislativa, e incluso vio levemente mermada su cuota de diputados con respecto al período anterior. En cambio, los ganadores fueron el Movimiento Libertario (ML), el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y, en menor medida, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que incrementaron la cantidad de sus parlamentarios. Dos partidos más, el Frente Amplio y Restauración Nacional, conservaron sus fracciones unipersonales, el Partido Unión Nacional perdió su representación y Renovación Costarricense retornó al Congreso, luego de cuatro años de ausencia (cuadro 5.5).

De esta manera, la nueva conformación de la Asamblea Legislativa favorece la pluralidad por sobre la gobernabilidad, lo que revela una mayor apertura del sistema político a fuerzas anteriormente invisibilizadas, pero a la vez agrega una mayor fragmentación, que podría dificultar el trámite expedito de los asuntos parlamentarios.

MAPA 5.1

Resultados de las elecciones presidenciales, según partido político ganador, por distrito administrativo. 2006 y 2010



Fuente: Alfaro, 2010b, con datos del TSE e información suministrada por GEO Tecnologías.

El número efectivo de partidos políticos mide la fragmentación dentro del Congreso e indica la eventual facilidad o dificultad para lograr mayorías. Un valor cercano a 1 revela una alta concentración de sillars legislativas en un solo partido, lo cual implica una mayor facilidad para tomar decisiones, pero en detrimento de la pluralidad. De acuerdo con Feoli (2010), en 1986, por

ejemplo, Costa Rica mostraba un valor de 2,21, que daba cuenta de una conformación bipartidista del Congreso. En el 2006 el número efectivo de partidos fue de 3,32 y para el 2010 aumentó a 3,90, evidencia de una mayor fragmentación, y por consiguiente, de una mayor pluralidad. Vale anotar, además, que la Asamblea recién conformada es una de las más fragmentadas de los últi-

mos años, pues posee el segundo valor más alto de fragmentación partidaria desde 1986, solo superado por el de la Asamblea electa en 2002 (4,18).

Aquí es preciso hacer una aclaración adicional. El surgimiento y desarrollo de algunos de los partidos representados en el Congreso se dan a pesar del sistema de elección legislativa que, en general, podría estar arrojando

CUADRO 5.4

Quiebre del voto, según partido político^{a/}. Febrero de 2010 (cifras porcentuales y absolutas)

Voto para presidente	Decisión de voto en elecciones legislativas			Total	Absolutos
	Por el mismo partido	Por otro partido	Otras opciones ^{b/}		
PLN	72,5	25,0	2,5	100,0	680
PAC	48,4	50,0	1,6	100,0	368
ML	57,5	42,5	0,0	100,0	287
Otros	55,7	42,6	1,7	100,0	115
Total	62,1	36,2	1,7	100,0	1.450

a/ El cuadro se basa en los resultados de una encuesta telefónica realizada el día de las elecciones. Se excluye del análisis a las personas que tenían planeado votar, pero que no lo habían hecho a la hora de la llamada.

b/ No pudo votar, anuló el voto, votó en blanco, votó solo para presidente y NS/NR.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a, con base en Unimer, 2010.

CUADRO 5.5

Conformación del Congreso por período legislativo, según partido político

Partido político	Período legislativo		Diferencia
	2006-2010	2010-2014	
Liberación Nacional (PLN)	25	24	-1
Unidad Social Cristiana (PUSC)	5	6	1
Acción Ciudadana (PAC)	17	11	-6
Movimiento Libertario (ML)	6	9	3
Accesibilidad sin Exclusión (PASE)	1	4	3
Frente Amplio (FA)	1	1	0
Restauración Nacional (RN)	1	1	0
Unión Nacional (PUN)	1		-1
Renovación Costarricense (RC)		1	1
Fragmentación partidaria	3,3	3,9	

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2004 y Feoli, 2010.

resultados desproporcionales en perjuicio de los partidos más pequeños, tal como se reportó en el Duodécimo Informe (Programa Estado de la Nación, 2006).

Como se mencionó anteriormente, los resultados de la elección legislativa tampoco mejoraron la participación política de la mujer. La reciente conformación del Congreso mantuvo en 38,6% la proporción de diputadas, el mismo porcentaje de la Asamblea elegida en 2006 (cuadro 5.2).

También se indicó en párrafos anteriores que un área en la que sí hubo avances fue en el nivel de abstencionismo, que registró una disminución con respecto a la elección presidencial del 2006, al pasar de 34,8% en ese año a 30,9% en el 2010 (TSE, 2009 y 2010). Aun así, la ausencia de votantes en las urnas continúa superando el umbral del 30,0% que se observa desde 1998, y se mantiene muy por encima del 20% que caracterizó el período 1962-1994.

Finalmente, aunque no menos importante, cabe destacar que en la campaña

de 2010 se redujeron los niveles de polarización en la contienda electoral y volvió a imperar un ambiente de calma y aceptación de los resultados. Vale recordar que la declaratoria oficial de resultados en la elección de 2006 estuvo marcada por una conflictividad atípica en la historia del país. La estrecha diferencia entre los principales contendores dio pie para que los reclamos y denuncias de nulidad aumentaran considerablemente (Programa Estado de la Nación, 2007). Los comicios del 2010 además sirvieron de marco para la puesta en práctica de las nuevas reglas electorales, que fueron aplicadas sin mayores inconvenientes. El desenlace del proceso fue aceptado sin objeciones de fondo o cuestionamientos sobre la validez del escrutinio de los votos. Este último fue uno de los pocos temas que generaron algún grado de controversia; el recuadro 5.1 presenta las posiciones (oficial y de la primera minoría política del país) que ilustran el debate sobre las fortalezas y limitaciones del nuevo sistema de escrutinio que estableció el TSE.

En suma, tras el proceso realizado en 2010 el sistema electoral salió favorecido y, con él, la aspiración de elecciones libres, limpias y transparentes.

Leve mejoría de los apoyos partidarios a nivel nacional

Uno de los indicadores utilizados para evaluar la fortaleza relativa de los partidos políticos es el índice de nacionalización partidaria (INP). Éste mide el grado de apoyo que las agrupaciones reciben a nivel nacional en las diferentes provincias, con base en una escala de 0 a 1, donde 0 indicaría que el partido recibe el 100% de los votos en una provincia y 0% en las otras; por el contrario, valores más cercanos a 1 reflejan una mayor nacionalización del partido, es decir, apoyos más homogéneos en todas las provincias del país. Cabe aclarar que el INP no mide la magnitud del apoyo que obtienen los partidos políticos, sino más bien, la distribución homogénea del respaldo logrado -cualquiera que éste sea- en todo el territorio nacional.

En el Duodécimo Informe se analizó la nacionalización partidaria a la luz de

RECUADRO 5.1

Escrutinio. Dos lecturas de un mismo procedimiento**Visión del Dr. Luis Antonio Sobrado**
Magistrado Presidente del TSE

El nuevo Código Electoral redefinió las reglas relativas al escrutinio definitivo de votos que, por mandato constitucional, compete al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Según esa normativa, le corresponde ahora escrutar con base en los resultados del cómputo efectuado por las juntas receptoras de votos; es decir, no es necesario, en principio, la repetición de ese conteo que la ley califica de “definitivo”. Lo anterior es el tema central de la resolución 5721-E8-2009, del 18 de diciembre de 2009. En ella, el TSE, ejerciendo su competencia constitucional de intérprete exclusivo y obligatorio de las normas electorales, aclaró el correcto sentido del artículo 197 del Código Electoral y, a partir de éste, explicó el nuevo formato de escrutinio diseñado en la legislación electoral publicada en septiembre de 2009. Mientras el Código Electoral de 1952 conceptuaba, en su numeral 130, que el recuento de los votos era parte ordinaria del escrutinio, el Código Electoral vigente define, en el citado artículo, que el escrutinio definitivo es un procedimiento que se realiza tomando como insumo el conteo realizado por las juntas receptoras de votos, que es definitivo. Como se ve, a pesar de que coloquialmente los términos “escrutinio” y “conteo” se utilizan indistintamente, en el Derecho Electoral no son sinónimos. El escrutinio, en su sentido global, es un proceso del que hacen parte el conteo definitivo a cargo de la junta receptora de votos y el escrutinio definitivo en manos del TSE. Es un proceso en el que los organismos electorales inferiores (espacios de participación ciudadana y privilegiada fiscalización de los partidos políticos) asumen un rol protagónico y no son simples colectores de votos.

En el referido ejercicio hermenéutico, el TSE atendió: a) al elemental sentido de las palabras (pues a un conteo que la norma califica de definitivo no cabe darle un carácter preliminar); b) al significado jurídico-especializado de las nociones

“escrutinio” y “cómputo” (ya que ni en la doctrina ni en la legislación comparada, son términos equivalentes); c) a la finalidad de la norma, así como a los principios y valores que desarrolla (en virtud de que, conforme al Derecho de la Constitución, debe respetarse la lógica constituyente de garantizar la pureza del sufragio con la imparcialidad y autonomía de las autoridades electorales); d) a la relación sistémica de la norma con el resto del ordenamiento (pues sus disposiciones requieren ser coherentes con lo dispuesto por las otras normas constitucionales y legales relativas al escrutinio) y, finalmente, e) a la comparación de la norma con preceptos paralelos en ordenamientos extranjeros (resultando que, en ningún país de la región, los órganos electorales supremos llevan a cabo recuentos generales de los sufragios).

No obstante lo indicado, se han establecido cinco excepciones a la regla según la cual el escrutinio no repite el conteo. En efecto, el TSE hace el recuento de votos de aquellas mesas en las que: 1) se presenten impugnaciones que cumplan los requisitos de admisibilidad; 2) el resultado o la documentación electoral, remitidos por la junta receptora de votos, evidencie errores; 3) al momento del conteo no estén, al menos, tres miembros de mesa (o dos si también se encuentra presente el auxiliar electoral) y 4) se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado o consten en él observaciones que ameriten el recuento.

Además, en las elecciones presidenciales el TSE hace recuento general de todos los votos cuando la totalización de los cómputos hechos por las juntas receptoras de votos, según lo informe el programa electoral de transmisión de datos, arroje una diferencia de dos puntos porcentuales o menos, entre el candidato más votado y el que ocupe el segundo lugar, o entre éste y el tercero, de ser necesaria una segunda ronda.

Las anteriores precisiones jurisprudenciales son medidas precautorias destinadas a brindar la mayor tranquilidad a todos los costarricenses respecto de la transparencia del proceso electoral que, de toda suerte, se desarrolla bajo altos estándares de control y confiabilidad. Así, las plantas físicas en las

que se llevan a cabo las elecciones están bajo la coordinación de encargados del centro de votación, con el patrullaje oportuno de delegados electorales y la visita orientadora de asesores electorales; las juntas receptoras de votos están a cargo de miembros de mesa propuestos por los propios partidos políticos, con la asistencia segura de auxiliares electorales designados por el TSE, bajo la vigilancia de fiscales partidarios y con la eventual presencia de observadores nacionales e internacionales.

La aplicación del nuevo formato de escrutinio en las elecciones generales del 7 de febrero de 2010 permitió corroborar que, gracias a él, fue posible disminuir sustancialmente el tiempo empleado en esa fase final del proceso electoral (lo cual tiene un obvio valor político), sin que con ello se sacrificaran los controles y garantías necesarios para propiciar confianza entre los actores políticos y la ciudadanía en general. Sobre este particular cabe recordar, por ejemplo, que se abrieron y revisaron los sacos con el material electoral de todas las juntas receptoras de votos del país, a fin de verificar que estuvieran en regla y si se estaba o no ante algún supuesto de recuento de votos. Se aseguró además la transparencia de las sesiones de escrutinio, gracias a la amplia participación de fiscales partidarios y a la transmisión en vivo de las mismas (por televisión y vía Internet); a esos fiscales se les facilitó copia de las actas que se levantaron junta por junta, cuyos resultados en todo caso se iban publicando en el sitio *web* del TSE.

La casi nula presentación de reclamos partidarios evidencia la solidez y corrección de este primer escrutinio bajo el nuevo formato (impuesto por una realidad que tornó arcaicas las reglas de hace sesenta años, cuando el padrón electoral era diez veces más pequeño); experiencia positiva que permitió disipar los temores infundados que algunos mostraron en un inicio.

>>> CONTINÚA RECUADRO 5.1

Escrutinio. Dos lecturas de un mismo procedimiento

Visión del Dr. Sergio Alfaro Salas

Diputado del PAC en el período 2006-2010

En el caso costarricense, como parte de las particularidades de nuestra Constitución de 1949, y en aras de garantizar la pureza electoral, la función de interpretación auténtica de las normas electorales se le quita a la Asamblea Legislativa para asignársela de forma exclusiva al TSE (artículo 102, inciso 3).

Con base en esa prerrogativa, en diciembre de 2009 el TSE emitió una resolución haciendo una interpretación auténtica del artículo 197 del nuevo Código Electoral, en la cual interpretó que la redacción de ese artículo en relación con el artículo 40, inciso e), implicaba una nueva modalidad de escrutinio, pasando de un sistema de recuento y valoración de la totalidad de los votos emitidos a uno de dos fases, en el cual el cómputo y asignación de votos hecho en las juntas receptoras de votos se considera definitivo, pero el escrutinio hecho por estas juntas resulta preliminar. Así el Tribunal divide el cómputo del escrutinio, de forma tal que solo recontará de forma excepcional y escrutará de forma definitiva.

En términos reales y según las reglas indicadas en la resolución 5721-E8-2009, del 18 de diciembre de 2009, descritas en los párrafos anteriores por el magistrado Sobrado, el recuento selectivo depende únicamente de la voluntad del magistrado de turno a cargo de la mesa de escrutinio ya que, salvo el tercer supuesto, estamos ante criterios ambiguos, de esos que en la ciencia jurídica se conocen como "conceptos indeterminados". Veamos: la "admisibilidad" de las demandas de nulidad y las apelaciones está en el criterio del magistrado o bien del órgano colegiado, la "inconsistencia" del resultado depende de la valoración del magistrado y el "mérito"

de las anotaciones en el padrón registro también depende del juicio del magistrado. Todo esto genera una inseguridad jurídica absoluta para el proceso electoral, ya que la regla no está clara y las partes están sometidas a la discrecionalidad, cuando no a la arbitrariedad, del magistrado encargado. Para empeorar esta situación, la aplicación de la tercera regla es insegura: en la mesa de escrutinio un funcionario del Tribunal cuenta cuántos miembros de mesa y cuántos auxiliares electorales estaban presentes al cierre de la votación, pero no tiene a mano ni consulta si los que firman como miembros de mesa lo son, o si quienes firmaron como miembros de mesa son auxiliares electorales, o al revés. Así, el único parámetro objetivo se vuelve inseguro.

En cuanto al recuento total, el parámetro definido también es inseguro pese a parecer técnicamente asertivo. Lo anterior se puede afirmar toda vez que el cómputo de votos para Presidente de la República del programa de transmisión de datos se hace, según la regla, solo sobre "los reportes telemáticos susceptibles de procesar" (otro concepto jurídico indeterminado).

Pero además de los inconvenientes materiales que han sido señalados, jurídicamente las preguntas que deben hacerse son: ¿de dónde salen estos requisitos y parámetros?, ¿en qué parte del ordenamiento jurídico se encuentran?, ¿qué legitimidad soberana ostentan estas reglas? Como es evidente, las reglas nacen de una "interpretación" de un artículo, así que nacen de su intérprete y de la legitimidad que éste pudiera tener. La legitimidad del TSE para interpretar las normas jurídicas electorales es incuestionable, así como lo es su capacidad de reglamentar los procesos contenidos en la ley, pero la norma constitucional no autoriza en ninguna parte al Tribunal a crear nuevas normas. La interpretación auténtica como instrumento jurídico de la función legislativa del poder del Estado, tanto para la Asamblea Legislativa como

para el Tribunal Supremo de Elecciones, únicamente permite al intérprete aclarar aspectos "oscuros" de una regla, jamás complementarla o generar reglas adicionales a la regla interpretada.

Así, jurídicamente, estamos ante un abuso de las facultades constitucionales del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual se valió de una facultad constitucional para hacer algo que la Constitución no le autoriza. En concreto, el uso de una interpretación auténtica para crear una serie de nuevas reglas de fondo que están reservadas a la ley ordinaria; específicamente, cuándo y en qué circunstancias se recontará el resultado de una junta receptora de votos o de todas ellas. Esto es constitucionalmente inadmisibles.

No es comprensible que el Tribunal emita una interpretación que tiende a desmejorar una garantía constitucional del sufragio relacionada con su pureza, en el sentido de que el escrutinio de la totalidad de votos permitía descubrir los votos que las juntas receptoras habían asignado mal, error que en la realidad constituye una violación sustancial a la voluntad del votante, ya que su voto se computa para una opción política a la que él no apoyó.

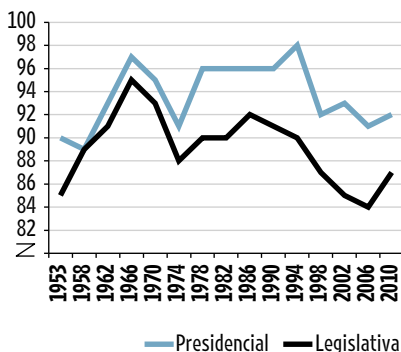
Aunque el escrutinio finalmente produjera el resultado de encontrar solo un voto mal asignado que correspondiera a un candidato sin posibilidades, ese voto solitario es un derecho humano rescatado de una flagrante violación cometida contra él por la junta receptora de votos. Esa era la voluntad final del Constituyente, proteger el voto individual y el principio de que todos los ciudadanos tienen el mismo valor; el Constituyente nunca pretendió proteger una estadística o ahorrar tiempo al Tribunal, eso es lo esencial y es la principal violación que hace una interpretación auténtica que era innecesaria, porque nada había que interpretar.

los resultados electorales de 2006. En esa oportunidad se concluyó que en la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado un proceso de debilitamiento orgánico y funcional. Muestra de ello es que el apoyo electoral se ha caracterizado por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo distribuido equitativamente en el territorio. Los resultados del INP incluidos en esa edición del Informe constataron estas tendencias y pusieron de manifiesto las dificultades de los partidos para conservar, aumentar e inclusive, en algunos casos, evitar reducciones importantes en el apoyo del electorado.

Los resultados de los comicios de 2010 indican que el sistema de partidos ha logrado una leve mejoría en los niveles de nacionalización partidaria, tanto en la elección presidencial como en la legislativa. Esto es, en la pasada campaña los partidos obtuvieron, en términos generales, apoyos más homogéneos a lo largo y ancho del país que hace cuatro años. Este cambio fue más notorio en la elección legislativa, en la cual se dio un aumento en el INP que contrasta con la tendencia negativa observada desde 1986 (gráfico 5.1).

GRAFICO 5.1

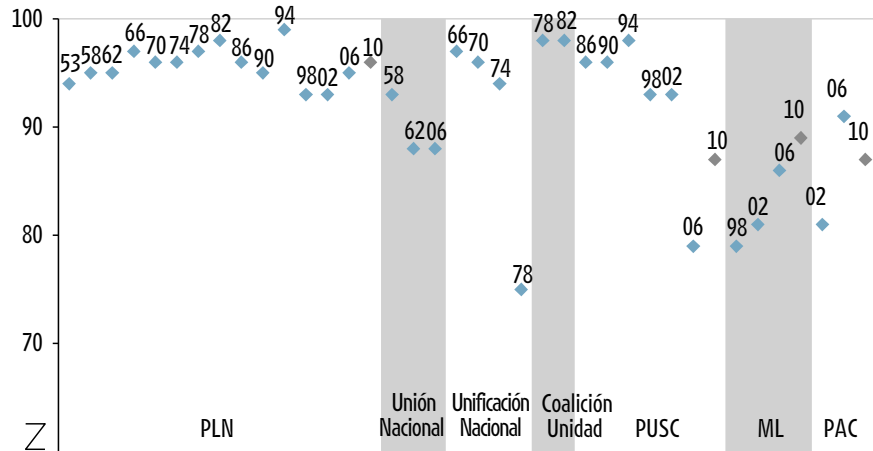
Índice de nacionalización partidaria (INP), por elección



Fuente: Alfaro, 2010a, con datos del TSE.

GRAFICO 5.2

Índice de nacionalización partidaria^{a/} (INP) en elecciones presidenciales. 1953-2010



a/ No incluye a todos los partidos políticos.

Fuente: Alfaro, 2010a, con datos del TSE.

Al analizar el comportamiento individual de los partidos políticos en la elección presidencial, se constata que el PLN se mantiene como la agrupación con los valores más altos de nacionalización partidaria desde 1953. El PUSC, que sufrió una fuerte caída de sus apoyos en el 2006, mejoró su índice en el 2010, aunque aún se encuentra a medio camino de los niveles que registraba antes de 1994. El ML también mejoró su desempeño en todo el país en comparación con el 2006, y solo el PAC sufrió una reducción en su INP en el 2010 (gráfico 5.2).

A nivel centroamericano el sistema de partidos costarricense se ubica entre los más nacionalizados, junto con Honduras y El Salvador. Además, en un modelo que incluye predictores intrapartidarios y factores sociopolíticos e institucionales para explicar la nacionalización partidaria, se constata que en la región el INP refleja fundamentalmente la influencia de dos variables intrapartidarias: la antigüedad y la ideología del partido. Agrupaciones más antiguas y de mayor tradición tienden a ser más nacionalizadas. Ello explica que el PLN y el PUSC sean, en el Istmo, dos de los partidos con mayores niveles de nacionalización partidaria. El otro factor que influye

sobre el INP es la ideología: siguiendo una escala de 0 (extrema izquierda) a 4 (extrema derecha), existe una relación negativa entre la ideología y los valores de nacionalización partidaria. Cuanto mayor sea el valor de la escala ideológica, menor es el nivel de nacionalización, de manera que los partidos más cercanos a la izquierda tienden a presentar mayores niveles de nacionalización partidaria en Centroamérica (Alfaro, 2010a).

Se amplía la frontera de información para el análisis sobre irregularidades electorales

Al igual que en ocasiones anteriores, en las elecciones nacionales de febrero de 2010 el TSE preparó un registro pormenorizado del cumplimiento, por parte de las juntas receptoras de votos (JRV), de la normativa sobre el escrutinio de los sufragios. Este registro puntualiza los faltantes o los errores en el material electoral enviado por las JRV al Tribunal, el que, según el Código Electoral, debe incluir toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (los más importantes son las papeletas, el padrón-registro y la certificación).

