

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

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

En respuesta a la baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación en los niveles Ejecutivo y Legislativo, se ha reforzado la tendencia -ya apuntada en el Décimo Informe- a que los actores políticos e institucionales trasladen las decisiones sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

RESUMEN DE HALLAZGOS

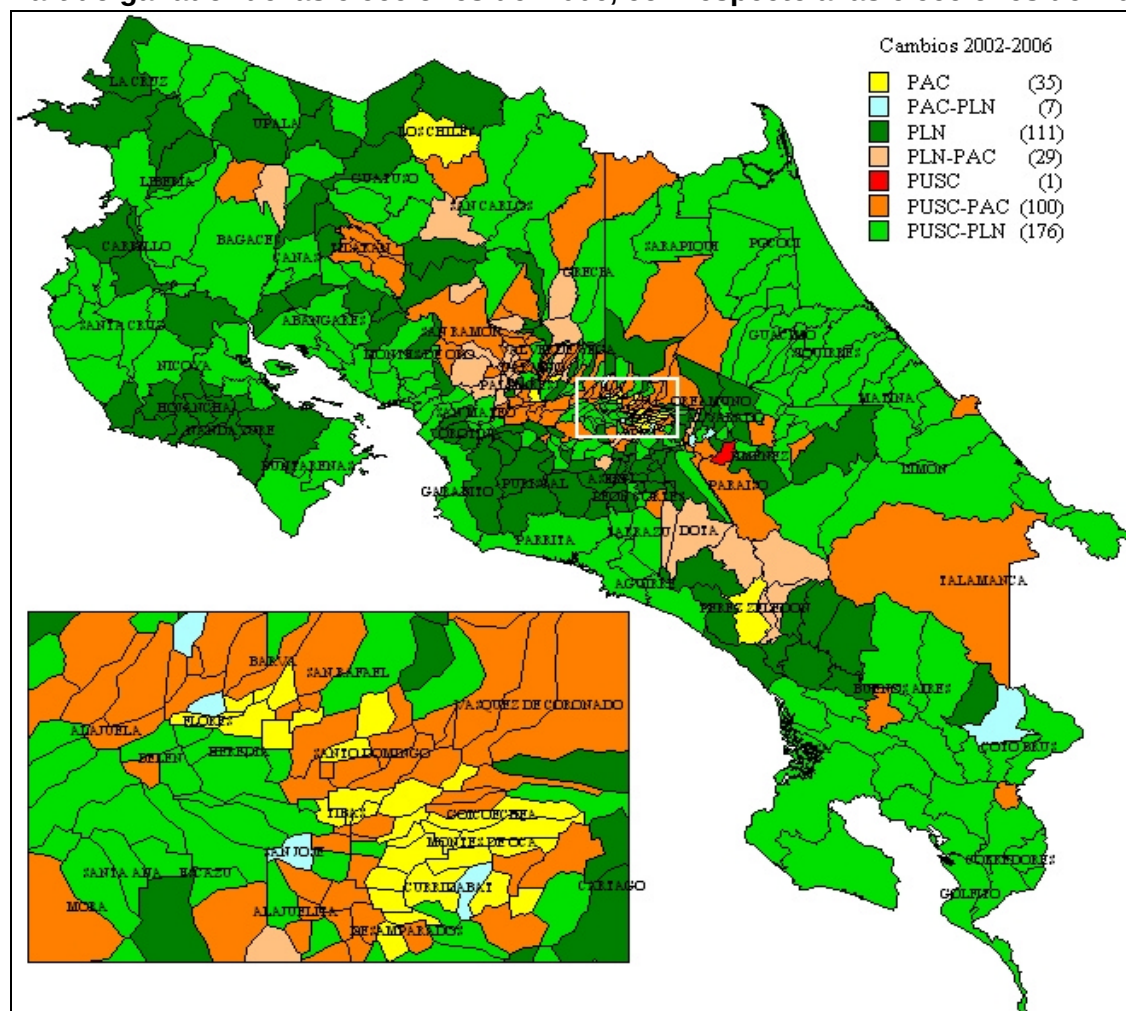
Fin de la era bipartidista que dirigió el país hasta fines del siglo XX

Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo que prevaleció en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), puso fin a una era política y a un sistema de partidos: por vez primera desde mediados del siglo XX, las divisiones y tradiciones políticas originadas en la Guerra Civil de 1948 no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses.

