

CAPITULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Principales hallazgos	309
Valoración general	311
Valoración en años anteriores	312
Aspiraciones	313
Introducción	315
Una reforma desbalanceada	316
Desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial	317
Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado	318
Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos	324
Nota especial: fortalecimiento del Poder Judicial	329
La erosión de la democracia representativa	336
Alto pero declinante apoyo ciudadano a la democracia	336
Avances acotados en el sistema electoral	338
Cambios en el comportamiento electoral de las y los ciudadanos	341
Sistema de partidos: del bipartidismo a la transición	344
Se redujo la eficacia del núcleo central del gobierno representativo	346
Aporte especial: Política exterior	359

PRINCIPALES HALLAZGOS

» Durante el período 1989-2003 **hubo una fuerte expansión en el reconocimiento y tutela de derechos de la población** por parte del Estado costarricense, como resultado de reformas constitucionales y una legislación ordinaria de corte garantista. **Hoy las y los ciudadanos poseen más derechos y mecanismos para exigir su cumplimiento.**

» **Entre 1990-2003 se crearon 107 entidades públicas**, entre las cuales sobresalen los órganos adscritos a ministerios, los fondos y las comisiones.

» Pese a que la mayoría de los entes creados pertenecen al Gobierno Central, el gasto per cápita de este sector del Estado fue en el 2003 similar al de 1990: **hay más instituciones pero no más recursos.**

» Dentro del Estado costarricense **ocurrió un desplazamiento de poder en favor del Poder Judicial**, que además es el único poder estatal que ha llevado a cabo un proceso de modernización institucional. Se observa una erosión del Poder Legislativo, tanto por el control de constitucionalidad ejercido por la Sala Cuarta, como por las crecientes dificultades para construir mayorías políticas a favor de nueva legislación. **La Asamblea Legislativa ha pasado de un bipartidismo a un multipartidismo con las mismas reglas de funcionamiento**; sin embargo, su desempeño es similar al de la época del bipartidismo.

» **El apoyo ciudadano a la democracia muestra una recuperación** respecto a 1999 (en una escala de 0 a 100 aumentó de 61 a 68) y es el más alto en la región conformada por México, Centroamérica y Colombia. **No obstante, en relación con el apoyo registrado en 1985 (87) se experimentó un declive de largo plazo.**

» **Hubo una fuerte ampliación de los cargos públicos sujetos a elección popular.** De poco más de 1.000 cargos que se elegían hasta 1998, se pasó a 4.900 a partir del año 2002.

» **Creció de manera sostenida la representación de mujeres en los puestos de elección popular**, especialmente en la Asamblea Legislativa y los concejos municipales. El TSE obligó a los partidos a cumplir con el 40% de participación femenina en cargos elegibles dentro de las listas partidarias.

» El abstencionismo electoral se incrementó fuertemente a partir de 1998 (30% en ese año; 31,2% en la primera ronda de las elecciones presidenciales de 2002). **Los abstencionistas no son persistentes** -la mayoría vota en una elección pero desiste de votar en otras- y **se pueden encontrar patrones etarios, de género y socioeconómicos.**

» En los últimos diez años **se democratizó la vida interna de los partidos**, tanto por la introducción de procesos electorales para escoger candidaturas, como por disposiciones de la Sala Constitucional. Esto generó **nuevas demandas de financiamiento político**, que han sido atendidas mediante donaciones privadas, **sobre las que existen débiles controles y crecientes escándalos.** Asimismo, la democratización interna no está asociada a un fortalecimiento de los partidos.

» **En la década hubo un severo deterioro en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.** La capacidad de este último para hacer aprobar su agenda legislativa disminuyó notablemente.

» Ante el debilitamiento de su mandato electoral y su apoyo en el Parlamento, **el Poder Ejecutivo en diversas oportunidades procuró crear coaliciones multipartidarias o plurisociales.** Se observa una secuencia que va desde los acuerdos más cerrados con el principal partido de oposición, hasta esfuerzos más amplios por concertar con grupos sociales dentro y fuera del Congreso. **Ninguno de estos intentos dio los frutos esperados.**

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Convivencia ciudadana								
Sindicatos activos ^{1/}	319	283	279	212	205	253	219	244
Afiliados a sindicatos ^{1/}	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855	146.884	150.944	162.265
Tasa de sindicalización ^{2/}	14	12	10	11	9	9	10	
Cooperativas activas ^{2/}	249	517	526	556	551	501	453	499
Afiliados a cooperativas ^{2/}	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273	457.482	519.581	560.494
Asociaciones solidaristas activas ^{1/}	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191
Afiliados a asociaciones solidaristas ^{1/}	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342	184.998	187.548	193.480
Sociedades anónimas laborales ^{1/}	13	168	215	218	221	225	233	235
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/3/}	1.62	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.79	2.506
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP ^{4/}	41	39	45	47	46	48	45	40
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	
Participación ciudadana y rendición de cuentas								
Audiencias públicas en la ARESEP ^{5/}	7	70	79	74	61	75	118	128
Personas que asisten a las audiencias públicas		1.710	1.875	2.024	1.300	1.504	1.930	
Casos presentados ante la CPC ^{6/}	45	66	52	62	59	82	58	82
Denuncias en la CNC ^{7/}	1.872	2.515	2.245	2.143	1.65	938	702	874
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{8/}								
Consultas	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	19.85	24.385
Expedientes abiertos	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	1.927
Gobierno local								
Ingreso total								
(millones de colones corrientes) ^{9/}	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5
Carga tributaria ^{c/}	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
Presión tributaria ^{4/}	45,4	41,2	40,6	36,3	37,5	37,5	35,4	37,4
Administración de la justicia ^{10/}								
Oficinas judiciales de primera instancia								
Casos entrados	631.643	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	921.61
Casos entrados menos casos en tránsito	287.538	315.486	329.396	362.783	378.653	396.673	402.117	419.183
Violencia doméstica								
Casos entrados	5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086
Casos terminados		7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922
No comparecencia de la víctima		2.106	6.446	8.553	9.334	11.65	15.222	15.331
Población carcelaria								
Personas privadas de libertad	4.408	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079		
Privados de libertad sin condena	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{e/}	37	26	31	17	68	51	65	

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

b/ A partir del año 2003 se incluyen los CEN CINAI, las reservas integrales y las reservas específicas. Dato del 2003 a diciembre.

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

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

e/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical, 1993-2000, elaborada por la Unidad antes citada. Los datos del 2000 y el 2001 fueron tomados del "Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo".

Fuentes: 1/ Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS; 2/ Departamento de Supervisión, INFOCOOP; 3/ DINADECO; 4/ UCCAEP; 5/ ARESEP; 6/ Comisión para la Promoción de la Competencia, MEIC; 7/ Comisión Nacional del Consumidor, MEIC; 8/ Defensoría de los Habitantes; 9/ Memoria Anual, CGR; 10/ Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

VALORACION GENERAL

En los últimos quince años hubo una ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder. Esta expansión de la ciudadanía fue acompañada por un reforzamiento de las instituciones del Estado democrático de derecho. En efecto, se fortalecieron el control de constitucionalidad y los controles legales y administrativos sobre la acción pública, mediante la evolución hacia un modelo de controles múltiples; creció el entramado institucional de protección de los derechos, por medio de la creación o fortalecimiento de instituciones como la Sala Constitucional -pivote de este entramado-, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, la ARESEP y otras. La evidencia señala que se mantuvo un amplio acceso ciudadano a la justicia y que mejoraron las garantías de independencia judicial.

Esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó, sin embargo, en una mayor contribución de esta al desarrollo humano. Dos factores restringieron decisivamente ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, y la capacidad del sistema político para procesar las demandas derivadas de ellos. El primer factor fue la erosión de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Hubo más controles y derechos,

pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. La base material de la acción pública fue afectada por el deterioro de la solvencia fiscal a lo largo del período. Aunque se crearon más de cien nuevas entidades públicas a partir de 1990, la mayoría de ellas en el ámbito del Ejecutivo, a la fecha este dispone de menos recursos per cápita que en 1990. Las restricciones presupuestarias, unidas al fortalecimiento del entramado de controles a la Administración, provocaron la creación de un sistema de atajos, en busca de mayor flexibilidad administrativa y financiera. Un componente de esta respuesta fueron los nuevos tipos de entidades, muchas de ellas meros instrumentos de ejecución de recursos. Por otra parte, se debilitaron amplios sectores institucionales vinculados con la promoción de la producción local (el MAG y el MEIC) y con la función de planificación estratégica del Estado (MIDEPLAN).

El positivo desarrollo de dos dimensiones de una reforma democrática del Estado (derechos y controles), pero no de la tercera (capacidad de ejecución) ha generado una creciente tensión entre la obligación pública de proveer sustento a los derechos reconocidos y tutelados, y un Estado desarticulado y cada vez con menos capacidad para cumplir con esas obligaciones. Ello ha ido configurando un riesgoso *impasse* que puede dar origen a tentaciones antidemocráticas: autoridades que reclaman que les “suelten las amarras” -debilitando controles, incluso aquellos indispensables en una democracia-, ciudadanos que demandan un líder milagroso que “ponga orden” y mejore la capacidad del Estado para resolver problemas colectivos, a costa de limitar derechos de los demás en

aras de la eficiencia, o voces que piden recortar “derechos excesivos”. Se requieren avances que, en el corto plazo, mejoren la capacidad del Estado para actuar sobre los mandatos ciudadanos, a fin de producir una interacción virtuosa con los progresos logrados en las otras dimensiones de la reforma democrática del Estado.

El segundo factor que limitó severamente la contribución de la democracia al desarrollo humano sostenible en la última década fue la erosión de la democracia representativa. Esto no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una de las fortalezas de la democracia costarricense, sino a un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, al debilitamiento del sistema de partidos, a la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y a la caída de la participación electoral. Un punto medular de este deterioro fueron las crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para formar coaliciones que permitieran arribar a decisiones colectivas. Las sucesivas acciones que desde el Ejecutivo se realizaron a lo largo de la última década para crear amplias bases políticas y sociales de apoyo surtieron poco efecto. Hoy en día múltiples actores sociales, políticos e institucionales, tienen (alguna) capacidad de veto sobre las políticas públicas.

Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI la democracia costarricense enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado a través de medios democráticos. Es urgente destrabar el sistema político.

VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

Sétimo Informe: El 2000 fue un año positivo para la democracia costarricense. A pesar de ello, el Estado costarricense es centralista y ha creado pocas oportunidades para la participación ciudadana, individual y colectiva, más allá de los procesos electorales, limitando el desarrollo de una cultura participativa.

Octavo Informe: La contribución del sistema político al desarrollo humano en el 2001 fue inferior a la que podía haberse esperado, en razón de la madurez democrática del país. El informe identificó tres áreas problemáticas: la persistencia del abstencionismo, la continúa falta de transparencia y controles sobre el financiamiento político y la negativa de los partidos a debatir las reformas electorales propuestas por el TSE.

Noveno Informe: El 2002 fue un año esperanzador en el corto plazo, pues en la mayoría de los asuntos examinados la evolución fue positiva. Sin embargo, desde una perspectiva de más largo plazo, varias de las mejorías consignadas estuvieron asociadas al “clima político” favorable de un primer año de gobierno y, por tanto, no necesariamente son duraderas.

ASPIRACIONES

>> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

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

>> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

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

>> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLE

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.

>> PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

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

>> CONVIVENCIA CIUDADANA

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

>> POLÍTICA EXTERIOR

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

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

Al igual que en informes anteriores, el presente capítulo valora la contribución que la democracia -sus instituciones y ciudadanos- hace al desarrollo humano¹. Esta valoración parte del concepto amplio de democracia planteado por la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*². Se emplean, además, las aspiraciones máximas y mínimas establecidas en el *Octavo Informe Estado de la Nación*. Este Décimo Informe introduce tres diferencias importantes:

■ El balance se realiza con una perspectiva de mediano plazo, centrada en un período de diez años (1993-2003) aunque, cuando es necesario y existe información disponible, este lapso se amplía hasta 1989. Se procura conocer si hubo cambios a lo largo del tiempo y si estos acercaron o alejaron a la sociedad costarricense de las aspiraciones democráticas que evalúa el Informe.

■ Las seis aspiraciones del capítulo se organizaron en dos temas transversales, que fungen como ejes integradores del análisis y que a su vez reagrupan esas aspiraciones: por una parte, el eje de la reforma del Estado y, por otra, el comportamiento de los actores estratégicos del régimen político, que, para simplificar, se presenta bajo el título de democracia representativa. Dentro del eje de reforma del Estado se analiza lo acontecido en los

ámbitos de administración de justicia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y se desarrolla como tema especial una aproximación a la evolución institucional del Estado costarricense. En el segundo eje se analizan las aspiraciones relacionadas con el sistema electoral y de partidos políticos, gestión y representación política responsable y convivencia ciudadana.

■ En esta ocasión el capítulo no contiene, como en ediciones anteriores, un balance de la política exterior. La principal razón es que durante el año se concentraron los esfuerzos en generar las bases técnicas e informativas para efectuar dicho balance en el Informe del 2005, mediante un convenio con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. No obstante, a manera de adelanto, se presentan algunos hallazgos del trabajo realizado en un corto *dossier* que complementa el capítulo.

Con respecto al primer eje, cabe señalar que el presente Informe entiende la reforma del Estado como un proceso de cambio en la estructura y funciones del aparato estatal, que altera los modos en que este se organiza y se relaciona con la sociedad (Echebarría, 2000). Sin embargo, como se menciona más adelante, es preciso reconocer que se trata de un término poco preciso y abierto a intensas polémicas. En cuanto al segundo eje, la

democracia representativa, el capítulo analiza si la convivencia política, dentro de las reglas e instituciones que la enmarcan (Urcuyo, 2003), se ha acercado o alejado de las aspiraciones democráticas. Estos aspectos se abordan mediante la valoración de los cambios ocurridos en la década en el sistema electoral y de partidos políticos, así como en la participación ciudadana; se busca determinar si estos cambios han tenido un impacto discernible sobre la efectividad de las instituciones del núcleo central del gobierno representativo: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y en la capacidad de formación de las coaliciones necesarias para gobernar eficazmente.

Por ser la reforma del Estado un tema nuevo dentro del Informe, es preciso insertar una breve relación conceptual. En los años ochenta, y bajo el impulso de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, se concibió la reforma estatal como un proceso para reducir el tamaño y la participación del Estado en la sociedad (Schneider y Heredia, 2003)³. Se trataba de una iniciativa basada en el supuesto de que cuanto menor Estado hubiese, más y mejor mercado se tendría, y que limitaba los ajustes a las funciones económicas y administrativas del Estado.

Las experiencias en diversos países de Asia y América Latina, por razones distintas, hicieron evidente que este planteamiento era equivocado e incompleto. El Estado siguió siendo el

actor central para la provisión de una serie de bienes públicos vitales para el desarrollo y para el correcto funcionamiento del mercado, por lo que debía tener la capacidad de realizar efectivamente sus funciones esenciales. En consecuencia, a partir de la segunda mitad de los noventa, los propios organismos financieros internacionales plantearon las llamadas “reformas de segunda generación” (Banco Mundial, 1997), que hacían énfasis en ampliar la capacidad de acción del Estado, para enfrentar las nuevas tareas de regulación y promoción de la competitividad, como la dotación de bienes públicos fundamentales⁴. Por otro lado, pese a esta rectificación, el tema de las reformas democráticas siguió siendo poco trabajado por quienes proclamaban la necesidad de efectuar ajustes en el aparato estatal. En efecto, aún para garantizar el funcionamiento de las condiciones mínimas de un régimen democrático se requiere un Estado con capacidad para proteger y tutelar los derechos de las y los ciudadanos, para controlar el ejercicio del poder, la reducción de la discrecionalidad y la arbitrariedad, y para proveer aquellos bienes públicos necesarios para establecer el umbral mínimo de la ciudadanía efectiva (Iazzetta, 2003).

Este capítulo valora el tema de la reforma del Estado precisamente desde una perspectiva democrática. Se plantea las preguntas: ¿cuáles deben ser los cambios en el Estado para fortalecer la democracia?, en los últimos diez años ¿hubo en Costa Rica avances democráticos en la reforma del Estado? El Informe propone que una reforma democrática de Estado debe ser producto de la interacción de tres dimensiones:

■ El reconocimiento, tutela y realización de los derechos humanos por parte del poder público. En una democracia, la autoridad está obligada a reconocer y proteger esos derechos, pues su mando es fruto de la delegación parcial de poder mediante las elecciones. Esta delegación parcial implica que, al elegir a sus gobernantes, las personas no renuncian al conjunto de los derechos

ciudadanos (Proyecto Estado de la Nación, 2001b). Además, un propósito esencial de las instituciones de gobierno es garantizar los derechos de los individuos a promover sus propios objetivos, disponer de su propio trabajo y tener su propia propiedad (Held, 1996). En esta dimensión, pues, el Informe estudia si hubo mejoras y ampliaciones en estos temas.

■ El sometimiento del poder público a las leyes y al control ciudadano, a través de las instituciones de representación y de las agencias de control horizontal. En una democracia, los gobernantes están sujetos a los límites que establecen las leyes, los mecanismos de control y rendición de cuentas y el respeto de los derechos ciudadanos. Quien gobierna no está por encima de la ley (Proyecto Estado de la Nación, 2001b; Bobbio, 1996). Por ello, debe rendir cuentas sobre el uso que hace del poder que le ha sido delegado. En esta dimensión se examina si la práctica política y de las instituciones del Estado es capaz de garantizar que el poder público realice sus acciones dentro del marco de la delegación parcial que hacen las y los ciudadanos.

■ La capacidad de las instituciones públicas para cumplir los mandatos ciudadanos es la tercera dimensión de una reforma democrática. Quien resulta electo, además de estar subordinado a la ley y obligado a proteger y tutelar los derechos, debe tener una razonable capacidad para actuar con el fin de crear condiciones facilitadoras que promuevan los fines de los gobernados. A toda acción de gobierno democrático subyace el imperativo de proveer una base de condiciones mínimas jurídicas, institucionales y materiales para la habilitación ciudadana, responsabilidad a la que se agregan los mandatos electorales coyunturales, que expresan las aspiraciones de las y los ciudadanos sobre los productos de la acción de gobierno en un plazo determinado. El Estado debe tener la capacidad material, jurídica, política e

institucional para llevar a buen término sus mandatos.

Si estas tres dimensiones evolucionan positivamente de manera concomitante, el resultado de la interacción entre ellas sería el aumento de la capacidad democrática de gobierno de la sociedad, es decir, aquella capacidad de ejecutar y conducir un gobierno dentro de los límites al poder y el respeto y promoción de los derechos. Si una o más de estas dimensiones está ausente, se corre el riesgo de que los avances en las demás se vean anulados o, incluso, tengan efectos negativos⁵.

Una reforma desbalanceada

En los últimos veinte años se gestó en Costa Rica una reforma democrática del Estado parcial y desbalanceada. Se produjeron apreciables avances en dos dimensiones: una mayor capacidad para la subordinación de los gobernantes a la ley, mediante el desarrollo del sistema de controles al poder público, y una fuerte ampliación de la base de reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, no se consiguieron acuerdos políticos para avanzar en la tercera dimensión de la reforma democrática: mejorar la capacidad institucional y política de los gobiernos para satisfacer las crecientes necesidades del desarrollo humano. Por el contrario, en esta dimensión hubo un deterioro, tanto en la capacidad de articulación de la acción pública como en los recursos disponibles para ello. En esta dimensión, el país quedó en “el peor de los mundos”⁶: ni se aplicaron las estrategias de reforma del Estado promovidas internacionalmente, ni se evolucionó hacia un modelo alternativo. La consecuencia, como se vio en el capítulo 3, es que áreas enteras de la actividad pública fueron severamente debilitadas y las nuevas tampoco lograron desarrollarse⁷. Así, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, el cierre de instituciones fue marginal, lo mismo que el proceso privatizador. Salvo episodios pasajeros, no hubo reducción absoluta del tamaño del Estado, aunque sí relativa: hoy el

peso del empleo público con respecto a la población económicamente activa es bastante menor que hace veinte años. No se produjeron mayores ajustes en el Servicio Civil, que data de los años cincuenta, con excepción de la reforma a la carrera policial y a la carrera diplomática. En materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, la reforma ha sido tímida, pese a los importantes cambios constitucionales y legales ocurridos en este ámbito.

En resumen, lo que distingue el proceso de reforma del Estado en Costa Rica es el énfasis en la creación y fortalecimiento de instituciones administrativas⁸ y un desplazamiento de poder, desde la esfera de la ejecución y la definición de normas, hacia la esfera del control judicial y administrativo y de los mecanismos para el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos humanos, pero con una erosión de la base material de la acción pública para cumplir los mandatos ciudadanos.

Desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial

El control recíproco de poderes se amplió en los últimos quince años a través del decisivo fortalecimiento del control de constitucionalidad. Cuatro funciones de la Sala Constitucional han ocasionado una verdadera reforma institucional del Estado costarricense, al variar la manera en que se articulan los poderes del Estado para ejecutar las políticas públicas y proteger los derechos (Echebarría, 2000), a saber: a) el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, que ha incidido sobre la actividad creadora de normas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como sobre la actividad administrativa del Estado, b) la potestad de resolver los conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, c) la función consultiva, es decir, la competencia de conocer consultas previas sobre proyectos de reforma constitucional, tratados internacionales o convenios (consulta

preceptiva), y de otros proyectos de ley (consulta facultativa a solicitud de diez diputados, del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República o del Defensor de los Habitantes), d) los recursos de amparo y hábeas corpus. A través de estas funciones la jurisprudencia constitucional ha establecido limitaciones al funcionamiento de los otros poderes y, en ocasiones, ha generado fricciones institucionales (la función medular de la Sala Constitucional relacionada con el acceso ciudadano a la protección de derechos se examina más adelante).

Expansión del control de la regularidad administrativa del Estado

La creación de la Sala Cuarta implicó un mayor control de la regularidad administrativa del Estado⁹, al ofrecer mejores condiciones de acceso y celeridad del proceso que el control ordinario de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por la vía del amparo se pudo cuestionar directamente cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa y, a la vez, se dispuso la suspensión automática de los efectos del acto con la simple presentación del recurso (Volio, 2000; Saborío, 2004a). Mientras en el período 1938-1989 se plantearon 155 casos de inconstitucionalidad (Volio, 2000), entre 1990 y 2003 fueron presentados cerca de 110.000 casos, la mayoría de ellos recursos de amparo. Adicionalmente, instituciones como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR) fueron fortalecidas mediante cambios y ampliaciones en sus respectivas competencias, lo que también contribuyó al desarrollo del control de la regularidad administrativa del Estado.

A pesar de que en los últimos años la Sala Constitucional no aplica el concepto de suspensión automática de la actividad impugnada por la vía del amparo, esta mediada tuvo un importante efecto sobre la capacidad de gestión de la administración pública. La posición de no aceptar tal suspensión se planteó desde 1994 con la sentencia 988-94,

del 16 de febrero de ese año, aunque no fue sino hasta el 2003 que mediante la sentencia 03-8882, del 26 de agosto, se empezó a sostener dicha interpretación en forma sistemática.

A través de la figura del amparo se han desarrollado dos conceptos que han marcado de manera definitiva la administración pública en Costa Rica: el debido proceso¹⁰ y el derecho de petición, que han hecho la actividad administrativa menos secretiva y más abierta. De los recursos de amparo interpuestos contra la Administración Pública, el 58% corresponde a alegadas violaciones del derecho de petición o respuesta¹¹.

Asimismo, la Sala Constitucional ha demarcado la función de gestión presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo y la forma en que este presenta el Presupuesto Nacional ante la Asamblea Legislativa, para su discusión y aprobación. El voto 9792-98 definió que es contrario a la Constitución Política: a) financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios, b) incluir partidas presupuestarias que no especifiquen el destino que tendrán los fondos públicos transferidos, y c) autorizar la emisión de bonos de deuda interna sin especificar parámetros objetivos relativos al plazo y la tasa de interés (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Antes de la especialización de los mecanismos de control del Estado, el control de la regularidad administrativa se concentraba en la PGR y la CGR y, en menor medida, en las revisiones de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. La Contraloría ejerce sus funciones mediante la aplicación de controles previos y posteriores. Los previos se presentan cuando la institución se pronuncia antes del acto administrativo, a través de aprobaciones, autorizaciones o refrendos de contratos¹². En 1985 la asesoría legal de la CGR atendió por esta vía más de 23.000 casos (consultas verbales y escritas, intervenciones, asesorías a la Asamblea Legislativa). El control posterior se lleva a cabo cuando el acto administrativo está consumado y se revisa si se ha realizado de conformidad

con la ley. Por su parte, la PGR combina su labor de representante legal del Estado con una función consultiva. Así, ejerce una labor de control de legalidad al garantizar el apego al principio de legalidad mediante sus dictámenes, opiniones y jurisprudencia administrativa. En 1990 la PGR rindió 238 dictámenes y opiniones, frente a 999 en el 2003.

El fortalecimiento de los órganos de control en la década de los noventa produjo modificaciones institucionales internas en ambas entidades, que se concretaron por medio de la aprobación de nueva legislación y procesos de reestructuración interna (1998). En tanto el objeto de control (el Estado) cambie, las entidades contraloras deben ajustarse también. La PGR inició en 1999 su proyecto de modernización y transformación, que incluyó el rediseño de la estructura organizacional y ocupacional. Por su parte la CGR llevó a cabo en 1998 una reforma orientada a la modernización y agilización de la labor de control que le compete, y en 1999 recibió un nuevo reglamento orgánico. Los organigramas de estas dos instituciones fueron radicalmente modificados, a fin de ajustarlos a los cambios en la demanda y en el entorno en que trabajan (Beirute, 2004; Matamoros, 2004).

Mayor delimitación de las funciones del Poder Legislativo

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha delimitado la forma en que el Poder Legislativo cumple sus funciones y ha introducido cambios en el ejercicio de sus competencias constitucionales: corresponde a la función legislativa ejercer el control político y la aprobación de reformas parciales a la Constitución Política. Dicha jurisprudencia ha introducido una serie de principios que deben determinar el quehacer legislativo, derivados a su vez del principio democrático, como parámetro que permite deducir qué tanto se aproxima una sociedad o, en su defecto, una decisión legislativa, al ideal y vocación de la democracia “perfecta” (Sala Constitucional, 2000). A partir de ese principio, el desarrollo del concepto de “debido proceso

legislativo”¹³, ha marcado tanto la función de control político como la de legislación.

En el primer caso, el control político, hasta 1999 la Sala había emitido 23 votos en los que establecía los alcances del trabajo de las comisiones legislativas de investigación. Definió que las personas no pueden ser investigadas o sancionadas sin haber tenido derecho a defenderse, excluyó a las personas privadas como objeto de investigación, a menos que sus actividades tengan una relación directa con el interés público, delimitó el carácter de las “sanciones” que pueden dictar dichas comisiones, aclarando que solo pueden emitir sanciones eminentemente políticas y temporales, nunca perpetuas, y excluyó como objeto de la investigación legislativa asuntos que estén siendo sometidos a juicios en el Poder Judicial¹⁴.