El Informe Estado de la Nación utilizó el registro de “inconsistencias electorales”

del TSE para examinar la limpieza de las elecciones del 2006 y del referéndum sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, realizado en 2007 (Alfaro, 2007 y 2008). En ambos casos el objetivo fue determinar si las inconsistencias eran de tal magnitud que ponían en duda la legitimidad de los resultados oficializados por el TSE, si habían indicios de acciones sistemáticas para distorsionar la voluntad popular por medio del fraude o si, por el contrario, tendían a ser errores razonables en una actividad en la que miles de personas están involucradas en el manejo de una gran cantidad de documentos. Para ello, el Informe efectuó una categorización de las irregularidades electorales, desde las inconsistencias más leves cuya comisión no afecta la certeza del escrutinio, hasta aquellas muy graves que impiden saber a ciencia cierta lo ocurrido en una JRV, por ausencia de material clave. Se hizo un análisis junta por junta (6.163 en 2006 y 5.200 en 2007) para determinar la situación y los riesgos presentes. En ambos estudios el principal resultado fue que las elecciones fueron limpias, pues solo una proporción baja de JRV mostró inconsistencias (menos del 10%) y, de ellas, solo un puñado exhibía irregularidades muy graves (menos del 1%). Cuando se examinó el comportamiento electoral en estas JRV, se llegó a la conclusión de que ningún partido obtuvo ventajas sistemáticas e inusuales y que, en todo caso, éstas no alteraban el resultado final (Alfaro, 2007 y 2008).

Para las últimas elecciones, el TSE efectuó cambios en el registro de inconsistencias. En lo fundamental, este registro es hoy bastante más detallado y completo, lo que facilita un análisis más rico y profundo sobre las irregularidades pero, al mismo tiempo, plantea dificultades para comparar los resultados del 2010 con los previos. La principal diferencia de la nueva forma de registro de la información es que permite conocer el estado (completo, incompleto, en blanco) del material electoral que recibe el TSE, y no da por sentado que todo documento que retorna al Tribunal cumple con lo que estipula la legislación, o con lo que la

autoridad electoral demanda para considerarlo completo.

El nuevo registro mejora de manera notable la calidad y cantidad de los datos disponibles y, por lo tanto, puede catalogarse como un avance que ha permitido ampliar la frontera de información. Ahora bien, este instrumento exige cambios en la forma de analizar las inconsistencias en el material electoral, y requerirá que el Programa Estado de la Nación ajuste su metodología, a fin de producir resultados comparables. Lamentablemente, ese esfuerzo desborda el plazo previsto para la elaboración del presente Informe; para la próxima edición se espera haber resuelto el tema de la comparabilidad con los estudios de 2006 y 2007 y ofrecer un reporte completo sobre el particular. Por tal motivo, en esta entrega solo se presentan datos simples sobre la incidencia de algunas inconsistencias detectadas en las elecciones del 2010, sin aplicar la metodología desarrollada para determinar la limpieza de estos procesos (cuadro 5.6).

En términos generales, solo una de cada nueve JRV (11%) remitió el material electoral al TSE cumpliendo todas y cada una de las especificaciones establecidas. En la gran mayoría de los casos, las inconsistencias no impiden reconstruir y verificar los resultados de las mesas respectivas. En un 15% de las JRV, sin embargo, uno o varios documentos requeridos para tener plena certeza de lo ocurrido no se incluyeron dentro del material enviado o carecía de la información solicitada. A falta de un estudio más detallado, es importante reiterar que ello no significa que en estas JRV se hayan dado irregularidades graves, que implicaran severos riesgos para la limpieza electoral. Lo que sucede es que las inconsistencias detectadas no permiten efectuar los controles cruzados para verificar si los resultados reportados corresponden o no con la realidad. En el próximo Informe se examinará en profundidad esta situación.

CUADRO 5.6

Cumplimiento de requisitos en el envío del material electoral, por las juntas receptoras de votos en las elecciones de 2010^{a/}

Requisito	JRV cumplen	JRV no cumplen	Porcentaje que cumple
Acta de apertura completa	6.030	582	91
Certificación para presidente completa	4.274	2.336	65
Hoja de cumplimiento completa	1.305	5.312	20
Acta de cierre completa	4.051	2.566	61
Certificación para diputados completa	5.963	654	90
Certificación para regidores completa	5.705	912	86
Documento de padrón incluido	6.617	0	100
Padrón con firma	6.612	5	100 ^{b/}
Padrón dentro del saco	6.553	64	99
JRV con toda la documentación completa	653	5.964	11
JRV sin inconsistencias importantes ^{c/}	5.746	871	85

a/ El total de juntas reportadas en el cuadro puede diferir levemente del total de mesas habilitadas para la elección, dado que existe la posibilidad de que una junta tenga más de una inconsistencia y haya sido contabilizada de modo diferente. No obstante, las diferencias serían menores (menor a +/- 10 juntas). En la próxima edición del Informe se depurará este dato.

b/ Se redondea a 100.

c/ Una inconsistencia importante se da cuando el material enviado por una JRV presenta uno o varios de los siguientes problemas: falta de certificación para presidente o en blanco; acta de apertura, hoja de incidencias o acta de cierre en blanco; ausencia de padrón; falta de certificación para diputados o en blanco; falta de certificación para regidores o en blanco.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Buena calificación para el TSE y diferentes razones para decidirse por un partido

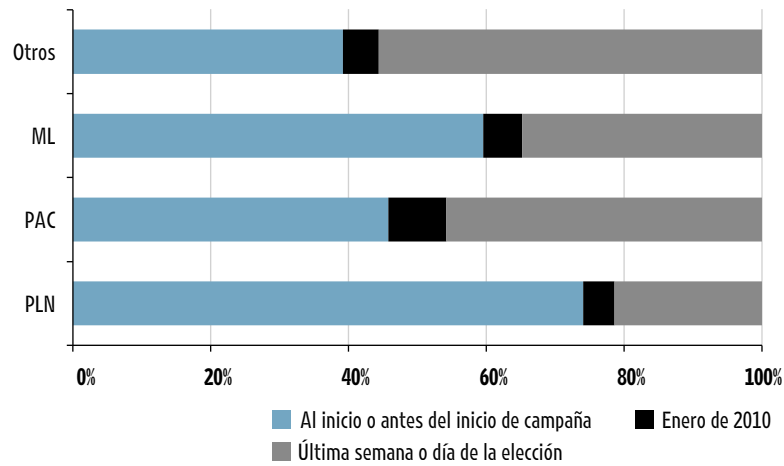
El criterio de la ciudadanía arroja resultados positivos para la institucionalidad electoral, pero bastante más bajos para los partidos políticos y las lealtades hacia estos. De acuerdo con la encuesta de razón de voto realizada por la empresa Unimer el mismo día de los comicios, en promedio, más del 80% de las personas consultadas dijo sentirse satisfecho con la labor del TSE en la campaña del 2010, sentimiento compartido sin distinción del partido por el que se votó.

En cambio, la satisfacción con la campaña que realizaron los partidos es sensiblemente menor, y se ubica en rangos intermedios (en una escala de 0 a 100). En promedio, tan solo el 56% de los entrevistados afirmó sentirse satisfecho con la campaña desplegada por los partidos, con niveles un tanto mejores entre las personas que votaron por el PLN (63%). Como era de esperar, la mayor insatisfacción se encuentra entre quienes perdieron y quienes votaron por partidos minoritarios.

Existe evidencia de que, en los comicios de febrero de 2010, una buena parte del electorado se decidió en los días finales de la campaña (uno de cada tres electores), lo cual indica que los cierres de campaña se tornan más importantes para los partidos, y que el voto se está tornando más frágil. Esta incertidumbre afectó de manera distinta a los partidos: menos al PLN, cuyo apoyo estaba más consolidado, y bastante más al PAC y al ML. Esta situación es consistente con los hallazgos de Vargas Cullell (2007 y 2008) acerca de la volatilidad de la preferencia electoral en los comicios del 2006 y en el referéndum del 2007.

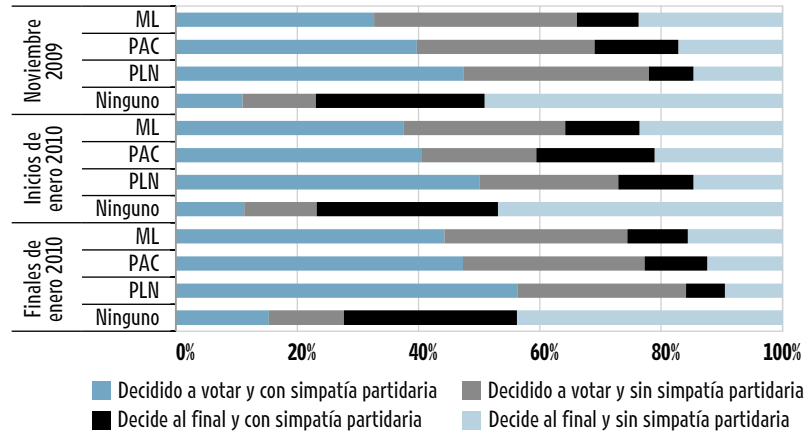
El PLN pareciera tener una base estable de electores más amplia que los otros partidos, pues cerca del 74% de los entrevistados manifestó que su decisión de votar por este partido se dio antes de que empezara la campaña o en la etapa inicial. En cambio, el ML, y sobre todo el PAC, realizaron cierres de campaña más agresivos, señal de que intentaban atraer a la importante proporción de electores que decidieron

GRAFICO 5.3
Momento de la decisión del voto, elecciones de febrero de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2010a.

GRAFICO 5.4
Solidez del apoyo electoral a los partidos políticos a lo largo de la campaña electoral. 2010^{a/} (predictibilidad del voto para presidente)



a/ Los detalles sobre la variable predictibilidad del voto se presentan en el Anexo Metodológico.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a.

su voto en la última semana del proceso (gráfico 5.3).

Tres estudios realizados en noviembre de 2009 y enero de 2010 (analizados por Vargas Cullell, 2010a) captaron con claridad el frágil vínculo del elector con los partidos en disputa, anticipando así los resultados obtenidos por la encuesta de razón de voto. Para examinar este tema, se elaboró una nueva variable de “predictibilidad del voto”, con base en la información sobre el

momento en que usualmente el elector decide su voto y sobre la existencia de simpatías partidarias (véase el Anexo Metodológico para más detalle sobre las variables utilizadas).

Conforme se acercaba el día de las elecciones, en todos los partidos fue creciendo la proporción de electores que habían tomado una decisión de voto y mostraban simpatía partidaria (segmento más oscuro en las barras del gráfico 5.4). No obstante, existen

grandes diferencias entre agrupaciones, tanto a lo largo de la campaña como en cada momento de medición. Así, tanto en noviembre como en los dos estudios de enero, el PLN tenía más “amarrado” el apoyo electoral que sus competidores y, además, el peso de sus simpatizantes pasó de 48% a 56% en esos meses. En todas las observaciones, en cambio, el ML tendió a tener un apoyo más “suave”: proporciones mayores de sus electores son del tipo que se decide al final y no tiene una simpatía partidaria. Las personas que no manifestaban inclinación por un partido tendían claramente a corresponder al votante que deja su decisión para el final.

Pero entonces, ¿cuáles son las razones que justifican el voto? En general, el principal motivo aducido por los votantes en las elecciones presidenciales fue la conveniencia o inconveniencia de la continuidad del gobierno de Óscar Arias. Esa misma razón, y la personalidad de la candidata Chinchilla, fueron las que más pesaron en el caso del PLN. Una de cada cinco votó impulsada por la tradición, y la ideología no fue un factor relevante (cuadro 5.7). Un 10% de quienes se decidieron por Chinchilla afirmó que la apoyó “por ser mujer”; a

su vez, un 2,1% de los que no votaron por ella identificó esta razón como la más importante para rechazarla. Así, si bien “ser mujer” fortaleció a la candidata liberacionista y la ayudó a ampliar diferencias con respecto a sus contendores, puede decirse que, según los resultados de la encuesta de razón de voto, el “factor género” no parece haber sido un tema sustantivo: influyó decisivamente en un segmento muy minoritario del electorado, cerca del 5%. Además, entre los que votaron por Chinchilla, el argumento de su trayectoria y experiencia pesó cerca del doble que su condición de mujer (Vargas Cullell, 2010a).

Lo anterior contrasta con el perfil de los electores del ML, para los cuales las promesas de campaña (“mano dura contra la delincuencia” y, subsidiariamente, “una computadora por escolar”) fueron preeminentes; entre estos votantes, la afinidad con la ideología libertaria es marginal. La principal razón para el apoyo al PAC se relaciona, sobre todo, con la “ideología” del partido. Desafortunadamente, una proporción importante de quienes votaron por el PAC invocó otros motivos que no fueron registrados (Vargas Cullell, 2010a).

Finalmente, se realizó un análisis más enfocado en otros factores que podrían haber incidido en la intención del voto, utilizando un modelo de regresión logística multinomial con variables sociodemográficas, la situación económica y la labor gubernamental, y variables políticas como la trayectoria electoral, la simpatía partidaria y el voto en el referéndum sobre el TLC, en 2007. Se encontró que el antecedente del voto en el referéndum parece ser el factor más relevante para predecir la intención de voto de las personas en la elección de 2010. Sin embargo, éste no se convirtió en un gran “separador de aguas”, ni en el asunto que las fuerzas de oposición deseaban que polarizara la campaña. De hecho, aunque los votantes del NO al TLC se concentraban especialmente en el PAC y en “otros partidos”, casi un 40% de ellos apoyó al PLN y el ML en el 2010 (Vargas Cullell, 2010a).

Subutilización de los beneficios de Internet en la campaña electoral

El uso eficiente de Internet en el proceso electoral sigue siendo un tema pendiente para los partidos políticos (recuadro 5.2). Experiencias exitosas como la campaña en línea de Barack

CUADRO 5.7

Razones aducidas para decidir el voto, según partidos políticos. Febrero de 2010 (porcentajes y totales)

Voto presidencial reestimado	Razón principal para votar por el candidato presidencial						Total	(N)
	Personalidad ^{a/}	Tradición ^{b/}	Ideología ^{c/}	Ofrecimientos/ publicidad ^{d/}	Continuidad/ ruptura ^{e/}	Otros		
PLN	27,0	20,8	5,4	0,0	42,4	4,4	100,0	679
PAC	14,7	0,0	38,6	2,4	19,6	24,7	100,0	368
ML	14,0	0,0	4,9	40,9	30,1	10,1	100,0	286
Otros	7,9	11,4	11,4	5,3	60,5	3,5	100,0	114
Total	19,8	10,6	14,2	9,1	35,6	10,6	100,0	1.447

V de Cramer 0,464; Sig < ,001

a/ Personalidad: incluye respuestas como “experiencia y trayectoria”, “ser mujer”, “por su personalidad”.

b/ Tradición: incluye respuestas como “por tradición partidaria mía o de mi familia”.

c/ Ideología: incluye respuestas como “por su posición ante el TLC”, “por su ideología”, “por su posición contra la corrupción”.

d/ Ofrecimientos/publicidad: incluye respuestas como “por ser el menos malo”, “por la mano dura”, “por dar una computadora a cada estudiante”, “por su alianza con otros candidatos”.

e/ Continuidad/ruptura: incluye respuestas como “para dar continuidad a los programas de este Gobierno”, “para que sigan los Arias”, “para que no sigan los Arias”, “para evitar que siga el mismo partido”.

Fuente: Vargas Cullell, 2010a, con base en Unimer, 2010.

Obama en Estados Unidos, que se distinguió por usar esta herramienta para recolectar fondos y organizar grupos de voluntarios, están ausentes en Costa Rica.

El camino seguido hasta ahora ha sido más bien una dinámica de “aprender haciendo”. En la campaña electoral de 2010, el uso de la Red tuvo un carácter reactivo, dependiendo de las circunstancias y el comportamiento de los oponentes, sin que se llegaran a estructurar mensajes propositivos. No hubo una estrategia clara dirigida especialmente a los cibernautas, a pesar de que su número es considerable. Según los datos más recientes, el país tiene 1,2 millones de usuarios ocasionales y habituales de Internet, lo cual equivale a alrededor del 39% de la población con edades de entre 18 y 69 años. Una encuesta nacional realizada por la empresa Unimer a finales del 2009 determinó que la mayor penetración del acceso a Internet se presenta entre los jóvenes de 18 a 24 años, pero la intensidad del uso es mayor entre las personas de 30 a 49 años (Villarreal, 2010).

Las diferentes opciones que brinda la Red fueron usadas en su mayoría para transmitir mensajes, más que para interactuar y divulgar ideas. Las páginas *web* de los candidatos y partidos políticos en general fueron estáticas; no incluyeron, por ejemplo, mecanismos para convocar, organizar y reclutar voluntarios en todo el país para las actividades de la campaña electoral. Es probable que los partidos no estuvieran preparados para la interacción en línea, pues se registran casos de afiliados que se quejaron por no recibir respuesta a correos electrónicos en los que ofrecían diversas ayudas en las comunidades (Villarreal, 2010).

El otro tema ausente fue el de los aportes económicos vía Internet. En este sentido, una estrategia de búsqueda de fondos por este medio debe enfrentar, como barrera de entrada, el hecho de que en el país el comercio electrónico está poco desarrollado, y podría existir poca confianza en páginas *web* nacionales creadas con ese fin.

Por último, el uso de redes sociales como Facebook y Twitter fue más

RECUADRO 5.2

Regulaciones sobre el uso de Internet en la campaña electoral

La principal regulación sobre el uso de Internet con fines electorales se encuentra en la resolución 0978-2009, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones ante una consulta sobre la utilización de este medio durante la veda electoral del 2010.

El TSE determinó que solo se considerará que se está haciendo campaña por Internet, cuando se pueda probar la intención de incidir en el comportamiento electoral mediante la imposición de mensajes no deseados o procurados por el receptor, como sería, por ejemplo, el envío no solicitado de correos masivos. Esto conlleva

varias dificultades, pues por lo general es imposible rastrear la identidad del autor de ese tipo de mensajes. Además, luego se debe probar el vínculo entre el autor y algún partido político.

No se registran sanciones relacionadas con el uso de Internet, pese a que existen varias denuncias por envío de correos no deseados presentadas ante el Tribunal. Una de ellas es contra la Casa Presidencial, que utilizó Internet, YouTube y diversas redes sociales durante la prohibición de propaganda gubernamental, para transmitir mensajes.

Fuente: Villarreal, 2010.

dinámico y nutrido, con la participación incluso del Tribunal Supremo de Elecciones (recuadro 5.3). En estos medios fueron los mismos electores, y no los partidos o candidatos, quienes dieron vida al intercambio, discusión y transmisión de información. En Facebook, por ejemplo, los candidatos (o quienes se encargaban del manejo de este espacio) demostraron desconocimiento sobre las reglas de uso y las limitaciones de la plataforma. A fin de cuentas, los electores mostraron más creatividad que los mismos partidos, para idear e impulsar contracampañas, mensajes y debates diversos. Ello denota una importante actividad que es difícil de medir en términos cuantitativos, pero que bien canalizada podría dar réditos políticos considerables.

De cara a las próximas campañas (de gobiernos locales, por ejemplo), es necesario aprender de este proceso y de experiencias internacionales más avanzadas, que pueden orientar mejoras sustantivas en este campo. Esto será crucial si se considera además el creciente volumen de usuarios con acceso frecuente a Internet.

Será interesante también monitorear si la apertura al uso de la Red que mostraron los políticos y partidos durante la campaña, se mantiene en períodos no electorales. En el caso del partido

ganador, tiene en sus manos las tareas de reforzar la estrategia de gobierno digital y ampliar la cobertura de las nuevas tecnologías hacia la mayoría de la población.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL USO DE INTERNET EN LA CAMPAÑA ELECTORAL,

véase Villarreal, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Alta subrepresentación geográfica en el Congreso

En Costa Rica cada provincia tiene su propia papeleta de diputados, y la cantidad de puestos elegibles en la Asamblea Legislativa depende del tamaño de su población; por ejemplo, la provincia de San José, la más poblada, elige veinte puestos y Guanacaste apenas cinco. Además, los electores solo pueden votar por la lista de su respectiva provincia. En términos técnicos, esto quiere decir que cada provincia es una circunscripción o distrito electoral aparte. En ese ámbito, la asignación de escaños legislativos se efectúa mediante el sistema de representación proporcional, según la cantidad de votos que reciba cada partido.

Este sistema de elección, basado en provincias, está diseñado para impedir

RECUADRO 5.3

Utilización de Internet por parte del TSE

El TSE incursionó en las redes sociales en diciembre del 2009, de cara al proceso electoral, con los objetivos de motivar al costarricense a votar, crear canales interactivos para informar a la población, evacuar dudas, reorientar consultas, escuchar opiniones de los ciudadanos, abrir espacios para el diálogo sano y abierto, acercar el proceso electoral a la ciudadanía y transmitir datos relevantes, estadísticas, informes de prensa y noticias.

A junio del 2010, el perfil del TSE en Facebook tenía 3.011 seguidores. Los puntos altos de visita se presentaron del 18 al 25 de enero y del 29 de enero al 1º de febrero. La mayor afluencia se registró el 7 de febrero, con 1.425 ingresos, presumiblemente de personas que buscaban información sobre el resultado oficial de las elecciones. En Twitter el Tribunal tenía cerca de mil seguidores. Este medio se utilizó sobre todo para realizar anuncios cortos.

El órgano electoral también usó el sitio YouTube para colocar sus vídeos de la campaña "Votar es Pura Vida", y el espacio denominado "Ustream" para transmitir en vivo los debates presidenciales, sesiones solemnes del TSE y entrevistas variadas, aunque en ninguna de las transmisiones las visitas superaron las quinientas personas. Finalmente, fue muy solicitada la línea telefónica 800-elector, que en los tres días previos a las elecciones atendió 4.192 consultas.

Si bien los resultados no son fácilmente identificables, los esfuerzos del TSE por utilizar las nuevas tecnologías de la información apuntan en la dirección correcta, puesto que lo hacen cada vez más cercano a la ciudadanía, en este caso por medio de un canal de doble vía, en el que no solo comunica, sino que también obtiene retroalimentación.

Fuente: Villarreal, 2010.

que algunas de ellas puedan concentrar o hasta monopolizar los puestos en el Congreso, con lo que se asegura cierta representación territorial equilibrada de las diferentes zonas del país. Sin embargo, ello no significa que, dentro de las provincias, cada zona tenga la misma posibilidad de elegir un legislador o legisladora. Para empezar, la Asamblea está conformada por 57 diputados, lo que hace materialmente imposible que todos los cantones (81) estén representados de manera permanente en el Poder Legislativo. Por fuerza, siempre habrá cantones que "se quedan por fuera".