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección presidencial del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el Partido Acción Ciudadana (PAC) con un 39,8%. El hecho más notable fue el desplome del respaldo electoral del PUSC, que únicamente alcanzó el 3,6% de los votos válidos emitidos para presidente; en la mayoría de los cantones ganados por ese partido en el 2002 -en especial los ubicados en las provincias periféricas- triunfó el PLN. El PAC, por su parte, experimentó un ascenso importante en su apoyo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos, mientras que el Movimiento Libertario (ML) no logró su objetivo de capitalizar el derrumbe electoral del PUSC e incrementar su caudal político y su presencia en el Parlamento. Debido a la polarización de la competencia entre el PLN y el PAC, los nuevos partidos fueron claros perdedores.

Mapa 5.4

Partido ganador de las elecciones del 2006, con respecto a las elecciones del 2002



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

Fuente: Duodécimo Informe Estado de la Nación., pág. 259.

Más cargos elegibles y más oferta electoral

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

En los comicios del 2006 se eligió un total de 1.066 cargos públicos (un presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados, 503 regidores propietarios y 503 regidores suplentes). Para el conjunto de puestos en disputa se inscribieron 11.996 candidaturas. En materia de equidad de género sobresalen dos hechos relevantes: las mujeres ocuparon el 51% de las candidaturas, y en todos los tipos de cargos -salvo en el caso de la Presidencia- el porcentaje de mujeres aspirantes sobrepasó la cuota del 40% de puestos elegibles establecida por el Tribunal Supremo de Elecciones. En comparación con el 2002, se inscribieron 144 y 1.816 candidatos y candidatas más a la Asamblea Legislativa y a las municipalidades, respectivamente.

En términos de oferta política, Costa Rica ha experimentado una expansión democrática. En esta oportunidad tomó parte en el proceso electoral la mayor cantidad de agrupaciones del período 1953-2006. Un dato significativo es que la mitad de los 54 partidos inscritos no había participado antes en una elección. Fue particularmente notorio el aumento de la competencia por los cargos legislativos, debido al surgimiento de numerosos partidos provinciales: de catorce presentes en la contienda, nueve llegaron por primera vez a la escena política. En cuanto al crecimiento en el número de partidos cantonales (24 en esta ocasión), se combinaron dos factores: la permanencia de más agrupaciones y la aparición de nuevos grupos locales en una mayor cantidad de cantones. A esto último ha contribuido el hecho de que una proporción cada vez mayor de escaños de regidores municipales queda en manos de partidos cantonales.

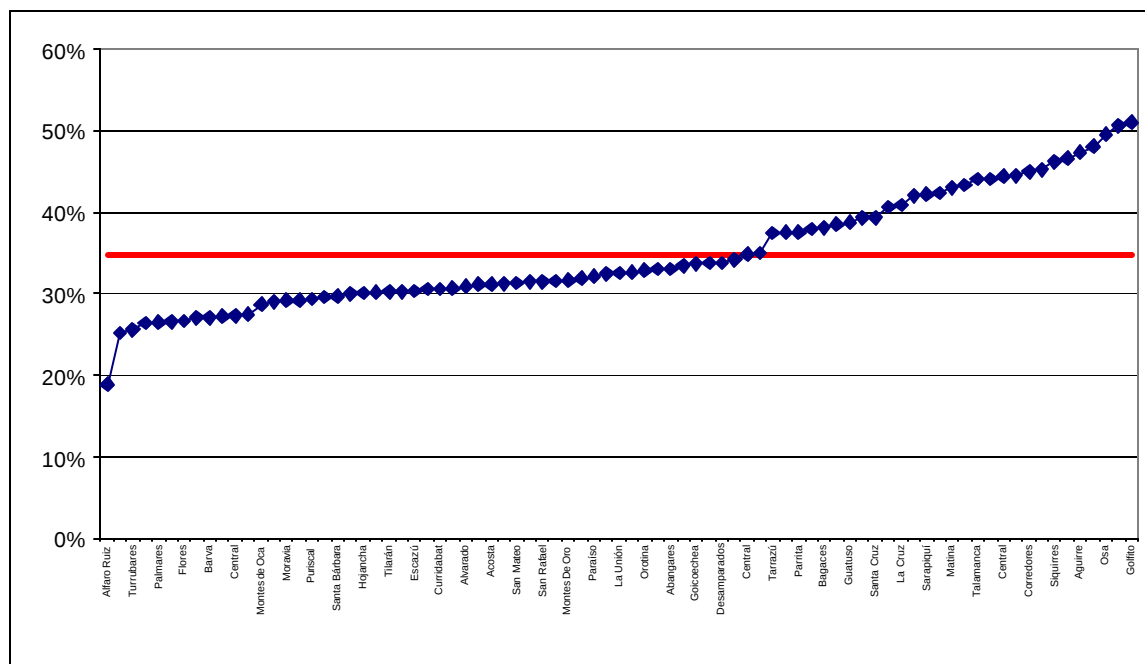
El proceso electoral fue limpio, pero evidenció deficiencias en la gestión electoral