El debido proceso también ha tenido un impacto sobre la formalidad del trámite de las iniciativas de ley, el cual debe respetar las disposiciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que la Sala ha reconocido como un parámetro de constitucionalidad. En virtud de ello, la violación de requisitos o trámites esenciales sustentados en el principio democrático puede implicar la inconstitucionalidad de la ley, por vicios esenciales en el procedimiento legislativo¹⁵. De este principio se derivan, por lo menos, el respeto al principio de participación democrática plural, es decir, la representación en el proceso legislativo de todas las fuerzas políticas electas en el Parlamento, incluidas las minorías, y el principio de publicidad del procedimiento.

De igual manera, la Sala ha establecido el principio de conexidad, como una limitación al derecho de enmienda que tienen las y los diputados sobre los proyectos de ley sometidos a trámite. Ese principio establece un límite a la reformulación de que pueden ser objeto los proyectos durante el trámite legislativo y señala que no se pueden introducir disposiciones que no estén directamente relacionadas con la sustancia objeto original de la iniciativa de ley. Con esto se eliminó la práctica, antes extendida, de las “normas

atípicas”, asuntos totalmente ajenos al objeto de un proyecto que se introducirían durante el trámite legislativo. En la actualidad, el debate sobre los alcances del principio democrático gira en torno a su relación con los derechos de las minorías, si estas deben o no tener poder de veto y hasta qué punto el respeto a esos derechos puede afectar el derecho de la mayoría a producir acuerdos.

La otra limitación impuesta a la Asamblea Legislativa, la más controversial, es la que se refiere a la capacidad de reforma parcial de la Constitución, que estableció la sentencia 2771-03, de abril de 2003 (Sala Constitucional, 2003b), con respecto a la reelección presidencial. En esta sentencia se definió que por vía de reforma parcial no pueden efectuarse cambios al sistema político, que “afecten principios o valores fundamentales” o “disminuyan derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, o incluso aquellos con valor supraconstitucional según el principio de rigidez constitucional”. Se ha producido un intenso debate nacional sobre la “extralimitación” de la Sala, en virtud de que esta potestad no deriva directamente de la Constitución Política, ni tampoco de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado

La principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica, que la diferencia de la mayoría de los países, es el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. Los cambios constitucionales y legales aprobados por la Asamblea Legislativa han reconocido nuevos derechos, individuales y difusos, y en el mismo sentido ha obrado la jurisprudencia de la Sala Cuarta. Por su parte, la piedra angular de la ampliación de los derechos de las personas ha sido el control especializado de constitucionalidad de la Sala Cuarta. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha suministrado las herramientas procesales para hacer efectivos derechos fundamentales que ya eran

parte del ordenamiento jurídico, pero que habían carecido hasta entonces de un mecanismo que garantizara su exigibilidad a la administración activa (Saborío, 2004a). En resumen, el Estado costarricense ha pasado del reconocimiento formal de las libertades públicas y los derechos civiles, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder, que vienen a complementar los más tradicionales controles institucionales.

Nuevos derechos y mecanismos de protección

En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial por su condición de vulnerabilidad: niñez y adolescencia (once leyes), adultos mayores (dos leyes), personas con discapacidad (tres leyes) y mujeres (doce leyes). También se produjo la reforma al artículo 78 constitucional, para destinar un 6% del PIB a la educación, y en 1997 se otorgó a la educación preescolar el carácter de obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado, mediante la reforma del artículo 78 constitucional, Ley 7676 (Asamblea Legislativa, 1997c).

En general, la legislación costarricense tiende a ser muy “garantista”: del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes, un 14% concede nuevos derechos y solo una ley restringió derechos (Ley 7431, reforma al artículo 160 de la Ley de Tránsito) (Programa Estado de la Nación, 2004a). Sin embargo, esta expansión en el reconocimiento de derechos tiene una notable debilidad: si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento para que las instituciones

acaten el nuevo mandato (Programa Estado de la Nación, 2004a). Así, desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta; reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la Administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. Además, el 61% de las leyes que sí otorgan responsabilidades institucionales específicas no establece controles específicos para dar seguimiento al cumplimiento del mandato; se aplican controles débiles o las disposiciones generales contempladas en la Ley General de Administración Pública

Varios votos han creado los mecanismos necesarios para la exigibilidad práctica del derecho al ambiente sano, los derechos de protección del consumidor (Muñoz, 1999) y derechos sociales como el derecho a la salud y a la educación sin discriminación¹⁶. La jurisprudencia de la Sala ha ampliado el universo de los sujetos legitimados para acudir directamente a la justicia constitucional, tomando en cuenta a las organizaciones sociales que defiendan los intereses de una colectividad o actividad común, e incluso a las y los niños, lo que convierte a Costa Rica en el primer país del mundo que permite el acceso directo de los menores de edad a este tipo de mecanismos (Sala Constitucional, 1993a).

De igual manera se han ampliado los mecanismos para la tutela de los derechos políticos, de mayor desarrollo en la historia institucional del país, a través de dos nuevos elementos: la aplicación del amparo electoral por el TSE (sentencia 0638), como herramienta procedimental para la tutela efectiva de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, y la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos, establecida por la Sala Cuarta en el voto 5379-97 (Sala Constitucional, 1997d) (véase la sección sobre el sistema de partidos políticos en este mismo capítulo). También se extendieron los derechos políticos de las mujeres, con la decisión del TSE de no inscribir papeletas para puestos de elección popular que no tengan por lo menos un 40% de

candidatas en puestos elegibles (véase el apartado sobre democracia representativa, más adelante).

Mejoran controles sobre la tutela de derechos por la Administración Pública

En años recientes se establecieron en el país instancias de control en áreas novedosas y se desarrolló una jurisprudencia constitucional que permite proteger los intereses difusos y colectivos de la ciudadanía. Un paso en el perfeccionamiento del sistema de tutela de los derechos humanos fue la creación, en 1992, de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), como institución independiente¹⁷ y especializada. El fin de la Defensoría es proteger a las y los habitantes de los actos de la Administración Pública que atenten contra los derechos ciudadanos. En la DHR se agruparon las distintas defensorías que existían en el Ministerio de Justicia, con excepción de la Defensoría de los Derechos de Consumidor, que fue absorbida por el Ministerio de Economía, y la fiscalización de los servicios públicos, que actualmente realiza la ARESEP¹⁸. Asimismo, algunas de las atribuciones que tuvo la Procuraduría General de la República para ejercer su labor de protección pasaron a la Defensoría¹⁹.

En relación con las entidades preexistentes, una novedad de la Defensoría es su capacidad para revisar de oficio actos de la Administración, es decir, sin que medie la solicitud de un ciudadano. De esta forma ha desarrollado un control de los intereses difusos de la población, por medio de la fiscalización en temas como violencia doméstica, educación, trato al ciudadano, reforma fiscal, desechos sólidos, acceso a la información administrativa, privilegios en la función pública y actos de política exterior, entre otros. El número de temas examinados de oficio varía significativamente de un año a otro, de acuerdo con el criterio del jerarca de la institución. Desde su creación y hasta el 2001 la DHR había abierto 396 casos de oficio. Es importante el papel que juega esta entidad en la representación de los intereses

de los usuarios en los procesos de oposición a los ajustes de tarifas que realiza la ARESEP; empero, ante el aumento de la participación de los ciudadanos organizados, la Defensoría ha ido replegando su intervención en este ámbito (cuadro 5.2) (Programa Estado de la Nación, 2003).

En cuanto a la percepción ciudadana, según los estudios de opinión de la firma UNIMER, la Defensoría goza uno de los más altos niveles de confianza del país. Sin embargo, al igual que el resto de las instituciones públicas, ha venido experimentado una disminución en este sentido, pues ha pasado de un 80% de confianza ciudadana en el 2000, a un 72% en el 2002 y a un 69% en el 2004 (UNIMER, 2002 y 2004). Los resultados de una encuesta exploratoria²⁰ sobre la calidad del servicio brindado, muestran que esta

institución es calificada positivamente por los usuarios, sobre todo en cuanto al trato del funcionario (95% señala que fue amable o muy amable). Como desafíos se identifican el desconocimiento de los usuarios en materia de medios electrónicos (no presenciales) para presentar una denuncia y el hecho de que las personas reciben poca información sobre la evolución de sus casos (Escuela de Ciencias Políticas, UCR, 2003).

También han sido mejor tutelados los derechos de los consumidores, tanto por la Sala Constitucional como mediante la aprobación de la Ley de Competencia y Protección al Consumidor. Los mecanismos de protección combinan instancias administrativas, de conciliación y judiciales. La Comisión Nacional del Consumidor es el órgano de acceso directo, que se activa

con una denuncia de un consumidor, aunque no sea el directamente agraviado. En su primer año de funcionamiento (1995) la Comisión recibió 785 denuncias y tuvo un auge dos años después, cuando el número de casos sobrepasó las 2.500, pero actualmente está recibiendo una cifra cercana a las recibidas en 1995²¹. Este descenso se explica, entre otras razones, por el efecto de los mecanismos de conciliación.

Por su parte, la regulación pública en materia ambiental se vio fortalecida con tres nuevas instancias: el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)²², creado en 1995 para conocer, tramitar y resolver las denuncias por violaciones a la legislación ambiental y los recursos naturales; la Procuraduría del Ambiente, ante la cual los particulares, en forma individual o colectiva, pueden plantear denuncias por violación a la zona

CUADRO 5.2

Evolución de la cantidad de casos tramitados en las principales instituciones de control. 1996-2003

Mecanismos de control	Año base	Crecimiento sobre año base				Tendencia año base-2003	
		1996	1998	2000	2002		2003
Procuraduría General de la República							
Dictámenes y opiniones jurídicas	1995=345	117,1	115,1	147,8		289,6	Crecimiento muy elevado
Consultas relacionadas con materia constitucional	1995=169	60,9	68,0		49,7	114,8	Crecimiento leve
Contraloría General de la República							
Informes de fiscalización y relaciones de hecho	1997=88		193,2	195,5	284,1	238,6	Crecimiento muy elevado
Solicitudes de la Asamblea Legislativa	1999=189			124,3	138,1	246,6	Crecimiento muy elevado
Presupuestos ordinarios aprobados y modificaciones	1997=1.067		138,0	142,9	136,9	125,2	Crecimiento moderado
Defensoría de los Habitantes de la República							
Consultas	1995=19.916	131,1	65,7	99,4	111,5	119,8	Crecimiento leve
Expedientes abiertos	1995=2.049	73,0	101,6	75,4	97,3	94,0	Disminución leve
Casos de oficio	1995=64	171,9	89,1	35,9			Disminución fuerte
Audiencias públicas en la ARESEP	1997=70		112,9	87,1	168,6	182,9	Crecimiento muy elevado
Casos presentados ante la Comisión de Promoción de la Competencia							
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1995=14	321,4	371,4	421,4	414,3	585,7	Crecimiento muy elevado
Denuncias recibidas por el Tribunal Ambiental Administrativo	1995=781	239,7	285,5	211,3	89,9	111,9	Crecimiento leve
	1997=46		195,7	502,2	432,6	493,5	Crecimiento muy elevado

Tendencia: 100-125: crecimiento leve; 126-150: crecimiento moderado; 150-175: crecimiento elevado; más de 175: crecimiento muy elevado;

75-99: disminución leve; 50-74: disminución moderada; menos de 50: disminución fuerte.

Fuente: PGR, 2004; CGR, 1997 a 2004; DHR, 1997 a 2004; ARESEP, 1999 a 2004; CNC, 2003 y Bonilla, 2004.

marítimo-terrestre o daños al medio ambiente (por deforestación, quemas, contaminación), sin que medien trámites complejos, y la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público (véase capítulo 4). Las denuncias conocidas por el TAA desde su creación y hasta el año 2003 son un total de 1.127²³.

El uso que se da a estos instrumentos es todavía escaso. El comportamiento del número de casos ingresados no ha seguido una tendencia estable. Debe reconocerse que estos órganos son conocidos en mucho menor medida que los otros entes de control que se han señalado y que en muchos casos las denuncias ambientales también son interpuestas directamente ante los juzgados o ante los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) que funcionan en el contexto local (capítulo 4).

En el ámbito financiero también se crearon, mediante leyes, nuevas instituciones de control: en 1995 la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), en 1997 la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y en 2002 la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), las cuales son objeto de análisis en el capítulo 3 de este Informe.

Los derechos ciudadanos relacionados con la prestación de servicios públicos cuentan ahora con una institución reguladora especializada, la ARESEP, cuya principal evolución puede identificarse en dos campos: por una parte, el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas, mediante la aplicación de reglamentos específicos para los diferentes sectores (hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, etc.), que establecen un nuevo marco regulatorio y procedimental, disminuyendo así la discrecionalidad de los técnicos y de los procesos, y, por otra parte el aumento de la participación ciudadana en las instancias creadas al efecto dentro de la institución, incluyendo a grupos organizados de consumidores (Programa Estado de la Nación, 2003). En 1997 participaron en las audiencias públicas convocadas por la ARESEP 1.710 personas, cifra que aumentó a

1.930 en el año 2002, número a su vez cercano a las 2.024 personas que asistieron en 1999, cuando se registró la mayor cantidad de participantes²⁴.

Las contralorías de servicios son otro mecanismo para el control de la calidad de los servicios públicos, creado en 1993 mediante decreto ejecutivo²⁵. Se trata de una figura incipiente, que tiene diferentes grados de consolidación según los sectores o instituciones. Algunas tienen importantes recursos a su disposición y responsabilidades específicas asignadas, mientras que otras prácticamente solo existen de nombre. No hay un informe consolidado del quehacer de estas entidades, ni información sobre el funcionamiento del sistema de contralorías. Su principal debilidad, aparte de la poca solidez de su amparo legal (un decreto ejecutivo) es que no se compele a las instituciones a darles una asignación independiente de recursos; tampoco están programadas para tener una incidencia en el proceso de elaboración de políticas institucionales o en los planes operativos anuales.

Lo que sí ha existido es una tendencia a la instalación de nuevas contralorías en un número cada vez mayor de instituciones, en especial del sector salud (hospitales y clínicas) y, más recientemente, en el Poder Judicial, en la Defensoría de los Habitantes y en el Tribunal Supremo de Elecciones. En total se ha pasado de 62 contralorías en 1997 a 178 en 2003, de las cuales 127 se han creado en el sector social, en el que destaca el sector salud, con 115²⁶ (cuadro 5.3). Sobre su evolución a

futuro, en la corriente legislativa se encuentran dos proyectos de ley que buscan dotar a las contralorías de servicios de un marco normativo propio que les permita superar su actual situación de dispersión y convertirse en un verdadero sistema de seguimiento que provea insumos para la mejora del servicio que prestan las instituciones (Proyecto Estado de la Nación, 2001b)²⁷.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL**

Véase Villarreal, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Avances incipientes en el control de las finanzas públicas

Pese a los desarrollos normativos e institucionales registrados, los cambios en el control de las finanzas públicas no tuvieron en la última década la magnitud de las modificaciones que se produjeron en los otros ámbitos examinados hasta el momento. Persisten importantes vacíos que dificultan la consolidación en la práctica del modelo para la rendición de cuentas a *posteriori*, con base en indicadores de gestión. La fiscalización de la Hacienda Pública sigue estando muy centrada en la CGR, entidad a la que constantemente se le han venido asignando nuevas funciones (Villarreal, 2004). La novedad han sido los esfuerzos de la Asamblea Legislativa para pedir cuentas a los jerarcas de las instituciones sobre el uso de fondos públicos (Programa Estado de la Nación, 2003). Se reitera entonces el desafío mencionado en otros Informes, sobre

CUADRO 5.3

Número de contralorías de servicios por año, según sector institucional. 1997-2003

Instituciones por sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	62	81	78	150	149	163	178
Instituciones intersectoriales	6	8	7	7		10	8
Sectores económicos	29	30	28	29	0	29	28
Sectores sociales	27	39	38	109	0	113	127
Otros	0	4	5	5	0	11	15

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro Oficial de Contralores de Servicio, MIDEPLAN.

la escasa posibilidad de seguimiento que tienen estos mecanismos en cuanto al control de sus resoluciones y el establecimiento de sanciones para quienes no se apeguen a ellas.

La Asamblea Legislativa ha empezado a generar actividad en el ámbito de la fiscalización posterior de la Hacienda Pública y, en esta materia, ha trabajado en conjunto con la CGR²⁸. En 1991, al crearse la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, se generaron las condiciones para que la Asamblea Legislativa cumpla el mandato constitucional de fiscalización posterior del Presupuesto Nacional, por primera vez desde 1949. Desde su establecimiento, la práctica política ha sido que esta Comisión siempre sea presidida por un diputado o diputada de la oposición. En sus primeros diez años de funcionamiento, la Comisión se dedicó a elaborar la legislación que le permitiera realizar un control presupuestario basado en indicadores de gestión. Esta ley fue aprobada en el 2002, con el nombre de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y junto con la más reciente Ley General de Control Interno conforma el marco legal de la administración para la rendición de cuentas (Saborio, 2004b).

La reforma al artículo 11 de la Constitución en el año 2000, y la nueva ley de presupuestos públicos, introdujeron en el país el esquema de administración gerencial en el sector público²⁹. La reforma constitucional proporcionó el marco normativo superior para introducir la cultura de la responsabilidad de las autoridades, de someterse a evaluación y rendir cuentas como un mandato expreso. De esta forma, la rendición de cuentas está diseñada a partir de la evaluación de resultados, para lo cual se requiere que la preparación de presupuestos incorpore los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento sobre los que se debe realizar la fiscalización posterior (Saborio, 2004b), según se normó en la nueva Ley de Presupuestos Públicos.

El talón de Aquiles de este esquema es que tanto la formulación presupuestaria como la fase de evaluación

descansan sobre dos instrumentos que en Costa Rica tienen serias limitaciones: la función de análisis y planificación estratégica del Estado, que debe servir como base fundamental para la elaboración del otro instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo. El MI-DEPLAN ha sido prácticamente dismantelado en términos de recursos humanos y financieros, y no hay indicios de que la planificación estratégica esté siendo realizada por otra entidad. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo dista mucho de serlo; en realidad es un documento en el cual cada gobierno traduce su propuesta de campaña en una serie de objetivos para su administración. La Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal ha abordado esta debilidad, y ha propuesto la figura de un plan de desarrollo de diez años, con planes cuatrienales de cumplimiento que corresponderían a cada administración; no obstante, se desconoce el contenido final de esta propuesta. Así las cosas, el ciclo presupuestario establecido en la nueva ley no logra fortalecer el control presupuestal programático, que a su vez ampliaría el control político desde la Asamblea Legislativa.

La CGR se ha consolidado como el pivote del control sobre la Hacienda Pública costarricense. Hoy esta entidad cuenta con más funciones, mayor alcance y nuevos ámbitos de control. La actividad legislativa ha tendido a asignarle cada día más responsabilidades (cuadro 5.4) y en un período de cuatro años, diferentes cuerpos normativos, así como resoluciones de la Sala Constitucional, le han agregado cerca de cien funciones. En este sentido fue especialmente importante la resolución de la Sala Cuarta que dispuso que la CGR debe refrendar todos los contratos del Estado. A partir del primer año de acatamiento de esta resolución, el número de contratos anuales refrendados por el ente contralor oscila entre 800 y 1.200.

Además del aumento de funciones, en los últimos años se ha evolucionado hacia la ampliación de las competencias contraloras. Como base, la nueva Ley Orgánica de la CGR elevó su

papel al definirla como el órgano de control superior de la Hacienda Pública y de rectoría del sistema de fiscalización. Como ente rector de la fiscalización, la Contraloría ha incursionado en el tema de la rendición de cuentas, con la elaboración de un proyecto institucional que busca diseñar un sistema de rendición de cuentas (CGR, 2004).

Paralelamente se ha fortalecido el control interno en las instituciones, con base en la nueva Ley de Control Interno, que fortalece los alcances de las auditorías internas de las instituciones y su relación con la CGR³⁰. También se han abierto en la Contraloría canales que permiten el control vertical, es decir, el activado por los ciudadanos, que tienen la posibilidad de presentar denuncias sobre irregularidades y otros aspectos de la gestión de la Hacienda Pública. Desde 2001 existe la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas, que atendió 572 casos en el 2003. Para la recepción y procesamiento de estos reclamos, en la Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa se cuenta con un equipo de atención de denuncias (cuadro 5.5).

Desde el punto de vista del control previo, la CGR cubre al 100% de las instituciones públicas sobre las cuales tiene competencia, pues debe aprobar o improbar todos los presupuestos de las instituciones autónomas y de los gobiernos locales para que estos puedan ser ejecutados. El control posterior, en cambio, no está tan extendido. Por ejemplo, durante el 2001 la CGR ejerció este tipo de fiscalización solamente sobre el 22,2% de una meta de 370 instituciones (número de entidades contabilizado por el Informe, véase más adelante).

El sistema de control del uso de los fondos públicos vino a fortalecerse con un mecanismo judicial, al transformarse la Unidad de Delitos Económicos del Ministerio Público en la Fiscalía contra la Corrupción, mediante la Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Asamblea Legislativa, 2002a), que establece como “jurisdicción

CUADRO 5.4

Principales funciones de la Contraloría General de la República según la ley orgánica vigente. 1997-2003

Función y actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tasa de crecimiento 2002-2003 (%)
Función 1: Fiscalización								
Informes de fiscalización	88	116	88	125	202	224	170	-24,11
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26	40	53,85
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa			154	188	251	248	425	71,37
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			35	47	36	13	41	215,38
Subtotal	88	170	329	407	535	511	676	32,29
Función 2: Control presupuestario								
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340	315	-7,35
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100	1.008	1.102	1.021	-8,92
Subtotal	1.067	1.472	1.501	1.525	1.382	1.442	1.336	-8,56
TOTAL	1.155	1.642	1.830	1.932	1.917	1.953	2.012	3,02
Porcentaje de actividades función 1/función 2	8,2	11,5	21,9	26,6	38,7	23,4	30,9	

Fuente: Memorias Anuales de la CGR, 1997-2003.

CUADRO 5.5

Clasificación de las denuncias recibidas en la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas de la CGR, según estado. 2000-2003

Estado	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Archivado	32	10,5	128	23,9	125	23	122	21,3
Pendiente en investigación	0	0,0	0	0,0	5	1	38	6,6
Resueltos	94	30,8	112	20,9	100	19	111	19,4
Traslado externo	77	25,2	172	32,1	159	30	131	22,9
Traslado interno	10	3,3	29	5,4	16	3	170	29,7
Traslado Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa	92	30,2	95	17,7	91	17	0	0,0
Valoración	0	0,0	0	0,0	40	7	0	0,0
Total general	305	100,0	536	100,0	536	100,0	572	100,0

Fuente: División de Estrategia Institucional, CGR.

especializada” la materia penal de hacienda y la función pública, lo que conllevó la creación de un Juzgado Penal de Hacienda y un Tribunal Penal de Hacienda. Estos órganos conocen en forma exclusiva los delitos contra los deberes de la función pública y los delitos tributarios, así como los previstos en la Ley de Aduanas y sus reformas y la Ley Orgánica del Banco Central.

Adicionalmente, en el año 2002 se creó la Procuraduría de la Ética Pública, como una instancia especializada de la PGR. El Procurador General interpuso un recurso de inconstitucionalidad por considerar que esta entidad duplica funciones de otras instituciones, como la CGR o la DHR. La Sala Cuarta resolvió que, si bien la creación no es inconstitucional, la ley sí debe incluir una asignación de recursos (Sala Constitucional, 2003a).

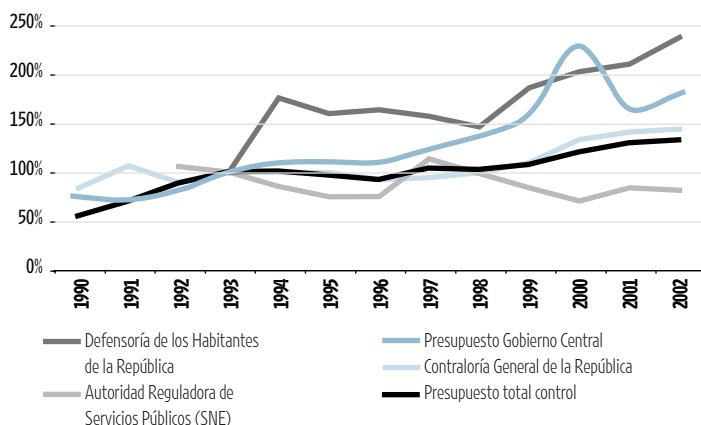
No aumentaron los recursos para el control de la acción pública

El fortalecimiento normativo y funcional de las instituciones de control no ha sido acompañado por la respectiva asignación de recursos. A lo largo de estos años la tendencia no ha sido estable: en algunas instituciones se ha registrado un fortalecimiento (DHR), pero en otras ha habido recortes (ARESEP) y, en general, se observan altibajos en los presupuestos dedicados a los tres principales entes de control horizontal (ARESEP, CGR, DHR). Tampoco hay un patrón definido en cuanto al crecimiento de las plazas. Desde una perspectiva de más largo plazo, es interesante constatar que en 1975 solo la CGR gastaba el mismo porcentaje del presupuesto total de la República que en el 2003 absorbieron la CGR, la DHR y la ARESEP. Los presupuestos sumados de estas tres entidades representan el 0,05% del total del Presupuesto Ordinario de la República, misma proporción que gastaba en 1975 la CGR, pero muy superior al gasto que realizan otros países centroamericanos³¹ (gráfico 5.1).

GRAFICO 5.1

Costa Rica: crecimiento de los presupuestos reales de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1990-2002

(año base 1995=100)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2002.

Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos

En comparación con lo que sucedía a inicios de la década de los noventa, hoy en día la acción de gobierno es más compleja y restringida. Hay más controles, más límites, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública³². No se han producido dos grandes acuerdos políticos necesarios para aumentar la capacidad estatal de acatar los mandatos de los ciudadanos: el primero de ellos tiene que ver con la forma de organizar la institucionalidad del Estado, para hacerla capaz de planificar, elaborar, ejecutar y evaluar políticas públicas con mayor efectividad, y el segundo se relaciona con la necesidad de ampliar la base fiscal del Estado, de manera que pueda allegar los recursos humanos y financieros que requiere para cumplir efectivamente con su ampliado mandato³³. La necesidad de mayores recursos se genera en virtud de que el sistema de controles sobre la función pública no solo ha perfeccionado la tutela de los derechos civiles y políticos, que se logra por la contención de la acción del Estado frente al individuo, sino que además ha desarrollado los derechos sociales, económicos y ambientales a través de

mecanismos administrativos y judiciales de exigibilidad, de acceso directo. Para su realización, estos derechos de segunda, tercera y cuarta generación requieren un reconocimiento jurídico, una acción positiva del Estado y garantías en medidas legislativas, recursos judiciales y presupuestales. Un gran vacío en Costa Rica ha sido el abordaje de la dimensión económica (el costo de los derechos) y de las implicaciones tributarias que tienen el reconocimiento y la garantía de un derecho (Holmes y Sunstein, 2000; Carrillo, 2001).

Frente a este panorama, el margen de acción del Estado se ha restringido en términos de disponibilidad de recursos económicos: el servicio de la deuda pública demanda un porcentaje cada vez mayor del presupuesto del Gobierno, la liberalización comercial ha reducido los ingresos fiscales por concepto de gravámenes al comercio, la carga tributaria con respecto al PIB no ha aumentado significativamente, los sectores más dinámicos de la economía tienen pocos encadenamientos locales y su contribución al Fisco no corresponde con la proporción de su peso en la economía (capítulo 3).