Tómense los casos de Desamparados y Escazú, dos municipios adyacentes al cantón central de San José, la sede del Gobierno del país. El primero tiene el doble de población que el segundo y, por tanto, un "mercado" de electores más grande. No obstante, en los cinco procesos electorales del período 1994-2010, Escazú logró que catorce candidatos residentes en ese cantón fueran electos diputados, en comparación con solo seis de Desamparados (gráfico 5.5). Si el comportamiento futuro obedeciera al comportamiento pasado, bajo las mismas condiciones, la probabilidad de que Desamparados consiga elegir diez

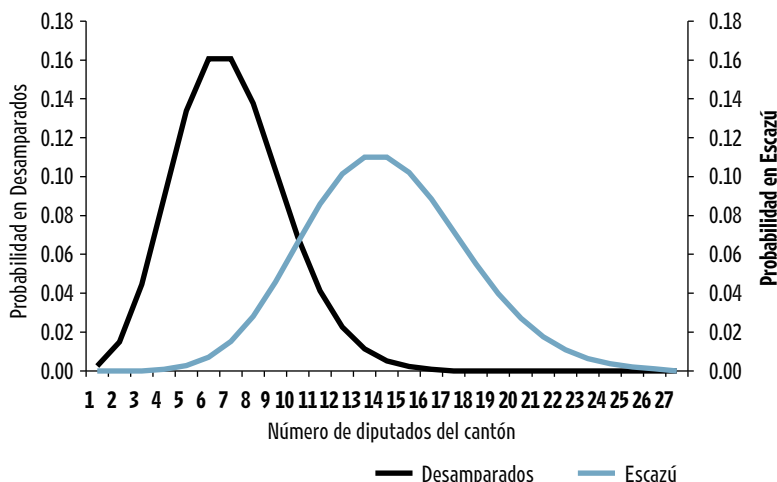
diputados -cuatro más que los actuales- en las cinco rondas electorales que se organizarán en el período 2014-2030, es similar a la probabilidad de que Escazú elija diez (cuatro menos). La probabilidad de que Desamparados obtenga catorce diputados, la misma cantidad que ha tenido Escazú, es casi nula.

¿Cuál es la importancia de estudiar los patrones de representación geográfica en la Asamblea Legislativa? En principio, tener un vecino diputado facilita, *caeteris paribus*, transmitirle preocupaciones y demandas; los electores que se encuentran en esa situación tienen ventajas de información y de acceso a un representante popular por sobre los residentes de otras zonas. Asimismo, es razonable pensar que un diputado proveniente de una determinada localidad, por razones biográficas y hasta de identidad, tiene mayor empatía hacia ella y está dispuesto a dedicar un esfuerzo especial para beneficiarla. En sentido negativo, territorios que sistemáticamente no logran elegir representantes en el Congreso tendrían una desventaja a la hora de hacerse oír o de lograr beneficios de la acción legislativa.

Desde el punto de vista de los partidos, la sobre o subrepresentación territorial

GRAFICO 5.5

Escazú y Desamparados: sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso en las últimas cinco legislaturas. 1994-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

refleja la importancia diferencial de los “mercados electorales”: en un contexto de recursos escasos, los partidos tenderán a concentrarse en los cantones más redituables, y una manera de expresar ese interés es la selección de candidatos provenientes de esas comunidades. Los que siempre “quedan fuera”, pues, tienen poca relevancia a la hora de la acción electoral y, una vez conformado el Congreso, permanecen en una situación de desventaja sistemática.

En el presente Informe se profundiza la primera aproximación sobre el tema de la sobre y subrepresentación política que se realizó en el Decimoquinto Informe. No solo se actualizaron los datos con los resultados de las elecciones 2010, sino que se elaboró una nueva metodología para estimar las probabilidades de la sobre y la subrepresentación cantonal (recuadro 5.4). Con ello se logra fundamentar empíricamente las

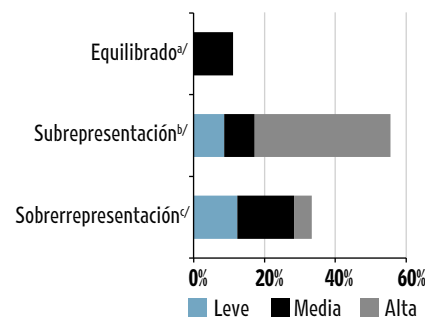
apreciaciones preliminares sugeridas en la edición anterior.

Los resultados de las últimas cinco elecciones muestran que la mayoría de los cantones del país ha estado subrepresentada en la Asamblea Legislativa: el 56% tiene un IREP menor a 0,8, y una tercera parte ha estado sobrerrepresentada (IREP mayor a 1,2). Solo uno de cada nueve cantones exhibe una representación geográfica equilibrada, es decir, su presencia en el Congreso fue similar a su peso poblacional dentro de la provincia a la que pertenece (IREP de entre 0,80 y 1,20; gráfico 5.6).

¿Cuán severas son la sobre y la subrepresentación? Pocos cantones están altamente sobrerrepresentados. San Isidro de Heredia, Montes de Oca, Escazú y Dota han logrado una representación legislativa dos o más veces superior a la que cabría esperar dado su tamaño poblacional. La mayoría de

GRAFICO 5.6

Sobre y subrepresentación geográfica en el Congreso en las últimas cinco legislaturas. 1994-2014



a/ Equilibrado: $0,80 < IREP \leq 1,20$. b/ Subrepresentación: baja ($0,8 < IREP \leq 0,666$); media ($0,666 < IREP \leq 0,5$); alta ($IREP < 0,5$). c/ Sobrerrepresentación: alta ($IREP > 2,0$); media ($1,5 < IREP \leq 2,0$); baja ($1,2 < IREP \leq 1,5$).

Fuente: Elaboración propia con base en Solano y Segura, 2010.

RECUADRO 5.4

Metodología para el análisis de la representación geográfica en el Congreso

El sistema electoral costarricense no define a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, sino a las provincias. Sin embargo, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia para conformar las nóminas de candidaturas (Arias, 2009). Con base en ello, para este Informe se realizó un análisis que ajusta la asignación de escaños para cada cantón de acuerdo con el peso relativo que estos poseen a lo interno de la circunscripción a la que pertenecen (provincia).

La metodología seguida estimó el número de diputados que cada cantón debería tener, con base en su población y en proporción al total de diputados que fueron asignados durante las últimas cinco legislaturas a la provincia a la que pertenecen. Se determinó después la cantidad histórica de diputados que cada cantón ha obtenido en las últimas cinco legislaturas. Posteriormente se estableció una relación de proporción entre ambos indicadores, dividiendo el número histórico entre el

número estimado de diputados (índice de representación política, IREP). Por último, utilizando la distribución de probabilidad de Poisson (la variable “número de diputados electos” es un conteo), se calculó la probabilidad que tiene cada cantón de alcanzar su nivel histórico de representación.

Adicionalmente, se indagó sobre los factores que explican el puntaje de los cantones en el IREP. Se corrió un modelo de regresión simple (el IREP cumple con los supuestos de normalidad e independencia), utilizando como variables independientes el índice de desarrollo social (IDS), la población cantonal y la distancia entre la cabecera cantonal y la capital provincial (en rangos de kilómetros: menos de 5, 5 a 10, 11 a 25, 26 a 50, 51 a 75, 76 a 100 y más de 100).

Las variables del análisis fueron las siguientes:

a. Porcentaje de electores del cantón: es la proporción de la población promedio del cantón con respecto a la población promedio de la provincia durante el período 1994-2000. La población promedio de

cada provincia se obtuvo a partir de los datos de las últimas cinco legislaturas.

b. Número de diputados estimados asignados a cada cantón: distribución proporcional de los diputados correspondientes a cada provincia en las últimas cinco legislaturas, si la misma obedeciera al tamaño de su población electoral.

c. Número histórico de diputados: total de diputados obtenidos por cada cantón en las cinco legislaturas objeto de estudio. Para construir este dato se tomó como criterio el domicilio electoral de cada uno de los diputados, de acuerdo con información del TSE, y se sumó la cantidad de diputados por cantón.

d. Sub o sobrerrepresentación: relación entre el número histórico de diputados y el número de diputados estimado de cada cantón (IREP). Los cantones con valores en el IREP superiores a 1 son cantones *sobrerrepresentados*, y los que obtienen valores menores a 1 están *subrepresentados*.

los cantones sobrerrepresentados están en una categoría intermedia (IREP de entre 1,5 y 2,0), entre ellos Cartago, San Ramón, Liberia y Curridabat. Por su parte, el cantón Central de San José ha obtenido 37 diputados en el registro histórico de las últimas cinco legislaturas, y el estimado de acuerdo con su población indica que debió tener 26; está sobrerrepresentado, pero de manera leve según la metodología seguida (IREP entre 1,2 y 1,5). Algo similar sucede con los cantones Central de Heredia y San Carlos, por ejemplo.

Más de un tercio de los 81 cantones del país (31) está fuertemente subrepresentado y 23 nunca han obtenido un diputado, pese a que les habría correspondido elegir alguno de acuerdo con la estimación de población realizada para cada provincia. Es decir, son cantones

que quedaron sistemáticamente fuera de la representación legislativa durante el periodo de estudio. La mayoría de ellos tiene un padrón promedio con menos de 20.000 electores y niveles de desarrollo social muy variados (cuadro 5.8).

¿Cuáles factores pueden explicar la sobre y subrepresentación geográfica de un cantón a lo largo de un periodo histórico? Una primera hipótesis es que los “mercados electorales” más grandes tenderían a concentrar legisladores, puesto que los partidos buscarían asegurarse votaciones altas en esas zonas. De esta manera, los cantones más poblados tenderían a tener mayores niveles de sobrerrepresentación. Una segunda hipótesis, alternativa, es que la distancia entre un cantón y la cabecera de provincia es un factor

importante: comunidades muy cercanas a la capital provincial tenderían a ser opacadas por el poderoso centro, mientras que municipios alejados tendrían más oportunidad de elegir representantes propios. La distancia, pues, se asociaría de modo inverso con la representación geográfica. Una tercera hipótesis es que la representación depende de una combinación entre distancia y tamaño poblacional (una interacción, en términos estadísticos). Finalmente, otra hipótesis es que la representación geográfica de un cantón depende de su desarrollo económico y social: a mayor desarrollo social -una aproximación a la “potencia” económica de una zona- más capacidad de elegir representantes en el Congreso.

Para examinar estas hipótesis se efectuó un análisis multivariado mediante una regresión lineal simple. La variable dependiente fue el IREP² y las variables independientes: el tamaño promedio de la población electoral, el rango de distancia con respecto a la cabecera provincial, una interacción entre distancia y electores, y el índice de desarrollo social cantonal (IDS), según los valores reportados por el INEC (2009). La bondad del modelo de ajuste es baja ($R^2=0,098$), lo cual indica que la mayor parte de la variación en los niveles de sobre y subrepresentación no logra ser explicada. Solo una variable incide sobre la representación geográfica: el desarrollo social del cantón, y la relación es, como se postulaba, positiva: a mayor desarrollo, mayor puntaje en el IREP. Como puede verse en el gráfico 5.7, la asociación es relativamente débil. En resumen, el desarrollo social brinda a los territorios una mayor capacidad de colocar a sus residentes como diputados en la Asamblea Legislativa.

A futuro será importante promover la discusión acerca del sistema de elección legislativa y el método de asignación de escaños. Próximas iniciativas de reforma en esta materia deberían considerar aspectos como la redefinición de las circunscripciones electorales e incluso la adecuación del número de diputados al crecimiento de la población, para mejorar la representación geográfica del sistema electoral.

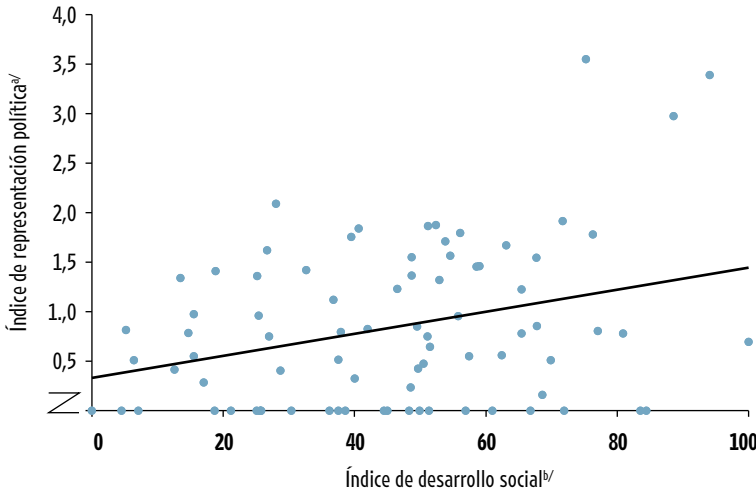
CUADRO 5.8

Cantones que no han tenido representación en el Congreso en las últimas cinco legislaturas (ordenados por promedio de electores)

Cantón	Provincia	Promedio de electores	Índice de desarrollo social cantonal
Aserrí	San José	29.153	38,6
San Rafael	Heredia	22.871	66,8
Naranjo	Alajuela	22.697	44,5
Santa Ana	San José	20.852	84,4
Coto Brus	Puntarenas	20.803	4,5
Puriscal	San José	20.315	48,3
Sarapiquí	Heredia	19.108	21,2
Upala	Alajuela	14.470	7,1
Poás	Alajuela	14.011	56,9
San Pablo	Heredia	13.376	71,9
Mora	San José	13.237	49,9
Talamanca	Limón	12.012	0,0
Acosta	San José	11.943	25,8
Flores	Heredia	10.343	83,5
Jiménez	Cartago	8.942	45,0
Tarrazú	San José	8.400	30,4
Parrita	Puntarenas	7.409	25,1
Guatuso	Alajuela	6.926	25,6
La Cruz	Guanacaste	6.912	18,7
León Cortés	San José	6.599	36,2
Nandayure	Guanacaste	6.336	37,5
Turrubares	San José	3.475	51,3
San Mateo	Alajuela	3.203	61,05

GRAFICO 5.7

Índice de representación política e índice de desarrollo social 1994-2014



a/ Incluye las últimas cinco legislaturas (1994-2014).
 b/ Corresponde al año 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano y Segura, 2010.

Finanzas deficitarias en algunos partidos

Como es costumbre cuando la publicación de este Informe coincide con el período electoral, en esta edición se estudia la pauta publicitaria de los partidos políticos en la campaña presidencial, con el fin de determinar la proporción que representa este rubro en el total de gastos partidarios y la relación entre estos y los ingresos totales de cada agrupación. Ello es importante por al menos tres razones: a) permite cuantificar el costo general de la campaña política y, específicamente, el costo de la publicidad electoral a precios de mercado, b) da indicios sobre la lógica de gasto de cada partido, y c) plantea escenarios sobre las posibilidades reales de ingreso que tienen los partidos para hacer frente a sus obligaciones financieras.

El gasto en publicidad fue calculado por la empresa Media Gurú, aplicando las tarifas de mercado y usando criterios homogéneos para todas las agrupaciones. A este rubro se le sumaron los gastos en capacitación y organización que los partidos incluyeron en las liquidaciones presentadas al TSE, para obtener los gastos totales de cada partido en la campaña electoral.

Por el lado de los ingresos se hicieron dos ejercicios. Uno fue calcular el ingreso estimado de cada partido, tomando en cuenta las contribuciones privadas reportadas al TSE y el monto total del financiamiento público al que tienen derecho por ley. Este indicador constituye el tope máximo de ingresos que cada agrupación puede obtener según lo informado al TSE.

El segundo cálculo de los ingresos es una estimación que considera el porcentaje de la liquidación de gastos aprobada y reconocida por el TSE. Este constituye un valor más preciso de los ingresos reales. Cabe aclarar que, tradicionalmente, los partidos no han recibido el 100% del financiamiento público, debido a gastos no comprobables u otras diferencias en la liquidación que presentan al TSE. Por ejemplo, en las elecciones generales de 2006, el PLN obtuvo tan solo el 65% del monto al que tenía derecho por ley. En los otros partidos los montos reconocidos fueron de 60% en el ML, 76% en el PUSC y 31% en el PAC³.

Dado que, al momento de redactarse este capítulo, aún no estaba disponible la revisión de las liquidaciones de gastos de la campaña electoral de

2010 presentadas al TSE, se procedió a hacer un estimado del ingreso real de los partidos. Para ello se usó como base el monto máximo que por ley le corresponde a cada agrupación para las elecciones de 2010, y se le aplicó el porcentaje de la liquidación que le fue reconocido en el proceso de 2006, según se consignó en el párrafo anterior.

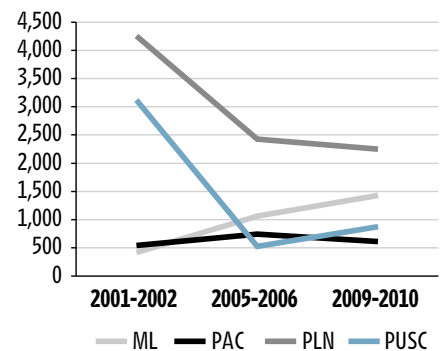
Al contrastar todos estos indicadores se observa lo siguiente:

- En general, durante las últimas tres campañas los gastos reales en publicidad electoral se han reducido en todos los partidos analizados, a excepción del Movimiento Libertario, que ha mostrado un incremento sostenido desde la campaña de 2002 (gráfico 5.8).

- Al comparar los ingresos totales de cada partido (ingreso esperado) con los gastos efectuados, se nota que al menos dos agrupaciones (ML y PUSC) presentan niveles de gasto superiores a los ingresos esperados por concepto de financiamiento privado y público. Esta situación deficitaria le podría ocurrir a los cuatro partidos aquí analizados (ML, PAC, PLN y PUSC) si, finalmente, el monto del financiamiento público que les reconoce el TSE para las últimas

GRAFICO 5.8

Gasto en publicidad electoral de los partidos políticos en las últimas tres campañas (millones de colones de julio de 2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la empresa Media Gurú.

elecciones es similar, en cada uno de ellos, al porcentaje que obtuvo en el 2006. En tal caso, ningún partido podría hacer frente a sus obligaciones financieras, de acuerdo con la estimación de ingresos realizada para este Informe (cuadro 5.9).

- En cuanto a la composición del gasto, el PLN y el PAC privilegiaron la asignación de recursos al rubro de organización de la campaña electoral (64% y 77%, respectivamente), que incluye el pago de honorarios y sueldos del recurso humano, alquileres, los gastos de funcionamiento de la estructura partidaria en todo el país y lo referido a plazas públicas, entre otros. En estos dos partidos la publicidad electoral fue secundaria.

Por el contrario, el ML y el PUSC destinaron una mayor proporción del gasto al rubro de publicidad política (51% y 63%, en cada caso) y el tema de la organización fue secundario.

- Al establecer razones de ingreso y gasto para comparar a los partidos, es evidente que el PLN supera a las otras tres agrupaciones, tanto en ingresos como en gastos. Es decir, Liberación Nacional obtiene en general mayores ingresos, tanto por contribuciones privadas como por financiamiento público, y por consiguiente sus erogaciones también son mayores que las de los demás partidos. La única excepción en este tema corresponde al rubro de capacitación, en el que el ML presenta una mayor inversión.

- Habida cuenta de las políticas de gasto de cada partido y los rubros de mayor importancia (organización y publicidad), cabe retomar la pregunta planteada en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* y adecuarla con la información más reciente: dada la alta proporción del gasto en publicidad que se observa en al menos dos partidos políticos, y el nivel estimado de ingresos que podrían finalmente tener, salta una pregunta central: ¿de dónde sacan estas agrupaciones los fondos para cubrir los otros gastos electorales, si una alta proporción de los recursos se destina a propaganda? Más aun, si se toma en cuenta que en las últimas campañas los partidos no han obtenido el 100% del financiamiento

CUADRO 5.9

Ingresos y gastos totales de los partidos políticos en la campaña electoral 2010 (millones de colones)

Rubro	Partido político				Razón de ingreso y gasto		
	PLN	ML	PAC	PUSC	PLN/ML	PLN/PAC	PLN/PUSC
Ingresos							
Financiamiento privado ^{a/}	1.730,1	187,1	482,3	35,2	9,2	3,6	49,2
Financiamiento público (esperado) ^{b/}	7.378,8	3.105,5	3.741,0	1.053,8	2,4	2,0	7,0
Financiamiento público (estimado) ^{c/}	4.796,2	1.863,3	1.159,7	800,9	2,6	4,1	6,0
Total ingreso esperado	9.108,9	3.292,6	4.223,3	1.089,0			
Total ingreso estimado	6.526,3	2.050,4	1.642,0	836,1			
Gastos							
Capacitación ^{d/}	91,8	240,1	31,9		0,4	2,9	
Organización ^{d/}	5.404,5	1.646,0	2.877,9	702,5	3,3	1,9	7,7
Publicidad ^{e/}	3.015,9	1.932,2	823,4	1.174,8	1,6	3,7	2,6
Total de gastos	8.512,2	3.818,3	3.733,2	1.877,3			
Porcentajes							
Capacitación /total de gastos	1,1	6,3	0,9	0,0			
Organización /total de gastos	63,5	43,1	77,1	37,4			
Publicidad /total de gastos	35,4	50,6	22,1	62,6			
Déficit/superávit (esperado)	596,7	-525,7	490,1	-788,3			
Déficit/superávit (estimado)	-1.985,9	-1.767,9	-2.091,2	-1.041,2			
Total de gasto/ingreso esperado	93	116	88	172			
Total de gasto/ingreso estimado	130	186	227	225			

a/ El monto de "financiamiento privado" es el reportado al TSE por los partidos políticos al 28 de febrero de 2010.

b/ El monto de "financiamiento público esperado" se calculó asumiendo que cada partido obtiene el 100% del monto al que tiene derecho por ley.

c/ El monto de "financiamiento público estimado", se calculó considerando que, para el proceso electoral de 2010, a cada partido se le reconoce el mismo porcentaje sobre el financiamiento público que lograron liquidar en el proceso electoral del 2006. Esto es: 65% en el PLN, 60% en el ML, 31% en el PAC y 76% en el PUSC.

d/ Los gastos de capacitación y organización fueron tomados de la liquidación que cada partido presentó al TSE.

e/ Los gastos de publicidad fueron calculados a precios de mercado por la empresa Media Gurú.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y de la empresa Media Gurú.

público por problemas en las liquidaciones presentadas, ¿cómo hacen para sufragar todos los gastos reportados, si la suma de financiamiento público más financiamiento privado, en varios casos, no alcanza para cubrirlos? Estas dos interrogantes se abordarán con mayor detalle en el próximo Informe, una vez que se conozcan los montos del financiamiento público reconocidos por el TSE para las elecciones de febrero de 2010. No obstante, con los datos disponibles al momento de redacción de este Informe (agosto de 2010), puede anticiparse que al menos dos partidos (ML y PUSC) quedarían con problemas financieros. La revisión y reconocimiento de gastos a cargo del TSE ayudará, básicamente, a determinar la magnitud del déficit. Considerando el antecedente inmediato de la campaña electoral del 2006, las cuatro agrupaciones aquí analizadas podrían enfrentar situaciones deficitarias. Vale aclarar que, en el caso del PAC, los datos deben ser leídos tomando en cuenta que para el 2006 ese partido renunció a una parte del financiamiento estatal y, por consiguiente, presentó una liquidación de gastos que abarcaba solo una fracción del total que le correspondía por ley.

Gestión política responsable

El 2009 fue un año de avances en la activación de la agenda política y la aprobación de legislación sustantiva para el país. Ello fue posible gracias a un Congreso más distendido, luego de tres años de fuertes discusiones en torno a la aprobación del TLC con Estados Unidos y su agenda de implementación. Pero también gracias a una oposición política responsable, que no utilizó de manera excesiva las herramientas disponibles en la técnica parlamentaria para obstruir el avance legislativo.

