

Sinopsis

Valoración general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Información básica sobre la democracia costarricense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Del descontento ciudadano a la calidad de la democracia

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

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

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

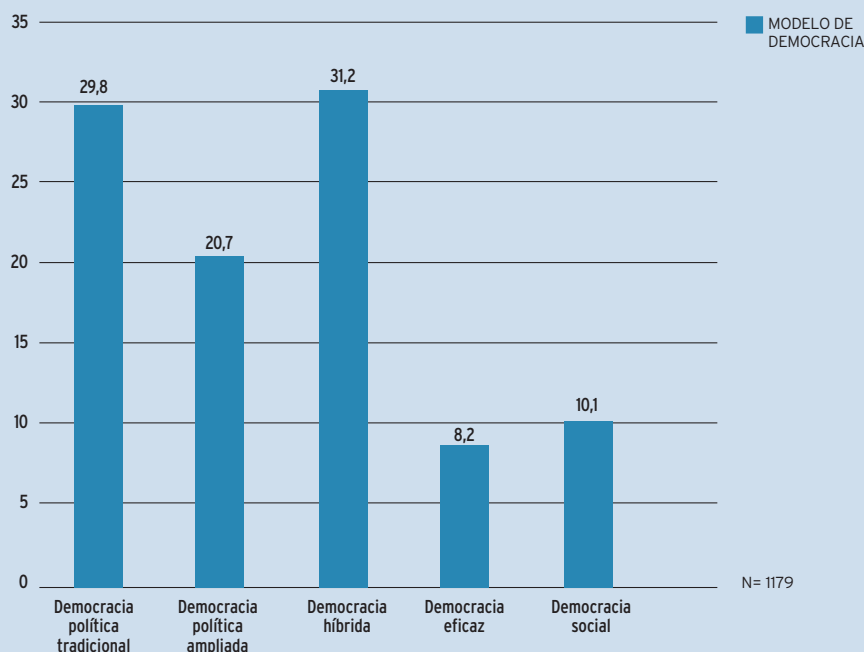
La Auditoría encontró que en la ciudadanía costarricense coexisten distintos modelos de democracia de alta calidad⁷. Un modelo es un tipo ideal de sistema democrático. Ideal quiere decir dos cosas: por una parte, que no existe en la realidad, al menos en estado puro, sino que es un concepto; por otra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

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

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

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

Modelos de democracia de alta calidad en la población costarricense



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

CUADRO 1.1

Modelos de democracia según tipo de población

(PORCENTAJES)

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

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

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

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

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

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

La cartografía de la calidad democrática

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

Las hondonadas

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

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

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

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

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

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

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

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

Las hondonadas de calidad democrática según los paneles de evaluación

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

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

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

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

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

Opinión discrepante sobre libertades sindicales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los valles intermedios de calidad democrática según los paneles de evaluación

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

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

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

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

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

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

Los valles intermedios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las cumbres de alta calidad democrática según los paneles de evaluación

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

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

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

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

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

Los picos o cumbres

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

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

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

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

Buenas prácticas democráticas en ciertos gobiernos locales (capítulo 8)

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

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

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

Las zonas de riesgo

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

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

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

CUADRO 1.5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1.6

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

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

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

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

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

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

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

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

Los territorios en disputa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las zonas poco exploradas

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

Financiamiento de los partidos políticos (capítulo 9)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