En este contexto, es precisamente el Poder Ejecutivo el que más ha visto reducida su capacidad de ejecución, en

contraste con los otros poderes. El fortalecimiento del entramado de controles sobre la Administración ha provocado en el Ejecutivo la creación de un sistema de “atajos”, en busca de mayor flexibilidad administrativa y financiera. La ampliación del número y la diversidad de entidades a través de las cuales se ejecuta la labor de gobierno dio lugar a una mayor complejidad en sus estructuras, a la vez que se redujo significativamente la proporción de recursos que se ejecutan a través del Gobierno Central. Esto ha generado un panorama institucional que dificulta y mantiene maniatadas la coordinación, la planificación y la ejecución de políticas estatales (Alfaro, 2004). Al mismo tiempo, la acción de gobierno de cualquier administración, independientemente de su proyecto político, está delimitada por las reformas que se produjeron en la década, que ampliaron las capacidades en algunos sectores y las desmantelaron en otros.

Atomización, dispersión y la búsqueda de “atajos” institucionales

Desde un punto de vista institucional, a diferencia de otros países de América Latina en los que se dio una reducción sustancial del tamaño del Estado, en Costa Rica este nunca ha dejado de crecer. Hoy existen más entidades que al inicio de la década. Entre 1990 y 1999 se creó un total de 84 entidades públicas, un crecimiento de la estructura pública mayor que en el período cúspide del estatismo, en la década de los setenta (cuadro 5.6).

Lo que sí se ha producido es un cambio en el tipo de organismos que se establecen en busca de flexibilidad administrativa, y que producen una mayor dispersión institucional. Así, en términos del número de nuevas entidades, el crecimiento del Estado en el período 1990-2003 fue cualitativamente diferente al período de incremento de los años setenta, en el cual se crearon o modificaron instituciones para desarrollar actividades exclusivas del Estado social³⁴, es decir, órganos cuyo fin es prestar bienes y servicios públicos de alcance más general, tales como el Ministerio de Salud, el IMAS, el

CUADRO 5.6

Número de entidades públicas por fecha de creación, según naturaleza jurídica. 1950-2004

Naturaleza jurídica ^{a/}	Antes de 1950	1950- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000 - 2004	No disponible	Total
Poderes	5	0	0	0	0	1	0	0	6
Gobierno Central	4	1	3	4	4	3	0	0	19
Empresas públicas	1	0	1	5	0	11	2	1	21
Sector descentralizado institucional	12	9	5	10	5	12	2	0	55
Sector descentralizado territorial	74	2	7	9	1	1	1	0	95
Entidades públicas no estatales	3	2	11	6	5	10	1	0	38
Órganos adscritos	6	4	10	27	11	30	15	0	103
Entidades públicas "particulares"	1	0	0	5	7	16	2	2	33
Total ^{b/}	106	18	37	66	33	84	23	3	370

a/ Poderes: incluye los tres poderes de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, como órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, y el TSE. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Sector descentralizado institucional: abarca las instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Sector descentralizado territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos. Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Órganos adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr

b/ Se registran 15 entidades que actualmente no existen o se transformaron en otros entes, tales como la Dirección del Triángulo de Solidaridad, la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, el Banco Anglo Costarricense, la Junta de Defensa del Tabaco (en proceso de liquidación), la Corporación Costarricense de Desarrollo, la Dirección Nacional de Comunicaciones, el Patronato Nacional de Comunicaciones, el Consejo Nacional de Drogas, el Consejo Nacional para Refugiados, los Centros Agrícolas Cantonales (hoy en día existen, pero son de carácter privado), el Movimiento Nacional de Juventudes, la Dirección General de Educación Física y Deportes, el Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas, el Centro Nacional de Prevención contra Drogas y el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

Fuente: Elaboración propia con base en la fechas de creación de las entidades, consultadas en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI, 2004) de la Procuraduría General de la República.

Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el Registro Nacional, tres universidades públicas y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, junto con la emergencia de veintisiete entes adscritos a los ministerios.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO**

Véase Alfaro, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

El crecimiento institucional del período 1990-1999 refleja un alto grado de atomización y dispersión. De las 84 nuevas entidades, 30 son órganos adscritos a los ministerios, 16 son entidades

públicas de naturaleza "particular", 11 son empresas públicas e igual número corresponde a entidades autónomas o semiautónomas (Alfaro, 2004). Sobresalen el surgimiento de entidades como tribunales (Aduanero, Ambiental), fondos (Forestal, Ambiental), consejos (Vialidad, Concesiones) y la llegada de nuevas instituciones al sistema financiero nacional (puestos de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión y operadoras de pensiones complementarias).

La otra característica del período es, como ya se mencionó, la creación de un sistema de "atajos" para la ejecución de políticas, a fin de contar con mayor flexibilidad administrativa y

presupuestaria de la que tienen las instituciones formales del Estado. Han proliferado las figuras de órganos adscritos a los ministerios³⁵, entes públicos no estatales y otras entidades de diferente naturaleza jurídica y funcional, como mecanismos a través de los cuales se desarrollan políticas y programas, además del uso y abuso de la figura de la personalidad jurídica instrumental, todo lo cual constituye un reflejo de la atrofia del Estado costarricense. Además de la búsqueda de flexibilidad, este particular esquema parece diferenciar a los órganos que elaboran políticas de aquellos que las ejecutan.

Los órganos adscritos a los ministerios representan la mayor cantidad de entidades creadas entre 1990 y 2003 (45 de un total de 107). Estos desarrollan una competencia independiente del órgano del cual derivan, pero su manejo presupuestario y contractual se da por medio del presupuesto y la proveeduría de la institución central, con la salvedad de que su presupuesto no es desglosado, valorado y discutido en la Asamblea Legislativa, sino que se ejecuta mediante transferencias globales, que pueden o no estar sujetas a control por parte de la CGR, según sea la magnitud del monto girado. Aquí se destacan los casos del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (18 órganos), el Ministerio de Salud (12) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (9). Buena parte de las acciones de estas carteras se llevan a cabo a través de esos órganos adscritos.

Por los asuntos que tratan, los entes adscritos están más orientados a desagregar competencias del Gobierno Central en la atención de situaciones que se consideran prioritarias para una política específica; cubren sectores o áreas de acción que han quedado al descubierto y que reflejan la especificidad de las demandas que se ejercen sobre la acción estatal. Entre otros, abordan temas como drogas, persona joven, adulto mayor, madre adolescente, no videntes, discapacidad y rehabilitación, becas, promoción de la cultura en museos, teatros y centros, mercadeo agropecuario, protección del medio ambiente en parques nacionales, administración forestal y recursos marinos, entre otros (Alfaro, 2004).

Durante el período también se crearon los entes de naturaleza “particular”, órganos establecidos por las instituciones primarias para desempeñar a través de ellos funciones y servicios que les corresponden. La gestión de estas entidades se realiza mediante estructuras independientes, con personería jurídica y dotadas de patrimonio propio, que actúan con autonomía formal, pero cuya organización, funciones y denominación están sometidas al control del órgano institucional primario (Saborío, 2000). En esta categoría se encuentran:

- once programas ministeriales (seis en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, tres en el Ministerio de Educación Pública y dos en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes);
- once fondos que administran recursos en áreas como desarrollo social y asignaciones familiares, tránsito, medio ambiente, migración y guardacostas;
- tres direcciones (dos en el Ministerio de Ambiente y Energía y uno en el Ministerio de Agricultura y Ganadería), y
- ocho entidades “particulares” que aglutinan casos como los de unidades ejecutoras, unidades técnicas, proyectos y contratos de préstamo, principalmente.

El “atajo” que merece mayor análisis, en virtud de que evidencia los resultados del entramamiento de la función pública, es el otorgamiento de personería jurídica instrumental a órganos adscritos, o a otras instancias de diversa naturaleza y ubicación, para que ejecuten funciones o recursos públicos. La figura de la personería jurídica instrumental es un poder que el legislador le da a un órgano adscrito al Gobierno Central o a una entidad pública no estatal, para que ejerza una competencia específica de manera desconcentrada y con presupuesto independiente, aprobado por la Contraloría General de la República. Se dan casos en los que algunas de las principales funciones asignadas a un departamento ministerial u oficina institucional no son realizadas por los servicios centralizados de estos, sino por sus organismos autónomos (Saborío, 2000). Bajo esta figura, el ente cuenta con su propio jerarca, que agota la vía administrativa, y tiene flexibilidad en la ejecución presupuestaria y la contratación administrativa, en forma independiente de la entidad a la cual pertenece. Se pueden considerar “mini-instituciones autónomas”, con la salvedad de que tienen una conexión con el Gobierno Central.

Asignación de recursos humanos y financieros para transformar el Estado

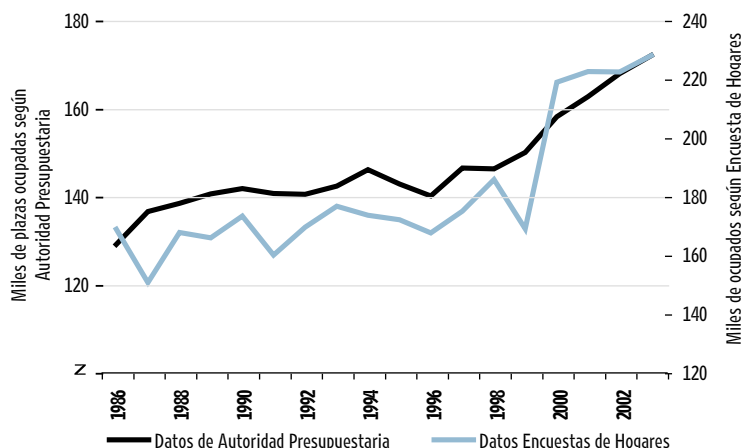
En el país se ha producido una disminución del empleo público medido con respecto a la población económicamente activa. La proporción de personas ocupadas en el Gobierno Central, instituciones autónomas y semiautónomas y municipalidades, pasó de un 17% de la población ocupada total en 1990, a un 13,9% en el 2003, con pequeñas recuperaciones en los años 1992 y 2000 (Alfaro, 2004).

En términos absolutos, sin embargo, en el 2003 el Estado tenía contratados más funcionarios que en 1990. La cantidad de plazas ocupadas ha crecido todos los años, excepto entre 1994 y 1996 (gráfico 5.2)³⁶. Los programas de movilidad laboral, tendientes a reducir el empleo público, fueron episódicos (1991, 1992, 1995 y 1996) y produjeron disminuciones que no fueron duraderas. Los períodos de recorte fueron seguidos por prontas recuperaciones del nivel de empleo (aunque no necesariamente inmediatas ni en la misma magnitud). En general, las políticas de restricción de contrataciones en el sector público se redujeron y a partir del año 2000 empezó a revertirse la tendencia a la disminución del empleo. Con respecto a la población total, el empleo público subió de 13,0% en 1999 a 15,0% en 2000, para ubicarse en 13,9% en el 2003.

El Poder Ejecutivo ha sido un perdedor nato. Pese al significativo aumento en la cantidad de instituciones que lo componen, los recursos a su disposición han disminuido en la última década. En efecto, el gasto real per cápita pasó de 77.348 colones en 1994 a 64.073 colones en el 2003. En otras palabras, una menor cantidad de recursos se canaliza por medio de más instituciones, que están más dispersas y atomizadas (gráfico 5.3). El otro sector golpeado es el municipal, que mantuvo un gasto real per cápita marginal (entre 3.000 y 5.000 colones anuales durante la década). En cambio, otros sectores públicos evolucionaron en forma positiva, por lo que puede decirse que se ha producido un

GRAFICO 5.2

Costa Rica: número de plazas ocupadas en las entidades públicas y población ocupada en el sector público. 1986-2003

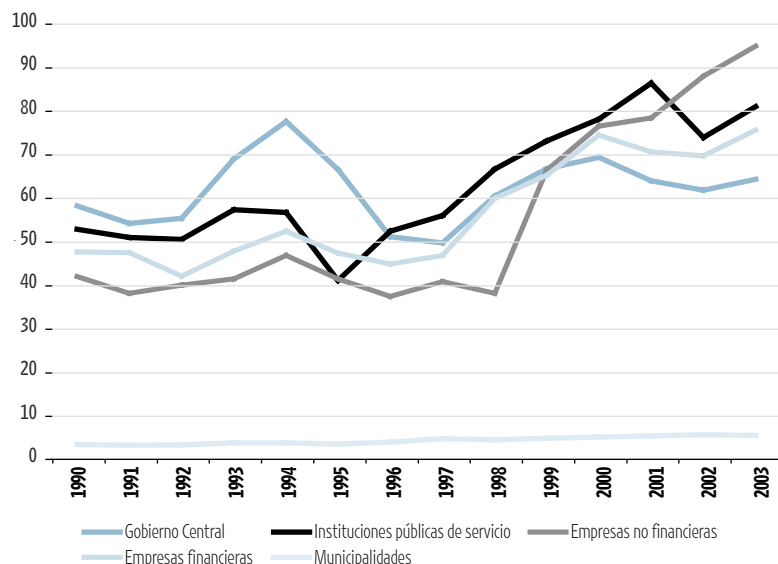


Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Presupuestaria y las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, 1986-2003.

GRAFICO 5.3

Costa Rica: presupuesto ejecutado real per cápita según categoría de institución estatal. 1990-2003

(miles de colones de 1995)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2003.

reordenamiento del gasto dentro del Estado, especialmente en el sector de las instituciones descentralizadas (empresas financieras, no financieras e instituciones públicas de servicio). Esto ha

ocasionado un debilitamiento del control político sobre los presupuestos públicos, pues el presupuesto del Gobierno Central, que está sujeto a aprobación legislativa, ha perdido importancia con

respecto al total del gasto público, mientras ha aumentado el porcentaje de los presupuestos de las empresas públicas no financieras (incluidas las “mega-instituciones”: ICE, ICAA, RECOPE, CNFL, ESPH, JASEC), que no son sometidos al control parlamentario. En efecto, el gasto del Gobierno Central representaba en 1994 el 33% del total de presupuesto ejecutado por el sector público, y descendió a un 20% en el 2003.

No todos los ámbitos del Poder Ejecutivo han sido igualmente afectados. Se han ampliado los sectores relacionados con el cumplimiento de funciones fundamentales del Estado o la provisión de bienes públicos indispensables, como educación, salud y seguridad pública, y con la adopción de nuevas funciones como la promoción comercial en el exterior. En contraste, destaca el severo debilitamiento de los sectores institucionales ligados a la promoción de sectores productivos en el agro y la industria.

En términos de los recursos humanos disponibles, es clara la recuperación en los sectores de educación, salud y seguridad, en los que hoy existen más funcionarios en relación con la creciente población del país (cuadro 5.7). El sector educación, que incluye el MEP y el INA, creció un 93% en términos de plazas en el período 1990-2003 y muestra un incremento progresivo que se profundizó a partir de 1999. En el sector salud, el Ministerio aumentó su personal en 152%, la CCSS en 30%, el Consejo Nacional de Rehabilitación en 9% y el ICAA en 6% (aunque hoy posee menos empleados que en 1995). El sector de seguridad pasó por una profunda reforma que profesionalizó los cuerpos de seguridad, por medio de la Ley General de Policía, de 1994, el establecimiento de la Academia Nacional de Policía y el aumento de efectivos; sólo en el año 2000 aumentó en 997 el número de nuevas plazas de policía (Proyecto Estado de la Nación, 2000) (capítulo 2). El crecimiento total del Ministerio de Seguridad fue del 65% entre 1990 y 2003, aunque visto en su conjunto el sector cuenta con un 17% menos de plazas que las reportadas en 1990 (Alfaro, 2004).

CUADRO 5.7

Plazas ocupadas por 100.000 habitantes, según sector. 1986, 1990, 1995, 2003

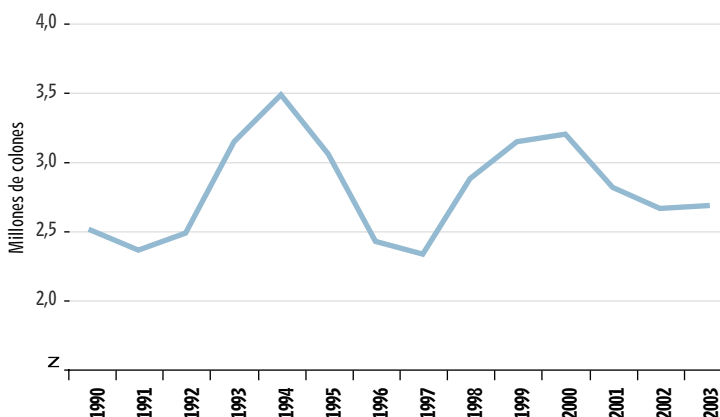
Sector	1986	1990	1995	2003
Educación	1.028	1.000	1.088	1.426
Salud	873	823	837	841
Seguridad	243	228	283	268

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Autoridad Presupuestaria y las estimaciones y proyecciones de población realizadas por el INEC-CCP. 1970-2050.

Los sectores severamente debilitados son los vinculados con la promoción de la producción local, el MAG y el MEIC, y con la función de planificación estratégica del Estado. El sector agropecuario es uno de los más perjudicados por la reducción de su capacidad institucional. Hoy cuenta con la mitad de los funcionarios que tenía en 1990, lo que significa que pasó de 5.510 plazas (1990) a 2.936 (2003); además, en el 2003 ejecutó un 51% de los recursos que ejecutaba en 1995. La disminución de funcionarios se distribuye entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (-38% de funcionarios), el Consejo Nacional de Producción (-68% en poco menos de veinte años), la Fábrica Nacional de Licores (-32%), el Instituto de Desarrollo Agrario (-45% en comparación con el número de plazas en 1990³⁷), y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (-34%). Por su parte, el Ministerio de Economía se ha reducido a la mitad en términos de empleo, y algunas de sus funciones pasaron al recién creado Instituto Nacional de Estadística y Censos, así como al Ministerio de Comercio Exterior, que duplicó el número de funcionarios, aunque sigue siendo pequeño. A su vez, la planificación estratégica del Estado, que realiza el MIDEPLAN, también se ha ido desmantelando. En 2003, el Ministerio

GRAFICO 5.4

Costa Rica: presupuesto real ejecutado del Gobierno Central por plazas ocupadas en el sector público. 1990-2003
(millones de colones de 1995)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Presupuestaria y las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, 1986-2003.

de Planificación contaba con un 62% de las plazas y un 32% de los recursos ejecutados en el año base (1995), y no hay evidencia de que su función haya pasado a otras instancias de gobierno (gráfico 5.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

Véase capítulo 3 para un análisis sobre los cambios en el Estado desde el punto de vista de sus funciones económicas.

Finalmente, en los últimos quince años se dio en algunas áreas del Estado un cambio del modelo de ejecución del mandato, al establecerse una diferenciación entre las funciones de elaboración de políticas y las de ejecución de programas y regulación de actividades. El caso más claro es el del MOPT. A finales de los años noventa se creó una serie de entidades (fundamentalmente el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo Nacional de Vialidad), en las cuales se distribuyeron algunas funciones y personal que antes estaban concentrados en el MOPT (véase sección especial sobre infraestructura, anexa al capítulo 3). De esta manera, el Ministerio sufrió una

disminución de alrededor del 49% de sus plazas, mientras las nuevas dependencias del sector con tareas específicas incrementaron el número de sus funcionarios. El MOPT pasó de tener 7.204 funcionarios en 1990 a 3.704 en el 2003. En cambio, las cifras de empleo en instancias como el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo Nacional de Concesiones, el Consejo de Seguridad Vial y la Dirección General de Aviación Civil muestran incrementos significativos. Una reestructuración parecida se aprecia en el Ministerio de Comercio Exterior, que define la política comercial, negocia e implementa acuerdos, mientras la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), como ente adscrito, ejecuta las labores de promoción en los mercados extranjeros.

Un rezago estratégico: la débil capacidad institucional del gobierno local

En la última década ocurrieron importantes modificaciones constitucionales y legales en favor de la descentralización del Estado. En 1994 se trasladó el cobro del impuesto de bienes inmuebles a las municipalidades,

en 1998 el Código Municipal introdujo la elección directa de los alcaldes y una reforma constitucional del 2001 estableció el mandato de trasladar, paulatinamente, el 10% del Presupuesto Nacional a los municipios. Sin embargo, durante el período no se apreció un fortalecimiento de la capacidad institucional de las municipalidades. En este sentido un indicador clave son las finanzas municipales; la carga tributaria municipal es apenas del orden del 0,8% del PIB (Compendio Estadístico) y, como ha sido dicho en otros Informes, el gasto real municipal per cápita se ha mantenido en un nivel muy bajo. Por otra parte, la reforma constitucional antes citada quedó supeditada a una ley que normase el traslado de competencias, la que, a la fecha, no ha sido aprobada. Este tema ha sido tratado con profundidad en los últimos Informes (Proyecto Estado de la Nación, 2000, 2001b y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003).

Existe una importante asimetría en cuanto a la capacidad administrativa y financiera de los diferentes municipios. El estudio realizado por el Noveño Informe, sobre la situación que encontrarían los alcaldes electos en diciembre de 2002 y enero de 2003, reveló que estos por lo general enfrentan una situación presupuestaria endeble, que limita fuertemente su capacidad para generar cambios y procesos de mejoramiento en sus comunidades. En 5 de los 9 cantones con más de 100.000 habitantes el ingreso municipal per cápita es de menos de 10.000 colones al año. De acuerdo con la Contraloría General de la República, junto a la escasez de recursos los municipios tienen serios problemas de gestión presupuestaria, que les impiden prestar servicios de calidad en forma eficiente. Además tienen poca capacidad de cobro; los pendientes de cobro representan un 41,1% de sus ingresos propios. Los costos de los servicios que prestan son superiores a los ingresos que recaudan, porque muy pocos municipios tienen mecanismos para la revisión periódica de las contribuciones y las tasas por servicios (Programa Estado de la Nación, 2003). También hay una

gran disparidad entre los gobiernos locales en lo que respecta a su tamaño y su capacidad para asumir nuevas competencias. Un 35,8% de las municipalidades son pequeñas, según una escala que considera la población, el territorio y el número de empleados; en estas circunstancias, el traspaso de competencias se dificulta, ya que algunas de ellas requieren al menos escalas regionales de ejecución y los intentos por impulsar esfuerzos comunes en ligas municipales han sido históricamente débiles y conflictivos (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Asimismo, la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* detectó diferencias significativas en la calidad democrática de los gobiernos locales (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

Poder Legislativo: se fortalecen los órganos auxiliares, no la Asamblea

La capacidad institucional dentro del Poder Legislativo mostró una evolución contradictoria en la última década. Los órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, -la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes- experimentaron cierta mejora en sus capacidades para cumplir con sus objetivos, aunque con limitaciones presupuestarias, tal como se analizó en las secciones anteriores. En cambio, la Asamblea tuvo una erosión en su capacidad para ejercer sus funciones. A diferencia de otros sectores públicos, esta erosión no fue ocasionada por fuertes recortes presupuestarios y de recursos humanos; el Congreso aumentó el número de puestos en un 97% en el período 1990-2003 (Alfaro, 2004). La erosión se debe, entre otras razones, a la creciente dificultad política que enfrenta esta instancia para tomar decisiones (véase sección final de este capítulo) y a la persistencia de procedimientos deliberativos y administrativos que no han sido objeto de mayores cambios. En efecto, la Asamblea Legislativa padece una gran inercia funcional. Sus prácticas, procesos y el tiempo de tramitación de las leyes no variaron en la década, a pesar del profundo cambio político que ha

experimentado. Al menos el 45% de las leyes aprobadas en las legislaturas analizadas ha requerido de 1 a 3 años para su tramitación y esa tendencia no ha tenido cambios significativos. La situación es cada vez menos efectiva en su función de legislar (véase sección sobre la erosión de la democracia representativa, más adelante).

La estructura interna de la Asamblea está enfocada principalmente en la función legislativa. De todas las comisiones permanentes, solo una está dedicada a la función de control, la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público. Para cualquier otro tema en materia de control se debe recurrir a comisiones *ad hoc*, cuya naturaleza dificulta el desarrollo de procedimientos y la formación de conocimiento experto sobre control político, especialmente en el control programático de la acción de gobierno.

Aunado a este problema, la jurisprudencia constitucional que ha delimitado las atribuciones de las comisiones de investigación, si bien protege los derechos de las personas investigadas e introduce el debido proceso como elemento central, en la práctica ha devaluado el impacto político de los informes de las comisiones legislativas, lo que ha tenido como consecuencia indirecta una reducción notable de la credibilidad del control político parlamentario³⁸; el cuestionamiento de los resultados de dichos informes ha conducido a una pérdida de legitimidad de este instrumento esencial de fiscalización (Saborío, 2004a). En la práctica actual, la mayoría de las personas públicas o privadas que son convocadas por las comisiones de investigación se presentan pero se abstienen de declarar, lo que ha venido a caricaturizar el concepto de las comparecencias ante estas instancias.

Nota especial: fortalecimiento del Poder Judicial

De los tres poderes de la República, el Judicial es el que resultó más fortalecido en los últimos veinte años. Se ha mencionado ya cómo el desarrollo del control de constitucionalidad provocó un desplazamiento en el balance

de los poderes del Estado en favor del Judicial. En esta sección se complementa ese análisis con una valoración sobre los cambios realizados con el fin de mejorar la capacidad del sistema para impartir justicia pronta, igual y cumplida a todas las personas, y con sujeción al escrutinio público. Con base en la información disponible puede concluirse que en la actualidad hay un amplio acceso ciudadano a la justicia; se fortalecieron la transparencia y el escrutinio público sobre el Poder Judicial, se desarrolló una política más sensible hacia sectores vulnerables, se amplió la base presupuestaria, organizativa y técnica de este Poder mediante un proceso de modernización institucional, y hubo algunas mejoras en la eficacia de los servicios legales. Muchos de estos avances han marchado a la par de amplios debates y críticas sobre asuntos como los límites de la justicia constitucional, la separación de las funciones administrativa y jurisdiccional de la Corte Plena, la inestabilidad laboral de los jueces (resuelta hacia el final del período bajo análisis) y el problema del retardo judicial. No se cuenta con datos suficientes para hacer una valoración en los ámbitos de justicia cumplida e igual para todos, dos temas clave en la evaluación del desempeño de un Estado democrático de derecho.

Además de estas consideraciones, en materia de gestión destacan los esfuerzos realizados mediante los programas de modernización. En general, el Poder Judicial es hoy más abierto y tiene mayor cobertura.

Sostenido proceso de modernización institucional y procesal

El Poder Judicial ha experimentado un dinámico proceso de cambio institucional, producto de la aprobación de nueva legislación y de los programas de modernización que ha llevado a cabo de la mano con organismos internacionales³⁹. Entre 1989 y 2004 hubo casi setenta intervenciones legislativas con impacto sobre el Poder Judicial, que ampliaron o redefinieron sus competencias y organización

(Saborío, 2004a). En cuanto al proceso de modernización, si bien los programas de este tipo en Costa Rica fueron parte de una ola que recorrió América Latina, el del Poder Judicial destaca por su persistencia y porque, de los tres poderes del Estado, fue el único en el que las modificaciones institucionales respondieron a una propuesta deliberada.