A pesar de estas mejoras, el proceso de formulación y aprobación de leyes presenta al menos dos problemas. Por un lado, la brecha entre la oferta y la demanda legislativas, es decir, la diferencia entre el contenido de la legis-

lación aprobada y los asuntos de una agenda potencial de leyes demandada por los principales sectores de opinión del país, aumentó en 2009 en comparación con 2008. Por otro lado, producto de un análisis exploratorio realizado para este Informe, se observa que, a lo largo del proceso de formulación legislativa, se comenten errores de diversa índole que responden a una combinación de factores administrativos y de tipo político. Tanto los errores de forma como los de fondo operan en detrimento de la calidad de la legislación, creando distorsiones que dificultan la aplicación correcta de la norma en la práctica y que, en última instancia, son responsabilidad de las y los legisladores.

Por lo tanto, se plantea el reto de mantener una alta producción de leyes sustantivas sobre temas que contribuyan al desarrollo humano sostenible del país, pero a la vez se requiere mejorar la calidad del proceso, minimizando los errores y asegurando la correcta implementación de la legislación sancionada.

Mejoran las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Durante el cuatrienio 2006-2010, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la gestión de los asuntos parlamentarios transitaron por dos períodos con características antagónicas. El primero, de agenda monotemática, estuvo marcado por la discusión en torno al TLC con Estados Unidos y su agenda de implementación. Durante esa etapa el Ejecutivo logró consolidar una alianza de actores en el Congreso, denominada “G-38” y conformada por los diputados de la bancada oficialista, el PUSC, el ML, Restauración Nacional, Unión Nacional y una diputada independiente, disidente del Movimiento Libertario. La solidez de este bloque a lo largo del primer período, que se extendió por casi tres legislaturas, facilitó la ratificación del TLC, aprobado mediante referéndum en el 2007, y garantizó la promulgación de los catorce proyectos contenidos en la agenda de implementación.

En esta etapa la oposición férrea provino fundamentalmente de tres bancadas: el PAC, el Frente Amplio y el

PASE, cuyos representantes caracterizaron al Gobierno como poco abierto al diálogo y empeñado en imponer sus ideas sobre el desarrollo del país. A pesar de esas críticas, lo cierto es que el Ejecutivo logró conformar una alianza de fuerzas que le dio la mayoría requerida para impulsar su agenda prioritaria. En este sentido, el Gobierno no negoció con todos en la Asamblea, sino con aquellos que le aseguraban los votos para aprobar las leyes en discusión.

El segundo período se dio durante la última legislatura (2009-2010) y se caracterizó por ser más distendido. El debate sobre el TLC, que polarizó las primeras tres legislaturas, finalizó, y con ello el núcleo duro de la alianza “G-38” se desintegró o se recompuso según fuera el proyecto discutido. El cambio en el clima político generó una agenda legislativa variada, construida bajo una dinámica de mayor apertura entre todas las fracciones. En tales circunstancias fue más fácil la aprobación de proyectos de importancia para el país, como lo fueron tres iniciativas de la agenda de seguridad ciudadana, la reforma al Código Electoral, la Ley de Tránsito y la creación de la Banca de Desarrollo, entre otros.

Considerando ambos períodos, y a la luz de los logros obtenidos, se puede concluir que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo generaron resultados con magnitudes diversas para los actores participantes. Por un lado el Ejecutivo consiguió mantener sus principales proyectos en el Congreso, sobre todo durante la primera etapa de agenda monotemática, con una estrategia sólida de coaliciones. Pero ya en la última legislatura, la oposición logró capitalizar algunos proyectos, en un contexto en el que el Ejecutivo estableció alianzas con todas las fracciones políticas representadas, ampliando así la temática y la cantidad de leyes aprobadas.

Por otra parte, si bien las bancadas opositoras emplearon algunos procedimientos, normales dentro de la técnica parlamentaria, para ejercer su derecho de control político y oposición, en ninguno de los dos períodos se puede

concluir que se pretendió vetar las iniciativas en trámite a través del llamado “filibusterismo parlamentario”, con mociones excesivas, consultas reiteradas a la Sala Constitucional o acciones similares. Ciertamente, durante la discusión del TLC y su agenda de implementación este tipo de estrategia fue más frecuente. Ello se debió a la alta polarización que rodeó el tema y en parte fue respuesta al núcleo duro del “G-38”, que garantizaba la aprobación de las leyes en trámite, pero aun así, las prácticas utilizadas no se constituyeron en obstruccionismo legislativo.

Legislatura 2009-2010: la más productiva de los últimos años

El clima más distendido y la apertura entre las diversas fracciones a lo interno del Congreso facilitaron la construcción de acuerdos y, con ello, el incremento en el volumen de la legislación aprobada. De hecho, la última legislatura fue el período más productivo de toda la administración Arias Sánchez, con 113 leyes promulgadas. Más aun, al comparar la producción por legislatura desde 2002, se observa que el 2009-2010 fue además el período con mayor número de leyes aprobadas de los últimos ocho años.

No existe una explicación integral para esta situación. Sin embargo, algunas hipótesis que deberán ser investigadas con mayor detalle pueden dar luces sobre lo que sucedió en este período.

Una primera interpretación es que el cierre de la discusión sobre el TLC con Estados Unidos mejoró las relaciones dentro de la Asamblea, lo cual a su vez facilitó el diálogo y las negociaciones entre la oposición y el Gobierno. Se aceleró así el trámite de una agenda que gozó de mayor aceptación general en el Congreso y, frente ello, el costo político de oponerse podía ser muy alto, sobre todo considerando la cercanía del proceso electoral. Una segunda respuesta pone énfasis en el interés de rescatar el tiempo perdido que se dedicó exclusivamente a los proyectos vinculados con el TLC. Y por último, una tercera hipótesis destaca la proximidad de las elecciones, que también pudo demandar de todas las bancadas una mayor capacidad propositiva y una mayor gestión legislativa.

Más allá de las interpretaciones específicas, los resultados y las características del clima político observado en el Congreso demuestran que sí es posible lograr acuerdos políticos, para avanzar en la aprobación de proyectos con un uso adecuado del Reglamento Legislativo. Tal situación es factible cuando se utilizan el diálogo, la negociación y la estrategia de alianzas como prácticas diarias en el sistema político y, en particular, en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Al final, tales acciones se traducen en un mejor desempeño de la Asamblea Legislativa, medido en términos cuantitativos.

Aumenta la producción de leyes, pero se mantiene una agenda legislativa cargada de asuntos secundarios

La Asamblea Legislativa del cuatrienio 2006-2010 produjo avances importantes en cuanto al volumen de legislación aprobada, pero también es cierto que una alta proporción del total de leyes promulgadas refiere a asuntos de poca relevancia en la gestión del Gobierno como un todo.

Desde la dimensión cuantitativa, el Congreso aprobó un 38% más de legislación que en el período 2002-2006. Siguiendo la categorización de Vargas Cullell (2007), al desagregar según el tipo de leyes se constata que, en estos cuatro años, se reactivó el trámite de legislación sustantiva ordinaria destinada a la creación o reforma del entorno jurídico-institucional (cuadro 5.10). En este renglón el cuatrienio culminó con 42 leyes más que el período anterior, lo que significa una mejora del 47% en la producción legislativa. Aun así, el rubro que experimentó el mayor aumento fue el referido a convenios y tratados internacionales, en el que la administración Arias Sánchez produjo un 71% más de leyes que la administración Pacheco de la Espriella.

A pesar del incremento en su productividad, el Congreso mantiene una agenda llena de asuntos secundarios y de poca relevancia. Tal es el caso del 43% de la legislación aprobada entre

CUADRO 5.10

Leyes aprobadas por iniciativa, según tipo de legislación

Tipo de legislación	2002-2006			2006-2010		
	Legislativo	Ejecutivo	Total	Legislativo	Ejecutivo	Total
Autorizaciones locales	91	6	97	129	2	131
Convenios y tratados internacionales	0	24	24	2	39	41
Declaraciones y benemeritazgos	10	0	10	9	0	9
Legislación sustantiva ordinaria	66	24	90	93	39	132
Presupuestos	0	13	13	0	11	11
Total	167	67	234	233	91	324
Porcentaje	71,4	28,6	100,0	71,9	28,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2010.

2006 y 2010, en la cual destacan aspectos procedimentales como autorizaciones a entidades públicas para segregar bienes inmuebles, o a gobiernos municipales para el cobro de impuestos y otras actividades, o bien iniciativas de tipo simbólico, como reconocimientos honoríficos y declaratorias de días festivos. En contraste, la legislación sustantiva ordinaria representa solo un 41% del total aprobado, y el restante 16% corresponde a convenios y tratados internacionales, así como a asuntos presupuestarios.

De esta forma queda patente que la Asamblea Legislativa destina una buena parte de su tiempo y esfuerzos al conocimiento de asuntos de poca importancia, en detrimento de la producción de normativa con mayor impacto sobre el funcionamiento general del país.

La mayoría de leyes aprobadas es iniciativa del Legislativo

De acuerdo con Arias (2008), en comparación con otras democracias y regímenes presidencialistas, las disposiciones legales en Costa Rica otorgan al Poder Ejecutivo un amplio margen de acción para proponer y gestionar proyectos en el Congreso. Por mandato constitucional, el Gobierno controla la agenda parlamentaria durante los dos períodos de sesiones extraordinarias, que representan medio año legislativo completo. La otra mitad de la legislatura se divide en dos períodos de sesiones ordinarias, durante los cuales la agenda es controlada por el Poder Legislativo. No obstante, una buena

parte del segundo período de sesiones ordinarias se utiliza para la discusión del Presupuesto Nacional, que en el fondo es una iniciativa del Ejecutivo.

Pese a ello, los proyectos aprobados por iniciativa del Legislativo superan por mucho el porcentaje de leyes impulsadas por el Ejecutivo. Más del 70% del total de la legislación es producto de iniciativas del Congreso. Esta es una tendencia que se mantiene constante, pues una proporción muy similar observó durante el período 2002-2006 (cuadro 5.11).

Destaca además que la proporción de proyectos del Ejecutivo que son aprobados es muy similar al índice de efectividad legislativa de éste. El indicador determina el porcentaje de iniciativas propias del Ejecutivo que son finalmente adoptadas por la Asamblea. Los datos muestran que entre 2006 y 2010 el Gobierno presentó 182 iniciativas de ley, de las cuales 57 fueron aprobadas. Esto representa un índice de efectividad del 31% o, lo que es lo mismo, que durante su mandato el Ejecutivo no logró la promulgación de siete de cada diez proyectos de ley⁴.

En síntesis, el Poder Legislativo tiene un papel de peso en la producción de leyes, que se torna más significativo al considerar los arreglos institucionales y los procedimientos que intervienen en el trámite de la legislación. Esas prerrogativas no son irrestrictas, y el Ejecutivo también tiene un importante margen de acción sobre la gestión parlamentaria. En la práctica política, sin embargo, la legislación aprobada por

iniciativa del Ejecutivo sigue siendo relativamente baja, y en los últimos cuatro años fue evidente la poca efectividad en la aprobación de proyectos impulsados por el Gobierno.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO, véase Feoli, 2010 y Osterlof y Villegas, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Uso racional de las consultas facultativas por parte de los legisladores

De acuerdo con los arreglos institucionales e incluso la misma Constitución, el Congreso dispone de dos mecanismos para consultar a la Sala Cuarta sobre los aspectos constitucionales y procedimentales de la legislación. Las consultas preceptivas, como su nombre lo indica, son obligatorias, y se activan automáticamente cuando se trata de proyectos de reforma constitucional, convenios y tratados internacionales, y cuando se pretenda reformar la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Las consultas facultativas, en cambio, son de carácter opcional y se activan previa solicitud de al menos diez diputados. Sobre éstas la Sala Cuarta puede emitir una opinión consultiva previa, o preventiva de orden facultativo.

Para ambos tipos de consulta se establece que el trámite legislativo se suspende, y se le otorga a la Sala treinta días para resolver. Si no hubiera objeciones por parte de los magistrados, el proyecto sigue su curso normal en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en caso de existir objeciones, el expediente, con la opinión de la Sala, se remite a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, por un plazo que el Presidente del Congreso fija como razonable, el cual puede ser prorrogado.

Las características procedimentales y la posibilidad de solicitarla de manera opcional, hacen que la consulta facultativa pueda ser utilizada como táctica para atrasar la aprobación definitiva de un proyecto de ley, en particular por los partidos de oposición. Esta situación ha generado divergencias a lo interno del Congreso.

CUADRO 5.11

Leyes aprobadas en las últimas dos administraciones, según iniciativa

Iniciativa	2002-2006 (Pacheco)		2006-2010 (Arias)	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Ejecutivo	67	28,6	91	28,1
Legislativo	167	71,4	233	71,9
Total	234	100,0	324	100,0

Fuente: Feoli, 2010.

A este respecto cabe mencionar que durante el período 2006-2010 se realizaron veintisiete consultas facultativas, distribuidas de modo bastante uniforme entre los cuatro años, con excepción de la legislatura 2008-2009, cuando se presentaron nueve consultas. Sin embargo, estas son cifras conservadoras si se comparan con las del período 2002-2006. En ese lapso se contabilizó un total de 49 consultas facultativas, 20 de ellas en la legislatura de 2005-2006 (Osterlof y Villegas, 2010).

Estos datos evidencian que, durante los últimos cuatro años, se redujo en casi el 50% la cantidad de consultas facultativas presentadas, un hecho notorio si se toma en cuenta que tres de las cuatro legislaturas estuvieron marcadas por una alta polarización política, que pudo fomentar el uso de estos mecanismos para entorpecer la agenda legislativa.

Un examen más detallado permite establecer dos indicadores adicionales. El primero refiere a la cantidad de proyectos consultados a la Sala Constitucional y la proporción de ellos que finalmente se convierte en ley. En este caso se mide la posible incidencia de la Sala, mediante sus resoluciones, en la aprobación de esas iniciativas.

El segundo indicador es más representativo. Se circunscribe a la legislación aprobada (no a los proyectos de ley), y sobre esa base, determina la proporción de leyes que fueron objeto de consultas facultativas. En este caso se mide el peso relativo que tiene la Sala Cuarta al actuar como “filtro” de la legislación aprobada, con lo cual se obtiene más evidencia empírica para analizar el argumento de la “judicialización de la política”. Según este enfoque, existirían indicios de una alta incidencia de la Sala sobre la función legislativa, si un elevado porcentaje de las leyes aprobadas fue consultado de manera facultativa. Lo contrario indicaría que la legislación está siendo decidida fundamentalmente dentro del Congreso, sin mayor incidencia del Tribunal Constitucional.

Entre 2006 y 2010 el 79% de los proyectos consultados a la Sala Cuarta terminó siendo aprobado, cifra que sugiere una alta incidencia del órgano

constitucional. Sin embargo, la participación mediante consultas facultativas en el total de la legislación es bastante baja. Durante el período en estudio se presentaron quince consultas que versaron sobre legislación sustantiva ordinaria, convenios y tratados internacionales, y asuntos presupuestarios. El total de leyes promulgadas en estos tres rubros fue de 184, de manera que la Sala Constitucional tan solo participó en el 8% de ellas.

Ahora bien, si se consideran las leyes aprobadas y consultadas de manera facultativa, con respecto al total general de la legislación producida en los últimos cuatro años, la proporción es claramente más baja. De un total de 324 leyes promulgadas, solo quince fueron objeto de consulta facultativa, de modo que la Sala Cuarta solo emitió criterio en el 4,6% de la legislación aprobada en este cuatrienio.

En no pocas ocasiones se ha argumentado que la Sala legisla de alguna forma, a través de sus resoluciones y con la complicidad de la oposición, cuando esta última hace un uso excesivo de las consultas facultativas. No obstante, la evidencia recabada para este Informe muestra que ese no fue el caso en el cuatrienio 2006-2010.

Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas

El análisis de la legislación aprobada desde la dimensión cualitativa compara lo que se aprueba (oferta) con la agenda potencial de asuntos prioritarios para el país (demanda). El primer aspecto se define con base en la legislación sustantiva adoptada por el Congreso. El segundo refiere a una “agenda demandada,” que se construye siguiendo la metodología de Binder (1999), la cual consiste en tomar las páginas editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional y agruparlos por temas. En este caso se usaron los diarios *La Nación* y *La República*, por ser los de mayor antigüedad y circulación en el país. Al final se contrastan los resultados, para determinar las proporciones de coincidencia entre ambos niveles de análisis (consúltese el Anexo Metodológico para mayores detalles).

La construcción de la agenda potencial muestra que los temas prioritarios durante los últimos cuatro años fueron los proyectos complementarios del TLC, en primer lugar, seguidos por iniciativas en materia de seguridad ciudadana, reforma del Estado y reforma fiscal, en ese orden (cuadro 5.12). Es de notar que, de estos cuatro temas, tres presentaron un incremento significativo en la última legislatura.

Al comparar la legislación aprobada (oferta) con la agenda potencial (demanda), se constata que entre ellas existe una brecha considerable. Entre 2006 y 2010, el 67% de la legislación que aprobó el Congreso no concordó con la agenda de temas prioritarios señalados por los principales formadores de opinión, y solo en el restante 33% hubo coincidencia entre ambas agendas (cuadro 5.13). Ello indica que las leyes que se están produciendo parecieran no adecuarse a las necesidades más apremiantes identificadas en el país.

Considerando el comportamiento anual, esto es, el período legislativo que va del 1º de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente, se observa que no hay grandes diferencias con respecto al promedio general del cuatrienio. En la última legislatura (2009-2010) se percibe también una importante brecha entre lo aprobado y lo demandado. El 75% de las leyes promulgadas no correspondió a lo requerido en la agenda potencial, bastante más que el promedio para los cuatro años, e incluso mayor que lo registrado en la legislatura 2008-2009, cuando la implementación fuera de agenda fue del 64%.

Cabe destacar que el aumento en la brecha durante el período 2009-2010 pudo ocurrir, en parte, porque los principales temas de la agenda potencial fueron asuntos referidos al TLC con Estados Unidos, y estos salieron de la discusión parlamentaria precisamente en la última legislatura. Esta temática generó una marcada polarización política y, también, una extensa cobertura en los medios. Al haberse aprobado el TLC y sus proyectos complementarios, que constituían buena parte de la agenda potencial, era de esperar que existiera una mayor coincidencia entre

CUADRO 5.12

Agenda potencial^{a/} de legislación demandada (número de apariciones)

Proyecto	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total	Porcentaje
Agenda complementaria al TLC	9	31	3		43	8,1
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	11	32	6,0
Reforma del Estado	4	3	4	19	30	5,6
Reforma fiscal	12	3	1	11	27	5,1
Reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa	10	10	3		23	4,3
Concesión de obra pública	9	7	5		21	4,0
TLC	16	4			20	3,8
Reformas a la Ley de Tránsito	1	8	5	6	20	3,8
Reforma electoral	3	6	3	8	20	3,8
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2		12	2,3
Ratificación de préstamo híbrido del BID			5	7	12	2,3
Reforma a la educación	6	3	1	1	11	2,1

a/ Se incluyen únicamente los temas con más de diez menciones en total.

Fuente: Feoli, 2010.

CUADRO 5.13

Comparación de la legislación aprobada y la legislación potencial 2006-2010

	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no implementada
Demandada	43	69	112	61,6
No demandada	90			
Total	133			
Implementación fuera de agenda	67,7			

Fuente: Feoli, 2010.

lo aprobado en el Congreso y lo demandado por los principales editorialistas. Por el contrario, al terminar el debate sobre el TLC, la polarización dentro de la Asamblea disminuyó, se amplió la agenda de discusión y se procedió a aprobar iniciativas sobre diversos asuntos (bien se señaló antes que la última legislatura se caracterizó por su “agenda variada,” y por ser la más productiva de los últimos años). En forma paralela, la agenda potencial también se diversificó. En el último año ya no giró sobre unos pocos aspectos que pudieran acaparar tanta atención, como sucedió con el TLC, y que facilitarían la coincidencia entre lo aprobado y lo demandado. Incluso se observa cómo en 2009-2010 hubo temas que cobraron fuerza y que no figuraron en los tres años anteriores

(cuadro 5.12). En ese contexto, es entendible, hasta cierto punto, que la brecha entre lo finalmente aprobado por el Congreso y lo demandado en la agenda potencial, fuera mayor en la legislatura 2009-2010.

En síntesis, el análisis de la oferta y la demanda legislativas muestra al menos tres hallazgos. Primero, en el cuatrienio 2006-2010 hubo una importante brecha entre la legislación aprobada y lo que se demandaba en el país. Segundo, esa brecha se fue ampliando conforme terminaba el período, a pesar de que la producción legislativa en general fue mayor precisamente hacia el final. Tercero, pareciera que la polarización y el amplio debate en torno al TLC, tanto dentro de la Asamblea Legislativa como en los principales espacios de opi-

nión pública, acortó la distancia entre la oferta y la demanda legislativas. Cuando ese tema salió de ambas agendas, volvió a crecer la brecha entre lo aprobado y lo demandado.

Así pues, los datos sobre oferta y demanda legislativas confirman lo manifestado en anteriores Informes, en el sentido de que en buena medida el Congreso está legislando sobre materias que no corresponden a las temáticas identificadas como prioritarias.

Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política

En otra aproximación al tema de la calidad de las leyes, se realizó un análisis sobre los errores que se presentan en la legislación aprobada, y los factores que podrían estar influyendo para que esto ocurra. Vale recalcar que los resultados son producto de un estudio exploratorio que tomó como base una muestra de leyes con errores diversos.

De esta forma se determinó que la legislación puede presentar tres tipos de problemas: a) errores de fondo, que no permiten la aplicación correcta de la ley promulgada, b) errores de forma, cuando se aprueban textos distintos a los discutidos por los legisladores, y c) errores de trámite, que responden a fallas en el procedimiento legislativo.

Sobre estos errores pesan factores de índole tanto administrativa como política. Los primeros son susceptibles de mejoría si se establecen mecanismos de seguimiento que velen por la calidad y la coherencia de los proyectos de ley en todas sus etapas. En la actualidad el procedimiento legislativo consta de diversas fases que están relativamente aisladas entre sí, lo que dificulta la identificación de inconsistencias en el proceso normal de modificación de la ley.

Sin embargo, el carácter político y soberano de la Asamblea puede limitar el alcance de los controles técnicos y burocráticos. En la práctica política, siempre habrá un alto grado de discrecionalidad del diputado frente a los controles, pues es muy difícil separar el carácter técnico de las leyes de sus implicaciones políticas (Feoli, 2010). Por ello, sin demérito de las medidas que puedan impulsarse para depurar el proceso legislativo, en última instancia solo puede existir una responsabilidad política por parte de los legisladores con respecto a sus decisiones, incluyendo los errores.