En los comicios del 2006, la merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria evidenciaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. A diferencia de ocasiones anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral, que pusieron de manifiesto problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la pureza del sufragio, lo que a su vez abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones. Pese a estas deficiencias, el proceso a través del cual las y los costarricenses eligieron, mediante el ejercicio del sufragio, a sus autoridades nacionales, legislativas y municipales en 2006, puede considerarse limpio. Con las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones reflejó la voluntad popular.

Abstención más alta de los últimos 44 años

El orden político actual se caracteriza por la combinación de dos factores de difícil acoplamiento. Por un lado el sistema de partidos políticos adoptó un carácter pluripartidista con débiles vínculos con la ciudadanía. Asimismo, en la última elección el nivel de participación política disminuyó nuevamente y superó a los altos niveles de 1998 y 2002, al pasar de 30% a 35%. Por otro lado, la voluntad popular manifestada en las urnas originó gobiernos divididos a nivel nacional y local, con escasos márgenes de maniobra política. Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad para el país: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al Gobierno, en momentos en que éste carece de las capacidades políticas para responder a las demandas ciudadanas. En síntesis, se trata de una combinación de factores políticos adversos para un régimen presidencialista como el costarricense.

Gráfico 5.1
Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006



Nota: Cada punto representa un cantón.

Fuente: Duodécimo Informe Estado de la Nación, pág. 256.

Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles

Las elecciones de febrero del 2006 se llevaron a cabo en circunstancias excepcionales, producto de notables cambios en las actitudes políticas de la ciudadanía, tanto de largo como de corto plazo. El proceso se desarrolló en una época de profundo desinterés hacia la política, en el que se registró el desalineamiento electoral más grande de la historia reciente y, coyunturalmente, en una etapa de acendrado escepticismo con respecto a la marcha del país, una evaluación negativa del desempeño gubernamental y un ambiente permeado por los escándalos de corrupción denunciados en el 2004.

Gobierno nacional y municipalidades divididos

Una vez más las preferencias electorales de las y los ciudadanos conformaron órganos de representación política divididos. En el caso de la Asamblea Legislativa, por cuarta ocasión consecutiva (1994-2010), ninguna agrupación posee la mitad más uno de los legisladores. En lo que respecta a las municipalidades, el PLN obtuvo 228 concejales (45%). Le siguen el PAC con 141 (28%), el PUSC y el ML con 59 (12%) y 36 (7%), respectivamente. Luego aparecen otros 23 partidos que consiguieron cuatro plazas o menos en los gobiernos locales.

Debilitamiento electoral de los partidos

En la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado procesos de debilitamiento orgánico y funcional, que se manifestaron con claridad en la elección del 2006. Actualmente el apoyo electoral hacia los partidos se caracteriza por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a

partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo electoral distribuido equitativamente en el territorio. Esta situación ha sido especialmente evidente en las tres últimas elecciones, en las que el apoyo electoral a los partidos se ha tornado frágil, en contraposición a la tendencia previa (1982-1998), que era de cierta estabilidad en el sistema.