En el ámbito institucional, un primer cambio fue la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, mediante una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, n° 7333, del 5 de mayo de 1993, que introdujo la figura del Consejo Superior del Poder Judicial con la finalidad de que este asumiera “la administración y la disciplina” de ese Poder⁴⁰. El proceso de ejecución de esta separación no ha sido sencillo, y aún está inconcluso, ya que hoy en día la Corte Plena continúa ejerciendo algunas funciones administrativas, que reducen el tiempo dedicado a la función jurisdiccional⁴¹.

También varió la organización del Poder Judicial mediante la creación de las figuras de jueces decisores, jueces coordinadores y jueces tramitadores (Ley 7728, del 15 de diciembre de 1997, que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial) y de los “megadespachos”, que concentran múltiples jueces de una única materia en un solo despacho. Esta nueva estructura ha recibido comentarios tanto favorables como desfavorables, en vista del alto circulante acumulado y porque sus oficinas son de las que se reciben más quejas en la Contraloría de Servicios (Solana, 2004).

La misma Contraloría de Servicios es un cambio organizativo que se enmarca dentro del esfuerzo del Poder Judicial por ser más transparente. En el 2002 se creó la Comisión de Usuarios, coordinada por la Contraloría de Servicios; se han promovido comisiones regionales de usuarios en Alajuela y Heredia y se proyecta establecer más en el futuro. En el año 2000 la Corte Plena aprobó el Código de Ética Judicial, en el que se incluye una sección dedicada a la transparencia en la judicatura. Estas medidas se han complementado con un programa de transparencia que hace accesible, vía Internet,

información sobre la ejecución presupuestaria del Poder Judicial y las actas de la Corte Plena, entre otros.

Paralelamente, nuevas normativas modificaron los procedimientos y, en general, la gestión judicial. Por ejemplo, solamente en el año 2001 se aprobaron veintiséis nuevas leyes, quince de ellas relacionadas con reformas en materia penal, referentes a la creación de nuevos tipos penales, o la adición o reforma a los tipos existentes. El elemento común es el aumento de las penas de prisión o la tipificación de nuevos delitos, todos ellos con pena de prisión (Arias, R., 2002).

El caso más evidente ha sido la regulación legislativa de las infracciones de tránsito, por Ley 7331 del 13 de abril de 1993 (Asamblea Legislativa, 1993), que judicializa la tramitación de estos asuntos. En el período 1994-2003 la materia de tránsito representó anualmente, en promedio, el 54% de todos los ingresos del Poder Judicial.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional (Asamblea Legislativa, 1989b), que estableció los procedimientos para incoar recursos de amparo, hábeas corpus, acciones de inconstitucionalidad, consultas de constitucionalidad y conflictos de competencia, que se han de tramitar ante la Sala Constitucional, también vino a incrementar considerablemente el número de recursos de amparo y a desplazar la materia contencioso-administrativa como la encargada de velar por el control de regularidad de la actividad administrativa del Estado. En esta última materia en diez años hubo un descenso de 5%, en tanto en la vía constitucional la litigiosidad aumentó en 148%. El 58% de los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional se refieren a supuestas violaciones al derecho de petición por parte de la Administración. Entre tanto, el legislador no ha introducido los ajustes normativos necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa tenga un proceso más funcional y operativo.

De igual manera, la violencia intrafamiliar dejó de ser tratada como un asunto de la convivencia privada, pasó a ser parte de la política pública y su

tratamiento se judicializó, a través de la Ley contra la Violencia Doméstica, n° 7586, del 10 de abril de 1996. Se crearon por ley los juzgados especializados en este tipo de casos en el Segundo Circuito Judicial de San José (Asamblea Legislativa, 2001c), en el Circuito Judicial de Heredia, en el Primer Circuito Judicial de Alajuela y en el Circuito Judicial de Cartago (Asamblea Legislativa, 2001b), y por acuerdo de la Corte Plena también se abrieron juzgados de esta materia en el Primer Circuito Judicial de San José, Desamparados, Hatillo, Limón y Puntarenas. Además, en 1996 se estableció una comisión permanente para el seguimiento y prevención de la violencia doméstica en el Poder Judicial, y se han emitido varias circulares relacionadas con el tema, entre ellas la que prohíbe que se promueva la conciliación en estos casos.

Otras importantes modificaciones legales son las reformas a los códigos procesales penal y civil y la Ley de Justicia Penal Juvenil. El Código Procesal Civil (Asamblea Legislativa, 1989a) impuso un nuevo modelo para la actividad procesal civil. La Ley de Justicia Penal Juvenil (Asamblea Legislativa, 1996c), regula el trámite procesal que ha de dársele a las causas que involucren a un menor de edad entre los 12 y los 17 años. El nuevo Código Procesal Penal (Asamblea Legislativa, 1996a) instauró un modelo procesal para la materia penal, con ajustes importantes como la redefinición del papel del Ministerio Público en la instrucción de las sumarias, incluida la posibilidad de negociar con los imputados, la introducción del proceso abreviado, la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, entre otras, y una mayor participación de las víctimas, y ha tenido un impacto significativo en los datos de denuncias recibidas y el número de personas sentenciadas⁴².

El Poder Judicial ha venido promoviendo, además, la preparación de un Código General del Proceso y un Código Procesal Contencioso-Administrativo, que se orientan a la introducción de la oralidad en los procesos civiles, comerciales, laborales, agrarios, de familia y administrativos,

materias que representan una parte considerable del servicio público de administración de justicia, razón por la cual, de aprobarse, se estaría en presencia de un cambio de grandes proporciones en el funcionamiento general del Poder Judicial.

Mejoras en la independencia judicial

La independencia judicial está constitucional y legalmente garantizada en Costa Rica. El *Informe Estado de la Nación* se centra en otros indicadores para valorar este tema: la asignación de recursos al Poder Judicial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados de la Corte Suprema, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales. En cuanto al presupuesto, la autonomía funcional del Poder Judicial está garantizada constitucionalmente por la asignación fija del 6% del Presupuesto Nacional. Entre 1988 y 2003 esta norma solamente se incumplió en tres ocasiones (1988, 1989 y 1997) (Proyecto Estado de la Nación, 2001a; Programa Estado de la Nación, 2003). En el 2002, se asignó un 6,8%, el valor más alto asignado hasta la fecha (Programa Estado de la Nación, 2003).

En comparación con el número de casos ingresados entre 1993 y 2003, el presupuesto por cada caso ha presentado aumentos y disminuciones, pero de carácter moderado. En 1994 el Poder Judicial recibió 51.954 colones reales por caso entrado (neto) y en el 2003 se le asignaron 54.938 colones, siendo este el valor más alto de los diez años analizados. Para las autoridades judiciales este presupuesto no es suficiente, porque después de la dotación constitucional del 6%, se agregaron a este Poder las labores relacionadas con investigación, acusación y defensa pública (principalmente en denuncias penales), que absorben casi el 40% de sus recursos (Poder Judicial, 2004). En años recientes el costo del recurso humano representó casi el 85% del presupuesto. No obstante, cabe destacar que ha habido una mayor contratación de jueces que de personal de otras

instancias; entre 1993 y 2003 las plazas de juez aumentaron un 86%, en tanto que las del resto de los funcionarios que trabajan en el ámbito jurisdiccional creció un 34%. Sin embargo, también en este sentido un estudio del Colegio de Abogados señaló algunos problemas en el ejercicio presupuestario. Por ejemplo, en el período 1997-2000 el gasto en personal creció entre 30% y 50%, mientras las entradas crecieron no más de 20% (Colegio de Abogados, 2003).

En cuanto al nombramiento de magistrados se registraron dos avances importantes. El primero es que en el 2002 la Asamblea Legislativa utilizó nuevas metodologías para valorar los atestados de los candidatos, en un esfuerzo por introducir criterios más consistentes y comparables. Si bien esto implica procesos de selección más independientes y abiertos al escrutinio público, también es cierto que los diputados no están obligados a elegir al candidato o candidata que haya obtenido el mayor puntaje después de la evaluación, por lo cual el apoyo político de los legisladores sigue influyendo en los nombramientos. El segundo avance fue la aprobación, en el 2003, de la Ley 8365, que exige una votación superior a dos tercios para la elección de las y los magistrados.

Finalmente, en el tercer indicador de independencia judicial, la estabilidad laboral de los jueces, debe señalarse que la modalidad de nombramiento varió con la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, en 1993. Entre 1994 y el 2000 solamente 43 jueces habían sido nombrados dentro de este sistema (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En 1993 el Poder Judicial contaba con 368 plazas de juez, pero en el transcurso de los diez años siguientes se crearon 315 más, de tal forma que en el 2003 el número de jueces ascendía a 683 (Solana, 2004).

En el 2000 un grupo de jueces denunció el problema de los jueces interinos (alrededor del 60%). Entre los años 2000 y 2002 el Poder Judicial logró nombrar en propiedad a 227 y 154 administradores de justicia respectivamente (cerca del 56% de la planilla

actual de jueces) (Poder Judicial, 2003b y Programa Estado de la Nación, 2003).

Se amplió el acceso ciudadano a la justicia

En los diez años de existencia de este Informe se ha dado seguimiento a tres aspectos que pueden influir en el acceso a la justicia: las barreras legales o económicas, la cobertura geográfica y la sensibilización hacia grupos vulnerables.

En Costa Rica las personas pueden recurrir libremente al sistema de justicia cuando así lo requieren. Un estudio en profundidad realizado en 1999 señaló que no existen requisitos formales significativos obstaculicen el acceso a la justicia (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). El alto nivel de litigiosidad del país puede ser un indicador en este sentido. El balance del volumen de la entrada bruta (total de casos entrados) durante la última década (1994-2003), muestra un incremento global cercano a los 388.000 asuntos, de los cuales 235.000 (61%) corresponden a la materia de tránsito. Le siguen en orden de importancia la materia penal y

las demandas por violencia doméstica. En términos de crecimiento por materia, entre 1997 y 2003 sobresalieron las áreas de violencia (207%), tránsito (85,8%) y penal (66,7%).

La entrada neta también muestra un comportamiento creciente en el período, con una tasa promedio de crecimiento anual del 6,5% (cuadro 5.8).

En relación con la cobertura geográfica Costa Rica cuenta con 242 oficinas jurisdiccionales; solamente en 15 de los 81 cantones no hay oficinas (Proyecto Estado de la Región, 2003). En el 2002 el número de habitantes por oficina era de 16.654, cifra cercana al promedio centroamericano. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre las provincias: por ejemplo, en Puntarenas el número de personas por oficina es cercano a 10.000, mientras en Heredia asciende a casi 26.000 (Proyecto Estado de la Región, 2003). Cabe mencionar la reciente creación de despachos judiciales en cantones alejados de las áreas urbanas, como el Juzgado Penal de Talamanca (a partir del 2004), que cumple a la vez con uno de los acuerdos de la Declaración de Cancún 2002, suscrita como resultado de la

VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales de Justicia, en el sentido de facilitar el acceso a la justicia para la población indígena. Para el año 2005 esta prevista, además, la creación del Juzgado Contravencional de Hojancha⁴³.

Finalmente, el sistema judicial ha puesto en marcha esfuerzos para incorporar a grupos tradicionalmente vulnerables. Este es el caso de las mujeres, que desde principios de los noventa cuentan con una normativa relacionada con la equidad de género, pero no fue sino hasta el 2001 que se estableció una Comisión de Género, en el Poder Judicial que se complementó con la creación de la Secretaría Técnica del Género para impulsar una política transversal de género en la organización interna y en el servicio que se brinda⁴⁴. En cuanto a la equidad de género en la composición del Poder Judicial, muy recientemente se empezó a promover una mayor incorporación de mujeres como magistradas; en el caso de los jueces amparados a la carrera judicial sí se aprecia una mayor equidad, mientras la composición de puestos en otros niveles refleja la misma desproporción de acceso que se presenta en el resto de la sociedad, en detrimento de las mujeres profesionales (Saborío, 2004a)⁴⁵.

No obstante los avances en el acceso ciudadano, persisten grandes desafíos en materia de defensa pública. Este es uno de los servicios clave del Poder Judicial en una democracia, pues le permite a la ciudadanía tener acceso a la justicia aunque no pueda pagar un abogado. En los años 1999 y 2000 este Informe señaló los problemas de saturación y desigual distribución geográfica que enfrenta este sistema. En el 2000 se contaba con 178 defensores y había aproximadamente 22.000 personas por cada uno de ellos. En este sentido en el resto de Centroamérica aventajan a Costa Rica países como El Salvador, que tiene 331 defensores, Guatemala con 301 y Honduras con 202 (Proyecto Estado de la Región, 2003). El volumen de trabajo recibido aumentó de 47.602 casos en 1999, a un total 63.196 en el 2000, es

CUADRO 5.8

Entrada bruta y neta^{a/} de casos y productividad^{b/} global de los jueces en todas las materias y circuitos. 1995-2003

Año	Entrada bruta	Entrada neta de casos	Salida neta de casos	Número de jueces ^{c/}	Entrada neta por juez	Productividad	Casos en trámite por juez
1995	637.415	294.248	237.025	409	719	580	794
1996	631.643	293.762	266.220	423	694	629	728
1997	664.641	318.844	310.656	438	728	709	815
1998	629.376	352.213	309.996	514	685	603	771
1999	726.757	392.793	377.333	534	736	707	734
2000	798.198	406.897	405.510	558	729	727	713
2001	934.213	446.036	403.215	588	759	686	733
2002	996.534	460.915	425.461	628	734	677	730
2003	921.610	471.124	458.344	660	714	694	712

a/ Entrada neta: entrada bruta menos incompetencias e infracciones de tránsito sin oposición.

b/ Cociente entre el número de causas salidas o terminadas y los recursos destinados a tal fin, ya sean humanos o financieros.

c/ No se consideran las plazas de magistrados.

Fuente: Solana, 2004.

decir, un promedio de casi un caso diario⁴⁶. En el mismo año, al menos ocho oficinas sobrepasaban este promedio y cada defensor llegaba a atender hasta más de dos casos diarios (Siquirres). Los defensores públicos se concentran en las cabeceras de provincias, donde incluso hay profesionales especializados por materia (penal, civil, laboral y familiar), pero en otras zonas un mismo defensor debe atender varias oficinas judiciales (San Carlos y Guatuso, por ejemplo) y de cualquier materia (Proyecto Estado de la Nación, 2001b)⁴⁷.

Sin avances consistentes en justicia pronta

El análisis sobre la capacidad del sistema judicial para dispensar una justicia pronta se ve limitado por las escasas estadísticas disponibles sobre duración para todo el proceso y en las distintas materias. Pese a esta limitación, el Informe realiza una aproximación al tema por medio de datos como la carga de trabajo del Poder Judicial y el comportamiento de las duraciones en las salas y en las materias penal y laboral.

Un primer indicador para valorar la eficacia de los procesos en el Poder Judicial es el que se refiere a casos en trámite por cada mil casos entrados en primera instancia. Si se considera la entrada total, en el período 1994-2003 estos casos oscilaron entre 630 en 1998 y 460 en el 2002. Si en su lugar se considerara la entrada neta, para el 2003 el resultado fue de 997, que es el tercer valor más bajo de los últimos diez años. Los valores del indicador varían significativamente por materia, pasando de 123 en tránsito a 3.245 en pensiones alimentarias. Se supone que mientras más bajo sea el valor del indicador, mejor es el desempeño del sistema judicial desde una perspectiva cuantitativa (gráfico 5.5).

Los resultados de la última década indican un incremento en la productividad de los jueces, que alcanzó su nivel máximo en el 2000, para disminuir en 2001 y 2002 y mostrar un repunte en el 2003⁴⁸. La productividad del personal del ámbito jurisdiccional ha

permanecido estable en términos generales desde 1999 (alrededor de 158 casos por persona), aunque en el 2003 destaca la obtención del valor más alto (164). Algo similar ocurre con la productividad conjunta de los ámbitos jurisdiccional y auxiliar de justicia, incluyendo en este último al personal del OIJ, el Ministerio Público y la Defensa Pública, que ha sido muy similar desde 1999 (unos 84 casos por persona). En las tres relaciones establecidas para determinar la productividad, el año con menor valor fue 1995 (cuadro 5.8). Como puede verse, la entrada neta de casos por juez ha oscilado entre 685 y 759 casos, y los casos en trámite por juez comenzaron a bajar de 815 en 1997, año en que empezaron a aumentar los nombramientos de jueces, a 712 en 2003 (Solana, 2004).

La lentitud del proceso resulta ser uno de los principales problemas señalados en estudios de opinión (Proyecto Estado de la Nación, 2001a), y el motivo más frecuente por el que las personas acuden a las contralorías de servicios de las distintas oficinas judiciales: las quejas por la lentitud o retraso en el proceso abarcaron un 44% de los asuntos ingresados en el 2003.

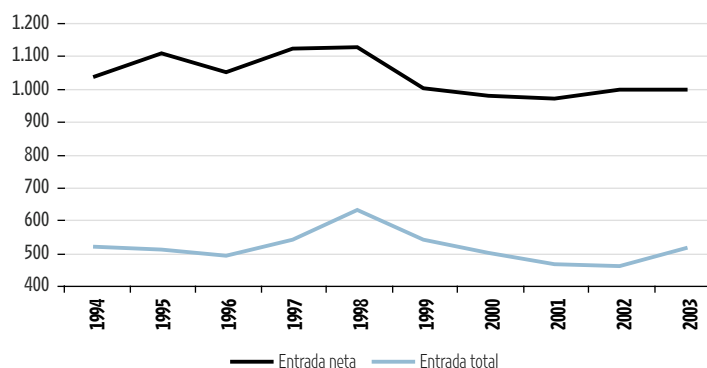
Una segunda manera de aproximarse a la valoración de la justicia pronta es el análisis de las duraciones

de los juicios. El ámbito de trabajo presenta los resultados más desfavorables en este indicador de productividad. Al término del 2001 los expedientes en trámite en materia laboral alcanzaron el número más bajo de los últimos diez años (23.839), pero a partir de entonces el valor de esta variable creció en unos 6.300 asuntos, para cerrar el 2003 con el volumen más alto de la década. Lo anterior llama la atención por cuanto la cantidad de demandas presentadas en esta materia no ha crecido⁴⁹.

Por otro lado, los resultados obtenidos en el 2003 para la duración de los juicios en materia penal son los más altos desde 1998, año en que se inició el registro de esta información, de conformidad con el nuevo Código Procesal Penal. En el 2003 los tribunales penales fallaron con sentencia 5.735 casos, cuya duración promedio fue de 21 meses. El aumento se concentró en las etapas preparatoria e intermedia y la duración de la etapa del juicio más bien descendió. Esto significa que el cuello de botella se encuentra en las fiscalías, donde también se nota un incremento de los expedientes en trámite en relación con los recibidos. Por efecto de este incremento en la duración de los procesos penales, en el 2003 el 57,5% de los expedientes tardó un año y medio en resolverse.

GRAFICO 5.5

Costa Rica: expedientes en trámite por cada mil casos totales y netos, entrados en las oficinas de primera instancia. 1994-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales, 1994-2003.

En cuanto a la duración de los procesos que se ventilan en las tres salas de casación, en el año 2003 la mayoría presentó un aumento. (Poder Judicial, 1999, 2000, 2001 y 2002; Departamento de Planificación del Poder Judicial, 2004e). La Sala Primera, aunque logró disminuir el número de expedientes en trámite, extendió la duración de los recursos votados por el fondo, tanto en la materia contenciosa como en la agraria, mientras que en la civil registró un ligero descenso (2 semanas menos). En la Sala Segunda se reportaron las duraciones más elevadas para todas las materias en el último quinquenio. Finalmente, la Sala Tercera tuvo un incremento de 243 expedientes en su circulante respecto al año anterior y mostró un aumento en la duración de los recursos votados por el fondo, de 3 meses más que la reportada en el 2002, para un total de 5 meses y 3 semanas (Solana, 2004). La Sala Constitucional bajó en 1.117 expedientes su circulante, el cual había crecido sustancialmente cuando en diciembre del 2002 se presentaron de manera masiva recursos de amparo contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los cambios en los casos entrados fueron insignificantes. Lo que sí varió fue la cantidad de votos declarados con lugar (70% de recursos resueltos por el

fondo). Las duraciones no cambiaron para los hábeas corpus (17 días), para las inconstitucionalidades más bien disminuyeron a 24 meses, y aumentaron considerablemente para los recursos de amparo, que en los tres años anteriores reportaba un periodo de 2 meses y 3 semanas, plazo que en el 2003 ascendió a 5 meses y 1 semana (Solana, 2004) (gráfico 5.6).

Pese a que no logró avances claros en materia de productividad y duración, debe señalarse que el Poder Judicial ha realizado cambios para mejorar la prestación de servicios. Se ha puesto en marcha el Programa contra el Retraso Judicial por medio de Jueces Supernumerarios, a través del cual se dictaron 12.580 sentencias en el período 2001-2003 (Solana, 2004). Desde 1993 viene impulsando el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, que ha recibido un fuerte apoyo de instancias de cooperación de organismos internacionales⁵⁰. La Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, n° 7727 de diciembre de 1997, permitió el establecimiento de centros dedicados a la administración institucional de procesos de resolución alternativa de conflictos, previamente autorizados por el Ministerio de Justicia. En la actualidad existen trece centros autorizados (Calzada, 2002). No

obstante estos esfuerzos, la respuesta de los usuarios ha sido realmente pobre, por lo que el impacto de estos programas sobre la congestión judicial no ha sido importante. Las materias en que menos se concilia son la civil (1% de los casos entrados) y la de familia (menos de 2%, aunque tiende a aumentar). La materia en la que proporcionalmente se dan más conciliaciones es la de pensiones alimentarias (15%)⁵¹.

Pocas evidencias para valorar desempeño en materia de justicia cumplida

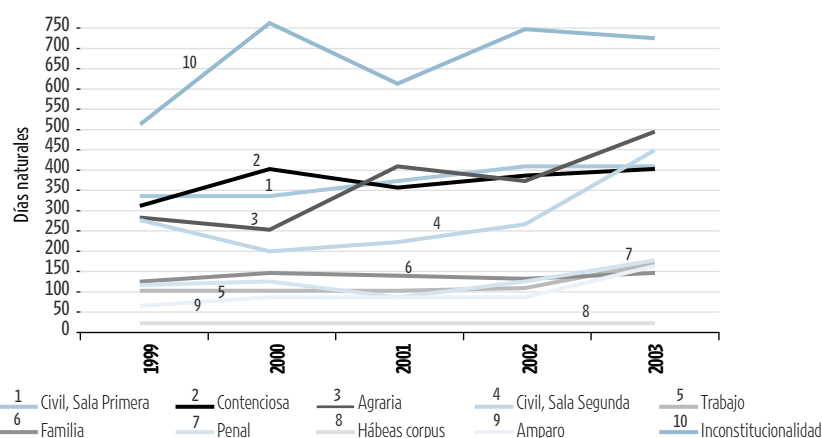
La falta de información sistemática sobre justicia cumplida -la capacidad del sistema para sancionar a los culpables y permitir la reparación de daños- impide efectuar un balance en esta materia. En años anteriores el Informe ha incluido temas relacionados con el desempeño de algunas unidades especializadas como la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción, la proporción de expedientes resueltos (ya sea por condenas o absolutorias) y los de presos sin condena, entre otros.

Un indicador sobre la calidad de los procesos judiciales es la proporción de recursos de casación aceptados por las salas⁵². La valoración general es que en la mayoría de las salas y tribunales el porcentaje de fallos que declaran con lugar el recurso o revocan la sentencia de segunda instancia disminuyó en el período 1999-2003, en relación con el de 1994-1998. Esto permite afirmar que ha ocurrido una mejoría en la calidad, siendo las únicas excepciones las materias penal (tanto en la sala como en el tribunal de casación) y agraria a nivel de tribunal (Solana, 2004) (cuadro 5.9).

Los expedientes en tramitación en primera instancia son otro indicador de justicia cumplida, pues reflejan el comportamiento de los asuntos pendientes. En este punto se ha registrado un continuo incremento en el número de expedientes penales en trámite, desde la entrada en vigor del Código Procesal Penal. La entrada neta en esa materia ha aumentado en 71,4%, en virtud de que ahora se contabilizan las

GRAFICO 5.6

Costa Rica: duración promedio de los casos, por materia, en las Salas Primera, Segunda y Tercera y de los recursos en la Sala Constitucional. 1999-2003



Fuente: Solana, 2004.

CUADRO 5.9

Votos de fondo dictados en las salas de casación y tribunales de segunda instancia, y porcentaje que representan los confirmatorios, revocatorios y modificatorios, según oficina. 1994-2003

Oficina	Años	Votos de fondo	Porcentaje de revocatorios y modificatorios	Porcentaje de confirmatorios
Sala Primera	1994-1998	614	20,0	80,0
	1999-2003	933	18,5	81,5
Sala Segunda	1994-1998	1.897	32,7	67,3
	1999-2003	2.334	32,6	67,4
Sala Tercera	1994-1998	3.460	23,8	76,2
	1999-2003	3.089	28,8	71,2
Tribunal de Casación Penal	1994-1998	3.640	47,0	53,0
	1999-2003	2.072	48,2	51,8
Tribunales civiles	1994-1998	11.162	31,1	68,9
	1999-2003	13.631	30,3	69,7
Tribunales de trabajo	1994-1998	10.972	41,4	58,6
	1999-2003	25.237	53,9	46,1
Tribunal Contencioso	1994-1998	5.520	34,7	65,3
	1999-2003	5.050	31,2	68,8
Tribunal Agrario	1994-1998	1.956	31,9	68,1
	1999-2003	1.911	35,6	64,4
Tribunal de Familia	1994-1998	2.513	31,8	68,2
	1999-2003	5.544	29,4	70,6

Fuente: Solana, 2004.

denuncias con reo desconocido, lo cual no sucedía antes de la promulgación del citado código. El volumen de trabajo a partir de ese cambio parece haberse concentrado en las fiscalías. Los casos en trámite en la materia penal, entre las distintas oficinas que la trabajan (juzgados, fiscalías y salas), crecieron en forma ininterrumpida, hasta un 135%, desde enero de 1997; entre tanto, en las fiscalías es donde se concentra el rezago, que ha aumentado de 16.272 casos en trámite en 1998, a 71.543 al 31 de diciembre del 2003 (340%).

Ese aumento provoca, a su vez, que se incremente el plazo para que los procesos concluyan en sentencia, tal como se observa en los datos de 2002 y 2003. Esa situación se extiende a la Sala Tercera, que ha duplicado su circulante en los últimos tres años, incrementando también en el 2003 la

duración de los recursos de casación fallados por el fondo. Asimismo, al analizar el indicador de calidad, tanto en esa Sala como en el Tribunal de Casación Penal durante los últimos cinco años se aprecia un aumento en el porcentaje de recursos de casación declarados con lugar, situación que equivale a un descenso en la calidad de la justicia penal, según lo establece la *Memoria de la Reforma Judicial en Costa Rica 1996-2002* (Poder Judicial, 2003c). La proporción de sentencias absolutorias dictadas por los tribunales penales pasó de 34% en el año 2000 a 47% en el 2003. Este incremento revela que no se está cumpliendo la expectativa de que, con un nuevo Código Procesal Penal, los juzgados penales funcionarían como una especie de filtro en la etapa intermedia, de manera que aquellos casos en que la valoración de las pruebas

aportadas por el Ministerio Público no fuera suficiente para presumir la culpabilidad del acusado, se evitara remitirlos a los tribunales penales con el auto de apertura a juicio. El aumento en el número de absolutorias podría estar sugiriendo la existencia de un problema de la calidad procesal en los juzgados penales y el Ministerio Público.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2004 y Saborío, 2004a en el sitio

www.estadonacion.or.cr.