La práctica política respalda este argumento. En general, el procedimiento legislativo consta, como se mencionó, de una serie de etapas que se encuentran relativamente aisladas unas de otras. Los proyectos transitan por esa vía sin que se cuente con mecanismos de control de calidad que abarquen todas las etapas. De hecho, el único control técnico profesional sobre los proyectos de ley se realiza al inicio de todo el proceso, a través del Departamento de Servicios Técnicos, pero incluso cabe la posibilidad de que los diputados lo obvien mediante una dispensa de trámite.

En esa línea de producción legislativa, los proyectos se someten luego al procedimiento de mociones, que altera su contenido original. En esa etapa tampoco hay mecanismos eficientes para detectar inconsistencias por el fondo o errores de forma. Si bien las comisiones legislativas cuentan con asesores técnicos, la dinámica del trámite, la premura algunas veces y la falta de especialización de algunos funcionarios no siempre permiten la debida evaluación

de los textos. Aunado a ello, en ocasiones la presentación de mociones se realiza en el Plenario, donde no hay participación del personal de Servicios Técnicos. Más aun, el procedimiento puede resultar sumamente rígido después del dictamen en comisión. Así por ejemplo, en la fase de mociones de fondo, si existe algún error de forma en la moción presentada, el proponente no puede corregirla. De esta forma los diputados quedan obligados a escoger entre el fondo y las formas, con los consiguientes errores (cuadro 5.14).

El control de calidad se torna aun más complejo cuando la discreción política, de la que gozan los legisladores, lo dificulta. La presentación masiva de mociones para dilatar la discusión es uno de los ejemplos que pueden ocasionar más complicaciones y obstaculizar el control de la consistencia y la calidad de los proyectos. Es usual que los diputados adicionen correcciones de puño y letra a los textos, o bien que redacten mociones extensas (“megamociones”), cuando la buena práctica aconsejaría mociones más pequeñas y concretas.

Un ejemplo notorio de las diferencias entre criterios técnicos y consideraciones políticas fue la tramitación de la Ley de Tránsito. El Congreso aprobó la primera reforma en 2008, habiendo sido prevenido por el cuerpo técnico de las serias inconsistencias que contenía su articulado. En 2009, cuando se tramitó la segunda reforma, que corregía los errores citados, los diputados optaron por aprobar un texto con posibles vicios de constitucionalidad, de acuerdo con el Departamento de Servicios Técnicos. Esto comprueba que, en última instancia, son los criterios políticos los que deciden la agenda legislativa. Si la decisión política contempla las recomendaciones técnicas, la calidad de la legislación resulta mejor que si se obvia.

De ahí que sea importante aumentar la responsabilidad política de los legisladores por sus decisiones. Los diputados ejercen la representación política del electorado en el contexto de los incentivos que ofrece ese entorno institucional, y uno de esos incentivos es la falta de responsabilidad individual ante la

ciudadanía. El uso de listas cerradas y la prohibición de la reelección continua, junto con la ausencia del voto nominal y su registro en el Plenario, convergen para limitar las consecuencias directas que pueden sufrir los legisladores por decisiones mal tomadas. Ciertamente existe responsabilidad colectiva de los partidos políticos, pero los arreglos institucionales actuales hacen más difusas e inciertas las repercusiones directas sobre el diputado (Feoli, 2010). Se reduce así el efecto disuasivo sobre el uso de criterios de oportunidad, en perjuicio de la calidad de la legislación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ERRORES LEGISLATIVOS,

véase Feoli, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

El respeto a las reglas del juego democrático es un requisito básico para la consolidación de la democracia. Ello implica que, incluso en las situaciones de mayor adversidad y tensión social, la ciudadanía utiliza las vías que brinda el sistema político para resolver los conflictos (Linz y Stepan, 1996). De la misma forma, se debe garantizar que las personas tengan acceso a múltiples canales de expresión más allá de las elecciones, y a ejercer con pleno goce de sus libertades el derecho de expresión y demostración (Diamond, 1999).

Desde esa perspectiva, la aspiración que guía esta sección se cumplió, en general, de manera satisfactoria durante el 2009. No obstante, aparecen temas, aún pendientes de resolver, que dividen a la sociedad costarricense y que servirán para evaluar, a la luz de esta aspiración, si en efecto existe una convivencia ciudadana que respeta los derechos y la dignidad de las personas (recuadro 5.5).

Asimismo, al analizar el comportamiento de las acciones colectivas de los últimos diez años, la información disponible da cuenta de nuevos hallazgos. Uno de ellos es que no existe evidencia de que el Estado ejerza medidas represivas sobre la movilización social, por

CUADRO 5.14

Muestra de expedientes legislativos con errores

Ley o proyecto	Características	Etapa procesal
Expediente 15543. Aprobación del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Solas 1974), sus protocolos y enmiendas.	Error de fondo-legislativo. Aprobado incompleto.	Presentación del proyecto. El texto remitido por el Poder Ejecutivo venía incompleto. La Asamblea dispuso la transcripción digital.
Ley 8654. Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante.	Error de trámite-administrativo. Se aprobó en una Comisión Plena teniendo el plazo cuatrienal vencido.	Comisión Legislativa Plena. Es función de la Secretaría de la Comisión archivar de oficio expedientes con plazo cuatrienal vencido.
Ley 8562. Presupuesto Ordinario 2007.	Error de fondo-legislativo. Inconsistencias en el mismo texto. Errores en partidas correspondientes a ciertos ministerios.	
Ley 8556. Adición de un transitorio a la Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.	Error de forma-legislativo. Artículo 46, párrafo 2, dice año "2006", cuando debía decir: "2007".	Comisión Legislativa Plena. El trámite del proyecto se inició en el año 2005, con lo cual la previsión a futuro (2006) era correcta. El proceso se demoró y cuando el proyecto fue aprobado, la previsión a futuro (julio de 2006) ya había sido superada.
Ley 8542. Desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica.	Error de fondo - administrativo. Error en la actualización del texto. El artículo 76 de la Ley Orgánica del Ambiente fue reformado y posteriormente derogado. Sin embargo, el texto mantuvo tanto la reforma como la derogatoria.	Mociones en Plenario (137). En la etapa de mociones vía artículo 137, que se presentan en Plenario pero se conocen en comisión, se aprobó una moción para derogar ese artículo. La Secretaría de la comisión incluyó la derogatoria, sin eliminar la reforma. El error se dio en la etapa de mociones 137, pero se produjo en comisión.
Ley 8676. Ley Orgánica de Profesionales en Nutrición.	Error de fondo - legislativo. Inconsistencias en el texto de la ley. El artículo 7 define que la Asamblea General incluye miembros temporales, sin voz ni voto. El artículo 16 establece que esos miembros tienen derecho a voz, pero no a voto.	Comisión. Mientras se conocía el proyecto en comisión, se presentó un texto sustitutivo con la inconsistencia, que se mantuvo en todas las etapas del proceso.
Ley 8508. Código Procesal Contencioso Administrativo.	Error de fondo - legislativo. Inconsistencias con otras normas. Derogó el delito de resistencia a la autoridad contenido en el artículo 305 Código Penal.	Presentación del proyecto. En su versión original, el proyecto proponía modificar el artículo 305 del Código Penal, sin advertir que su contenido correspondía al 307, por reforma de 1997. El error no fue advertido en ninguna instancia.
Expediente 13661. Reforma al Reglamento Legislativo, artículo 41 bis.	Error de fondo-administrativo. Texto publicado no concuerda con el aprobado.	Acuerdo Final, Secretaría del Directorio. Error material: el texto modificado, con correcciones hechas a mano en el Plenario, no corresponde con el Acuerdo Final que mandó a publicar la Secretaría del Directorio.
Ley 8765. Código Electoral.	Error de forma-legislativo. Se incluyó el lenguaje de género en algunas partes del texto y en otras no.	Comisión. No se tomaron previsiones para incluir el lenguaje de género en todo el articulado.
Ley 8696. Reforma a la Ley de Tránsito.	Error de fondo-administrativo. Inconsistencia en el texto. Las referencias entre artículos no calzan.	Comisión y presentación de mociones en el Plenario (vía artículo 137).
Ley 8283. Reforma a la distribución de impuestos a los licores y cigarrillos (Ley 7292).	Error de fondo-legislativo. Se definió como beneficiaria de recursos fiscales a una asociación que no existe, por tener la personería vencida.	Presentación del proyecto. El texto original contiene el error. Luego la Asamblea dispuso el proyecto de todo trámite (expediente 16807), con lo cual resulta muy difícil ubicar el error, debido a la complejidad del procedimiento legislativo.

Fuente: Feoli, 2010, con datos del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

lo que se concluye que en el país se respeta el derecho constitucional de expresión y demostración. Además se observa que las acciones colectivas tienden a relacionarse con los ciclos económicos, así como con los ciclos políticos.

Aumentan las acciones colectivas

Las acciones colectivas registraron un aumento en el 2009, al pasar de 308 en el 2008, a 394. Sus características fueron casi idénticas en ambos años. Los trabajadores fueron los principales actores de la protesta social y la declaración pública⁵ se mantuvo como la acción colectiva más frecuente.

Durante el 2009 la principal demanda fue la implementación u oposición a alguna ley, reglamento, plan o decreto. Ese no fue el caso del 2008, cuando predominó la defensa del trabajo y las condiciones laborales. Pero un rasgo común en ambos años es que la mayoría de las acciones colectivas se dirigió hacia el Poder Ejecutivo. Así ha sido particularmente desde el inicio de la administración Arias, en el 2006.

Nuevos hallazgos a diez años de seguimiento sobre la protesta social

Luego de una década de estudio de las acciones colectivas, para este año se actualizó la metodología (recuadro 5.6) y se plantearon, además de la descripción de las características formales de estos movimientos, nuevas interrogantes analíticas:

- ¿Es el Estado costarricense represivo frente a las acciones colectivas de la población?
- ¿Cuáles fueron los ciclos de protesta más importantes durante el período de estudio?
- ¿Están relacionadas las acciones colectivas con los ciclos políticos o económicos?

Sobre la primera pregunta, pareciera que el Estado costarricense respeta la protesta social y se abstiene de ejercer medidas de represión contra ella.

RECUADRO 5.5

Referéndum: unión civil entre personas del mismo sexo

En el curso de la preparación del presente Informe, ocurrieron dos hechos de gran importancia desde el punto de vista del empleo de mecanismos de democracia directa en el sistema político costarricense. En primer lugar, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) convocó un referéndum sobre las uniones civiles entre personas del mismo sexo, el cual se celebraría de manera concurrente con las elecciones municipales, en diciembre de 2010. En segundo lugar, durante la edición final del capítulo, la Sala Cuarta anuló esa convocatoria, por lo que la consulta no se llevará a cabo. El próximo año el Informe ofrecerá un análisis detallado sobre esta sentencia del Tribunal Constitucional y sus implicaciones.

El referéndum, de iniciativa ciudadana, era impulsado por el Observatorio Ciudadano por la Vida y la Familia, organización apoyada por la Iglesia Católica y varias denominaciones evangélicas. El fin explícito de este grupo era evitar, por medio de la consulta popular, la eventual aprobación legislativa del proyecto denominado "Unión civil entre personas del mismo sexo" o, al menos, crear una realidad política que disminuyera las probabilidades de esa aprobación. Según el Observatorio, la instauración de este tipo de uniones significaría que el Estado descuide su obligación constitucional de proteger la institución de la familia. Además, argumentaba que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) concibe el matrimonio como una unión heterosexual, por lo que no existe ningún derecho humano que

disponga que dos personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio.

En el bando contrario, la Asociación Movimiento Diversidad pro Derechos Humanos y Salud, un grupo defensor de los derechos de las personas homosexuales, se pronunció en contra del empleo del referéndum para dirimir la legalidad de las uniones civiles. Para sus representantes, el tema refiere a los derechos civiles de una minoría, que el Estado debe reconocer sin necesidad de una consulta. En otras palabras, el Estado y las instituciones no deben discriminar entre los distintos grupos de ciudadanos.

Para la Defensoría de los Habitantes, no es legítimo usar el mecanismo del referéndum para poner en tela de juicio si un determinado grupo de habitantes tiene o no la titularidad de derechos civiles, sociales y económicos.

Al resolver que los promotores del referéndum habían cumplido con los requisitos de ley, el TSE indicó que no se trataba de una consulta para decidir si existen o no los derechos civiles de las personas homosexuales, sino exclusivamente para definir si el conjunto de la población aceptaba o rechazaba un proyecto de ley determinado. La Ley sobre Regulación del Referéndum (n° 8492) no excluye el tema de los derechos civiles, sociales y económicos, y esto lo hace susceptible de consulta, por lo que el Tribunal interpretó que la decisión sobre las uniones civiles era un asunto electoral. La Sala Constitucional discrepó de estos criterios y aceptó los argumentos de los opositores al referéndum.

Al analizar los datos disponibles sobre esta variable (período 2005-2009), se observa que en el 94% de las acciones colectivas reportadas no hubo evidencia de algún tipo de represión por parte del Gobierno. En el restante 6% que sí registró medidas represivas, las dos formas más comunes fueron la presencia policial y el uso de la fuerza. Aunque cabría la posibilidad de que

las fuentes de información no estén captando por completo las acciones represivas del Estado, la marcada diferencia entre una y otra categoría tiende a favorecer el argumento de que, en efecto, el Estado costarricense, por lo general tolera la protesta social, sin ejercer medidas coercitivas cuando se dan tales movilizaciones. Queda pendiente un estudio en profundidad

sobre las acciones colectivas que sí son reprimidas, para indagar si hay patrones discernibles.

La segunda interrogante lleva a identificar los “picos” de acción colectiva en los últimos diez años. Aquí destacan dos momentos en los que se intensificó la movilización social. El primero ocurrió en los meses de marzo y abril de 2000, con la oposición al denominado “Combo del ICE”. El segundo se dio en el 2004, con las protestas contra el monopolio de la revisión vehicular a cargo de la empresa Riteve; en términos absolutos, ese sigue siendo el año con mayor cantidad de acciones colectivas del decenio. Estos “picos” de protesta social coinciden con años intermedios de las administraciones Rodríguez y Pacheco, respectivamente. La base de datos no registra un comportamiento similar durante los años intermedios de la administración Arias, pese a que se sabe que fueron años de intensa movilización social, a causa, sobre todo, de la oposición al TLC con Estados Unidos. Sobre este episodio parece haber un importante subregistro.

¿A qué podría deberse el subregistro de las acciones colectivas en los años 2006 y, en especial, 2007? Una explicación simplista diría que los medios de comunicación sencillamente invisibilizaron la protesta social en ese período. Sin embargo, los datos recolectados hacen pensar más bien que el proceso de movilización social y política en torno al TLC fue atípico en sus características y, por ende, no debe ser homologado con los otros dos ciclos descritos. A diferencia del “Combo del ICE” y la oposición a Riteve, con el TLC se abrió un espacio institucional distinto, que pareciera haber canalizado la movilización social: la campaña del referéndum.

Con el “Combo del ICE” y la oposición a Riteve, la sociedad se enfrentó a dos temas que generaron una alta polarización e incrementaron las tensiones sociales. La ausencia de otros canales institucionales hizo que, en ambos casos, la protesta se convirtiera en un medio necesario. Con el TLC las circunstancias fueron otras. Tras la convocatoria a referéndum, la movilización social, tanto a favor como en contra, no

RECUADRO 5.6

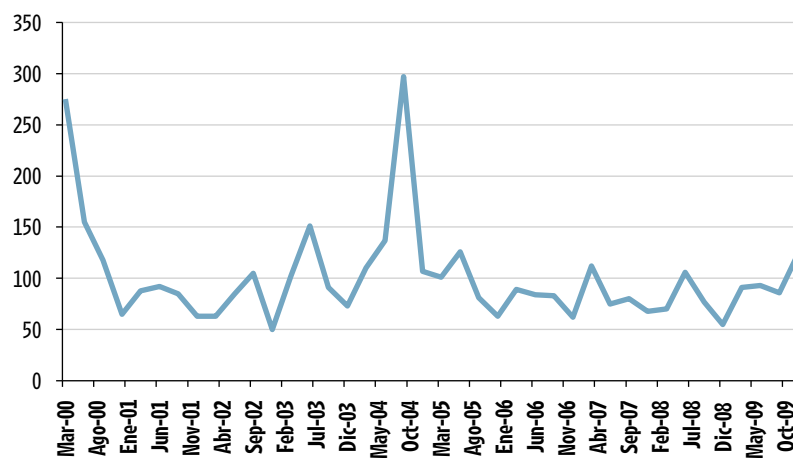
Revisión y actualización de la metodología para el seguimiento de las acciones colectivas

En el año 2002, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación diseñaron e implementaron una base de datos para dar seguimiento a las acciones colectivas de la población. En el 2009 esta base contenía registros para el período 2000-2008. En el proceso de elaboración del presente Informe, las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir utilizando esos registros. En consecuencia, el Programa Estado de la Nación se abocó a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en distintos documentos de su archivo. El trabajo incluyó además un proceso de revisión y ajuste de los manuales de codificación, pues a lo largo del período

se efectuaron algunas modificaciones en la estructura o contenidos de la base de datos, cuando los investigadores encontraban casos de protesta social que no coincidían con las categorías establecidas, y no siempre se homologaron esos cambios para el período anterior. Se actualizaron las categorías de registro y, posteriormente, se hizo una revisión y limpieza de los registros incluidos a lo largo del período. Por último, ya con el instrumento metodológico reconstruido, revisado y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información correspondiente al 2009 y a hacer los procesamientos estadísticos para este Informe. La base de datos actualizada se pondrá a disposición del público en el sitio *web* del Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr.

GRAFICO 5.9

Acciones colectivas registradas, por trimestres



Fuente: García, 2010.

respondió estrictamente a esquemas de protesta, sino más bien a los de una campaña electoral. Esto explica que no aparezcan altos registros de acciones colectivas en esos años (gráfico 5.9).

En cuanto a la tercera pregunta, para determinar si las movilizaciones socia-

les están vinculadas con los ciclos económicos, se correlacionó el índice de precios al consumidor (IPC) y el índice mensual de actividad económica (IMAE) con la cantidad mensual de acciones colectivas registradas durante todo el período. El propósito fue examinar

la asociación entre estas variables. El resultado muestra una baja correlación con ambos indicadores económicos (-0,076 y -0,079, respectivamente)⁶ en el decenio 2000-2009. No se encuentra evidencia, pues, para afirmar que estas acciones están estrechamente asociadas con los ciclos económicos registrados en ese período.

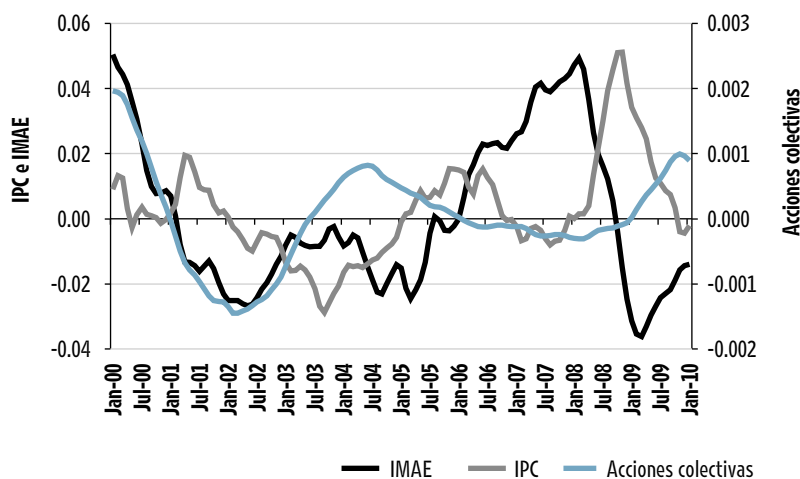
No obstante, con el propósito de obtener una valoración más precisa se efectuó un segundo tipo de análisis: el estudio en detalle de los ciclos de cada una de estas variables, con base en el modelo de estacionalidad aplicado por el *Informe Estado de la Nación* en temas como el ingreso de las clases sociales (Programa Estado de la Nación, 2009 y Meneses, 2010). Para empezar, se observó que las acciones colectivas tienen un comportamiento cíclico claramente definido, lo mismo que el IMAE⁷ y el IPC; estos últimos guardan una relación inversa, y hay evidencia empírica y teórica que respalda este resultado (gráfico 5.10).

En términos de su ciclo, la relación entre las acciones colectivas y el IMAE tiende a ser inversa, pero poco sincronizada (hallazgo anticipado por el muy bajo coeficiente de correlación antes referido). Sin tomar en cuenta los valores al comienzo y el final del período⁸, cuando el IMAE se contrae o está en un período de estancamiento, las acciones colectivas tienden a aumentar por encima de su tendencia histórica, y cuando la economía crece éstas tienden a disminuir por debajo de esa tendencia, aunque no con la misma intensidad ni de manera automática. Este comportamiento se confirma también al sacar promedios de las acciones colectivas en las distintas fases del ciclo del IMAE: en los períodos de contracción y estancamiento el promedio de las acciones es mayor que el promedio correspondiente a la fase expansiva. No es concluyente la información para la última fase contractiva de la economía (2008 en adelante)⁹.

Las acciones colectivas y el IPC tienen una relación débilmente directa. Cuando el IPC se incrementa, lo hacen también las acciones colectivas. En el gráfico 5.10 pareciera que estas últimas

GRAFICO 5.10

Ciclos^{a/} del IMAE, el IPC y las acciones colectivas. 2000-2009 (logaritmos naturales de las variables)



a/ El valor 0 indica la tendencia histórica durante el período. Valores superiores a 0 señalan que en esa observación la variable está por encima de esta tendencia y valores inferiores a 0, lo inverso. Los ciclos se miden del punto más bajo al más alto (ciclo expansivo) y del punto más alto al más bajo (ciclo contractivo).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y García, 2010. Uso del filtro Hodrick-Prescott.

se adelantan al comportamiento del IPC, pues los puntos de inflexión de su ciclo se dan antes que los del índice de precios.

Igualmente, la relación no es sincronizada, pero los niveles de protesta social también parecen tener relación con los ciclos políticos. Se entiende por ciclo político cada uno de los procesos electorales efectuados durante la serie de tiempo disponible, 2000-2009, que dieron lugar a dos cambios de gobierno. Tomando como referencia el mes de las elecciones, se decidió realizar un análisis de estacionalidad de la frecuencia de las acciones colectivas, para determinar fluctuaciones periódicas en lapsos relativamente cortos, en este caso trimestres (García, 2010). El objetivo fue observar el comportamiento de las frecuencias en las acciones colectivas, conforme se acercaban o alejaban de los dos procesos electorales (2002 y 2006).