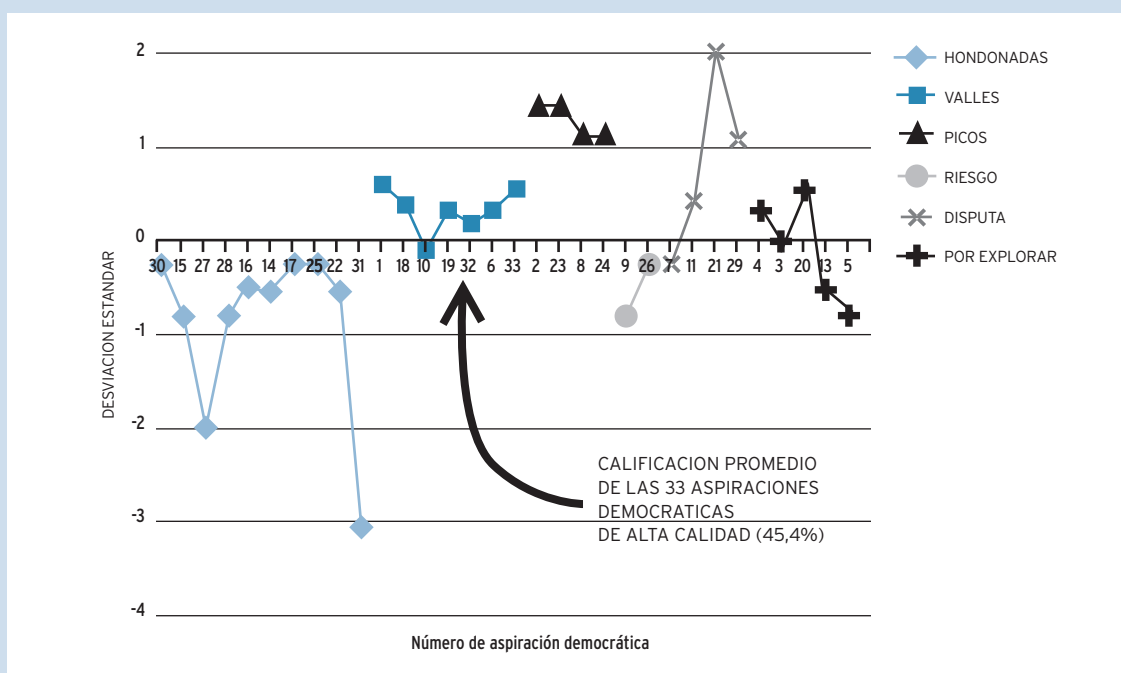
Los capítulos del informe

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

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

GRAFICO 1.2

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



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

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

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

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

- En 1998 los partidos no cumplieron con esta norma para el caso de las candidaturas a la Asamblea Legislativa, pero sí en el caso de las candidaturas para regidores. Las mujeres fueron el 47,2% del total de candidatos a diputados, pero representaron el 12,6% de las personas en los 3 primeros puestos por provincia (27,4 puntos porcentuales por debajo de la cuota establecida por el Código Electoral). En el caso de los regidores municipales, las proporciones fueron las siguientes: las mujeres fueron el 44% de los candidatos y un 39,8% de los regidores electos, lo que muestra un cumplimiento con el Código. Cabe recordar que la proporción de afiliadas mujeres es de alrededor del 50% del total.

- En los órganos internos del partido, las mujeres son nombradas mayoritariamente en los cargos de delegada de distrito y miembro del comité político local. Un estudio específico para los partidos mayoritarios demuestra que, hasta diciembre de 2000, la previsión de la participación de al

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

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

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

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

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

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

- La Ley 7142, de 1990, conocida como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM), estableció, entre otras cosas, el derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos; el *status* legal de la unión de hecho entre hombres y mujeres y, por tanto, derechos patrimoniales similares a los reconocidos en el matrimonio; la creación de la Defensoría de la Mujer (posteriormente incorporada a la Defensoría de los Habitantes), y otras disposiciones para casos de agresión y delito sexual.

- Desde la constitución de la Defensoría de los Habitantes de la República, cuya ley se aprobó en 1992, se adscribió a esta institución la Defensoría de la Mujer, que ha desarrollado una intenso trabajo a favor de una eficaz tutela y protección de los derechos de las mujeres.

- Otras leyes relevantes en este período son: la Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, de 1995 y la Ley contra la violencia doméstica, de 1996.

- La Ley 7801, de 1998, creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) con el fin, entre otros, de “impulsar la política

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La calidad de la democracia y la política nacional

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

Mejor representación política y mayor participación ciudadana

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

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

- En materia de representación política, tomar en cuenta asuntos como el establecimiento de la revocatoria de mandato para las y los diputados a la Asamblea Legislativa; crear condiciones que permitan la carrera parlamentaria de las y los diputados y establecer la votación nominal en el Plenario legislativo (ello permitiría registrar la votación de cada diputado).
- En materia de participación ciudadana, aprobar el referéndum y el plebiscito con facultades de iniciativa de ley y de rechazo de legislación aprobada por la Asamblea Legislativa.

La reforma del Estado de cara a la población

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

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

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

- El fortalecimiento de los sistemas participativos de rendición de cuentas oportunas, eficaces y comprensivas de la gestión pública.
- El mejoramiento de la transparencia y el escrutinio público sobre los procesos de selección y formación del empleado público¹⁵.
- El desarrollo de mecanismos más eficaces para la detección y sanción de prácticas corruptas en la administración pública.

La descentralización gradual y selectiva del Estado

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

La conexión entre democracia y equidad social

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

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

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

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

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

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

17 ideas prácticas para la deliberación pública

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

Reflexión final

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

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

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

 CONTINUA

▶ CONTINUA

Formación de leyes	Crear requisitos de publicidad y mecanismos de consulta pública en la aprobación del presupuesto del Gobierno Central que incluyan: a) la obligación de la Comisión de Asuntos Hacendarios de precisar los cambios al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo; b) la obligación de esta comisión y del Plenario legislativo de reservar un período determinado para convocar y escuchar observaciones de expertos y representantes de diversos grupos sociales y empresariales.
Formación de leyes	Introducir la iniciativa ciudadana en la presentación de proyectos de ley y en la revocatoria de leyes aprobadas por el Congreso, mediante mecanismos como: a) el referéndum; b) la creación de un período anual para la recepción de iniciativas ciudadanas y de una comisión legislativa responsable de recibir, deliberar públicamente y recomendar el trámite ulterior de esas iniciativas.
Formación de leyes	Fortalecer los servicios técnicos y de información de la Asamblea Legislativa, sin crear nuevas plazas, mediante el establecimiento de convenios con centros de investigación de las instituciones de educación superior, que funcionen como organismos auxiliares.
Opinión pública	Aprobar los cambios en la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa solicitados por la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional, para fortalecer el escrutinio de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva.
Derechos civiles	Garantizar y proteger el ejercicio de la libertad sindical en el sector privado.
Habilitación ciudadana	Establecer como meta la erradicación de las desigualdades sociales extremas que impiden una habilitación ciudadana mínima para ciertos grupos de la población. Esto incluiría metas como: ● La eliminación de la desnutrición en segundo y tercer grados. ● La erradicación de la pobreza extrema, que actualmente afecta entre el 5% y el 7% de la población. ● La desaparición del analfabetismo en niños y adultos.

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Combinación de las respuestas para crear los modelos de democracia

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

N= 1.179 personas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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