El nuevo Código Procesal Penal que entró a regir en 1998 y el incremento de la delincuencia violenta han puesto sobre el tapete la discusión acerca de si el Estado ha reducido su acción represiva. Los datos no parecen confirmar esa tesis. La cantidad de presos por 100.000 habitantes pasó de 104 en 1993 a 198 en 2003 (Carranza y Solana, 2004). Ciertamente ha crecido el número de denuncias reportadas en materia penal, ha variado el tipo de sentencias, han aumentado las absoluciones a partir del 2000, ha bajado el número de condenados en todas las áreas y se han incrementado las medidas alternativas en términos absolutos. Estos datos no reflejan necesariamente que se haya reducido la acción represiva, sino que más bien podrían estar indicando problemas de gestión procesal en materia penal. La aplicación de medidas alternativas a partir de 1998 ocasionó un sustancial descenso en el porcentaje de personas condenadas en relación con el número de denuncias recibidas, ya que de un 11,7% en 1997 se pasó a 3,1% en el 2003 (cuadro 5.10).

La cantidad de personas detenidas con prisión preventiva continuó la tendencia ascendente que empezó a manifestarse en forma coincidente con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. Sin embargo, este crecimiento también tiene relación con el incremento en los expedientes en trámite en juzgados y tribunales. Como aspecto positivo puede citarse la disminución de un punto porcentual en el número de detenidos con más de nueve meses de estar en esa situación. De

CUADRO 5.10

Relación entre el total de denuncias penales netas ingresadas al sistema de justicia y las personas sobreseídas^{a/}, absueltas y condenadas. 1997-2003

Año	Denuncias ^{b/}	Sobreseídos ^{c/}	%	Sobreseídos con medidas alternativas	%	Condenados	%	Absueltos	%
1997	67.493	17.016	25,2			7.872	11,7	9.110	13,5
1998	85.926	15.748	18,3	3.718	4,3	3.456	4,0	2.389	2,8
1999	88.943	11.970	13,5	4.899	5,5	3.186	3,6	2.009	2,3
2000	91.344	13.713	15,0	6.718	7,4	3.005	3,3	1.753	1,9
2001	98.565	17.232	17,5	6.566	6,7	3.497	3,5	2.207	2,2
2002	103.146	18.810	18,2	7.269	7,0	3.712	3,6	2.669	2,6
2003	118.658	22.190	18,7	7.612	6,4	3.627	3,1	3.276	2,8

a/ Las cifras de los dos tipos de sobreseimiento se refieren a resoluciones y no a personas, por no estar disponible esta última información.

b/ No incluye los casos por averiguar muerte o desaparición, ni las contravenciones.

c/ No incluye los sobreseimientos relacionados con el cumplimiento de medidas alternativas.

Fuente: Solana, 2004.

CUADRO 5.11

Centroamérica: personas presas sin condena. 2002^{a/}

País	Total privados de libertad	Presos sin condena	Porcentaje
Costa Rica	7.376	1.880	25,5
El Salvador	10.278	5.119	49,8
Guatemala	8.169	4.971	60,9
Honduras	11.898	9.039	76,0
Nicaragua	5.446 ^{b/}	1.677	30,8
Panamá	9.864	5.686	57,6

a/ La información de Nicaragua y Guatemala es de 1999.

b/ No incluye personas alojadas en comisarías policiales. Datos al 30 de junio.

Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003.

igual forma, la cantidad de presos sin condena en el país arroja el porcentaje más bajo de Centroamérica (cuadro 5.11) y de toda América Latina (Carranza y Solana, 2004).

Por último, tanto la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* como las sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Nación* han estudiado la capacidad del sistema para detectar y sancionar los delitos contra la función pública, los cuales son percibidos con especial sensibilidad por la opinión pública. Para ello se ha

examinado el desempeño de la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción. La actualización de las estadísticas del año 2003 reforzó la conclusión presentada en otros Informes, en el sentido de que esta instancia presenta importantes limitaciones para procesar y sancionar los delitos que le competen (cuadro 5.12).

La erosión de la democracia representativa

En el marco de una desbalanceada reforma democrática del Estado, en la

última década ocurrió una importante erosión de la democracia representativa. Este deterioro no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una de las fortalezas de la democracia costarricense; más bien tuvo múltiples orígenes: un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia; un debilitamiento del sistema de partidos en su conjunto y de los partidos en forma individual; una creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones; una merma de la participación electoral y crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y el Legislativo para formar coaliciones que permitieran arribar a decisiones colectivas. Estas dificultades han llevado al Ejecutivo a realizar acciones para crear amplias bases políticas y sociales de apoyo que, sin embargo, han surtido poco efecto.

Alto pero declinante apoyo ciudadano a la democracia

El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios sobre los que se sustenta la democracia -lo que se denomina apoyo difuso al sistema- es el punto de partida de la valoración sobre la democracia representativa. El apoyo difuso a la democracia en Costa

CUADRO 5.12

Total de casos entrados y casos terminados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción del Ministerio Público. 1998-2003

Rubro	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total de casos ingresados al Ministerio Público	104.638		105.265		110.363		115.757		118.034		132.900	
Menos: Incompetencias	15.316		13.454		16.539		14.758		12.283		11.920	
Entrada neta de casos	89.322	100,00	91.811	100,00	93.824	100,00	100.999	100,00	105.751	100,00	120.980	100,00
Casos ingresados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción			113				274		310		297	
Casos terminados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción	170	0,19	357	0,39	188	0,20	166	0,16	118	0,11	431	0,36
Menos: Acumulación de casos ^{a/}	30		81		115		28		43		276	
Menos: Resueltos por desestimación ^{b/}	66		211		37		61		32		102	
Neto Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción	74	0,10	65	0,10	36	0,03	77	0,08	43	0,04	53	0,04

a/ Incluye casos de doble registro (fueron contados dos veces por haber ingresado en distintas instancias).

b/ Incluye casos desestimados porque no hubo delito, o las pruebas no fueron suficientes.

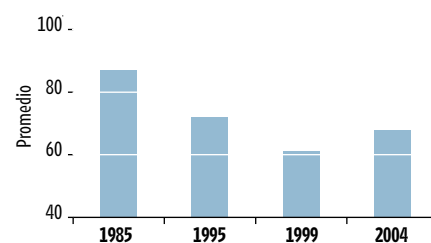
Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial, Sección de Estadística.

Rica sigue siendo alto desde una perspectiva internacional. De acuerdo con la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto (Seligson, 2001; Vargas y Rosero, 2004), en comparación con ocho países latinoamericanos, en el 2004 la puntuación del país en una escala de 0 a 100 (68) es entre 15 y 20 puntos porcentuales superior a los rangos de apoyo obtenidos por Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, y entre 8 y 10 puntos porcentuales mayor que el apoyo a la democracia en Colombia, México y El Salvador, que ocupó el segundo lugar. Cuando la comparación se realiza con respecto a países de la región andina, la diferencia resulta todavía más importante. Según el Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt (Universidad de Vanderbilt, 2004), en la última década el apoyo a la democracia medido por este índice osciló entre 35 y 45

puntos en Perú, Bolivia y Ecuador. No obstante, la tendencia de largo plazo es de declive (Seligson, 2001). En Costa Rica, el apoyo de 2002 es inferior al obtenido hace casi diez años (72), cuando estuvo a su vez por debajo de los resultados de 1985: 87 en una escala de 100 (gráfico 5.7). Empero, debe anotarse que el índice se recuperó con respecto a la medición efectuada en 1999, al pasar de 61 a 68. Este es un hecho positivo, pues la recuperación sucede en un período de fuerte deterioro del sistema de partidos y de disminución de la participación electoral. El apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que también se notó en la primera mitad de la década de los ochenta (Seligson y Gómez, 1989).

El declive en el apoyo difuso a la democracia no ha sido acompañado

GRAFICO 5.7

Costa Rica: apoyo difuso al sistema democrático^{a/}. 1985-2004


a/ La escala va de 0-100 de acuerdo con la metodología desarrollada por M. Seligson.

Fuente: Vargas Cullerl y Rosero, 2004.

por una pérdida de preferencia por la democracia electoral; en un estudio reciente, el 92,8% de las personas entrevistadas sostuvo que la democracia electoral es siempre mejor (Vargas y Rosero, 2004). Pero sí ha dado paso a

fuertes reclamos por una “mano dura” para resolver los problemas del país, ya advertida años atrás (PROCESOS, 1998). Estos reclamos han adquirido expresiones difíciles de interpretar, pero que son señales preocupantes: una parte significativa de la ciudadanía (45,2%) se manifiesta en principio a favor de un “golpe de Estado” para enfrentar los problemas nacionales, aunque la mayoría de quienes así piensan (31,4%) no está de acuerdo con medidas autoritarias como el recorte de las libertades, el control de los medios o la prohibición de los partidos políticos y el cierre de la Asamblea Legislativa (Vargas y Rosero, 2004).

Avances acotados en el sistema electoral

Mejoran las oportunidades de elegir y ser electo

En el período 1993-2003 ocurrieron avances acotados en materia de las garantías para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo. Se fortaleció la regulación del Estado sobre toda la materia electoral y la reforma del Código Municipal, de 1998, extendió la base de funcionarios de elección directa. En consecuencia, a los aproximadamente 1.062 cargos públicos que se elegían hasta febrero 2002 (1 presidente, 2 vicepresidentes, 57 diputados y 501 regidores propietarios e igual cantidad de regidores suplentes), se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección popular (Programa Estado de la Nación, 2003).

Además, mejoró la representación política de sectores históricamente subrepresentados. La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Asamblea Legislativa, 1990) estableció la obligación de que los partidos políticos incluyan en sus estatutos mecanismos que garanticen la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, así como instrumentos que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos⁵³. Este marco jurídico permitió que se fuera ampliando progresivamente la representación de las mujeres. En las elecciones de 1998 el Partido Liberación

Nacional y la Unidad Social Cristiana aumentaron el porcentaje de candidatas inscritas (40,4% y 45,6%), aunque finalmente los puestos elegibles ocupados por mujeres representaron un 29% en Liberación y un 12,5% en la Unidad Social Cristiana (Ramírez, 2004).

Debido a la presión ejercida por diversos sectores, en particular los movimientos de mujeres, el TSE impuso a los partidos políticos la obligación de modificar sus estatutos, para adecuarlos a la reforma al Código Electoral aprobada en 1996, de manera que el 40% de participación femenina en las papeletas diputadiles y municipales fuera obligatoriamente en puestos elegibles. Para garantizar el cumplimiento de este mandato, definió que el Registro Civil solo acreditaría las reformas a los estatutos y las actas de las asambleas de los partidos cuando a partir de estas, o de los informes de los delegados del TSE, se determinara que se acató la disposición. Además el Tribunal se reservó el derecho de fiscalizar, por los diferentes mecanismos legales a su alcance, el efectivo cumplimiento de la medida (sentencia 1863, de 23 de setiembre de 1999). Como resultado, en las últimas elecciones nacionales la representación política femenina en el Parlamento subió de 19% a 35% (cuadro 5.13). En las elecciones municipales y de alcaldes de 2002, las mujeres superaron el 40% previsto por la ley en la asignación de escaños que se efectúa por el principio de representación proporcional. Debe resaltarse que las mujeres tienden a participar con más frecuencia en puestos deliberativos y no en puestos ejecutivos. En la elección de alcaldes municipales (2002) únicamente resultaron electas 7 mujeres (8,6%) (Programa Estado de la Nación, 2003).

Por otra parte, en 1991 se aprobó la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, n° 7225 del 19 de abril de 1991, que permitió inscribir como costarricenses por nacimiento a personas indígenas, conforme a lo dispuesto en la Ley 6172, del 29 de noviembre de 1977, con lo cual se ampliaron los derechos a elegir y ser electos de un grupo de costarricenses que habían sufrido exclusión política.

Aumentó la regulación pública de lo electoral

La reforma constitucional de 1996 (Ley 7675), que reconoció el concepto de los partidos políticos y su papel en la democracia costarricense, sentó las bases jurídicas para que se desarrollara la regulación estatal sobre toda la materia electoral y sobre la vida interna de los partidos políticos.

La jurisprudencia constitucional activó esa regulación y deslindó las competencias constitucionales de las del TSE, al reconocer que la interpretación vinculante del sistema de la Constitución solo está atribuida a dos órganos del Estado: la Sala Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional constitucional, y el Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en materia electoral⁵⁴. Consecuentemente, en el año 2000 se inició un proceso de mayor definición de los mecanismos de tutela de los derechos políticos y electorales con que cuenta el sistema electoral costarricense. Obligado por la sentencia de la Sala Constitucional, el TSE finalmente declaró su competencia para dilucidar los conflictos que se susciten en materia electoral y, en particular, para resolver las denuncias por violación a derechos fundamentales (resolución 303, de 15 de febrero del 2000). En este sentido destaca la creación de la figura del amparo electoral, como un derecho fundamental en sí mismo y como un mecanismo procedimental, cuyo fin es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos. A partir del año 2000 es notorio el cambio en el volumen de intervenciones realizadas por el TSE en la regulación del tema electoral (gráfico 5.8).

Con respecto al inicio de la década, hoy existen más mecanismos para garantizar que los partidos políticos

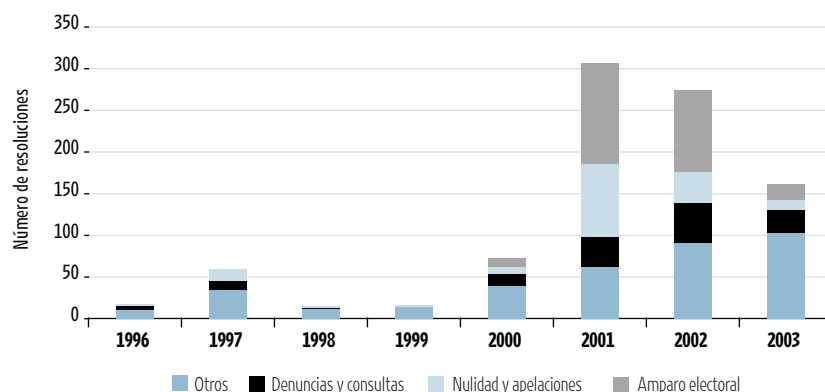
CUADRO 5.13

Mujeres en cargos de decisión por elección popular. 1990-2002

Cargos de elección popular	Elecciones			
	1990	1994	1998	2002
Vicepresidentas	0	1	2	1
Diputadas	7	9	11	20
Regidoras propietarias	66	74	190	232
Regidoras suplentes	87	119	221	270

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el TSE.

GRAFICO 5.8

Costa Rica: resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, según asunto. 1996-2003

Fuente: Elaboración propia con base en información del TSE.

cumplan con normas democráticas en su vida interna y en la escogencia de sus candidatos y candidatas. La reforma de los artículos 95 y 98 constitucionales, de 1996, impone a los partidos⁵⁵ el deber de estructurarse y funcionar democráticamente, preceptos que fueron luego desarrollados en la reforma al Código Electoral, también de 1996. Esto incluye el deber de que las autoridades y candidatos de las agrupaciones políticas sean designados respetando principios democráticos y que la actividad partidaria sea respetuosa de los derechos fundamentales de sus miembros. En consecuencia, tanto la Sala Cuarta como el TSE vigilan que los partidos cumplan con

los parámetros de funcionamiento democrático legal y constitucionalmente establecidos. El voto 5379-97 de la Sala Constitucional, de 1997, abrió la posibilidad de que los actos internos de los partidos sean recurridos ante esa misma Sala, si estos violan o amenazan violar los derechos fundamentales de las personas, y esta instancia puede restaurar su goce o prevenir su transgresión. Sin embargo, cuando dichos actos se producen en el ámbito de lo propiamente electoral, la intervención le corresponde al TSE. El Tribunal ha reconocido que la fiscalización que constitucionalmente le compete sobre la actividad político-electoral, abarca el conocimiento de

los actos de las estructuras partidarias que perturben el goce de los derechos políticos de los ciudadanos.

Bloqueados los cambios en el sistema de representación

A pesar de varios intentos, no se produjeron acuerdos para impulsar un programa de reformas al sistema de representación, tanto en la estructura territorial como en la interrelación entre los electores y sus representantes durante los períodos no electorales. A partir de 1990 se dieron esfuerzos por lograr algunas reformas políticas y electorales. En la Asamblea Legislativa se conformó una Comisión Especial de Asuntos Electorales, que funcionó en las legislaturas 1990-1994 y 1994-1998 con una amplia agenda de discusión⁵⁶. Varias propuestas se presentaron a votación, pero fueron rechazadas la referente a la modificación del sistema de representación geográfica, la tendiente a cambiar el número de diputados y su forma de elección, y una que pretendía ampliar los períodos presidencial, legislativo y municipal a cinco años. El rechazo de estas iniciativas detuvo la discusión sobre las reformas esenciales al sistema electoral, cuyo impulso había nacido en el seno de los partidos políticos.

Posteriormente el TSE asumió la iniciativa y promovió dos propuestas que fueron sometidas a conocimiento de la Asamblea Legislativa en 1999, con el objetivo de que fueran discutidas antes de las elecciones de 2002, pero tampoco fueron aprobadas⁵⁷. El principal objetivo de ambos proyectos era el fortalecimiento de los mecanismos para la participación popular en el proceso político; se buscaba reducir los requisitos para la inscripción de partidos políticos, ampliar el financiamiento estatal para grupos emergentes y eliminar el sistema de votación cerrada por lista de partidos, además de aumentar el número de diputados, entre otros. También se presentaron propuestas relacionadas con los mecanismos de control ciudadano sobre el ejercicio de los cargos públicos y sobre el sistema de representación (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

De este modo en Costa Rica, las provincias continuaron siendo las circunscripciones electorales, a pesar de que su conformación no corresponde a la estructura regional del país. Los partidos “asignan” cantones a los diputados electos, pero se trata de un mecanismo informal. No varió el número de legisladores en el Congreso y, debido a ello, en el país cada congresista representa a 72.057 habitantes, una de las más bajas de Centroamérica (Proyecto Estado de la Región, 2003). Tampoco se aprobó la revocatoria de mandato a los diputados, pese a que el Código Municipal de 1998 estableció esta figura en el ámbito local para el caso de los alcaldes municipales.

Estos rezagos no fueron solucionados tampoco por los experimentos emprendidos por los partidos tradicionales, a través de procesos de democratización entendidos como la aplicación de procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales⁵⁸. En particular, los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana establecieron a nivel estatutario y reglamentario procesos de elección directa de los postulantes a diputados y diputadas que no generaron los resultados previstos. En la práctica, este sistema ha provocado intensos conflictos internos y afectado la disciplina partidaria, tanto en el “partido en el Congreso” como en el “partido en los municipios”.

El financiamiento político: un área crítica

Durante la última década el financiamiento a los partidos políticos se mantuvo como un área crítica del sistema electoral, pese a los cambios institucionales y los mayores controles sobre el financiamiento público.

En el lado positivo, el voto 980-91 de la Sala Constitucional corrigió un aspecto importante del sistema de financiamiento público de campañas electorales: la falta de neutralidad de ese financiamiento para promover la competencia, la pluralidad de fuerzas

políticas y los derechos de las minorías. Este voto declaró inconstitucional el mecanismo utilizado para asignar la contribución estatal a las campañas con base en el pasado electoral de los partidos. Además afirmó que el sistema de financiamiento público debe descansar sobre los principios de pluralismo e igualdad, de manera que uno de los pilares del sistema costarricense de partidos sea el pluripartidismo⁵⁹. En la misma línea de apertura, se dio un paso para la expresión de fuerzas políticas emergentes al disminuir la barrera electoral para acceder a la contribución estatal en el caso de los partidos que participan en los procesos electorales para presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa. El requisito mínimo bajó del 5% al 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o, en su defecto, la elección de al menos un diputado. En el caso de los partidos que participan a escala provincial, se debe obtener el porcentaje antes indicado en la provincia. Finalmente, cabe destacar que en la actualidad la Contraloría General de la República ejerce más controles sobre el uso del financiamiento público que en el pasado (Proyecto Estado de la Nación, 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2002).

Sin embargo, estos cambios no atenúan los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de la transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político. En primer lugar, la progresiva disminución del subsidio estatal, a la vez que se incrementa de manera constante el gasto electoral en un contexto de mayores exigencias de democratización de los partidos políticos, ha generado una mayor presión para conseguir fuentes privadas de financiamiento. Como ya lo afirmó este mismo Informe en el 2003, a las elecciones primarias abiertas en los partidos mayoritarios se sumaron los mecanismos de elección directa para las diputaciones, con un costo alto en ambas agrupaciones (Casas, 2003). Aunque es difícil cuantificar el gasto electoral total, pues los partidos solamente reportan una parte

de sus egresos, los datos muestran que el ciclo electoral 1998-2002 ha sido, casi con seguridad, el más oneroso de los últimos veinticinco años en términos absolutos. No obstante, el subsidio público ha disminuido su participación en el gasto electoral total, al pasar de 86,9% del gasto reportado en el proceso electoral de 1990, al 56,7% en 2002 (nivel similar al existente a finales de la década de los setenta).

La mayor dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales ha ocurrido en el marco de las débiles regulaciones introducidas por la Ley de Reforma al Código Electoral y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (Asamblea Legislativa, 1996d)⁶⁰. La legislación adoptada para el control del financiamiento privado a los partidos políticos y las campañas electorales se construyó sobre prohibiciones y limitaciones, pero en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio. Se prohibió a los partidos recibir directa o indirectamente contribuciones, donaciones o aporte en dinero o especie de personas físicas o jurídicas, nacionales (más allá del límite indicado en la ley) o extranjeras (cuando sean para campaña electoral). Además encargó que en los estatutos de los partidos establecieran las normas para permitir la publicación del monto y origen de las contribuciones privadas que se reciban y las identidades de los contribuyentes. En este último aspecto, los partidos únicamente están obligados a presentar reportes periódicos de sus ingresos al TSE, pero éste no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes financieros de los partidos (Casas, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2003).

Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas. Durante ese proceso se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió

detectar serias irregularidades en las campañas del partido actualmente en el gobierno y del PLN, entre ellas el uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el Código Electoral y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes.

Además, de la ley sobre el financiamiento público deja por fuera algunos procesos electorales, como una eventual segunda ronda o las elecciones cantonales, y no establece responsabilidades personales por las transgresiones a esa misma legislación, con lo cual, en la práctica, esta resulta inócua. Las potestades que se asignan al TSE en este caso son limitadas e imprecisas. Por su parte, la CGR ha desarrollado una intervención en esta materia y sus controles sobre el uso de estos subsidios se han fortalecido significativamente en los últimos años⁶¹, mientras que otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, permanecen virtualmente desprovistos de regulación (Programa Estado de la Nación, 2003). Sobre este tema, en su Memoria del 2003 la CGR señala que las reformas electorales recientes, en lugar de fortalecer el control, lo desmejoraron, pues se promulgó una normativa compleja y de aplicación poco clara (CGR, 2004).

Cambios en el comportamiento electoral de las y los ciudadanos

Una importante merma en la participación electoral y un cambio en el comportamiento colectivo de los electores destacan en el balance de la última década. Por una parte, el abstencionismo se elevó a niveles comparables con los de la década de los cincuenta. Por otra, los ciudadanos que votaron escogieron otorgar mandatos de gobierno cada vez más restringidos, distribuyeron el poder polí-

tico en los niveles municipal y legislativo, y obligaron al Poder Ejecutivo a realizar negociaciones más costosas al buscar la construcción de mayorías para la toma de decisiones.

Los abstencionistas aumentan, pero su perfil es distinto

Entre 1962 y 1994 la abstención electoral osciló entre 16,7% en 1970 y 21,4% en 1982, ubicándose con mayor frecuencia entre el 18% y el 19%, de tal forma que este nivel de absentismo se llegó a considerar normal. En 1998 la proporción aumentó súbitamente a un 30,0% y en febrero de 2002 alcanzó el equivalente a 31,2% del padrón electoral⁶².

El 18% de abstención en el período 1962-1994 hace pensar en la existencia de un “bloque” de ciudadanos que no votan persistentemente, el cual habría aumentado al 30% en los últimos dos comicios. Un estudio sobre este fenómeno, realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR en convenio con el TSE, permite refutar tal imagen⁶³. La reconstrucción de la historia electoral de los abstencionistas muestra que hay mucha variabilidad en la conducta electoral, es decir, no son habitualmente las mismas personas las que se abstienen. El análisis comparativo de

los padrones electorales de 1994, 1998 y febrero de 2002, permite corroborar esta tesis (gráfico 5.9). Una quinta parte de los electores que votaron en febrero de 2002 (69,0%) se abstuvo en procesos electorales anteriores (13,6%). Poco menos de la mitad de los electores son votantes consistentes, o sea, siempre votan. Por su parte, solo una quinta parte de los abstencionistas en el 2002 puede definirse como abstencionistas consistentes (gráfico 5.9).

Hay patrones etarios, de género, socioeconómicos y de afiliación partidaria relacionados con el fenómeno de la abstención. Hay indicios de que los y las jóvenes tienden a ser votantes menos consistentes que sus padres. Del universo de abstencionistas, entre los más jóvenes -menores de 26 años- la mitad (52%) ha votado siempre que ha tenido ocasión de hacerlo (una o dos veces, según la edad); un 27,5% nunca lo ha hecho, por lo que se clasifican como jóvenes abstencionistas, y el restante 20,5% corresponde a jóvenes que han tenido dos oportunidades de votar, pero votaron solo en una ocasión.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

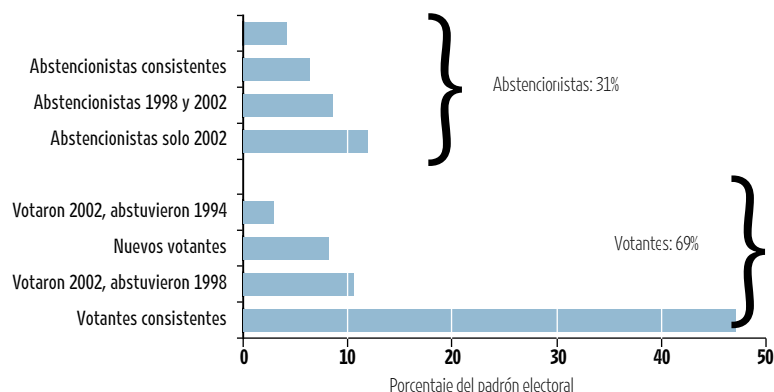
PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y ABSTENCIONISMO

Véase IIS-UCR, 2004 en el sitio

www.estadonacion.or.cr.

GRAFICO 5.9

Costa Rica: votantes y abstencionistas, según comportamiento electoral. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en IIS-UCR 2004.