Pareciera que a medida que una administración de gobierno va finalizando, las acciones colectivas tienden a disminuir; por el contrario, cuando un gobierno va adentrándose en su gestión, la frecuencia de esas acciones tiende a aumentar. En otras palabras, las iniciativas de protesta social tienden a ser más

comunes en los primeros trimestres de una gestión de gobierno; conforme ésta llega a la fase intermedia de su período, y se acercan las elecciones, se desacelera la movilización social (aunque, como se dijo, el referéndum del 2007 introdujo un cambio en esta tendencia). Vale anotar, no obstante, que se requiere una serie de tiempo más larga para confirmar estas relaciones.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS, véase García, 2010, en www.estadonacion.or.cr

El apoyo al sistema político no se recupera

Como es habitual cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, conocido como apoyo difuso al sistema, este capítulo incorpora esa importante información para examinar los avances o retrocesos en la materia. Por varios años la principal fuente de estos datos han sido las investigaciones del profesor Mitchell Seligson y sus colegas en el *Latin American Public*

Opinion Project (Lapop), quienes han estudiado en profundidad la evolución de las experiencias y valores democráticos en las sociedades latinoamericanas.

De acuerdo con el estudio del 2010, el apoyo promedio al sistema político en Costa Rica mantuvo el mismo nivel reportado en 2008, 63 puntos en una escala de 0 a 100 (gráfico 5.11). Este resultado es el segundo más bajo desde 1978 y ligeramente superior al promedio de 1999. Este comportamiento prolonga una tendencia de estancamiento en el apoyo al sistema, que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales y menores niveles de participación política.

La disminución del apoyo al sistema es posterior a los escándalos de corrupción que sacudieron al país en el 2004 y que no han tenido réplicas similares desde entonces. Los efectos de mediano plazo del enjuiciamiento de dos ex presidentes de la República, uno de ellos condenado a prisión, se ven reflejados en un declive primero, y en un estancamiento después, del apoyo ciudadano a la democracia (Lapop, 2010).

Aunque el país obtiene el mismo nivel de apoyo al sistema entre 2008 y 2010, este valor se mantiene alto cuando se contrasta con el resto de la región. De hecho, el apoyo al sistema político en Costa Rica es el segundo más alto en Latinoamérica, únicamente superado por Uruguay (gráfico 5.12). Cuando

se comparan las naciones centroamericanas, la medición del 2010 ubica a Costa Rica entre tres y catorce puntos porcentuales por encima de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá. En el ámbito latinoamericano la posición nacional está entre tres y seis puntos porcentuales por arriba del apoyo a la democracia en Colombia y México. En la segunda mitad de la década 2000-2010 se produjo un significativo incremento de este indicador en Centroamérica, con países que registran valores cercanos a 50 puntos en la escala de 0 a 100. Por último, entre las naciones que más se acercan al nivel costarricense están dos centroamericanas: Honduras y Panamá (60 puntos en la escala de 0 a 100).

en ciertos ámbitos hay progresos sostenidos, en otras áreas clave el avance es modesto, o incluso nulo.

El Poder Judicial ha realizado una importante inversión en recurso humano y físico, que mejoró los indicadores de desempeño sobre todo durante la primera parte de la década. En ese período, por ejemplo, la relación de casos tramitados por juez se mantuvo en niveles comparativamente más altos, en algunos casos se redujo el tiempo que tardan los casos en ser resueltos y, más importante aun, la mora judicial (casos pendientes de resolución por año) disminuyó de manera notable, con lo cual el sistema de administración de justicia dio señales de descongestionamiento.

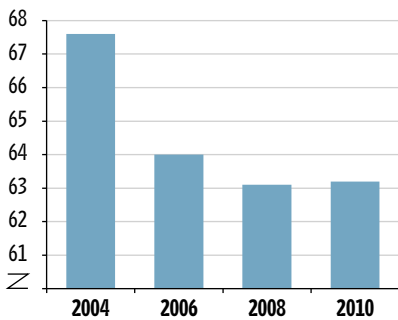
No obstante, y a pesar de que la inversión ha crecido, en los últimos dos años la mejora de los indicadores de desempeño no es tan clara y algunos de ellos más bien se han deteriorado. Así por ejemplo, en el 2009 se lograron avances en las condiciones laborales y en la cantidad de jueces nombrados, con lo cual se redujo la proporción de habitantes por juez. Menos personas por cada juez disponible implicaría,

Administración de justicia

El desempeño en torno a la aspiración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos no fue claramente positivo durante el 2009, ni tampoco al observar la tendencia de la última década. En general, el proceso de modernización del Poder Judicial muestra rendimientos decrecientes, debido a que, mientras

GRAFICO 5.11

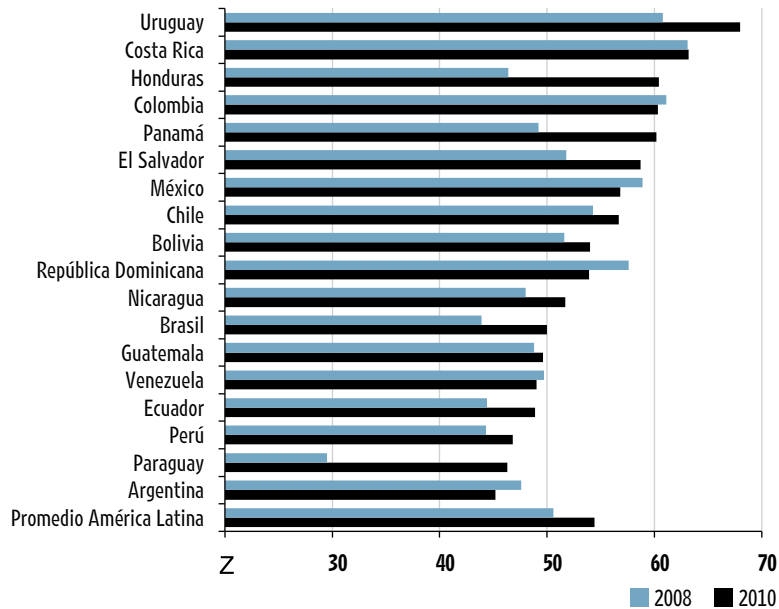
Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRAFICO 5.12

Índice de apoyo promedio al sistema político en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

en principio, una menor carga de trabajo y, por ende, menores tiempos de duración y, sobre todo, un descenso de los asuntos no resueltos. Sin embargo, las mejoras en los tiempos de duración son muy desiguales entre las distintas áreas analizadas. En algunos casos disminuyeron, pero en otros hubo un incremento considerable. Peor aún, la tasa de crecimiento real de casos pendientes por año aumentó en el último trienio, y de manera más pronunciada durante el 2009, todo lo cual se traduce en una mayor congestión dentro del sistema judicial. Lo anterior brinda muestras de que la inversión realizada en los últimos años en el sistema de administración de justicia presenta rendimientos decrecientes.

Por otra parte, en este Informe se ha podido avanzar en exploraciones específicas en dos ámbitos relacionados con la aspiración de una justicia cumplida. En ambos casos los resultados son preocupantes. El primero, sobre las sentencias de la Sala Constitucional, muestra que la ejecución de esas resoluciones en general es baja, aunque con importantes diferencias según la institución de que se trate y los plazos de cumplimiento establecidos. El segundo, sobre la tutela de los derechos laborales, refleja que el país cuenta, con legislación actualizada y acorde con los estándares internacionales. Sin embargo, aparentemente algunos de esos derechos están siendo tutelados solo de modo marginal, debido a la incorrecta implementación y diseño de ciertos procedimientos.

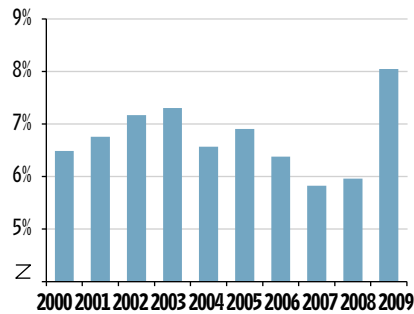
La mayor inversión presupuestaria de toda la década en el Poder Judicial

El artículo 177 de la Constitución establece que se fijará al Poder Judicial una asignación presupuestaria anual no menor al 6% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central. De acuerdo con las características del presupuesto judicial, ello cubre los costos del Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

Este porcentaje se ha cumplido a lo largo de la década, aunque con variaciones importantes. Durante los

GRAFICO 5.13

Presupuesto ejecutado del Poder Judicial, como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR, 2010b.

primeros cuatro años del decenio hubo un incremento en el presupuesto ejecutado, que incluso superó el 7% de los ingresos corrientes del Gobierno durante el período 2002-2003. No obstante, a partir del 2004 el presupuesto judicial decreció hasta llegar a su nivel más bajo en 2007, cuando se ejecutó menos del 6% estipulado constitucionalmente. En 2009 se volvió a dar un aumento significativo del presupuesto, que de hecho alcanzó la proporción más alta de toda la década: un 8% (gráfico 5.13).

Al analizar el detalle presupuestario por áreas se observa que las materias penal, civil y de trabajo representan el 50% del costo de la justicia, dentro del ámbito jurisdiccional integrado por trece materias. Si se considera solo la materia penal, ésta abarca el 24% del gasto, pero al añadir el Ministerio Público, la Defensa Pública y el OIJ, cuyas actividades también están relacionadas con la materia penal, todos juntos absorben el 48% del costo total del Poder Judicial¹⁰ (Solana, 2010).

Incremento sostenido del recurso humano y físico en el Poder Judicial

Como parte del proceso de modernización, y producto del crecimiento real en el gasto del Poder Judicial, se ha visto una tendencia sostenida a aumentar el recurso humano encargado de atender los despachos judiciales. Ello incluye

tanto plazas de jueces y fiscales, como personal subalterno. Paralelamente, se han realizado esfuerzos importantes para facilitar el acceso de la población a los diferentes servicios, mediante la descentralización y la apertura de oficinas en distintas partes del país.

La ejecución presupuestaria da cuenta de ello. Durante la última década, en promedio, el 85% del gasto ejecutado ha correspondido al pago de salarios. En los años 2008 y 2009 se destinó un 84%, cifra levemente menor al 87% observado en 2004 y 2005, pero bastante más alta si se compara, por ejemplo, con el 65% asignado a este rubro en 1995.

Producto de esta inversión, como se mencionó, el Poder Judicial ha incrementado de manera sostenida la cantidad de jueces y el personal subalterno encargado de los servicios judiciales. Con tasas de crecimiento anual en el rango del 5%, la planilla de jueces pasó de 581 en el 2000, a 966 en el 2009, lo que en términos relativos equivale a una expansión del 66%. El rubro de personal subalterno también ha tenido un aumento considerable, pues pasó de 1.749 empleados en el 2000, a 2.451 en el 2009, lo que representa un crecimiento del 40%.

Además de ser más numerosos, los jueces cuentan hoy con mayor estabilidad laboral. En el 2004, el 74% de las y los jueces ocupaba puestos en propiedad. En los tres años siguientes la proporción subió al 92%, y si bien se observa un descenso en 2008 y 2009 (83%), ello se debe fundamentalmente a la creación de plazas, con carácter extraordinario, para el Proyecto de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, que se han ido nombrando en propiedad de manera paulatina (Solana, 2010).

La especialización de los jueces también ha mejorado en años recientes, aunque a un ritmo menor en el último quinquenio. Vale aclarar que se espera una mejor tramitación y resolución de los casos por parte de un juez especializado en una sola materia (por ejemplo penal, familia o civil), que de uno que conoce más de una materia. Así entendido, en 1995 el 55% de todos los jueces eran especializados. A inicios

de la presente década esa proporción aumentó a 60% y para el 2009 llegó a 67%. De manera que, actualmente, solo uno de cada tres jueces conoce más de una materia.

Los esfuerzos por modernizar el Poder Judicial también se han dirigido a facilitar el acceso a los servicios (recuadro 5.7). En los últimos años se han incrementado la cantidad de oficinas y el número de jueces asignados a ellas, para mejorar los servicios prestados. En el año 2000 había 246 despachos judiciales, de los cuales dos tercios funcionaban con solo un juez. Para el 2009 el número total de oficinas aumentó en un 25% y la proporción de ellas que opera con un juez se redujo a un tercio. De esta forma, las políticas adoptadas por el Poder Judicial han privilegiado la asignación de más jueces por oficina, sin descuidar la creación de nuevas agencias judiciales.

Además, la apertura de oficinas se ha realizado tomando en cuenta las zonas periféricas del país, lo cual se refleja en tasas de crecimiento promedio entre provincias similares a lo largo de la década (cuadro 5.15). En este sentido destaca la creación de cuatro nuevos circuitos judiciales en los últimos cuatro años, dos de ellos fuera de la GAM (Segundo de la Zona Sur¹¹ y Segundo de Guanacaste).

Los indicadores de desempeño dan muestras de rendimiento decreciente

A pesar de los avances y la inversión efectuada en recurso humano y físico, algunos de los indicadores que miden el desempeño del Poder Judicial muestran un rendimiento menor al experimentado durante los primeros años de la década, y en algunos casos incluso se observa un deterioro en el comportamiento de los mismos. En otras palabras, el proceso de modernización judicial empieza a exhibir rendimientos decrecientes, lo cual parece indicar que la inversión realizada no está contribuyendo al mejoramiento en el desempeño global del sistema judicial.

Cuatro son los indicadores analizados en este contexto. Dos de ellos -casos entrados netos por juez y la relación

RECUADRO 5.7

Medidas para mejorar el desempeño del Poder Judicial

Entre las medidas aplicadas por el Poder Judicial para mejorar su desempeño destacan las siguientes:

- Entrada en vigencia, en enero del 2008, de la Ley Procesal Contencioso Administrativa, que pretende, entre otros, reducir el tiempo que tardan en resolverse las demandas, e incluye como novedad la oralidad en el proceso.
- Creación de los tribunales de flagrancia, para dar una respuesta rápida a hechos delictivos y atender el clamor de la ciudadanía, de castigar con prontitud a los arrestados *in flagranti*.
- Aumento en el número de tribunales de trabajo de menor cuantía, donde los casos se ventilan en audiencia oral, y de tribunales de casación en el interior del país, para descongestionar el exceso de trabajo en la Sala Tercera, que era el único tribunal de esa categoría con que se contaba.
- Creación de los juzgados especializados de cobro del Primer y Segundo Circuito Judicial de San José, con el propósito de hacer más expedito el trámite y la resolución de los juicios cobratorios (Ley 8624).
- Consolidación del plan piloto para el Juzgado de Pensiones Alimentarias de Alajuela, que introduce cambios como

la oralidad y la informatización del expediente judicial y que ha logrado reducir los tiempos de respuesta para las mujeres que requieren satisfacer la alimentación de sus hijos en forma oportuna.

- Aplicación de la oralidad en todas las materias, lo que con anterioridad estaba reservado a los ámbitos penal y de trabajo en menor cuantía.
- El proyecto "Gestión de la Calidad de la Justicia" establece normas e indicadores para la gestión de los despachos y la producción de estándares de eficiencia y eficacia que le garanticen al ciudadano una justicia concertada con su realidad y una mejora continua en la calidad de los servicios. Deberá evaluarse en el futuro si las expectativas creadas se han cumplido.
- En los últimos dos años se han inaugurado edificios en Turrialba, Grecia y Guápiles, que centralizan los servicios en esas zonas al tener todas las dependencias judiciales en un solo local.
- Se continúa extendiendo el Sistema de Depósitos Judiciales, que evita la manipulación de papel y ahorra tiempo en revisar, ordenar y almacenar miles de boletas.

Fuente: Solana, 2010.

CUADRO 5.15

Número de oficinas judiciales^{a/}, según provincia. 2000 y 2009

Provincia	Número de oficinas		Aumento absoluto	Aumento relativo (%)
	2000	2009		
San José	83	101	18	21,7
Alajuela	39	52	13	33,3
Cartago	21	27	6	28,6
Heredia	16	22	6	37,5
Guanacaste	26	34	8	30,8
Puntarenas	36	41	5	13,9
Limón	25	31	6	24,0
Total	246	308	62	25,2

a/ Se consideran como dos oficinas los tribunales mixtos, que simultáneamente son de primera y segunda instancia.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010.

de casos tramitados por juez- son más de tipo descriptivo y buscan medir la capacidad de respuesta del sistema judicial. Los otros dos brindan mejor información sobre los niveles de desempeño general: el tiempo de duración de los casos y la mora judicial, que mide la cantidad de asuntos pendientes de respuesta cada año.

La proporción de casos entrados netos por juez de primera instancia permite identificar en promedio la carga de trabajo por operador judicial. Lo ideal sería mantener una proporción de jueces tal que este indicador se reduzca de manera sustancial cada año y, con ello, disminuya también la cantidad de nuevos expedientes que cada juez debe tramitar anualmente. De hecho, la tendencia de este indicador ha sido decreciente, con excepción de 2007 y 2009. Ello indica que en buena parte del decenio el país ha logrado reducir la carga promedio de trabajo de los operadores judiciales.

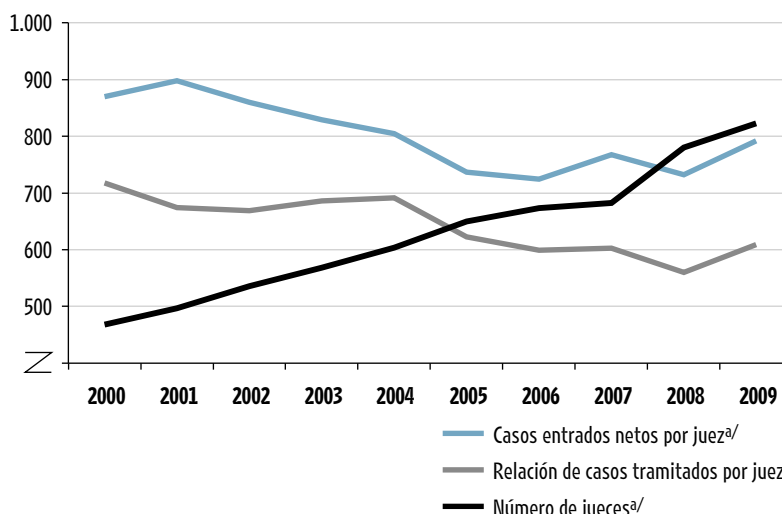
En cuanto a la relación de casos tramitados por juez, la tendencia general de este indicador muestra un descenso. Es decir, el promedio de casos resueltos por juez anualmente ha disminuido, sobre todo a partir del 2004, aunque tuvo un leve repunte en el 2009 (gráfico 5.14).

A pesar de los avances en la cantidad de jueces y en la carga de trabajo promedio que deben enfrentar, los tiempos de duración para resolver los casos no arrojan resultados favorables concluyentes. Este indicador se calcula con base en las estadísticas disponibles para trece materias distribuidas en las diversas instancias judiciales, comparando los años 2000 y 2009. El balance es levemente negativo: en siete de estas áreas hubo un aumento en los tiempos de duración, y en las seis restantes se observa alguna mejoría. Es notorio, sin embargo, que la distribución de este resultado es bastante uniforme entre todas las instancias analizadas, de manera que se trata de un problema que está presente en todos los ámbitos del sistema judicial (cuadro 5.16).

Acá vale la pena recordar que el área penal ha sido la materia con mayor inversión presupuestaria, según los

GRAFICO 5.14

Indicadores de tipo descriptivo sobre el desempeño del Poder Judicial



a/ Primera instancia.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010

CUADRO 5.16

Promedio de duración de los casos, según instancia y materia. 2000 y 2009 (casos fallados con sentencia o votos de fondo)

Instancia y materia	2000	2009	Resultado
Primera instancia			
Penal	18 meses 2 semanas	22 meses 0 semanas	Empeoró
Trabajo ^{a/}	30 meses 3 semanas	24 meses 0 semanas	Mejóro
Segunda instancia			
Familia	2 meses 0 semanas	1 mes 1 semana	Mejóro
Agraria	4 meses 0 semanas	6 meses 0 semanas	Empeoró
Contencioso	5 meses 0 semanas	10 meses 1 semana	Empeoró
Penal Juvenil	N. D.	2 semanas	
Casación			
Civil	10 meses 2 semanas	9 meses 2 semanas	Mejóro
Contencioso	13 meses 1 semana	7 meses 3 semanas	Mejóro
Agraria	8 meses 1 semana	7 meses 2 semanas	Mejóro
Trabajo	3 meses 1 semana	6 meses 2 semanas	Empeoró
Familia	4 meses 3 semanas	8 meses 3 semanas	Empeoró
Penal	4 meses 0 semanas	12 meses 0 semanas	Empeoró
Constitucional			
Hábeas corpus	17 días	20 días	Empeoró
Acciones de inconstitucionalidad	25 meses 1 semana	18 meses 0 semanas	Mejóro

a/ Corresponde a juicios ordinarios fallados por juzgados de mayor cuantía.

Fuente: Solana, 2010.

datos disponibles más recientes, que corresponden al 2008 (Solana, 2010), sin que ello se haya traducido en una mejoría de los tiempos de duración con respecto a valores registrados al inicio de la década. No obstante, también debe destacarse que se han hecho importantes esfuerzos para reducir los tiempos de duración, sobre todo a partir del 2008, con la creación de los tribunales de flagrancia, como se verá más adelante.

Finalmente, el otro indicador de desempeño que se suele utilizar para conocer el estado en que se encuentra la administración de justicia, es la mora judicial, entendiendo como tal el atraso o acumulación de trabajo en el sistema. Se mide con base en el número de expedientes activos o en trámite que tienen las oficinas jurisdiccionales, y su comportamiento a lo largo del tiempo.

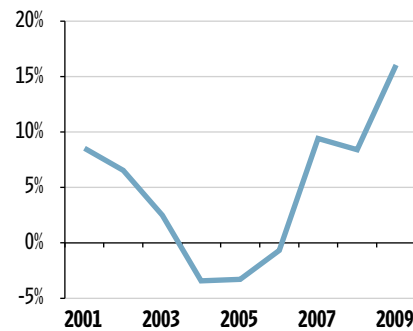
En este caso los datos sí revelan un deterioro notable en los últimos años. Entre 2000 y 2009 los asuntos en trámite crecieron un 51%¹². La tendencia anual, a su vez, indica que durante la primera parte del decenio el país tuvo un buen desempeño en este rubro, logrando incluso la disminución en números absolutos de la mora judicial durante tres años consecutivos (2004, 2005 y 2006). Sin embargo, en el 2007 el sistema de justicia volvió a mostrar un crecimiento de los casos pendientes, que se hizo más notorio en el 2009 (gráfico 5.15).

Un hecho incuestionable que abre grandes interrogantes es que en el 2009 se dio el mayor aumento de casos pendientes de los últimos diez años, a pesar de ser ese el año con la mayor inversión presupuestaria, también de toda la década. Este es un dato significativo, que agrega evidencia al argumento sostenido en este capítulo, de que el sistema judicial muestra rendimientos decrecientes en los últimos años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INDICADORES DEL DESEMPEÑO JUDICIAL, véase Solana, 2010, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.15

Crecimiento real de los casos pendientes en primera instancia



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2010.

Las innovaciones del sistema judicial son eficaces, pero aún representan una baja proporción de los casos resueltos

El proceso de modernización judicial trajo consigo algunas innovaciones que, si se fortalecen y amplían, pueden constituir una mejoría sustancial en la forma de impartir justicia en el país. Tales son los casos de la inclusión de procesos orales y procedimientos como la resolución alternativa de conflictos, y la creación de los tribunales de flagrancia, para aligerar la respuesta sobre temas específicos.