Las mujeres votan más que los hombres, y las mujeres jóvenes votan aún más en relación con los hombres jóvenes. Las electoras que nacieron a inicios de los años cuarenta, y que tenían alrededor de 54-55 años en 1994, votan en igual proporción que los hombres de su edad. Conforme disminuye la edad tienden a votar en forma creciente las mujeres respecto de los hombres. La mayor participación electoral femenina puede estar asociada a una tendencia general a una mayor participación social y, más específicamente, a una mayor participación política en puestos de elección popular. Los varones de 20 a 29 años tienen promedios de abstención muy superiores al promedio nacional, cercanos al 40%.

Hay importantes diferencias socioeconómicas y educativas entre los abstencionistas de 1998 y de 2002. Estudios realizados en otros países han encontrado que las personas con mayor nivel socioeconómico, y sobre todo con mayor nivel educativo, votan más que quienes tienen niveles inferiores (Lipset, 1960; Berelson y Steiner, 1964; Lijphart, 1997). Esta es una de las principales razones para preocuparse por los altos niveles de abstención, dado que pueden conducir a sumar exclusión política a la exclusión económica y social (Lijphart, 1997). Esta tendencia se verifica en el caso costarricense; mientras el aumento de la abstención de 1998 atravesó todo el espectro social y se distribuyó por todo el país, los nuevos abstencionistas de 2002 tendieron a situarse en el segmento en que históricamente se concentra la abstención, esto es, en sectores con nivel socioeconómico y educativo inferior (cuadro 5.14).

Los ciudadanos se abstienen de votar por razones muy variadas, pero destaca la abstención por motivos políticos⁶⁴. Estos últimos son los que tienen mayor peso, aunque sus características son distintas; es el caso, por ejemplo, de la importancia que tienen las opciones electorales insatisfactorias para los abstencionistas de 1998. Entre los abstencionistas consistentes privan los motivos asociados a la decepción y la desconfianza hacia los

CUADRO 5.14

Perfil del entrevistado según clasificación del comportamiento abstencionista. 2002

Comportamiento	Índice socioeconómico del hogar ^{a/}	Escolaridad (promedio de años)
Votante consistente	45,0	8,1
Solo se abstuvo en 1998	44,9	8,2
Solo se abstuvo en 2002	39,5	7,5
Solo se abstuvo en 1998 y 2002	41,0	7,8
Abstencionistas consistentes	37,7	6,3
No vota hace 3 o más elecciones	37,3	6,5
Abstencionistas irregulares	47,9	8,4
Total	43,6	7,9

a/ El índice socioeconómico del hogar se construyó utilizando la metodología de Madrigal, 2002; la cual combina tres índices (tenencia de artefactos electrodomésticos, educación del principal sostén económico del hogar y ocupación del principal sostén económico del hogar) que ponderados dan como resultado el índice mencionado.

Fuente: IIS-UCR, 2004.

políticos y el malestar por sus acciones. El desinterés es particularmente marcado entre quienes nunca votan y fue mayor en 2002 que en 1998. Los motivos técnicos tienen menor peso que los otros⁶⁵, y entre ellos predominan las dificultades de transporte el día de las elecciones, que están asociadas a los cambios en las acostumbradas formas de traslado por parte de los partidos, a raíz de la reforma electoral de 1996. A este respecto hubo un primer cambio en 1998, pero el más significativo fue en 2002, lo cual se expresa en el aumento de la abstención por motivos técnicos en esos años⁶⁶.

El fenómeno de la pérdida de simpatía hacia los partidos tradicionales, que se concentra a partir de 1990, influyó en el aumento de la abstención. Un 42,2% de los entrevistados simpatizaba con los partidos tradicionales, un 7,4% con las agrupaciones emergentes y el 50,5% manifestó no tener simpatía partidaria. Los simpatizantes con alguno de los partidos se abstuvieron en un 18%, mientras que entre quienes no tenían ninguna simpatía partidaria la abstención fue de más del doble, y superior al 40% (cuadro 5.15). Destaca el hecho de que hay mayor pérdida de los partidos cuando han estado en el gobierno.

Votantes dividen el poder y reducen la base política del partido ganador

Otro rasgo característico de la última década es la opción ciudadana por una mayor distribución del poder político-electoral y la restricción de los mandatos, en especial los presidenciales, en virtud de que desde 1994 los votantes no le otorgan a los gobiernos una mayoría legislativa. Además, el tamaño de la fracción gubernamental dentro del Parlamento se ha ido reduciendo significativamente y, con ello, su margen de maniobra. Mientras en el período 1994-1998, el gobierno requería un voto proveniente de cualquier partido (usualmente uno minoritario), para conseguir la aprobación de sus iniciativas, en el período 2002-2006 la bancada oficialista está obligada a obtener los votos del principal partido de oposición y, en su ausencia, de otros dos o tres partidos (cuadro 5.16). En la actualidad, además de que el partido en el gobierno no tiene mayoría, hay más actores con poder de veto, con el consiguiente aumento en la complejidad de los procesos para la toma de decisiones y en la dificultad para la formación de mayorías. Adicionalmente, en el período 1994-2002, los votos obtenidos por los partidos que

ganaron las elecciones presidenciales disminuyeron en términos absolutos (149.000 votos menos) pese a que el padrón electoral sumó 397.688 nuevos electores durante esos años.

Ciudadanos no fortalecen los canales alternativos de representación

La merma en la participación electoral no ha implicado el fortalecimiento de

canales alternativos de representación social y política de la ciudadanía, distintos a los existentes una década atrás. Uno de esos canales podría ser el de las organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil; sin embargo, a lo largo del tiempo varios trabajos han señalado que en Costa Rica existe un bajo nivel de participación ciudadana en ese ámbito (Booth, 1998; Proyecto Estado de la Nación, 2001a;

Vargas y Rosero, 2004). Según la Encuesta de Hogares de 2003, el 77,5% de las personas que trabajan no pertenece a ninguna organización. Solamente un 4,3% está afiliado a un sindicato, un 8,7% a una cooperativa, un 4,3% a alguna asociación gremial y un 2,1% a una asociación comunitaria (INEC, 2003).

Pese a ello, frente al deterioro de la capacidad de los partidos para articular la relación entre la ciudadanía y las autoridades, se produjeron en la década dos procesos. Por un lado, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y tutela de derechos han proporcionado canales directos de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, en una fase *ex post* de la acción de gobierno: las personas se quejan o buscan la restitución de sus derechos una vez que las políticas o actos gubernamentales se han producido (cuadro 5.2).

Por otra parte, es palpable la irrupción en el escenario político de organizaciones sociales que reclaman un papel en la definición de la agenda nacional y que pretenden una representación, social o política, más específica que la que tienen los partidos políticos. En particular destacan las

CUADRO 5.15

Simpatía partidaria y porcentajes de abstención. 1994, 1998 y 2002

Simpatía actual	Porcentaje de simpatía	Porcentaje de abstención		
		1994	1998	2002
Población entrevistada	1.575	1.267	1.435	1.575
PLN actualmente	16,7	7,5	17,3	18,1
PLN en el pasado	16,9	15,6	32,3	41,2
PUSC actualmente	25,5	12,1	16,9	18,6
PUSC pasado	11,9	25,6	32,2	45,5
Nuevas opciones presente	7,4	16,9	28,1	18,3
Ninguno presente	21,7	38,3	45,6	43,8
TOTAL	100,0	18,7	28,1	30,9

Nota: El número de casos disminuye en las elecciones de 1994 y 1998, por efecto de las personas entrevistadas que no tenían edad para votar en esos momentos.

Fuente: IIS-UCR, 2004.

CUADRO 5.16

Difusión del poder como resultado del comportamiento electoral ciudadano. 1974-2002

Período	Control del Ejecutivo	Votos obtenidos	Control del Legislativo	Tamaño de la bancada oficial	Déficit para mayoría	Porcentaje de déficit
1974-1978	PLN	294.609	Sin mayoría ^{a/}	27	2	6,9
1978-1982	CU ^{b/}	419.824	Sin mayoría ^{a/}	27	2	6,9
1982-1986	PLN ^{c/}	568.374	PLN	33	0	0,0
1986-1990	PLN	620.314	PLN	29	0	0,0
1990-1994	PUSC ^{d/}	694.589	PUSC	29	0	0,0
1994-1998	PLN	739.339	Sin mayoría ^{a/}	28	1	3,4
1998-2002	PUSC	652.160	Sin mayoría ^{a/}	27	2	6,9
2002-2006	PUSC	590.277	Sin mayoría ^{a/}	19	10	34,5

a/ Ningún partido tiene la mayoría parlamentaria de 29 escaños. En todos los casos, el partido en el gobierno es la primera minoría.

b/ Coalición Unidad.

c/ Partido Liberación Nacional.

d/ Partido Unidad Social Cristiana.

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio www.tse.go.cr

organizaciones sindicales, empresariales y, en menor medida, ambientalistas (sobre estas últimas, véase capítulo 4). Estas organizaciones tienen acceso a recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos⁶⁷. Dichos recursos de poder han provenido de su control de determinados cargos o funciones públicas (por ejemplo, los sindicatos del ICE), de la posibilidad de producir movilizaciones sociales, como el movimiento “anti-combo”, o de su representación del poder económico, como en el caso de las cámaras empresariales (Prats, 2001)⁶⁸. El Noveno Informe examinó cómo este perfil ampliado llevó a la creación de alianzas multisectoriales a fin de impulsar propuestas para el desarrollo del país (por ejemplo, la denominada Tercera República en 2002-2003), iniciativas que tradicionalmente habían sido propias de la acción de los partidos políticos.

Los sindicatos del sector público fueron la punta de lanza de la protesta social y se colocaron, al igual que las cámaras empresariales, como actores estratégicos en el juego político (luego del receso ocurrido durante los años ochenta). En momentos de fuerte confrontación con los gobiernos -el caso más sobresaliente fue la movilización contra la apertura del mercado de telecomunicaciones en el año 2000- plantearon límites programáticos del mandato que los ciudadanos otorgan en las urnas⁶⁹. Sin embargo, pese a fuertes movilizaciones ocurridas durante la década, cuyos eventos más destacados fueron la huelga de maestros de 1995, contra la reforma al régimen de pensiones, y el movimiento “anti-combo” del 2000, la protesta social violenta no fue la tónica.

Estudios realizados por el IIS-UCR para el Programa Estado del Nación, sobre las protestas sociales de los años 2000 y 2003, evidencian que la acción a la que más se ha recurrido es la declaración pública. El bloqueo es el segundo tipo de acción empleado por los actores, en especial en el 2000 (un 42%), en incidentes relacionados en su

mayoría con la aprobación en primer debate del “combo del ICE”⁷⁰. Destacó en esa oportunidad, la alianza de las organizaciones que protestaban con un partido político, Fuerza Democrática, hecho que no se ha presentado en los años posteriores (gráfico 5.10).

El bloqueo como forma de expresión de una protesta colectiva, ha mostrado un comportamiento episódico. En el 2003 se registraron únicamente 10, lo que significó tan solo el 2,4% de las acciones realizadas. Esta situación varió significativamente en el 2004, cuando hubo un fuerte incremento en su frecuencia e intensidad, pese a que en el 2002 se aprobó la penalización de los bloqueos mediante la introducción del artículo 256 bis del Código Penal.

El mayor número de acciones colectivas se concentra en el año 2000 (589), todas ellas relacionadas con la lucha contra la aprobación del “combo energético” del ICE, mientras que en el 2003 se presentaron 417 acciones. Y son las organizaciones de trabajadores públicos y privados las más activas (44% de las acciones). Tanto en el año 2000 como en el 2003 se registró un número considerable de participaciones de ex-trabajadores, principalmente los exbananeros afectados por el pesticida Nematón que luchan por el derecho a la indemnización. Después de los trabajadores, los actores con mayor presencia

son los vecinos, para quienes se registró un total del 10% de las acciones. El Gobierno en general es la entidad a la que se dirigen con mayor frecuencia las acciones colectivas: un 43% del total. De nuevo, el 2000 es el año en que se presentó el mayor número de acciones contra el gobierno en general, siempre en relación con la aprobación del “combo ICE”.

La demanda predominante en el período fue la implementación u oposición a leyes, reglamentos, decretos, planes o actos administrativos. El 25% de las demandas planteadas tenía esos fines. En este contexto, la oposición a alguna ley o a acciones del gobierno generó las mayores demandas en el período analizado; solo en el 2000 esta motivación representó un 43% de las acciones ciudadanas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

ACCIONES COLECTIVAS EN COSTA RICA

Véase Mora et al., 2004 en el sitio

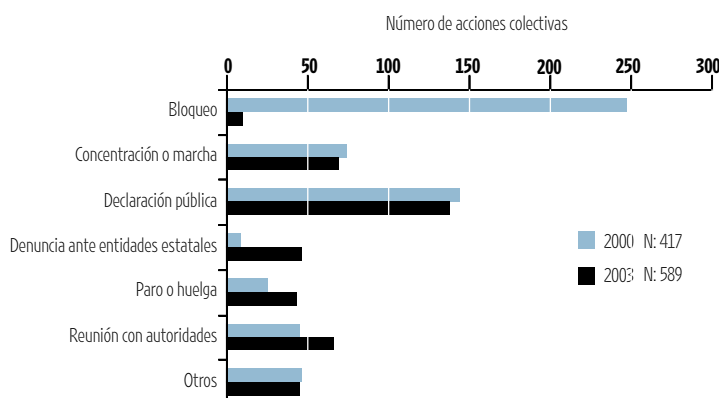
www.estadonacion.or.cr.

Sistema de partidos: del bipartidismo a la transición

El sistema de partidos políticos experimentó una transformación en la década analizada. De un bipartidismo estable se ha pasado a un estado de fluidez o transición con rumbo indefinido, caracterizado por un aumento de las

GRAFICO 5.10

Costa Rica: tipo de acción colectiva, según año. 2000 y 2003



Fuente: Elaboración propia con base en *La Nación* y *Diario Extra*, años 2000 y 2003.

opciones electorales, un proceso de desafección de los votantes frente a los partidos y una creciente desconfianza hacia estos y hacia la política en general.

En la segunda mitad del siglo XX el sistema de partidos expresó una bipolaridad política. En una primera etapa, esta bipolaridad respondía a un partido hegemónico, socialdemócrata, y un bloque conservador partidariamente inestable. En una segunda etapa se empezó a forjar el bipartidismo, después de la victoria de la coalición opositora en las elecciones de 1978 y de la reforma legal de 1982, que permitió la fusión de partidos políticos y el acceso al financiamiento público de campañas uniendo la historia electoral de las agrupaciones fusionadas.

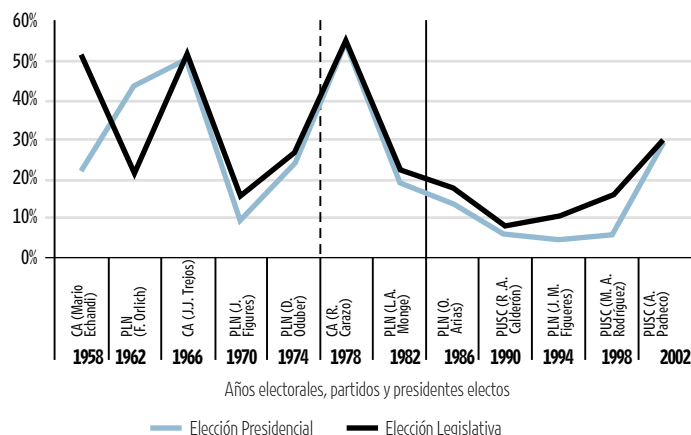
Entre 1982 y 1998 se vivió una época de bipartidismo estable (Rovira, 2001), que se reflejó en la baja volatilidad electoral⁷¹ del período. Pero a partir de 1994 empezó a decaer el predominio bipartidista, hasta llegar a una transición en el sistema de partidos en el año 2002.

En las elecciones de 2002 se presentaron dos hechos. En primer lugar se dispararon los niveles de volatilidad electoral (del bipartidismo estable) con respecto al período 1982-1994, especialmente la volatilidad entre partidos pertenecientes a distintos bloques ideológicos. Este fenómeno fue distinto al del período 1958-1978, caracterizado por una alta volatilidad, pues en aquel momento los cambios de los electores se daban dentro de los mismos bloques de partidos. En 2002 la volatilidad en las elecciones presidenciales alcanzó los niveles de las elecciones legislativas, que siempre han sido más altos. Para ese año, un 30% de los electores cambió su voto a otro partido diferente a aquel por el cual había votado en 1998 (gráfico 5.11).

En segundo lugar, aumentó el número de fuerzas políticas y el grado de éxito de los partidos emergentes. De acuerdo con el índice de partidos efectivos (NEP), los resultados electorales marcaron un cambio del bipartidismo hacia un multipartidismo moderado⁷². En las elecciones legislativas el NEP

GRAFICO 5.11

Costa Rica: volatilidad total en las elecciones presidenciales y legislativas. 1958-2002



Fuente: Sánchez, 2003.

aumentó de 2,7 en 1994 a 3,7 en 2002, lo que revela un tránsito hacia un sistema multipartidista. En el ámbito cantonal el sistema de partidos tiene manifestaciones de multipartidismo aún sin afianzarse; se presenta un control electoral partidario en disputa, aunque el PLN y el PUSC siguen siendo las agrupaciones que obtienen mayor número de votos (pero con menos votos en cada elección) y los que predominan en la alternancia (Alfaro, 2002). En los comicios presidenciales el NEP pasó de 2,1 en 1994 a 3,2 en el 2002 (cuadro 5.17).

En la actualidad, el sistema de partidos está en estado de fluidez, sin dar señales que permitan anticipar su rumbo. A diferencia de otros países de América Latina, las agrupaciones tradicionales no han desaparecido, pero su futuro y el de los partidos emergentes es incierto. En términos generales en la región, los estudios de opinión pública muestran un creciente escepticismo ciudadano con respecto a los partidos políticos, claramente discernible desde mediados de los años noventa. Como en otros países de Latinoamérica, en Costa Rica la confianza hacia los partidos es la más baja entre todas las instituciones públicas y organizaciones sociales (Vargas y Rosero, 2004 y Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

La democracia costarricense está atravesando un proceso de cambio electoral de largo plazo, que se expresa en la erosión de la identificación partidaria de los ciudadanos, el consecuente aumento en la volatilidad electoral y el desalineamiento (*dealignment*) electoral (la erosión de las lealtades históricas hacia los principales partidos políticos) (Sánchez, 2003). De acuerdo con el estudio de Sánchez, en el fenómeno de desalineamiento partidario en Costa Rica tienen un especial peso la erosión de la lealtad hacia el PLN y la caída de su apoyo electoral, pues se trata del partido más antiguo y fuerte del país. Esta tendencia se explica por dos tipos de factores: los sociológicos, que se refieren a transformaciones en la composición social del electorado (cambios en la naturaleza de la demanda ciudadana) y los políticos, que se basan en la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los partidos y con los procesos políticos que estos conducen (carencias en la oferta política). Según la misma investigación, ambos tipos de factores se han presentado en el caso costarricense. No obstante, el fenómeno de desalineamiento partidario también ha afectado al PUSC (Sánchez, 2003).

Finalmente, ya el *Cuarto Informe Estado de la Nación* (1998) apuntaba la

CUADRO 5.17

Número de partidos efectivos y volatilidad electoral. 1974-2002

Período	NEP elecciones presidenciales ^{a/}	NEP elecciones legislativas ^{a/}	Volatilidad elecciones presidenciales (%) ^{b/}	Volatilidad elecciones legislativas (%) ^{c/}
1974-1978	3,3	4,0	24,3	26,9
1978-2002	2,2	2,9	54,4	55,8
1982-1986	2,2	2,5	19,4	22,7
1986-1990	2,1	2,5	46,7	46,7
1990-1994	2,1	2,6	6,1	8,5
1994-1998	2,1	2,7	4,7	10,7
1998-2002	2,4	3,4	5,8	15,4
2002-2006	3,2	3,7	29,2	31,2

a/ NEP: número de partidos efectivos. Mide el peso real de los partidos de acuerdo con la proporción de votos que obtuvieron. La fórmula empleada es la desarrollada por Taagapera y Laakso (1980).

b/ Volatilidad elecciones presidenciales: la fórmula empleada es la desarrollada por Pedersen (1983). Mide la proporción de votos que cambian de un partido a otro en dos elecciones sucesivas.

c/ Para el cálculo de la volatilidad electoral en las elecciones legislativas se aplicaron las siguientes reglas para contar como un mismo partido a: a) los partidos que cambian de nombre pero mantienen la misma dirigencia y orientación política, y obtienen representación parlamentaria con el nuevo nombre, b) los partidos que se agrupan para formar una coalición y obtienen representación parlamentaria como coalición.

Fuente: Sánchez, 2003.

extendida percepción ciudadana sobre la falta de opciones en el sistema político (“los partidos son la misma cosa”). A lo largo de la década se afianzó la idea de que el PLN y el PUSC perdieron sus diferencias programáticas.

Esta percepción parece tener un asidero real cuando se examina el comportamiento de los partidos en el Congreso en los últimos años. El análisis de la agenda parlamentaria (leyes aprobadas) por la Asamblea Legislativa muestra que en 1998 los partidos mayoritarios y los emergentes tenían agendas diferentes. El PUSC y el PLN se concentraban en aspectos sociales, economía y ambiente, con una tendencia más marcada del PUSC hacia la agenda social y del PLN hacia temas económicos. Las fuerzas emergentes tenían un solo énfasis: Fuerza Democrática en la agenda social (69% de los proyectos) y el Movimiento Libertario en la eliminación de impuestos y la reforma o cierre de instituciones públicas.

La evolución hacia el multipartidismo en el período 2002-2006 ha tenido un impacto en la agenda parlamentaria,

aunque en sentido inverso al que cabría haber esperado (más partidos, más dispersión). En primer lugar, los temas políticos han desplazado a los temas económicos como prioridad en las agrupaciones políticas. Las iniciativas presentadas por varias fuerzas han sido en su mayoría reformas constitucionales y cambios al sistema político. Entre estas últimas, tienen un peso importante las propuestas para reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; todos los partidos han presentado proyectos para adaptar las reglas de juego dentro del Parlamento. La tercera fuerza (PAC) también se caracteriza por su énfasis en aspectos del sistema político. Ningún partido se ha concentrado específicamente en asuntos sociales, como sí sucedió en 1998 (cuadro 5.18).

Se redujo la eficacia del núcleo central del gobierno representativo

En la última década se debilitó la eficacia del núcleo central del gobierno representativo: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar y

poner en marcha decisiones colectivas. La pérdida progresiva de mayorías legislativas, el aumento en el número de partidos y el quebranto de la disciplina partidaria han reducido la capacidad de las autoridades para formar coaliciones estables para gobernar. Sobre esta situación converge el efecto de los ampliados controles sobre la acción pública -analizados en secciones anteriores- que han sido empleados exitosamente por diversos actores con el fin de bloquear cursos de acción no deseados. En la democracia costarricense múltiples actores políticos e institucionales, e incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de políticas públicas (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En resumen, comparado con diez o quince años atrás, el margen de acción política de un gobierno para llevar adelante sus prioridades de política pública es bastante menor. Ello ha provocado que las sucesivas administraciones, a partir de 1994, busquen ampliar su capacidad política a través de la construcción de coaliciones con otras fuerzas sociales, e intenten legitimar sus propuestas de gobierno con la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso deliberativo.

Se deterioraron el desempeño legislativo y las relaciones Ejecutivo-Legislativo⁷³

El cambio ocurrido en las elecciones de 2002, que se tradujo en un poder más repartido y la composición multi-fuerzas de la Asamblea Legislativa, abrió grandes expectativas de un mejoramiento en la calidad del desempeño político de los actores centrales, al obligarlos a hacer negociaciones más transparentes y a adoptar la cultura de las coaliciones programáticas, al estilo de los regímenes parlamentarios. A dos años de ese cambio, la información generada permite concluir que el resultado fue contrario a las expectativas. El multipartidismo no mejoró ni en el tipo ni en el volumen del *output* legislativo; por el contrario, en la Asamblea Legislativa ha aumentado el peso de las decisiones sobre temas marginales y ha disminuido la efectividad en

CUADRO 5.18

Proyectos de ley presentados en la primera legislatura de cada período de gobierno, por partido político, según tema. 1994-2002

Temas ^{b/}	Partido político ^{a/}					
	Dos o más partidos	Movimiento Libertario	Acción Ciudadana	Liberación Nacional	Unidad Social Cristiana	Renovación Costarricense
Administración de la justicia	5	1	1	9	9	6
Agropecuario	6	2	1	4	3	0
Ambiente	2	2	3	0	5	0
Constitucional	20	0	2	9	4	1
Cultura	2	1	0	3	7	0
Traslado de recursos estatales	8	0	5	7	21	0
Empleo	1	1	3	4	3	1
Hacendarios	5	3	0	3	2	0
Instituciones estatales	3	3	2	6	4	0
Régimen municipal	5	1	2	7	28	6
Régimen político	14	1	17	19	12	0
Otros temas ^{c/}	27	14	20	23	36	5
Total	98	29	56	94	134	19

a/ Se incluyen 430 de los 522 proyectos de ley presentados en la legislatura 2002-2003. Las restantes 92 iniciativas pertenecen al Poder Ejecutivo y a bancadas legislativas como el Bloque Patriótico y el Partido Auténtico Herediano.

b/ En el total de proyectos de ley no se incluyen 20 iniciativas sobre las cuales no se cuenta con información suficiente.

c/ Agrupa proyectos de ley en temas como benemeritazgos, comercial, cooperativo, deporte y recreación, desarrollo comunal, educación, energía y combustibles, equidad, asuntos financieros, banca y migración.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2004b.

términos de acuerdos materializados en leyes. Mientras más fuerzas estén representadas en el Legislativo, mayor es el volumen de iniciativas, pero menor la tasa de éxito, o sea, la posibilidad de que cada proyecto termine convirtiéndose en ley. De 396 propuestas planteadas en la primer legislatura del período 1998-1999, el 18,4% fueron aprobadas, y en 2002-2003, el 14% de 525 proyectos se convirtieron en leyes (cuadro 5.19).

No solo se ha reducido el número de leyes aprobadas, sino que cada vez es más difícil lograr la aprobación de leyes de algún grado de complejidad⁷⁴. La mayor parte de las leyes promulgadas en las primeras legislaturas (1994, 1998 y 2002) se relaciona con temas en los que es menos arduo ponerse de

acuerdo: el área de relaciones internacionales (51 leyes en total), seguida por donación, venta, traspaso y segregación de bienes (31 leyes), asuntos hacendarios (25), instituciones estatales (21), régimen municipal (18), comercial (13), administración de justicia (10) y seguridad ciudadana (10) (gráfico 5.12).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Véase Vargas, 2004 en el sitio

www.estadonacion.or.cr.

En el nuevo contexto, pese a la necesidad de las coaliciones programáticas, todas las fuerzas han perdido efectividad. En el ámbito bipartidista, aún en el atenuado de 1998, el partido de oposición tuvo más incidencia en la

producción legislativa, más poder de negociación sobre su propia agenda y mayor éxito en la aprobación de un número importante de leyes. En el ámbito pluripartidista, en cambio, la fracción de gobierno ha debido complementar la labor del Ejecutivo en la presentación, tramitación y negociación de leyes, mientras aumenta el peso de las coaliciones programáticas a la hora de presentar los proyectos, con lo cual se pierde la oportunidad de que los electores establezcan diferencias entre agendas programáticas parlamentarias y de que los partidos reinvidiquen sus propios temas.

En la actualidad es menor el margen para que en el primer año de un nuevo período se aprueben proyectos presentados ese mismo año. De 27 iniciativas aprobadas en tal circunstancia en 1994, se pasó a 16 en el 2002 (gráfico 5.13).

También se redujo la efectividad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la primera legislatura de cada gobierno en el período 1990-2003, el Poder Ejecutivo logró que alrededor del 50% de las iniciativas aprobadas correspondiera a sus propuestas. En 1998 el 66% de las leyes provenía del Ejecutivo, y un 34% del Legislativo. En 2002, un 39% era del Ejecutivo y el 61% del Legislativo, el porcentaje más alto de la década (Programa Estado de la Nación, 2003). De igual modo, en el nuevo escenario multi-fuerzas de 2002, el Ejecutivo perdió efectividad en el manejo de las sesiones extraordinarias de su primer año de gobierno⁷⁵. En la actual administración es evidente el deterioro del Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa; en su primer año de gobierno solamente consiguió la aprobación de 2 leyes, de las 26 que propuso en sesiones extraordinarias, la más baja tasa de éxito desde 1990 (cuadro 5.20).

Por otro lado, el margen de aprobación de leyes (el tamaño de las coaliciones que se requieren para aprobar legislación) se mantiene sin mayores alteraciones, lo cual implica que la construcción de mayorías es más onerosa en el actual contexto multi-fuerzas, en virtud de que tanto el Ejecutivo como los partidos políticos

CUADRO 5.19

Leyes aprobadas y proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa por legislatura, según iniciativa. 1990-2003

Proponente	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003	Total
Proyectos de Ley					
Iniciativa Poder Ejecutivo	50	39	79	80	248
Iniciativa Asamblea Legislativa	282	270	317	445	1.314
Total proyectos presentados	332	309	396	525	1.562
Leyes aprobadas					
Poder Ejecutivo	37	49	48	29	163
Partido Liberación Nacional	31	12	13	5	61
Partido Unidad Social Cristiana	12	30	6	23	71
Varios partidos políticos	10	8	6	15	39
Partido Unión Agrícola Cartaginés	1				1
Partido Agrario Nacional		1			1
Partido Fuerza Democrática		1			1
Partido Acción Laborista Agrícola				1	1
Partido Acción Ciudadana				1	1
Partido Movimiento Libertario					
Partido Bloque Patriótico					
Partido Renovación Costarricense					
Total leyes aprobadas	91	101	73	74	339

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

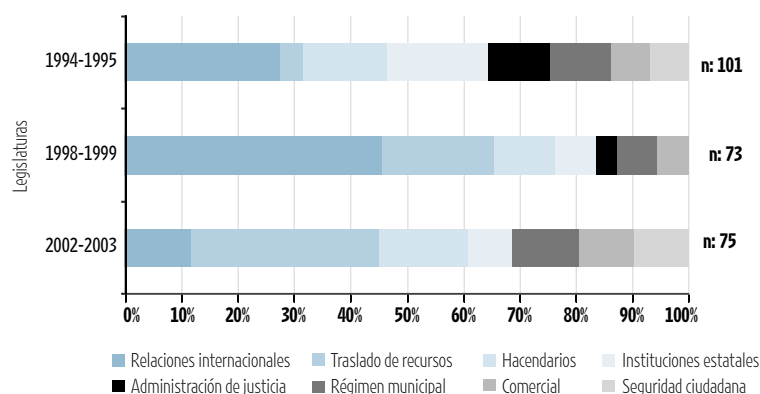
CUADRO 5.20

Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura. 1990-2002

Legislatura	Proyectos presentados	Proyectos del Ejecutivo aprobados en la misma legislatura
1990-1991	28	5
1994-1995	21	6
1998-1999	26	6
2002-2003	26	2

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.12

Costa Rica: leyes aprobadas por legislatura, según área temática^{a/}. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003

a/ Se incluyen el 72% de las leyes de 1994, el 75% de las leyes de 1998 y el 68% de las leyes del 2002. Los porcentajes restantes (alrededor del 30%) se distribuyen en categorías como agropecuarios, ambiente, asuntos constitucionales, cooperativas, cultura, deporte y recreación, educación, empleo, equidad, energía, sector financiero, salud, seguridad social, telecomunicaciones y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes aprobadas.

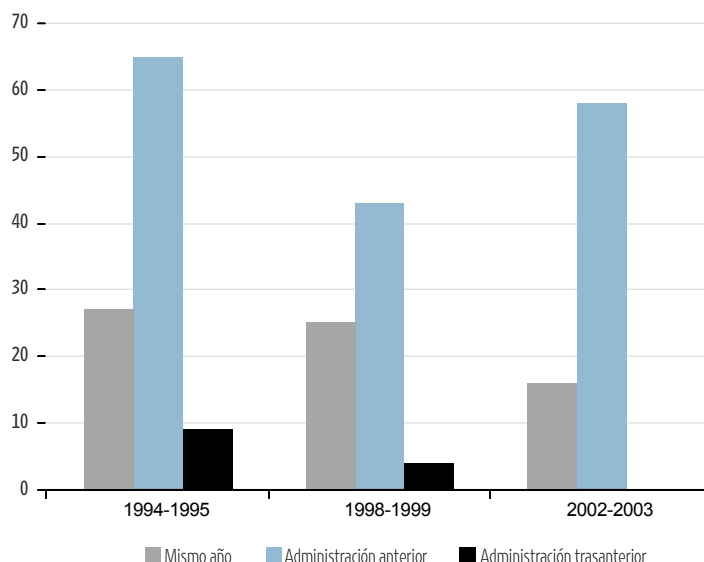
representados en la Asamblea Legislativa deben hacer mayores esfuerzos políticos para lograr la misma cantidad de apoyos para una iniciativa. Los márgenes con los cuales se aprobó más del 50% de las leyes tramitadas en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995 y 1998-1999 superan los 38 votos. En términos generales, los proyectos de envergadura tienen mayorías que superan los 40 votos. No obstante, las coaliciones se hacen más pequeñas siempre que se trata de asuntos hacendarios y presupuestarios, en cuyos casos los márgenes de aprobación se reducen a la mitad más uno de los presentes⁷⁶. Esta tendencia se revirtió en la legislatura 2002-2003; el primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2002 fue aprobado por 38 de 47 diputados presentes. No obstante, en el mes de noviembre, al aprobarse la Ley 8341, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2003, esta coalición se redujo a 32 votos.

Sucesivos y fallidos intentos por crear una gran coalición de gobierno

Ante las crecientes dificultades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo,

GRAFICO 5.13

Costa Rica: leyes aprobadas en la primer legislatura de cada período de gobierno, según legislatura de procedencia. 1994-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

desde 1994 los gobiernos han ensayado diversas fórmulas orientadas a constituir una “gran coalición” política y social, para impulsar ciertas decisiones políticas consideradas prioritarias. Se inició un proceso de búsqueda de canales sustitutos o alternativos para construir mayorías, involucrando a actores externos al núcleo básico de relaciones del sistema de representación (Ejecutivo-Legislativo), y ensayando una serie de procesos de consulta y negociación, diferentes de los acuerdos o alianzas parlamentarias clásicas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Con esta estrategia, las administraciones Figueres y Rodríguez buscaron ampliar su capacidad política y su base social, por medio de coaliciones con fuerzas sociales y políticas, y en el mismo sentido ha venido actuando la administración Pacheco. El éxito de estas iniciativas, en términos de aumento de la efectividad de los gobiernos, ha sido pobre.

Este proceso se ha vivido en cuatro momentos distintos. En los dos primeros se desplazó de manera total al Parlamento como centro de deliberación

de las decisiones políticamente relevantes, y a los partidos como ejes centrales de la negociación política, para dar cabida a espacios *ad hoc* creados por los gobiernos y sectores organizados de la sociedad civil, en los cuales participaban representantes de los partidos políticos como un actor más. Ahí se desdibujaron las ideas clásicas de la representación política. En los siguientes dos momentos las negociaciones retornan al seno del Parlamento, incorporando a esos sectores organizados de la sociedad civil en el núcleo central de toma de decisiones del gobierno representativo, con las reglas y procedimientos legislativos (bajo la figura de las comisiones mixtas) y los gobiernos pierden su carácter de actor convocante, al participar en el proceso en igualdad de condiciones que los sectores sociales presentes, como asesores de la comisión legislativa, con voz pero sin voto.

En 1994 la conjunción de factores era la siguiente: un presidente sin mayoría legislativa (le faltaba un voto para mayoría simple), un empate de

fuerzas entre los dos partidos mayoritarios y el único mandatario en veinte años sin experiencia legislativa (desde 1974 todos los presidentes han sido diputados previamente), que inicia su labor en el marco de una relación conflictiva con el Congreso. Esta fue la administración que más utilizó el veto de iniciativas legislativas (7 vetos en el período 1995-1996). Durante su primer año, este gobierno manejó sus principales negociaciones políticas al margen del marco institucional clásico de la democracia representativa, es decir, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Buscó alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, en un intento de legitimación *ex ante* de su política fiscal. Con este propósito, convocó a un foro de discusión, conocido como “Un Acuerdo Nacional Razonable”, al cual asistieron las organizaciones sociales y los partidos políticos en calidad de participantes. El Gobierno explicó sus propuestas de política y la situación fiscal del país, e incorporó algunas observaciones de los presentes. Se trató de un foro-seminario de tipo consultivo de tres días, con agenda acotada y convocatoria corporativista.

La mayoría de los proyectos planteados implicaban aprobación legislativa, pero el Gobierno procedió a realizar un pacto extraparlamentario con el principal líder de la oposición, a fin de llevar “amarrada” la mayoría legislativa para sus propuestas. En el Pacto Figueres-Calderón se acordaron dieciséis propuestas con implicación legislativa, once de las cuales se convirtieron en leyes. Una de ellas, la reforma a las pensiones del Magisterio Nacional, ocasionó una extensa huelga de este sector.

En 1998 aumentó la desventaja del Ejecutivo (le faltaban dos votos para la mayoría simple), el Gobierno ganó las elecciones por un estrecho margen, el abstencionismo creció considerablemente, se profundizó el clima político de apatía, desencanto y desconfianza (Barahona et al, 1999) y el presidente Rodríguez tenía una agenda de reformas económicas y transformaciones institucionales que, en muchos casos, requerían mayoría legislativa calificada). El Gobierno buscó entonces una

CUADRO 5.21

Leyes aprobadas y votación registrada por tema, según legislatura. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003 ^{a/}

	Tema ^{b/}				
	Constitucional	Hacendarios	Temas ordinarios ^{c/}	Relaciones internacionales	Donaciones, segregaciones
1994-1995					
Leyes aprobadas	1	10	22	19	2
Leyes con registro de votación	1	7	20	17	1
Votos promedio	50	36	48	47	44
Frecuencia de unanimidad	0	4	16	13	1
1998-1999					
Leyes aprobadas	0	6	16	24	2
Leyes con registro de votación	0	6	15	24	2
Votos promedio	0	37	40	45	46
Frecuencia de unanimidad	0	2	3	18	2
2002-2003					
Leyes aprobadas	1	7	32	4	12
Leyes con registro de votación	1	4	18	2	3
Votos promedio	50	42	44	45	37
Frecuencia de unanimidad ^{d/}	1	3	22	3	9

a/ Se excluyeron del conteo las leyes aprobadas en las comisiones con potestad legislativa (Plena Primera, Plena Segunda y Plena Tercera).

b/ Los temas constitucionales, hacendarios, de relaciones internacionales, lo mismo que las donaciones y segregaciones, representan el 58% de las leyes de la legislatura 1994-1995, el 67% de la legislatura 1998-1999 y el 41% de la legislatura 2002-2003.

c/ Esta categoría agrupa temas como: administración de justicia, asuntos agropecuarios, ambiente, temas comerciales, cultura, educación, empleo, energía, equidad, instituciones estatales, régimen municipal, régimen político, salud, seguridad ciudadana, seguridad social, telecomunicaciones y vivienda y urbanismo.

d/ Las cifras de las casillas "Frecuencia de unanimidad" y "Leyes con registro de votación" difieren, en virtud de que en algunas leyes no se registra el número de votos con los que se aprobaron las leyes.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

popular en la historia reciente del país (Proyecto Estado de la Nación, 2001b), pues en amplios sectores de la sociedad se consideraba que las iniciativas aprobadas no representaban fielmente los acuerdos de la concertación. Importantes errores en la conducción final del Proceso de Concertación Nacional provocaron su fracaso (Barahona et al, 1999; Gutiérrez y Vargas, 1998).

Un tercer ensayo del Ejecutivo para crear nuevas condiciones de diálogo fue el acuerdo que puso fin a las movilizaciones de protesta contra el "combo del ICE", en el 2002. Se integró a esa oposición extraparlamentaria "anti-combo" dentro del juego político democrático e institucional, al constituir una comisión mixta⁷⁹ para que atendiera, recabara y sistematizara las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad civil con respecto al ICE, introdujera en los proyectos las alternativas que aprobara⁸⁰ e informara al Plenario Legislativo sobre el proceso, a fin de que este se pronunciara. Es importante destacar que, si bien estos acuerdos se realizaron fuera del marco institucional del Parlamento, contaron con la presencia y el compromiso del Presidente de la Asamblea Legislativa, razón por la cual, posteriormente, el Plenario los aprobó en su totalidad, los ejecutó de conformidad y reconoció a la comisión mixta la condición de órgano garante de la correcta aplicación de los términos del acuerdo en el plano legislativo. La comisión mixta sobre el ICE fue retomada durante el período 2002-2006, pero a la fecha no ha logrado formular una propuesta.

Por último, la práctica de negociaciones con sectores organizados se ha utilizado también en la administración Pacheco, en un cuarto intento de producir una gran coalición. En el 2002 la situación para el Ejecutivo era todavía más compleja: un mandato más debilitado, producto de una segunda ronda electoral, el advenimiento del multipartidismo en la Asamblea Legislativa y la pérdida total de ventaja relativa del Gobierno en el Congreso. En el primer año de la administración, y

coalición intersectorial como base para el programa de reformas, para lo cual convocó al "Proceso de Concertación Nacional", en los primeros meses de su administración. En contraste con la experiencia anterior, esta fue una convocatoria pluralista, con agenda más abierta⁷⁷ y de tipo deliberativo-resolutivo, es decir, los actores involucrados no solo opinaban sobre una propuesta de gobierno, sino que cada grupo debía llegar a acuerdos con implicaciones de ejecución de política pública. Además se definió un procedimiento para

la deliberación, se normó la toma de decisiones y se estableció una estructura formal y acordada para la conducción del proceso. Como resultado se obtuvieron 150 acuerdos, y solo dos (condensados en la Ley de Protección al Trabajador) terminaron convirtiéndose en ley. Tres proyectos relacionados con la agenda de telecomunicaciones discutida en el proceso de concertación⁷⁸ se aprobaron en primer debate, en el conjunto que se denominó "combo del ICE". Este último ocasionó posteriormente la mayor movilización de protesta

ante la propuesta de varios sectores organizados adoptada por el Partido Acción Ciudadana, el Gobierno accedió a discutir su principal agenda en el marco de un órgano legislativo mixto. Así, el 31 de julio de 2002, se conformó la Comisión Especial Mixta Fiscal, integrada por siete diputados (dos del PUSC, dos del PLN, dos del PAC y uno del ML) y ocho asesores externos (dos del sector empresarial, dos del sector laboral, uno del sector cooperativo, uno del sector solidarista, uno del Poder Ejecutivo y otro del Foro Agropecuario), a la cual se le definió como objetivo específico “la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las finanzas públicas, a través de la promoción de un Pacto Fiscal que involucre a todos los sectores de la población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de

desarrollo económico para el bienestar de los costarricenses”⁸¹.

Además se fijó un plazo de treinta días para que esta instancia dictaminara un plan de contingencia fiscal orientado a detener el agravamiento del déficit en las finanzas públicas, y otro de un año para dictaminar los demás proyectos enfocados hacia la búsqueda de soluciones estructurales y permanentes en este ámbito. A la Comisión se le otorgaron facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvieran al cumplimiento de su objetivo, y se le especificó una metodología de trabajo que promovía la realización de audiencias públicas y foros de discusión sobre el tema, a fin de garantizar la mayor participación posible de los diversos sectores de la población costarricense.

El Noveno Informe reportó que la integración de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal careció de criterios definidos para conformar la representación de un concepto tan amplio y plural como “la sociedad civil”, en vista de que participaron unos sectores y otros no, sin una clara línea de identificación. Sus resultados fueron parciales: logró la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, pero le fue más difícil rendir un dictamen unánime sobre la reforma fiscal estructural. La Comisión terminó su mandato y la reforma estructural se sigue discutiendo en una comisión legislativa especial en la que no hay presencia de los sectores sociales; el tema es ahora objeto de negociaciones entre los partidos políticos en la Asamblea y se ha tratado en reuniones con el potencial candidato presidencial del partido opositor.

CUADRO 5.22

Gobiernos sin mayoría legislativa: experiencias de búsqueda de alianzas

Administración	Figures Olsen 1994-1998		Rodríguez Echeverría 1998-2002		Pacheco de la Espriella 2002-2006	
Proceso	Acuerdo Nacional Razonable	Pacto Figueres-Calderón	Foro de Concertación Nacional	Comisión Mixta ICE	Comisión Mixta Pacto Fiscal	Comisión Mixta ICE
Tipo	Consultivo ^{a/}	Resolutivo ^{b/}	Consultivo/resolutivo	Contención de conflicto ^{c/}	Resolutivo ^{b/}	Resolutivo ^{b/}
Convocado por	Poder Ejecutivo		Poder Ejecutivo		Asamblea Legislativa	
Convocatoria	Amplia ^{a/}	Restringida ^{d/}	Amplia ^{a/}	Restringida a oposición “anti-combo”	Restringida a organizaciones proponentes	Restringida a organizaciones proponentes
Agenda	Acotada ^{a/}	Acotada	Amplia ^{b/}	Acotada	Acotada	Acotada
Resultado	Ley de Justicia Tributaria y Ley de Ajuste Tributario	Ley de Justicia Tributaria y Ley de Ajuste Tributario	Ley de Protección al Trabajador	Se detiene proceso legislativo del “combo ICE”	Ley de Contingencia Fiscal	Ninguno
Reformas	Ninguna	9 iniciativas de reforma institucional o estructural	3 iniciativas: Modernización del ICE, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Electricidad	Ninguna	Reforma fiscal estructural	Transformación del ICE, de institución a empresa pública
Resultado legislativo	Ninguno	11 de 13 leyes ^{e/} , excepto cierres y traslados de instituciones	7 proyectos de ley ^{i/} , una ley aprobada ^{k/} y “combo ICE” en primer debate	Informes de miembros de la Comisión y archivo de expediente del “combo ICE”	1 ley (Ley de Contingencia Fiscal) y un informe de mayoría	En discusión

CUADRO 5.22 (continuación)

a/ Se identifican opciones políticas y se escucha el parecer de los consultados.

b/ Se crean espacios en los que las partes presentan iniciativas políticas y deben llegar a acuerdos con respecto a los temas en discusión.

c/ Producto de acuerdos tomados en las negociaciones para poner fin al movimiento de protesta.

d/ Integrada por la Defensoría de los Habitantes, las universidades públicas y la Iglesia Católica.

e/ Se refiere a las convocatorias que superan el enfoque tripartito Gobierno, empresas y trabajadores, y que implican una invitación razonablemente abierta a diversos sectores sociales.

f/ No implica una invitación abierta a diversos sectores, ni la posibilidad de negociar la ampliación de la participación.

g/ Establece un único tema de discusión.

h/ Establece varios temas de discusión no necesariamente vinculados entre sí.

i/ Ley de Justicia Tributaria; n° 7535, del 14 de setiembre de 1995.

Ley de Ajuste Tributario; n° 7543, del 14 de setiembre de 1995.

Ley General de Aduanas; n° 7557, del 20 de octubre de 1995.

Transformación del SNE: se crea la ARESEP, por Ley 7593, del 9 de agosto de 1996.

Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, n° 7527, del 10 de julio de 1995.

Reformas al sistema financiero:

Ley Orgánica del Banco Central, n° 7578, del 3 de noviembre de 1995.

Ley Reguladora del Mercado de Valores, n° 7732, del 17 de diciembre de 1997, que reformó la Ley 7201, del 10 de octubre de 1990.

Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior, n° 7638 del 30 de octubre de 1996.

Cierres del IFAM y CONICIT: no se concretaron.

Apertura del monopolio licorero del Estado y Ley de venta de FANAL y supresión del monopolio de la destilación: se archivó proyecto.

Traslado al sector privado de LAICA, ICAFE, INFOCOOP, DINADECO y CORBANA: no se concretaron los traslados al sector privado.

OFIARROZ: se transformó en la Corporación Arrocera Nacional, por Ley 8285, del 30 de mayo de 2002; no se trasladó al sector privado.

Transformación del SINART: pasó a ser una sociedad anónima estatal por Ley 8346, del 12 de febrero de 2003.

Junta de Defensa del Tabaco: derogada por Ley 8066, del 7 de febrero de 2001.

j/ Ley de Valorización y Retribución por Servicios Ambientales; Ley de Protección de la Libertad de Prensa, Ley de Creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano; reformas a varios artículos del Código de Trabajo, Ley n° 2, del 26 de agosto de 1943, y los artículos 10, 15, 17 y 18 del decreto ley n° 832, de noviembre de 1949 y sus reformas; Ley de Seguros; Ley de Protección al Trabajador; Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.

k/ Ley de Protección al Trabajador.

Fuente: Ministerio de Información y Comunicación, 1994; Barahona et al., 1999; expedientes legislativos 13.919, 15.019, 15.516 y 15.166.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: “Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003”, de Ronald Alfaro; “Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003”, de Sindy Mora (IIS-UCR); “Administración de la justicia: balance de quince años”, de Rodolfo Saborío; “Administración de justicia y seguridad ciudadana”, de Emilio Solana; “Cambios en el sistema electoral y sistema de partidos políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo”, de Nelly Vargas; “Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa”, de Evelyn Villarreal; y “Participación electoral y abstención en Costa Rica”, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Colaboraron como asistentes de investigación Iván Acuña, Andrey Barrientos, Brizza Mena, Juan Manuel Muñoz, Raimy Padilla y Alonso Ramírez.

Se agradece la colaboración brindada por Sebastián Alfaro, Ciska Raventós, Hannia Franceschi y Ana Rodríguez, del IIS-UCR, en el tema de “Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003”.

Un agradecimiento especial a Ana Lorena Montero (CGR), Gerardo Quirós, Martha Mora, Vilma Martínez, Francisco Valerio e Isabel Zúñiga (Asamblea Legislativa), Tamara Núñez (ARESEP), Alexander Martínez (PGR), Gina Castro (Defensoría de los Habitantes), Vivian Martínez y Damaris Vega (Autoridad Presupuestaria), Luis Antonio Román, Francisco Tula y Adela Chaverri (MIDEPLAN).

Los talleres de consulta se efectuaron los días 21 de mayo y 6 de agosto de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Sebastián Alfaro, Bernal Arias, Martha Asch, Francisco Barahona, Andrey Barrientos, Luis Bonilla, Marta Campos, Silvia Castro, Rodolfo Cerdas, Héctor Fernández, Hannia Franceschi, Roberto Gallardo, Leonardo Garnier, Franklin González, Ana Lucía Gutiérrez, Miguel Gutiérrez,

Juan Hernández, Nancy Hernández, Alfredo Jones, Anabelle León, Emma Lizano, Guillermo Matamoros, José A. Masís, Ana L. Montero, Alejandra Mora, Luis Paulino Mora, Sindy Mora, Natalia Morales, Juan Manuel Muñoz, Ciska Raventós, Manuel Rojas, Isabel Román, Luis Antonio Román, Marcela Román, Elisa Sánchez, Emilio Solana, Francisco Tula, Carlos Vargas, Jorge Vargas, Nelly Vargas, Evelyn Villarreal, Olman Villarreal, Saúl Weisleder, Elaine White, Lena White, Fernando Zumbado e Isabel Zúñiga.

La edición técnica fue realizada por Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell y Ronald Alfaro.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.

Se agradece a Mitchell Seligson, Centennial Professor y Director del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (EEUU), por haber autorizado el uso de información del documento “La cultura política de la democracia en Costa Rica”, elaborado por Vargas y Rosero, 2004.

Notas

1 Para una exposición más detallada sobre la manera en que el Informe plantea la vinculación entre democracia y desarrollo humano, véase la introducción al capítulo 5 del *Noveno Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2003).

2 La Auditoría planteó, basada en los trabajos conceptuales de O'Donnell y en los propios resultados de la evaluación, que la democracia es más que un régimen político. Este es una de las dimensiones del concepto, pero no la única. En general, se entiende por democracia: a) un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos; b) un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, y c) una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

3 La receta incluía: privatización de empresas estatales, drásticos recortes presupuestarios, reducción del empleo público, liberalización económica y comercial, desregulación, cierre de instituciones y reformas fiscales

4 Se buscó entonces que el Estado fuese más controlado, más eficiente y menos centralizado, a través de políticas de reforma institucional, la introducción del esquema de responsabilización y rendición de cuentas, la administración gerencial y las reformas fiscales para aumentar la capacidad financiera estatal. La segunda generación empezó a abordar las reformas a lo interno de las instituciones públicas (Schneider y Heredia, 2003); véase también Bresser, 2001; Bresser y Spink, 1999; Echebarría, 2000 y BID, 1996 y 2003).

5 Por ejemplo, un avance en materia de reconocimiento de derechos al tiempo que ocurre un deterioro en la capacidad de acción del Estado puede generar fuertes tensiones sobre las instituciones públicas, que son objeto de demandas ampliadas por parte de una ciudadanía que tiene expectativas y mecanismos para hacer exigibles los nuevos derechos concedidos.

6 Esta idea fue planteada por Carlos Vargas Pagán en el taller en que se discutió la versión preliminar del capítulo, el día 6 de agosto del 2004.

7 Según Schneider y Heredia (2003), las reformas de las estructuras del Estado no son producto de estrategias de optimización, sino de una intensa lucha política. Todos los modelos de reforma ocasionan desplazamientos de poderes. Las reformas centradas en el control y la responsabilización desplazan el poder del Ejecutivo al Legislativo, el Judicial u otras instancias de control. A su vez, las reformas que fortalecen las estructuras

administrativas aumentan el poder y la discreción de niveles gerenciales más bajos, en detrimento de los jerarcas políticos.

8 En el caso costarricense se refiere a mecanismos para reducir la discrecionalidad y la arbitrariedad en la función de gobierno que se concentran en regular la gestión financiera y presupuestaria, las políticas e instrumentos de contratación y compras, la gestión del patrimonio público, los instrumentos de contabilidad y control de gestión, el control parlamentario y de otras agencias de control, así como el control judicial (Echebarría, 2000).

9 Se refiere a la actividad del Poder Ejecutivo, el sector descentralizado institucional, el sector descentralizado territorial y las empresas públicas.