En el primer caso es de notar que el Poder Judicial considera extender la oralidad a todas las materias, pues estima que ese sistema es una de las herramientas más eficaces para agilizar la justicia y, con ello, reducir la duración de los procesos. La sustitución paulatina de la modalidad escrita por la oral implica un avance cualitativo en la administración de justicia, siendo uno de sus principales objetivos el acercarla a la ciudadanía, así como mejorar la calidad de los servicios (Solana, 2010).

De acuerdo con la información disponible para las materias penal, laboral, contravencional y de tránsito, el número anual de casos resueltos por oralidad ha oscilado entre 21.000 y 27.000 en la última década, y solo la materia de tránsito acapara, en la mayoría de los años, aproximadamente el 50% de esas resoluciones.

La entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en enero de 1998, trajo consigo la aplicación de varias medidas alternativas que también han contribuido a mejorar los resultados de la administración judicial. Entre éstas se incluyen la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, el criterio de oportunidad, la reparación del daño y el pago de multas.

La aplicación en conjunto de estas medidas muestra dos tendencias claramente definidas. Entre 2000 y 2005 hubo un incremento sostenido en el total de asuntos finalizados por estos medios, pero la tendencia se revirtió durante el período 2006-2009, cuando se dio una disminución continua en el volumen resuelto a través de procesos alternativos. Queda pendiente determinar las causas específicas que están generando esta reducción, para luego plantear las acciones correctivas que correspondan, a fin de recuperar la tendencia positiva observada durante la primera parte de esta década.

También en el área penal, y dada la problemática del aumento continuo en la duración promedio de los procesos fallados con sentencia, en el 2008 entró en operación el Tribunal de Flagrancia en el Segundo Circuito Judicial de San José, iniciativa que a partir del 2009 se extendió a otros tribunales del país. Al menos dos efectos inmediatos son identificables. El primero es la reducción en la duración promedio de los juicios, que pasó de veinticinco meses y una semana en 2008, a veintidós meses en 2009. Ello es patente al observar que en el último año el Tribunal de Flagrancia falló con sentencia 372 expedientes, con una duración promedio de tres semanas por caso. De ahí el avance en el promedio anual de duración de los casos en materia penal, aunque éste aún se encuentra muy por encima de los niveles observados a inicios de la década.

El otro efecto fue el aumento en el porcentaje de sentencias condenatorias, cuyo comportamiento había sido más bien hacia la baja en los últimos años, incluso al punto de que se dictaran más absoluciones que condenas entre 2006 y 2008. Para el 2009 el balance muestra

que el 56% de las sentencias correspondió a condenatorias, y el aporte de los tribunales de flagrancia fue evidente. En el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, por ejemplo, las condenas representaron el 88% del total de casos fallados (Solana, 2010).

Finalmente, otra innovación judicial es la resolución alternativa de conflictos (RAC). En el año 2007 la Corte Plena aprobó la creación del Centro de Conciliación del Poder Judicial, que inició su labor en tres sedes y aumentó a seis para el 2009 (Central, San Ramón, Santa Cruz, San Carlos, Pérez Zeledón y Pococí). Esta instancia filtra aquellos casos que, por su naturaleza, pueden ser resueltos en etapas tempranas del proceso por los mismos implicados. Con ello se reducen los asuntos que ingresan en la corriente judicial y se favorece la mejor atención de los casos que requieren el procedimiento tradicional de resolución.

El número de procesos tramitados por los centros RAC ha ido en aumento desde el 2007, con porcentajes de acuerdos obtenidos por encima del 75%, lo cual denota la eficacia del procedimiento. Las materias en las que más se está aplicando la conciliación son, en primer lugar, la contravencional, seguida por la penal y la de pensiones alimentarias. La materia contravencional presentó el mejor porcentaje de casos en que se logró conciliar a las partes, 85%, a diferencia de la laboral, en que solo registró un 61%.

A pesar de estos buenos resultados, debe tomarse en cuenta que la proporción de casos que se ventilan por la vía de la RAC sigue siendo bastante baja con respecto al total de asuntos que entran en la corriente judicial; no constituye ni siquiera el 1% anual. Por lo tanto, es necesario esperar más tiempo para ver cómo evoluciona este procedimiento y evaluar de manera más precisa su contribución al sistema de administración de justicia.

Usuarios confían en el Poder Judicial, pero critican lentitud y falta de equidad

En el 2009 se realizó una entrevista a usuarios del Poder Judicial con el propósito de conocer su opinión sobre diversos aspectos relacionados con el quehacer de esta institución y la atención recibida. Los resultados en general son positivos. Los indicadores de confianza, satisfacción y calificación de los servicios judiciales parecen confirmar la buena imagen de la que goza el Poder Judicial entre los ciudadanos. Eso sí, se identifica un bajo consenso en torno a dos principios centrales: justicia igual para todos y justicia pronta.

El 76,4% de los consultados dijo estar muy de acuerdo o algo de acuerdo con la afirmación “el Poder Judicial es confiable”. Los enunciados “el Poder Judicial tiene independencia” y “el Poder Judicial actúa con transparencia” también contaron con la aprobación del 76,6% y el 73,0% respectivamente.

Sin embargo, al plantearse los aspectos referidos a justicia pronta e igual para todos, se presentaron niveles particularmente bajos. Ante la afirmación “la justicia en Costa Rica es igual para todos los/las ciudadanos/as”, solo la mitad de los entrevistados estuvo muy de acuerdo o algo de acuerdo con ella. De manera similar, la idea de que “el Poder Judicial es rápido en los trámites” fue compartida apenas por el 45,6%. Queda patente, entonces, la debilidad que perciben los usuarios en esos dos principios fundamentales del sistema de administración de justicia (cuadro 5.17).

Con respecto a la confianza en los órganos adscritos al Poder Judicial, el 74,5% de los usuarios manifestó tener alguna o mucha confianza. Los mayores porcentajes corresponden a los funcionarios del Poder Judicial (67,2%), seguidos por los de tribunales (62,7%). En la parte más baja de la tabla se sitúan los defensores públicos y los fiscales del Ministerio Público, que solo cuentan con la confianza del 48,7% y el 45,7% de los entrevistados, respectivamente.

La variable que evalúa las dificultades del proceso judicial muestra que la principal queja de los usuarios (57,3%) se refiere al proceso mismo, en el cual se señalan deficiencias como la lentitud, los problemas de notificación y la falta de información. El segundo lugar, con una proporción bastante más baja (26%), corresponde a la manera de actuar de los servidores judiciales,

CUADRO 5.17

Opinión sobre algunos aspectos relacionados con el Poder Judicial. 2009

Opinión	Aspectos sobre el Poder Judicial						
	Es confiable	Tiene independencia	Actúa con transparencia	Imparte justicia	Genera seguridad	Es rápido en los trámites	Justicia igual para todos
Muy de acuerdo	35,2	39,3	32,6	32,5	34,5	20,8	21,2
Algo de acuerdo	41,2	37,3	40,4	40,5	41,9	24,8	28,6
Algo en desacuerdo	17,7	14,9	19,0	19,7	16,4	26,9	23,1
Muy en desacuerdo	5,2	4,7	6,4	6,3	6,9	26,7	26,8
NS / NR	0,7	3,9	1,6	1,0	0,3	0,8	0,3

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial, según encuesta aplicada a usuarios entre abril y mayo del 2009.

entiéndase su parsimonia y su poca disposición y competencia.

En cuanto a los tiempos de espera en las instancias analizadas, en promedio el 64% de los encuestados informó que le toma menos de treinta minutos realizar alguna gestión. Las diligencias relacionadas con pensiones alimentarias parecen ser las más lentas, pues casi el 50% de los usuarios afirmó que tarda más de 45 minutos haciendo fila para efectuar el trámite correspondiente.

Finalmente, cuando se les pidió a los usuarios calificar el servicio recibido en una escala de 1 a 10, de las catorce materias muestreadas¹³ once obtuvieron puntuaciones de 8, dos recibieron 7 (agraria y pensiones alimentarias) y solo la Defensa Pública obtuvo una calificación de 9.

Bajo cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta

Para este Informe se introdujo en el capítulo un análisis sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional durante los últimos meses del año 2009 e inicios del 2010. Se trata de un primer estudio exploratorio, que se basa en un sistema de seguimiento desarrollado conjuntamente por la Sala y el Programa Estado de la Nación (recuadro 5.8), y que arroja algunos datos significativos sobre un área del sistema político-jurídico costarricense que hasta ahora no había sido examinada. El hallazgo central es contundente: el grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala es, en general, bastante bajo. Existen importantes diferencias cuando se evalúa en detalle el comportamiento según sea la institución recurrida o el plazo de la orden.

Con respecto a los plazos, más del 80% de las sentencias se cumple cuando la orden emitida por la Sala es de acatamiento inmediato. Si el fallo contra una entidad contiene órdenes sin plazo temporal definido, no existe un estándar claro que incentive su cumplimiento expedito. En cambio, si las órdenes son de carácter inmediato, hay un incentivo para cumplirlas, puesto que la falta de acatamiento es evidente y los funcionarios responsables quedan expuestos a acciones por parte de la Sala (Vargas

Cullell, 2010b). Pareciera entonces que los plazos son un factor que influye sobre el grado de cumplimiento de las sentencias. Por otra parte, a mayor antigüedad del fallo, mayor es su nivel de acatamiento (gráfico 5.16). Sin embargo, este nivel cae muy rápidamente, de modo que en sentencias con seis meses de antigüedad es de apenas 50%, para las resoluciones cuyo plazo ya venció, y de 33% para aquellas cuyo plazo aún no ha expirado.

Los promedios ocultan, sin embargo, importantes diferencias, que quedan al descubierto cuando se analiza el comportamiento por instituciones. Solo la CCSS y el Poder Judicial muestran niveles de acatamiento superiores al 50%, mientras que el MEP¹⁴ (la entidad más recurrida), el MOPT, el Minaet, el Ministerio de Justicia y los sujetos de

derecho privado tienen un muy bajo cumplimiento (cuadro 5.18). Determinar las razones que explican conductas institucionales tan distintas requiere estudios adicionales y en profundidad.

Otro de los aspectos que incluye el sistema de seguimiento refiere a la satisfacción que muestran los recurrentes con el papel de la Sala Constitucional. Aunque aún con datos muy preliminares, se observa que la satisfacción supera la calificación de 8 en una escala de 0 a 10, donde 10 es plena satisfacción.

Por último cabe comentar que, si bien la información aquí presentada constituye apenas una primera aproximación, el seguimiento de las resoluciones de la Sala Cuarta y su acatamiento abre un espacio de investigación inédito y valioso para el mejoramiento del desempeño en el sistema de administración de justicia.

RECUADRO 5.8

Programa Estado de la Nación propone y apoya sistema de seguimiento de sentencias constitucionales

A partir de octubre de 2009, la Sala Constitucional puso en marcha un sistema de seguimiento de sus sentencias. Una vez que se notifica un fallo a las partes, el Centro de Jurisprudencia Constitucional (CJC) indaga si la sentencia ha sido cumplida en todos sus extremos y, de no ser así, la situación y motivos del incumplimiento. También investiga la satisfacción de las personas con la actuación de la Sala y con la respuesta de la institución o empresa que debe remediar la transgresión del derecho constitucional. El seguimiento se da a las sentencias declaradas con lugar.

Esta es una iniciativa de bajo costo, basada en llamadas telefónicas a las partes, que permite a la Sala tener información actualizada y precisa sobre un asunto medular para la evaluación del servicio judicial: ¿quién cumple con las sentencias que emite un juez? Para el Estado de la Nación, esta es una cuestión fundamental en sus estudios sobre el desempeño del país en materia de justicia cumplida. Cabe agregar que ningún otro ámbito del sistema de justicia costarricense posee una herramienta de esta naturaleza.

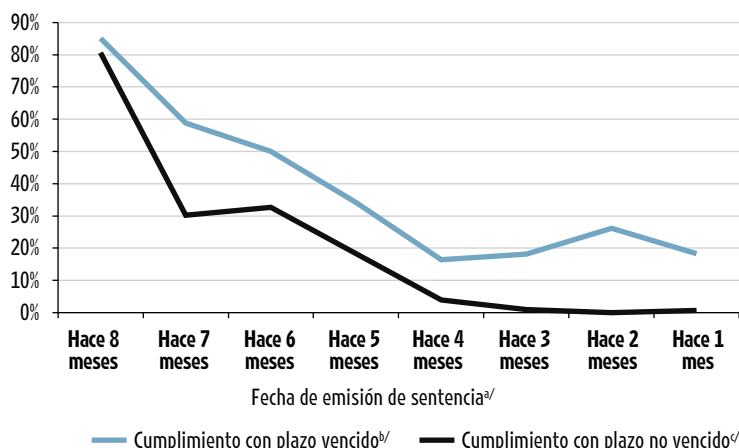
La idea original fue del profesor Jeff Staton, de la Universidad de Emory, Estados Unidos, quien junto con Jorge

Vargas Cullell, del Programa Estado de la Nación, la propuso a la Sala Constitucional. La Presidencia de esta entidad aceptó y adaptó la iniciativa -la idea original tenía un diseño cuasi experimental y un fin más académico- y a lo largo del 2010 ésta se fue desarrollando en la práctica como un proyecto piloto con efectos sobre el quehacer de la Sala y, además, con un perfil público. En todo este proceso el Programa Estado de la Nación brindó apoyo técnico y metodológico al personal del CJC. Datos sobre el nivel de cumplimiento han sido publicados en el sitio *web* de la Sala Constitucional, <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/seguimiento.htm>.

La puesta en marcha del sistema de seguimiento ha implicado, pese a la simplicidad de su diseño, una serie de problemas no previstos: el CJC ha tenido que dedicar un equipo de personas a tiempo completo a esta actividad; han emergido importantes dificultades para contactar a las autoridades públicas responsables de cumplir las sentencias, y en algunos casos se ha detectado falta de precisión en las sentencias mismas, así como la ausencia de acciones ulteriores definidas por los magistrados, una vez que se comprueban incumplimientos sistemáticos por parte de ciertas instituciones y jerarcas.

GRAFICO 5.16

Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, según vencimiento de plazo y período transcurrido desde su notificación a las partes
(octubre de 2009 a mayo de 2010)



a/ Comparado a junio de 2010.

b/ Cumplimiento con plazo vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento ya había sido sobrepasado a la fecha del control.

c/ Cumplimiento con plazo no vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento no había concluido a la fecha del control.

Fuente: Vargas Cullell, 2010b, con base en el sistema de seguimiento del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Un análisis detallado de este tema puede generar “datos duros” que faciliten la toma de decisiones dirigidas a elevar los grados de cumplimiento de los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL, véase Vargas Cullell, 2010b, en www.estadonacion.or.cr

Principal reto para resguardar los derechos laborales: focalizar la inspección

Desde el punto de vista normativo, en general Costa Rica cuenta con un marco apropiado para garantizar la tutela de los derechos laborales, el cual se complementa con compromisos internacionales en la materia (Libro Blanco¹⁵, convenios de la OIT). Sin embargo, la verificación del cumplimiento de esa legislación no es una tarea fácil.

CUADRO 5.18

Nivel de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, por vencimiento del plazo, según institución recurrida
(octubre de 2009 a mayo de 2010)

Institución	Número de sentencias	Porcentaje de cumplimiento		Promedio
		Sentencias con plazo vencido ^{a/}	Sentencias con plazo no vencido ^{b/}	
Ministerio de Educación Pública	1.020	20	6	10
Caja Costarricense de Seguro Social	323	73	32	66
Poder Judicial	60	78	20	63
Sujetos de derecho privado	60	27	20	22
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	57	27	17	21
Ministerio de Justicia y Paz	42	55	27	40
Ministerio de Salud Pública	39	27	11	15
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado	38	17	9	11
Dirección General de Servicio Civil	36	25	3	6
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	34	13	11	12
Ministerio de Seguridad Pública	32	32	15	25
Otras	465	29	19	23
Total de sentencias	2.206	40	11	24

a/ Cumplimiento con plazo vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento ya había sido sobrepasado a la fecha del control.

b/ Cumplimiento con plazo no vencido: sentencias cuyo término o tiempo de acatamiento no había concluido a la fecha del control.

Fuente: Vargas Cullell, 2010b, con base en el sistema de seguimiento del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

El Ministerio de Trabajo, a través de la Oficina de Inspección General de Trabajo, es el responsable de velar por que “se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a previsión social”¹⁶. Dentro de ese marco, los inspectores encargados de verificar el cumplimiento de las normas laborales tienen algunas potestades mínimas, como entrar sin previa notificación y a cualquier hora en los establecimientos de trabajo, y exigir la presentación de los documentos que demanda la legislación laboral.

Sin embargo, estos funcionarios carecen de potestad sancionatoria en vía administrativa, hecho que se convierte, quizás, en su principal limitación. Eso significa que los incumplimientos detectados deben procesarse a través de los tribunales de justicia, para que en cada caso sea un juez quien decida si procede o no la sanción correspondiente. La lentitud del trámite judicial hace que esta situación se traduzca en un obstáculo para el sistema de inspección en general y, en última instancia, para la efectiva tutela de los derechos de los trabajadores.

Los datos desagregados indican que el número de inspecciones laborales realizadas por año en el período 2000-2009 fue muy variable, con situaciones extremas durante el último trienio. En 2007 se efectuaron 5.654, la cantidad más baja de toda la década, y en los siguientes dos años hubo un incremento sustancial hasta llegar a las 8.602 inspecciones en el 2009, la cifra más alta registrada en el decenio.

La cobertura de los patronos en 2008 y 2009 siguió siendo más baja que los niveles observados entre 1998 y 2001. Es evidente entonces el desafío de mejorar el desempeño de la inspección laboral, sobre todo si se considera que, mientras la cantidad de inspectores se ha mantenido estancada, el número de patronos ha crecido de modo constante.

Con respecto a las infracciones laborales, de las doce identificadas como las más frecuentes en los últimos años, siete corresponden a derechos laborales esenciales (salarios y otras remuneraciones, jornadas y descansos, obligacio-

nes y prohibiciones patronales), cuatro a temas de seguridad e higiene, y una se relaciona con el comprobante de pago, que si bien no es un derecho sustantivo, sí tiene un carácter instrumental para verificar si el patrono cumple con las obligaciones salariales. Unido a lo anterior cabe resaltar que, desde el año 2000 y hasta la fecha, en más del 93% de las inspecciones se encuentran incumplimientos a la ley laboral, dato que refleja la alta incidencia de las infracciones, a pesar de la amplia normativa en la materia (Funpadem, 2010).

Así las cosas, el país enfrenta varios desafíos de importancia. Primero, es necesario seguir aumentando la cantidad de inspecciones laborales y, por supuesto, el número de funcionarios dedicados a esa tarea. Segundo, teniendo en cuenta que en los últimos años el procedimiento incluye la verificación de “nuevos” derechos laborales, se requiere una mejor preparación de los inspectores para hacer frente a esas nuevas situaciones.

Por último, el principal reto sigue siendo la focalización estratégica. La labor de verificación que realizan los inspectores se basa en un catálogo de infracciones en el cual, en teoría, el 46% de los rubros se relaciona con los derechos fundamentales y con mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, en realidad apenas un 36% de los incumplimientos enlistados y su asidero legal aluden de manera directa a esos derechos. El 10% restante debe interpretarse o integrarse para que sea aplicable la legislación en la materia (Funpadem, 2010). Así por ejemplo, algunos asuntos relacionados con el trabajo forzoso, la libertad sindical y las peores formas de trabajo, no tienen una mención expresa. Ciertamente, la función del inspector no lo limita a verificar solo lo que aparece en el acta de inspección, pero la práctica y la carga de trabajo pueden hacer que se circunscriba a ella. Conviene entonces valorar si la baja incidencia de ciertas violaciones asociadas a derechos fundamentales, tiene que ver de algún modo con la falta de alusiones explícitas a esos derechos en el acta de inspección, lo cual implicaría que se está dando un subregistro.

En suma, resulta imperativo focalizar la inspección sobre aquellos temas más directamente relacionados con los derechos laborales fundamentales que, en caso de incumplimiento, son los que más lesionan las garantías de los trabajadores. Ello supone la construcción de indicadores cuantitativos que aseguren una planificación adecuada, con base en perfiles de infracciones, zonas geográficas y otras características relevantes (Funpadem, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DERECHOS LABORALES**, véase Funpadem, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Política exterior

El cumplimiento de la aspiración de política exterior requiere que la conducta del país en el plano internacional sea consistente con los valores de paz, democracia y respeto a los derechos humanos promovidos internamente. En ese marco, la política exterior se concibe como un instrumento para la protección y tutela de los intereses nacionales y el impulso del desarrollo humano.

Así entendidas, las acciones en esta materia durante el 2009, y en general durante la administración Arias Sánchez, se estructuraron a partir de tres ejes apoyados en aparatos institucionales distintos: a) la política diplomática liderada por la Cancillería, b) la política exterior comercial guiada por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), y c) la política exterior ambiental coordinada con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet).

Cada uno de ellos refiere a aspectos diferentes en la aspiración de política exterior y, por tanto, sus valoraciones deben ser individualizadas. La labor diplomática, por ejemplo, se examina desde la perspectiva de los derechos humanos y los valores democráticos que dan sustento a la aspiración. Las otras dos líneas de acción, comercio y medioambiente, son evaluadas a la luz de su contribución al desarrollo humano del país.

En el eje de la acción diplomática, tres fueron las “iniciativas macro” desarrolladas a lo largo de los cuatro años de la administración Arias Sánchez, complementadas por otras acciones (recuadro 5.9). Éstas contienen, en lo fundamental, el enfoque y los principios democráticos, de derechos humanos y de desarrollo sostenible que el país siempre ha buscado proyectar en los foros internacionales. Las iniciativas son: el Consenso de Costa Rica¹⁷, el Tratado Marco de Comercio de Armas¹⁸ y Paz con la Naturaleza¹⁹. Con respecto a sus resultados, vale decir que fueron en general modestos. A excepción del Tratado Marco de Comercio de Armas, que tuvo mayor promoción y apoyo internacional, aunque su concreción todavía no se resuelve por completo, las otras dos iniciativas tuvieron avances exigüos, y está por verse si la nueva administración continuará impulsándolos.

Resultados más significativos se dieron en el área comercial de la política exterior, en la que se lograron acuerdos con zonas geográficas y económicas estratégicas para el país. En lo que concierne al tema ambiental, a lo largo del cuatrienio se estructuró una propuesta coherente que buscó posicionar a Costa Rica como un actor líder en el plano internacional. Los logros concretos aún son escasos, y están más relacionados con la etapa de promoción de las iniciativas planteadas.