10 Toda la Administración Pública emplea hoy el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos, a raíz del recurso de amparo, y en especial, de la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que es considerada la guía última del derecho a un debido proceso legal (Volio, 2000).

11 Dato suministrado por el Presidente de la Sala Constitucional, Lic. Luis Fernando Solano Carrera, en reunión celebrada el 26 de mayo de 2004.

12 Es importante mencionar que esta función de aprobación presupuestaria es muy particular de la CGR costarricense; las otras contralorías generales o cortes de cuentas existentes en América Latina solo hacen fiscalización posterior. En Costa Rica la CGR aprueba directamente, sin trámite legislativo, alrededor de dos tercios del total del gasto público (DFID-Perú, 2003).

13 De acuerdo con la Sala Constitucional, "el debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida -en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa-, de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley; y que en un sistema democrático, [...] está impregnada por principios básicos que son indispensables..." (resolución 03220, del 18 de abril de 2000).

14 A este respecto, consúltese las sentencias 441-91, 1617-91, 3464-93, 1898-97, 1954-97, 3967-98, 5880-99 y 6037-99.

15 La Sala Constitucional solamente puede declarar la inconstitucionalidad de los proyectos de ley por razones de procedimiento, pero, aun en este tema, la propia Sala ha debido definir cuáles vicios en el procedimiento de formación de las leyes, en caso de ser detectados, producen invalidez desde el punto de vista constitucional, ya que el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no lo determina con claridad. La Sala ha

analizado el inciso c) del numeral 73 de la mencionada ley, y ha determinado que los efectos controlables por parte del órgano constitucional son aquellos que se refieren a la violación de algún requisito o trámite "sustancial" previsto en la Constitución o, en su defecto, establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (resolución 03220, del 18 de abril de 2000).

16 Son emblemáticas las resoluciones que han garantizado el derecho a la educación y la salud sin discriminación para la población migrante, independientemente de su estatus legal, así como los votos que ordenaron a la CCSS otorgar los medicamentos necesarios a los enfermos de sida (voto 8422-97) y continuar el programa de transplante de órganos (resolución 6216-04). En ambos casos se ha señalado la necesidad de que las instituciones del Estado desarrollen el derecho a la salud más allá de una previsión mínima y se les ha compelido a brindar acceso a los máximos alcances científicos y tecnológicos existentes en el país para el tratamiento de la salud. De igual manera se han tutelado los derechos de los grupos vulnerables, no videntes, personas con discapacidad, niñez, indígenas, mujeres y migrantes.

17 En todos los países latinoamericanos el *ombudsman* o defensor de los habitantes, es nombrado por el Congreso, aunque existen diferencias en cuanto al procedimiento y el número de votos requerido. Por ejemplo, en Argentina, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Bolivia se exige dos terceras partes del Congreso; en cuatro países se designa una comisión legislativa para que proponga una terna al Parlamento. Solo en el caso de Colombia los candidatos a defensor o defensora son propuestos por el Poder Ejecutivo, para que el Congreso seleccione a uno de ellos (Ugga, 2003).

18 En 1990, con la aprobación de la Ley 7142, de Igualdad Real de la Mujer, se creó la Defensoría General de los Derechos Humanos, como un ente adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia, específicamente con el mandato de proteger los derechos de la mujer, el niño, el consumidor, los internos del sistema penitenciario y el usuario del Registro Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la citada ley.

19 Por ejemplo, la PGR podía inspeccionar oficinas públicas sin previo aviso y requerir de ellas documentos e información, y ningún servidor público, en el ejercicio de las funciones propias del cargo, podía negarse a dar su colaboración. Las funciones de la Defensoría de los Usuarios del Registro Nacional fueron asumidas posteriormente por la Contraloría de Servicios del Ministerio de Justicia, que inició su operación en 1999.

20 La muestra de encuestados fue aleatoria, con base en el total de personas que realizaron una denuncia en las áreas de Protección Especial, Calidad de Vida y Control de Gestión de la DHR, durante el período del 1 de mayo del 2001 al 30 de abril del 2002. N=266 (34% del total de la población). (Escuela de Ciencias Políticas, UCR, 2003).

21 La CNC está adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, e integrada por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados todos directamente por el Ministro del ramo. Además, para el cumplimiento de sus funciones la CNC cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo. Cuando los procedimientos conciliatorios no dan resultados, la CNC puede archivar el caso, resolver la denuncia aplicando una infracción o una multa que, de no ser pagada, ocasiona el traslado del caso a los tribunales, y finalmente se puede establecer una medida cautelar, que procura evitar un engaño o peligro a los consumidores ordenando el congelamiento de la distribución de productos hasta que se hayan realizado los estudios respectivos.

22 El TAA está adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, específicamente al Despacho del Ministro, y tiene "competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones". Está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes nombrados por el mismo Ministro. La gestión de protección que realiza este Tribunal se extiende a cualquier persona, grupo o entidad interesada en hacer valer sus derechos en materia ambiental, la cual puede plantear una denuncia ante el TAA, ya sea que la lesión de sus derechos sea causada por el Estado o por un particular. Así, en este órgano se efectúa un control tanto de los ciudadanos hacia la autoridad estatal (vertical), como entre las instituciones estatales (horizontal).

23 Los fallos del TAA agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio. Asimismo, el Tribunal está facultado para establecer, por vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por las violaciones de la legislación tutelar del ambiente. Los estudios de impacto ambiental y las investigaciones de las denuncias que requiera el TAA las realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

24 La ARESEP ha promovido la participación ciudadana a través de la descentralización de las audiencias públicas, desplazándolas a los lugares donde se encuentre la población afectada por el alza, y de la realización de las audiencias después de las cuatro de la tarde. También creó el Defensor de los Usuarios, como una herramienta para brindar asesoría a las personas que quieran participar con su opinión en las audiencias, y ha llevado a cabo procesos de capacitación a las comunidades y usuarios sobre los trámites ante la institución.

25 Decreto. 22511- MIDEPLAN, del 17 de setiembre de 1993.

26 Para el 2003, las contralorías de servicios de la CCSS reportaron un total de 90.429 quejas recibidas; de ellas, 38.230 fueron de atención telefónica y 37.267 por gestión o trámite directo de usuarios. Las restantes 14.932 se recibieron por otras vías (Defensoría de los Habitantes, Presidencia de la CCSS y contraloría institucional).

27 Ambas iniciativas (expedientes 14.996 y 14.999) pretenden crear un sistema nacional de contralorías de servicios y

conformar estas dependencias en todos los ministerios, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y las municipalidades, así como en las empresas privadas que brinden servicios públicos, con fundamento en el derecho de los habitantes a recibir servicios públicos de óptima calidad. Uno de los proyectos de ley fue presentado por la Defensoría de los Habitantes y propone que esta instancia se convierta en el ente rector de las contralorías; el otro fue planteado por el MIDEPLAN y establece que este Ministerio seguiría funcionando como la secretaría técnica de las contralorías, pero el rector sería un Consejo Nacional de Contralorías de Servicios. En general, los dos proyectos sugieren funciones similares para estos órganos, y no solo en el ámbito del control de la gestión y calidad de los servicios públicos, sino también en el de la generación de propuestas y acciones.

28 La Asamblea Legislativa genera hoy más demandas hacia la Contraloría que en 1999, año en que se empezó a dar seguimiento a este indicador. En general, el Parlamento hizo a la CGR 154 solicitudes en 1999, y 425 en 2003. Hoy la Contraloría tiene más presencia de asesoría en las comisiones legislativas y los diputados acuden más a ella como fuente de información para cumplir con sus funciones (Villarreal, 2004).

29 También denominada "Nueva Administración Pública", promueve la rendición de cuentas sobre la base del instrumental clásico de la administración gerencial del sector privado, aplicado al quehacer del sector público. Para ello utiliza sistemas de gestión presupuestaria, sistemas contables e indicadores de gestión para ejercer el control desde órganos especializados (Bresser, 2001; Bresser y Spink, 1999 y Saborío, 2004b).

30 Esta institución espera en el futuro dirigirse hacia un sistema de control de segundo piso, en el cual pueda contar con el apoyo de los auditores internos y de otras instituciones que funcionen como órganos de control de primera instancia, de manera que la CGR se dedique mayoritariamente a la supervisión de estos órganos (Matamoros, 2004).

31 Por ejemplo, solo para la CGR en el año 2001 se gastaron aproximadamente 4 dólares per cápita, mientras que en las otras contralorías del área ese gasto apenas llegó a 2 dólares y tres de los países ni siquiera superaban 1 dólar. Los presupuestos de los *ombudsmen* también presentan estas diferencias: mientras que en Costa Rica, El Salvador y Guatemala gastaron entre 3 y 4 millones de dólares, en el mismo año en Honduras y Nicaragua se asignó menos de 1,5 millones (Proyecto Estado de la Región, 2003).

32 Por capacidad institucional se entiende la combinación de recursos financieros, humanos, legales y procesales con que cuenta una institución para cumplir con sus objetivos. Para los efectos del presente Informe, se hace énfasis en los recursos financieros (el presupuesto real ejecutado por las instituciones) y humanos (cambios en el nivel de plazas ocupadas con que cuentan las instituciones para ejecutar su mandato). No se entra a considerar la forma en que se ha estructurado el sector público.

33 En términos generales, en la región latinoamericana hay una baja carga tributaria (Paramio, 2004).

34 Esto incluye la formulación de políticas económicas y sociales, el desarrollo de actividades de promoción y la provisión de bienes como educación, salud, asistencia y previsión social, entre otros (Bresser, 2001).

35 Estos pueden ser establecidos tanto por vía legal como por decreto ejecutivo.

36 Se refiere al número de plazas ocupadas en cargos fijos, servicios especiales y jornales del sector público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria (no incluye datos de empleo en bancos estatales, universidades y municipalidades).

37 Si se compara con la cifra de 1988, la disminución es de 48%.

38 Véase, Saborío, 2004b y sentencias de la Sala Constitucional 441-91, 1617-91, 3464-93, 1898-97, 1954-97, 3967-98, 5880-99 y 6037-99.

39 El Programa de Modernización de la Administración de Justicia se inició en 1996, como resultado de la firma de dos acuerdos de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo, de 16 millones de dólares el primero y 32 millones de dólares el segundo. Más detalles en <http://www.poder-judicial.go.cr/bid>

40 Al explicar la justificación de esta reforma ante la comisión legislativa que conoció el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, los magistrados que tuvieron a su cargo la exposición indicaron que: "...La Corte Plena se reserva las funciones de gobierno, en virtud de que el artículo 156 de la Constitución Política la establece como el órgano superior administrativo del Poder Judicial, pero se le sustraen todas las funciones de administración del caso concreto. Con ello se descarga a los Magistrados de la función puramente administrativa, permitiéndoles no sólo dedicar más horas a resolver los asuntos que conocen las Salas en las que han sido asignados, sino -función igualmente importante- poder dedicarse a la elaboración de una real y efectiva política judicial, que permita terminar con el "cortoplacismo" y diseñar la estrategia necesaria para que el Poder Judicial pueda responder oportunamente a las necesidades que la evolución de nuestra sociedad le plantea". Citado en acta de la sesión ordinaria de Corte Plena celebrada a las 13:30 horas del 3 de marzo de 2003.

41 La principal justificación para que no se haya producido un traslado más radical de funciones administrativas obedece a una interpretación que algunos magistrados hacen del artículo 156 de la Constitución Política, que señala que la Corte Plena es el tribunal superior del Poder Judicial, de lo cual se ha derivado una limitación a la posibilidad de desligarse completamente de funciones administrativas (Saborío, 2004a).

42 Entre 1994 y parte de 1997 no ingresaban al Ministerio Público las denuncias por delitos contra la propiedad con reo ignorado y en las cuales la investigación policial no permitió identificar al autor del delito. Esa situación varió a partir de 1998, al entrar a regir el Código Procesal Penal, ya que todas las denuncias ingresan al Ministerio Público. El valor de la entrada neta penal pasó de 50.978 casos en 1994 a 121.646 en el 2003. No todo este aumento corresponde a un incremento en la criminalidad, ya que una parte se relaciona con la diferente manera de contabilizar los ingresos en materia penal.

43 A nivel administrativo se han adoptado medidas como la flexibilización de horarios, con el establecimiento de turnos extraordinarios y jornadas vespertinas, y la incorporación de nuevas tecnologías en algunas dependencias judiciales que ahora utilizan el fax, el acceso a registros públicos vía internet y la Intranet Judicial. Se crearon la Oficina de Atención a la Víctima y la Oficina de Defensa Civil de la Víctima, para brindar apoyo jurídico, psicológico, de trabajo social y económico a las víctimas que lo requieren.

44 La creación de esta Secretaría es parte del compromiso contractual que asumió el Poder Judicial con el BID, para la ejecución de la segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia.

45 Un estudio realizado en 2002 por la CONAMAJ revela que: "Respecto de las plazas asignadas en propiedad los hombres ocupan el 61% de las plazas en propiedad y las mujeres el 39%. En los puestos de "jerarquía o vinculados directamente con la Administración de Justicia" que están asignados en propiedad, el 41,68% está ocupado por mujeres y el 58,32% por hombres. Respecto a los grupos "puestos profesionales, técnicos, especialidades y de investigación" el 76,26% está ocupado por hombres y el 23,74% por mujeres. En cuanto a los puestos "auxiliares, secretariales, asistentes y otros", el 56,34% de las plazas están asignadas a hombres y el 43,6% a mujeres. Con respecto a los nombramientos de juez, al 17 de junio del presente año (2002), hay un total de 478 jueces nombrados con el actual sistema de Carrera Judicial, de los cuales, 52,51% son hombres y el 47,49% mujeres. Esto a pesar de que en el promedio que consta en el Registro de Elegibles de cada uno de estos funcionarios judiciales, en total el promedio de las mujeres es de 86,67% y el de los hombres es de 85,32%. En ninguno de los casos los hombres superan al promedio de nota de registro de las mujeres" (Calzada, 2002).

46 Estas estadísticas fueron brindadas por el Departamento Administrativo de la Defensa Pública. La metodología para obtener el número de casos por defensor consiste en registrar la información de un reporte individual que realiza cada defensor sobre su volumen de trabajo, cuya consistencia no es revisada por el Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

47 Hay otras instituciones que prestan servicios de asesoría legal gratuitos, como los consultorios jurídicos de las universidades, y organizaciones sociales que atienden grupos

específicos de personas (niñez, discapacitados, etc.). Solo la Universidad de Costa Rica tiene 16 oficinas de consultorios jurídicos, que en 1998 atendieron 9.688 casos (Proyecto Estado de la Región, 2003).

48 El indicador de productividad se construye como el cociente entre el número de causas salidas o terminadas y los recursos humanos empleados. Por salida neta se entiende el total de casos salidos o terminados, menos las incompetencias dictadas; en materia de tránsito se eliminan, además, las sentencias en las infracciones simples sin oposición. La información para esta última variable está disponible a partir de 1995, dado que con anterioridad a este año no se cuenta con los datos para la materia penal juvenil.

49 Resulta preocupante que el origen de esta situación se encuentra en el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José, despacho que cuenta con el mayor número de expedientes laborales en tramitación en el país. Entre 2002 y 2003 su circulante se incrementó en 5.566 expedientes. Al finalizar el año 2003, uno de cada tres expedientes en materia laboral que se encontraban en trámite en el país estaba en ese despacho, que debe atender los juicios por cesantías y prescripciones de los trabajadores más vulnerables.

50 Esta programa fue incluido como subcomponente en el Convenio Corte-AID y en el Contrato-Préstamo 859 OC-CR con el BID, aprobado por la Ley 7496, del 8 de junio de 1995.

51 El Poder Judicial ha propuesto reformas legales y procesales. Como se indicó, ha promovido la preparación de un Código General del Proceso y un Código Procesal Contencioso-Administrativo, que se orientan a la introducción de la oralidad en los procesos civiles, comerciales, laborales, agrarios, de familia y administrativos. Además ha presentado reformas al Código Penal, un proyecto de Ley de Cobro Judicial y reformas a la Ley de Tránsito, para eliminar la judicialización de las infracciones simples. Algunos de estos proyectos se encuentran en la corriente legislativa, pero enfrentan una situación de estancamiento; tal es el caso de las reformas a la Ley de Tránsito, con casi cinco años en trámite.

52 Se considera que, al fallarse favorablemente un recurso de casación, se admite que el proceso judicial no se realizó adecuadamente y fue, por tanto, de calidad inadecuada (Solana, 2004).

53 Un análisis retrospectivo de las trece últimas elecciones permite concluir que las mujeres han ocupado tan solo el 11,4% de los escaños legislativos, tomando en cuenta todo el periodo de estudio. En las elecciones la década de los setenta, las diputadas elegidas no superaron el 4% del total. En las dos décadas siguientes ese porcentaje se duplicó, pero no logró ir más allá del 9% para el período. En los ochenta y los noventa aumentó, pero siguió siendo bajo (16,4%) y en el 2002 subió a 35%.

54 La Sala Constitucional ha aclarado que las violaciones que repercuten, en forma directa, sobre la materia electoral, en

particular sobre los derechos políticos de elegir y ser electo _mediante el voto_, son competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano al que, en definitiva, corresponde interpretar la Constitución en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio (voto 3812-93 de las 16:48 horas del 6 de agosto de 1993). Asimismo, ha indicado que la Sala Constitucional solamente se involucra si el Tribunal declina su competencia para resolver, como lo han apuntado numerosas sentencias.

55 Antes de la reforma constitucional de 1996, lo que reconocía el artículo 98 del texto constitucional era el derecho de los ciudadanos de constituir partidos para participar en la vida política del país. A partir de 1996 se define el concepto de estas agrupaciones, el papel que juegan en la democracia y la obligación de que su estructura y funcionamiento sean democráticos. Sobre esta base la Sala Constitucional manifestó: "La institucionalización de los partidos políticos, que en Costa Rica se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral, trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente. En ese sentido, el primer juicio de inconstitucionalidad se debe referir, pues, a la validez de las reglas que implican una expansión de la potestad normativa del Estado al interior de esas corporaciones cuyos miembros ven limitadas así, sus propias potestades reguladoras (...) Esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido. El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización, que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las élites políticas o la cúpula del partido" (voto 5379-97).

56 La Comisión trató temas como régimen político, presidencialismo y parlamentarismo, sistema de partidos políticos, financiamiento de los partidos, papel de los actores políticos en el sistema democrático, sistema de elección de los diputados, fortalecimiento del Régimen Municipal, comunicación y propaganda en tiempos electorales, entre otros.

57 Una de ellas fue preparada por la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales convocada por el TSE en 1998, que se concentró en una serie de reformas constitucionales. La otra propuesta fue elaborada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como resultado de un convenio suscrito con el TSE, y planteaba una reestructuración del Código Electoral.

58 En la literatura académica se reconoce a este tipo de reformas la virtud de que logran mayor representación y profundización

democrática, fomentan la competencia, generan la movilidad de élites y fortalecen el liderazgo, confiriendo mayor legitimidad a los procesos democráticos y estimulando la participación de la sociedad. Por el contrario, resulta un factor negativo el hecho de que la democracia dañe la armonía interna o la imagen externa de la agrupación como un todo homogéneo (Payne, 2003).

59 El pluripartidismo se asocia con la materialización del principio de igualdad democrática, dado que permite una competencia democrática entre diversas fuerzas políticas con capacidad para acceder al poder, lo cual le otorga al ciudadano una pluralidad de opciones políticas (Del Castillo, 1990).

60 Esta tendencia es especialmente preocupante porque los subsidios estatales se establecieron, precisamente, como mecanismo para garantizar la mayor independencia posible de las autoridades nacionales con respecto a los intereses particulares. En los últimos años el debate público giró en torno al monto que el Estado asigna a las campañas electorales. Vigente para el proceso electoral 2001-2002, la Asamblea Legislativa efectuó una reforma temporal para reducir el monto del PIB que se asignaría como subsidio estatal al gasto electoral. Paralelamente, el sistema político ha ido adoptando fórmulas de mayor participación ciudadana en los procesos de elecciones internas de los partidos, lo cual tiende a incrementar la cantidad de recursos que se deben dedicar a los procesos electorales nacionales.

61 Producto de estos controles mejorados, la Contraloría General de la República rechaza una parte significativa de los gastos presentados por los partidos políticos, para que sean cubiertos por el subsidio público (Proyecto Estado de la Nación, 2001b; Casas, 2003).

62 En el presente estudio solo se toma en cuenta la elección de febrero de 2002, dado que las elecciones de abril y diciembre fueron atípicas y no se pueden comparar con años anteriores.

63 El estudio pretende explicar el aumento en el abstencionismo electoral, identificando quiénes son los abstencionistas y las razones por las que no votan. La investigación analizó los datos y padrones electorales del TSE, realizó grupos focales y una encuesta nacional en febrero y marzo de 2003.

64 En la encuesta realizada por el IIS-UCR, a los abstencionistas se les hizo una pregunta abierta sobre por qué no habían votado en 1998 y/o en 2002, y se les pidió que señalaran hasta dos motivos. A los abstencionistas consistentes se les preguntó por qué nunca votaban. Las respuestas fueron recodificadas en dos niveles: uno que agrupa respuestas semejantes, y un nivel de mayor generalidad, que agrupa tipos de motivos en motivos técnicos (aquellos ajenos a su voluntad), desinterés (aquellos que, pudiendo votar, no tienen interés en la política o las elecciones) y motivos políticos (incluyendo, entre otros, ausencia de opciones electorales satisfactorias, molestia con los políticos, decepción, malestar por incumplimiento de promesas de campaña).

65 Es importante tener en cuenta una limitación de la encuesta para captar una parte de los abstencionistas por motivos técnicos: aquellos que viven fuera del país.

66 En el taller de consulta de este capítulo varios participantes señalaron que, a pesar de que el rubro de transportes no se incluye dentro del subsidio estatal, los partidos políticos siguen gastando montos considerables para trasladar a los electores, e igual esfuerzo realiza el TSE.

67 A diferencia de los partidos políticos, que están jurídicamente obligados a tener una vida interna democrática, las organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica no tienen esa obligación. Por otra parte, en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* se reseñó una serie de problemas de vida democrática interna y de representación en las organizaciones sociales (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

68 Por actor estratégico se entiende a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Payne, 2003). Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden venir del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos locales o municipales clave), del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), del control de la información y las ideas (medios de comunicación social, principalmente), de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas), de la autoridad moral (iglesias).

69 La alianza "anti-combo" de organizaciones sociales cuestionó el mandato derivado de las elecciones, en términos de la posibilidad de ejecutar una determinada política de gobierno, es decir, que la ajustada diferencia con la que el partido en el poder había ganado las elecciones "de ninguna manera se puede interpretar (...) como un mandato claro y fuerte del pueblo costarricense para que el nuevo gobierno ejecutara una agenda privatizadora de las instituciones públicas" (Asamblea Legislativa, 2000a).

70 Menjívar, en una ponencia elaborada para el *Séptimo Informe Estado de la Nación*, registra un total de 103 bloqueos en la lucha contra la aprobación del "combo energético". Las diferencias en número de bloqueos registrados se debe a las fuentes consultadas. El estudio de Menjívar (2000) tuvo como fuente *La Nación Digital*. El recuento de bloqueos para el año 2000 que aquí se presenta incluyó la revisión del *Diario Extra*.

71 El concepto de volatilidad electoral se refiere al número de electores que cambian de voto entre un partido y otro en dos elecciones sucesivas (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

72 El índice del número de partidos efectivos mide el peso electoral de los partidos, a través del número de votos

obtenidos, o el número de escaños obtenidos en órganos representativos como los congresos o los concejos municipales. Cuando el índice es cercano a 2 indica que en una elección, aunque participara gran cantidad de partidos, dos de ellos concentraron casi toda la votación (sistema bipartidista). Cuando el índice se ubica alrededor de 3 refleja la existencia de tres partidos principales (sistema multipartidista moderado). Cuando el índice alcanza cifras de 4 o más, se está en presencia de una fragmentación del sistema de partidos (Proyecto Estado de la Nación, 2001b).

73 Para realizar la valoración del desempeño legislativo y las relaciones Ejecutivo-Legislativo se codificó toda la legislación aprobada en el primer año legislativo de los gobiernos Calderón, Figueres, Rodríguez y Pacheco. El año legislativo va de mayo a mayo. Se escogió el primer año de gobierno por considerar que es revelador de la dinámica legislativa interna y entre poderes de una administración y porque es un periodo en el que los gobiernos hacen su principal esfuerzo por definir su agenda y establecer dinámicas de trabajo que les permitan ser efectivos.

74 Medir la relevancia de los proyectos de ley es una tarea compleja. En este caso se utilizó como indicador la clasificación temática que realiza la propia Asamblea Legislativa. Así, se conoce que las tarifas municipales, traspaso de terrenos, etc. son del ámbito de Gobierno y Administración y presentan menores dificultades para su aprobación. Se usó también el indicador de Relaciones Internacionales, aunque la legislación pueda ser relevante, pues la potestad legislativa restringida que tiene la Asamblea sobre los tratados internacionales (solo puede aprobarlos o improbarlos, mas no reformarlos) implica que el esfuerzo legislativo para lograr la aprobación es menor. Por otro lado, aunque estos son convocados por el Ejecutivo no necesariamente corresponden a su agenda política interna, sino a compromisos adquiridos por el Estado.

75 Este período se da tres meses después de asumido el mandato presidencial.

76 Mención especial debe hacerse en el caso de la legislatura 2002-2003, pues en este caso la Ley 8288, Modificación a la Ley 8180, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico del 2002 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2002, así como la Ley 8343, Ley de Contingencia Fiscal, fueron aprobadas con más de 38 votos. Al aprobarse la Ley 8341, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2003, se retomó la tendencia descrita, dado que fue aprobada por 32 diputados.

77 La definición de la agenda demandó buena parte de los esfuerzos preparatorios del proceso y debió ampliarse para incluir tanto los temas estratégicos del Gobierno, como los de interés de nuevos sectores que iban a participar, y algunos de agenda de Estado (Barahona et al, 1999). Los temas de la agenda fueron: asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural,

libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones (Gobierno de Costa Rica, 1998).

78 La Ley General de Electricidad, la Ley general de Telecomunicaciones y la Ley de modernización del ICE.

79 Las comisiones especiales mixtas, de arraigo en la historia de la Asamblea Legislativa, son mecanismos que prevé el Reglamento Legislativo (artículos 90 y 91) para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión. El Reglamento

contempla la posibilidad de que participen otras personas, además de los diputados, en calidad de asesores con voz, pero sin voto. En esta oportunidad la Comisión Especial Mixta del ICE se conformó con nueve diputados, tres representantes del Frente de Trabajadores del ICE, uno de las federaciones de estudiantes universitarios, uno de las organizaciones ambientalistas, dos representantes de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, uno de las organizaciones de empresarios y uno del Poder Ejecutivo.

80 Los acuerdos del Tribunal Supremo de Elecciones de abril de 2000 son producto del Diálogo Nacional convocado por la Defensoría de los Habitantes, los rectores de las universidades públicas y la Iglesia Católica, quienes a su vez habían actuado como garantes del proceso de concertación. Se acordó crear la Comisión Especial Mixta con participación de los sectores que estaban liderando la protesta social.

81 Según acuerdo de Plenario Legislativo de la sesión nº 52, de 31 de julio del 2002.