En suma, la aspiración de política exterior tuvo un cumplimiento moderado a lo largo del cuatrienio 2006-2010, pero también durante el 2009 en particular. El país logró un mejor desempeño en la promoción del desarrollo humano a través, fundamentalmente, de la estrategia seguida para diversificar sus socios comerciales y diplomáticos, y acercarse a regiones estratégicas por su posición geopolítica e importancia económica a nivel mundial. En menor grado, la política exterior ambiental contribuyó mediante la conformación de un “discurso-país” que, por primera vez, dio un espacio importante a la promoción del medioambiente en la escena internacional.

Más modestos fueron los resultados de la promoción de los derechos humanos

y los valores democráticos. En el seno de la ONU ciertamente Costa Rica abogó por el respeto de los derechos humanos cuando tuvo que pronunciarse, pero los logros concretos de sus “iniciativas macro” aún son pocos. En Centroamérica el desempeño tampoco fue sobresaliente, incluso en el contexto del golpe de Estado en Honduras. En ese caso, si bien el país tuvo un rol predominante al ser sede y actor clave, a través del presidente Arias, en el proceso de mediación, lo cierto es que no hubo un acuerdo entre las partes que sirviera de sello y colocara al país en una posición de liderazgo en la región.

Avance modesto de la agenda en las Naciones Unidas

Durante el segundo año en que Costa Rica participó como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, se impulsaron las tres iniciativas centrales de la política exterior antes mencionadas, y otros temas relacionados con la promoción de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Como se comentó en párrafos anteriores, el Consenso de Costa Rica tuvo un avance leve. Se logró un canje de deuda con Estados Unidos por 12,6 millones de dólares, el cual estuvo vinculado también con la iniciativa Paz con la Naturaleza. Esta última, a su vez, fue posicionada por la administración Arias en las Naciones Unidas, así como en las reuniones con mandatarios de países como Brasil, Chile y los agrupados en el Caricom, entre otros. En este caso los resultados también han sido modestos, y entre ellos destacan las donaciones del Gobierno de Japón para proyectos de energía solar y conservación de bosques. Impulsar iniciativas tan ambiciosas como las aquí reseñadas demanda un gran esfuerzo diplomático y, sobre todo, continuidad más allá de un período de gobierno. Queda para el Informe del próximo año analizar si la administración Chinchilla decide apoyar y fortalecer estos proyectos o si, por el contrario, las prioridades de su política exterior se enfocarán en otra dirección.

RECUADRO 5.9

Ampliación de la frontera diplomática del país

En el período 2006-2010 la Cancillería adoptó medidas específicas con respecto a la línea histórica en la agenda de política exterior. La primera acción, en el 2006, fue el traslado de la embajada en Israel, de Jerusalén a Tel-Aviv, y con ello el inicio de un acercamiento con el mundo árabe. La otra decisión fue la ruptura de sesenta años de relaciones diplomáticas con Taiwán, en 2007, y el establecimiento de ese mismo tipo de vínculos con la República Popular de China. Ya en el 2009, la tercera medida de trascendencia fue la decisión del Presidente Arias, de restablecer relaciones con Cuba.

Estas acciones permitieron que Costa Rica estableciera o restableciera vínculos diplomáticos con veinte Estados²⁰, lo que también implicó el cierre y la apertura de embajadas en diferentes latitudes. Se cerraron cinco delegaciones (Bolivia, Jamaica, Paraguay, República Checa y Taiwán) y se abrió igual número en otras naciones, de acuerdo con los intereses diplomáticos y comerciales del país (China, Cuba, India, Qatar -que fue la primera en un país árabe- y Singapur).

Fuente: Segura et al., 2010.

El que sí obtuvo mejores resultados fue el Tratado Marco de Comercio de Armas, que ha logrado superar varias etapas importantes. Un primer paso se dio con las consultas hechas a los países miembro de las Naciones Unidas (100 le dieron su apoyo) y luego el Grupo de Expertos Gubernamentales concluyó que es factible la negociación de este instrumento, por lo que recomendó su discusión en el marco de la ONU. Finalmente, el Comité de Desarme de la Asamblea Plenaria aprobó, con 153 votos, el inicio de las negociaciones, incluyendo un calendario que culminaría en 2012, con la firma del tratado (Segura y Porras, 2010).

Con respecto a los asuntos en trámite en la ONU, Costa Rica mantuvo una línea consecuente con la defensa de los derechos humanos. Apoyó iniciativas para la proscripción del ejército en naciones en transición y vulnerables bajo escenarios de conflicto abierto;

una propuesta para consolidar la paz en Timor-Leste y arraigar instituciones democráticas y paz social sin necesidad de un ejército; posiciones a favor de los derechos humanos y la cultura democrática, tal como se pronunció el país en 2009 en torno a la situación de Nepal, y mociones de rechazo a violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional, como ocurrió a raíz de los conflictos de Darfur, Iraq, Israel-Palestina y la República Democrática del Congo.

No hay una visión clara y articulada del país hacia Centroamérica

A pesar de que Costa Rica asistió a la mayoría de sus compromisos en las instituciones del sistema de integración centroamericana y demás órganos regionales, en este ámbito es difícil identificar en la política exterior nacional una visión articulada con metas claras y de alcance general, como sí se observa en los temas de índole global antes comentados. En este sentido, pareciera que el país relega a un segundo plano los asuntos relacionados con el Istmo, con excepción de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En estos cuatro años, Costa Rica ocupó dos veces la Presidencia pro Témpace del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la primera entre julio y diciembre de 2006 y luego entre julio y diciembre de 2009. Esta segunda vez coincidió con la crisis política en Honduras y la expulsión del mandatario Manuel Zelaya. En ese contexto el presidente Arias, a petición de las partes, fue designado mediador. En el proceso hubo varias reuniones con los implicados en el conflicto, hasta llegar al Acuerdo de San José, que buscaba restablecer las garantías políticas y el orden constitucional en la nación hondureña, pero que finalmente no contó con la aprobación de los grupos en disputa.

Por otra parte, los desencuentros entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua continuaron durante todo el período. En el 2008, por ejemplo, se acordó realizar la VII Reunión

Binacional en suelo nicaragüense, pero dos eventos de tipo político generaron importantes tensiones que impidieron su celebración (Segura et al., 2010). Primero fueron algunas acusaciones de xenofobia y discriminación contra los nicaragüenses asentados en Costa Rica, tema que subió de tono cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró inadmisibles el caso “Canda Mairena”²¹.

El otro asunto que generó diferencias entre los dos países fue la disputa por los derechos de navegación en el río San Juan. En julio de 2009, la Corte Internacional de Justicia aprobó siete de los nueve reclamos de Costa Rica y uno de los cinco presentados por Nicaragua. La Corte concluyó que los costarricenses tienen derecho a la libre navegación por el río San Juan con fines comerciales, incluyendo el transporte de pasajeros y turistas. Sin embargo, no gozan del mismo derecho las embarcaciones oficiales que deben avituallar los puestos fronterizos y trasladar personal con sus equipos de reglamento, incluidas armas y municiones.

Pero estas no fueron las únicas divergencias. En general el cuatrienio estuvo marcado por comentarios de uno y otro gobernante que dificultaron la construcción de una relación más cordial y cooperativa, y con ello, un acercamiento entre países. En octubre de 2009, por ejemplo, cuando la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua aceptó la postulación de Daniel Ortega para reelegirse en los comicios de 2011, los medios de comunicación y los mandatarios entraron en un intercambio de opiniones sobre las diferencias institucionales entre ambas naciones, que profundizó aun más el distanciamiento.

Impulso de una agenda de política exterior ambiental

Esta es un área de la política exterior que se vio fortalecida durante la administración Arias Sánchez, y entre las novedades, incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, destaca la designación del Minaet como rector en materia de política exterior ambiental.

El avance más importante fue precisamente la formalización, por primera

vez, de una propuesta de país con una agenda clara y ambiciosas iniciativas de alcance global. Por el lado de los logros, como es de esperar, los resultados aún son pocos. Se recibieron aportes financieros gubernamentales de Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Europea y Japón, así como contribuciones de tipo institucional como las efectuadas por la agencia de cooperación alemana GTZ y la organización The Nature Conservancy, todos ellos vinculados con la promoción de los temas ambientales, pero por montos todavía bajos. El principal logro en este sentido fue el canje de deuda bilateral de Costa Rica con Estados Unidos, por 12,6 millones de dólares, para la protección del medioambiente. De manera que, en este cuatrienio, los frutos de la política exterior costarricense estuvieron relacionados, mayormente, con el cumplimiento de los objetivos de impulso a las iniciativas planteadas por el país a nivel internacional.

En ese contexto destacan los esfuerzos de Costa Rica en torno al cambio climático, que incluyen propuestas para fortalecer el programa de pago por servicios ambientales (PSA) en su componente de reforestación, la participación del país en el Grupo Verde²² y su posicionamiento como pionero de la neutralidad en emisiones de carbono, a través de la iniciativa Paz con la Naturaleza. En el ámbito de la ONU el tema ambiental ocupó el segundo lugar en importancia (23%) en los discursos del país ante la Asamblea Plenaria durante el cuatrienio 2006-2010, por encima de asuntos tradicionales como los derechos humanos y la paz, y solo superado por el tema de la seguridad internacional (40%).

En el 2009 las acciones se concentraron en el proceso de consulta regional para establecer una posición de consenso de cara a la Cumbre del Cambio Climático, celebrada en diciembre de ese año en Copenhague, Dinamarca, a la cual se dará seguimiento en próximos Informes.

A nivel interno, uno de los temas ambientales más conflictivos en el 2009 fue el proyecto minero en Crucitas de San Carlos, que debe ser valorado en

detalle, pues no solo genera controversia dentro del país, sino que también puede afectar la imagen internacional de Costa Rica y, por ende, el peso moral de sus iniciativas (Segura y Porras, 2010). Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 4.

Finalmente, no se puede obviar que existen críticas sobre el alcance real de algunas de las iniciativas planteadas. Tal vez la más importante sea la que se refiere a las posibilidades de cumplir con la meta de que el país se convierta en “carbono neutral” para el año 2021, fundada sobre todo en el poco estudio de los costos que implicaría alcanzar tal objetivo. Además, el sector energía muestra un notable incremento de la producción a partir de combustibles fósiles, lo cual agrega dificultades al cumplimiento de la meta (Segura y Porras, 2010). Estos temas son tratados con más detalle en los capítulos 4 y 6 de este Informe.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA AMBIENTAL EXTERIOR**, véase Segura y Porras, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Nuevos socios comerciales en regiones estratégicas

Bajo el liderazgo de Comex, durante los últimos cuatro años se ejecutó una estrategia comercial para incursionar en mercados internacionales de prioridad para el país. Acciones como la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE), así como los tratados de libre comercio con Estados Unidos y varias naciones asiáticas, son parte de los logros conseguidos por la administración Arias y constituyen, quizás, el avance más importante con respecto a la aspiración de política exterior y el componente de promoción del desarrollo humano.

Tras el referéndum del 2007, el país finalmente cerró el capítulo de la discusión sobre el TLC con Estados Unidos, aunque luego se requirió un esfuerzo político considerable para lograr

la aprobación legislativa de la agenda de implementación del Tratado. El otro convenio comercial que tomó una buena parte del período fue la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y Europa. En este proceso el equipo negociador costarricense tuvo un papel de liderazgo, respaldado sobre todo por la importancia que tiene el país en el comercio con Europa. Del total de exportaciones centroamericanas a la UE, alrededor del 51% tiene su origen en suelo nacional, y cerca del 40% de las importaciones procedentes de esa región tiene a Costa Rica como destino final (Matul y Vargas, 2010).

El liderazgo regional de Costa Rica se manifestó desde el inicio del proceso, en especial cuando se logró incluir, en los términos de referencia de la negociación, dos criterios fundamentales para el país: la designación del Comité Intersectorial de Ministros como ente rector de las negociaciones, y la conformación de un equipo centroamericano compuesto por los jefes de negociación nacionales, con una vocería regional rotativa definida por consenso.

Durante el año 2009, en particular, se realizó la VI Ronda de Negociación. En esa etapa Centroamérica consiguió los tres objetivos que se establecieron: a) el apoyo político de la UE para cerrar la negociación lo antes posible, b) un avance significativo de los textos normativos de los tres pilares del Acuerdo, y c) un adelanto decisivo hacia la concreción de la negociación de acceso al mercado de bienes (Segura et al., 2010). El acuerdo fue finalmente suscrito a inicios del 2010.

Iniciativas similares llevaron a la firma de tratados comerciales con China y Singapur. Con este último se requirió poco más de un año (de diciembre de 2008 a abril de 2010) para realizar cuatro rondas de negociación. El país logró, entre otros beneficios, el ingreso libre de aranceles para el 100% de sus exportaciones, en tanto que el 79% de las importaciones provenientes de Singapur entrará libre de impuestos a Costa Rica una vez que entre en vigencia el Tratado, y el restante 21% se desgravará en un plazo de diez años. También se consiguió

incorporar disposiciones ambientales y laborales en el capítulo de cooperación del acuerdo, en consonancia con la política nacional de buscar un desarrollo económico sostenible. En estas materias se reconocen los compromisos y obligaciones asumidos internacionalmente por ambos países y además se establecieron áreas específicas para trabajar conjuntamente. La firma de este Tratado constituye un nuevo esfuerzo por consolidar las relaciones comerciales de Costa Rica con el bloque Asia-Pacífico.

En cuanto a las relaciones comerciales con China, el 2009 también fue un año de importantes avances. En ese lapso se realizaron cinco de las seis rondas de negociación que culminaron con la firma del TLC en abril de 2010. Entre los principales beneficios obtenidos por Costa Rica destaca el acceso inmediato al mercado chino, libre de aranceles, para el 99,6% de sus exportaciones. Un 0,10% se desgravará en un plazo de quince años, un 0,19% en diez años, un 0,05% en quince años y tan solo un 0,01% seguirá pagando el arancel vigente. En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias se logró redactar un capítulo acorde con los intereses de Costa Rica, que siempre buscó establecer reglas claras para facilitar el comercio sin afectar los estándares de salud humana, animal y vegetal vigentes en ambos países (Segura et al., 2010).

En general, el acuerdo comercial con China es uno de los acontecimientos más significativos de los últimos años, no solo por la magnitud del mercado asiático y la ventana de oportunidades que representa para los productos costarricenses, sino también por el esfuerzo político que medió para convertir a China en socio diplomático y comercial del país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA EXTERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN ARIAS SÁNCHEZ**, véase Segura et al., 2010 y Matul y Vargas, 2010, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos.

Se elaboraron los siguientes insumos: “¿Quién legisla en Costa Rica?”, de Franklin Carvajal; “La gestión legislativa en Costa Rica”, de Ludovico Feoli; “Tutela de los derechos laborales en Costa Rica”, de Funpadem; “Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009”, de Anthony García; “Liderazgo del país en el acuerdo de asociación con la Unión Europea”, de Daniel Matul y Manuel Vargas; “Relaciones entre los poderes del Estado en la gestión de los asuntos legislativos”, de Doris Osterlof y Harold Villegas; “La política exterior: aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez”, de Luis Diego Segura, Nazareth Porras, Karen Chacón, Melisa López, Carlos Torres, Daniel Matul, Manuel Vargas, Dunia Marín y Max Suárez (RRII-UNA); “La conservación ambiental en la agenda de política exterior costarricense”, de Luis Diego Segura y Nazareth Porras (RRII-UNA); “La administración de la justicia en Costa Rica 1995, 2000 y 2009”, de Emilio Solana; “Sistema de seguimiento de sentencias de la Sala IV: estado de situación a junio 2010” e “Indagaciones exploratorias sobre decisión electoral de febrero 2010 en Costa Rica”, de Jorge Vargas Cullell y “Campaña electoral 2009-2010 *online*”, de Evelyn Villarreal.

Un agradecimiento especial a Gloria Valerín y Gustavo Rivera, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, por la sistematización de la información del apartado

“Error legislativo: en última instancia una responsabilidad política” y a Mariana Solano y Rafael Segura, del Programa Estado de la Nación, que realizaron los procesamientos de la sección sobre representación geográfica en las elecciones del período 1994-2014. Pablo Ramírez trabajó la base de datos de acciones colectivas; Karla Meneses suministró información y análisis estadísticos, y Ronald Alfaro hizo diversos aportes al capítulo. Se agradece además, al Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (Lapop) de la Universidad de Vanderbilt, el haber facilitado el reprocesamiento del *Barómetro de las Américas 2010*.

La edición del capítulo fue realizada por Jorge Vargas y Steffan Gómez.

La revisión y corrección de cifras la efectuó José Antonio Rodríguez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de mayo, 15 de junio y 10 de agosto de 2010. Se contó con la participación de: Sergio Alfaro, Natalia Álvarez, Manuel Araya, Laura Arguedas, Bernal Arias, Odilie Arias, Randall Arias, Marta Asch, Margarita Bolaños, Zetty Bou, Ana Virginia Calzada, Wilson Campos, Alfonso Carro, Ronald Chacón, Gabriela Díaz, Max Esquivel, Luis Fallas, Héctor Fernández, Orlando García, Miguel Gómez, Franklin González, Pedro León, Daniel Matul, Mauricio Medrano, Guido Miranda, Luis Pauino Mora, Luis Diego Obando, Gustavo Rivera, Francisco Rodríguez, Luis Diego Segura, William Segura, Mario Seing, Emilio Solana, Mario Solano, Harold Villegas y Eugenia Zamora.

NOTAS

- 1** Los siete institutos de la jurisdicción electoral tienen como objetivo garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral (artículo 219 del Código Electoral). Estos son: 1) el recurso de amparo, 2) la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, 3) la acción de nulidad de acuerdos partidarios, 4) el recurso de apelación electoral, 5) la demanda de nulidad relativa a resultados electorales, 6) la cancelación o anulación de credenciales, y 7) la denuncia de parcialidad o beligerancia política.
- 2** El comportamiento del IREP cumplió razonablemente con los supuestos de normalidad en su distribución e independencia.
- 3** Para las elecciones de 2006, el PAC renunció a una parte del financiamiento público. Por estatutos, el partido decidió liquidar el derecho a ese financiamiento sobre la base del 0,08% del PIB y no del 0,19% que establece la Constitución. Ello explica que obtuviera la menor proporción de deuda reconocida por el TSE en esa elección.
- 4** Cabe aclarar que este indicador no refleja información sobre el valor relativo de las leyes aprobadas. Para mayor detalle consúltese Feoli, 2010.
- 5** Se refiere a declaraciones a medios de comunicación u otros medios públicos y peticiones por escrito.
- 6** Para tener mayor certeza sobre este punto, se aplicó un segundo modelo para el análisis de la estacionalidad de estas tres variables, que ha sido empleado por el Programa Estado de la Nación en otras investigaciones. Los resultados fueron muy similares (correlaciones muy débiles), por lo que la conclusión adquiere mayor robustez.
- 7** Comportamiento respaldado por la teoría de ciclos económicos.
- 8** Cuando se analizan ciclos no es apropiado sacar conclusiones de los extremos -inicios de 2000 y fines de 2009- ya que no se conocen con exactitud las tendencias anterior y posterior.
- 9** Serían necesarias más observaciones sobre acciones colectivas, pues la economía costarricense está inmersa todavía en una fase contractiva (la recuperación del IMAE es necesariamente un punto de inflexión hacia una nueva fase expansiva).
- 10** Los datos desagregados disponibles más recientes son para el 2008. En ese año, por ejemplo, a la materia penal se le asignaron 14,2 millones de colones, equivalentes al 24% del total de gastos dentro del ámbito jurisdiccional. Para mayor detalle al respecto véase Solana, 2010.
- 11** Abarca los cantones de Corredores, Osa, Coto Brus y Golfito.
- 12** De acuerdo con Solana (2010), pueden existir algunas diferencias en el cálculo de este indicador, sobre todo al considerar las pensiones alimentarias y la materia civil. Se piensa que estas cifras están sobreestimadas, en tanto podrían incluir casos que tienen más de seis meses de no ser objeto de ninguna gestión, y que no deben formar parte del circulante, conforme a indicaciones emitidas por la Inspección Judicial y la Sección de Estadística del Poder Judicial.
- 13** Las catorce materias son: agraria, civil, constitucional, contravencional, contenciosa, defensa pública, familia, penal, penal juvenil, pensiones alimentarias, trabajo, tránsito, violencia doméstica y mixto.
- 14** Las sentencias contra el MEP pueden dividirse en dos grupos: las relacionadas con violaciones al derecho a la educación y las relacionadas con asuntos laborales. Este Ministerio muestra consistentemente un nivel muy bajo de cumplimiento en los asuntos laborales, no así en los casos asociados al derecho a la educación.
- 15** Se le llama "Libro Blanco" a un documento firmado por los Viceministros de Trabajo de Centroamérica en 2005, el cual contiene compromisos tendientes a mejorar la aplicación y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, así como a fortalecer las instituciones laborales en los países de la región.
- 16** De acuerdo con el artículo 88 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 17** El Consenso de Costa Rica es una iniciativa internacional que crea mecanismos para condonar deuda externa y apoyar con recursos financieros a los países en vías de desarrollo, pobres o de renta media, que inviertan en protección del medioambiente, educación, salud y desarrollo sostenible en general, y menos en armas y soldados.
- 18** El Tratado Marco de Comercio de Armas es una iniciativa propuesta por Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y el Reino Unido, que busca crear un instrumento jurídico vinculante para asegurar que todos los Estados sigan los mismos estándares para todos los tipos de transferencias internacionales de armas.
- 19** Paz con la Naturaleza es una iniciativa que invita a todos los países del mundo a fortalecer su acción política para detener las tendencias hacia la degradación ambiental, asumiendo voluntariamente compromisos que trasciendan los acuerdos internacionales en la materia. Como parte de ese esfuerzo, Costa Rica ha asumido el reto de ser un país neutral en emisiones de carbono para el año 2021.
- 20** Egipto, Jordania, Bahrein y Kuwait en 2006; Líbano, Omán, Burundi, Guinea, Swazilandia, Botswana, Yemen, Congo, Uganda, China y Montenegro en 2007; Palestina, San Marino y Kosovo en 2008; Cuba en 2009 y Emiratos Árabes Unidos en marzo de 2010.
- 21** En febrero de 2006 Nicaragua presentó a la CIDH una "comunicación" sobre la muerte en suelo costarricense de dos nicaragüenses, Natividad Canda Mairena y José Ariel Silva Urbina, supuestamente víctimas de xenofobia y discriminación. Canda Mairena murió por el ataque de dos perros, luego de ingresar de manera subrepticia a una propiedad privada, y Silva falleció en un incidente en un bar. Estos dos casos fueron utilizados por el Gobierno nicaragüense como ejemplos de la situación de xenofobia que se vive en el país.
- 22** Costa Rica, Cabo Verde, Islandia, Singapur, Eslovenia y los Emiratos Árabes Unidos, acordaron fortalecer sus compromisos para abordar el cambio climático mediante la formación de un "Grupo Verde". Este tiene como propósito que cada miembro actúe como punto de referencia "verde" dentro de su región, para establecer una red mundial eficaz y promover iniciativas de energía limpia y renovable.