Nuevas formas de democracia participativa

El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* incorpora un nuevo tema, relacionado con los mecanismos de democracia directa o semidirecta, en atención a una reforma constitucional que estipula que en Costa Rica la forma de gobierno, además de representativa, es también participativa (artículo 9 de la Constitución Política). El Informe reseña cómo en la última década, y frente a la erosión en el ejercicio de la representación política antes apuntada, el país se ha aprovisionado de nuevas formas de democracia participativa, que actúan como complemento de la democracia representativa. Ello se expresa en instrumentos de consulta ciudadana como el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, en la actualidad el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa pasa por resolver la interrogante de cómo llevar a la práctica esos mecanismos.

Eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia con respecto a períodos anteriores. Cuando se examinan los indicadores generales se observa que el aumento en la planta de jueces registrado en los últimos cinco años, combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales, ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año.

Cuadro 5.8

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

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

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

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

c/ Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 276.

Pese a estos avances, las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa -en las cuales recae el énfasis del análisis en esta edición del *Informe Estado de la Nación*- muestran resultados positivos y negativos. La justicia laboral reporta mejorías en algunos aspectos y deterioro en otros. Entre los logros cabe destacar la reducción, de 726 casos, en la cantidad de expedientes en trámite (al inicio del 2005 había 30.123 asuntos activos, y al 31 de diciembre se

contabilizaron 29.397). Un desempeño opuesto lo presentó el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, ya que a pesar de haber recibido 339 asuntos menos que en el 2004, su número de expedientes en trámite creció en 1.287 casos.

Por su parte, la materia agraria es la que aporta el menor número de casos nuevos cada año: durante el quinquenio 2001-2005 su valor osciló entre 3.000 y 3.100 expedientes (entrada total), y entre 2.800 y 2.900 (entrada neta). La duración promedio de los juicios ordinarios agrarios, hasta que se dicta sentencia, es de 31 meses y 2 semanas (más de dos años y medio). No obstante, existen sustanciales diferencias entre juzgados.

En materia contencioso-administrativa, el “megadespacho” que atiende en primera instancia inició funciones en el 2005, con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al finalizar el año reportó 4.390 expedientes, lo que implica un aumento del 90%, a pesar de que en ese período el número de jueces que integraban el Juzgado ascendía a catorce.

Parlamento poco eficaz y con dificultades para lograr acuerdos

En lo que concierne a la gestión política responsable, el Parlamento postergó la aprobación de las reformas electorales en trámite y no mostró avances significativos en temas pendientes en distintos campos. En su lugar, la normativa promulgada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. En el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234 leyes, de las cuales un 28,6% fue presentado por el Poder Ejecutivo y el 71,4% restante por el Legislativo. Desde el punto de vista histórico, la producción descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, en el cual se promulgaron 477 leyes. Resalta el hecho de que en la cuarta y última legislatura (2005-2006) se produjo más del doble de legislación (67 leyes en comparación con 30 del período anterior). En cuanto a proyectos de ley, durante el período constitucional considerado la Asamblea Legislativa recibió 1.489 expedientes, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes.

Política exterior: incongruencia en la promoción de la paz y los derechos humanos

El Duodécimo Informe también analiza la conducción de la política exterior costarricense en el 2005. En materia de promoción de valores se dieron notables contradicciones e inconsistencias, mientras que en la defensa de los intereses políticos, económicos y diplomáticos bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supeditación a las tendencias de la acción regional centroamericana. En el primero de estos ámbitos, el país mantuvo una actitud muy “proactiva” en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Además se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales, lo que le permitió aumentar su visibilidad y proyección. Sin embargo, mostró una actitud inconsistente en la votación de la resolución sobre los detenidos en la base militar estadounidense de Guantánamo y no actuó con suficiente diligencia en el seguimiento de la petición de retirar su nombre de la lista de la coalición que realizó operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004.

En el tema de la promoción y defensa de los intereses nacionales se observaron dos tendencias. Por un lado, la política exterior se inclinó más a fortalecer el posicionamiento de Costa Rica ante dos aliados tradicionales, Estados Unidos y Taiwán, que a construir mayores equilibrios estratégicos. Por otro lado, la acción internacional del país tendió a “regionalizarse”, es decir, su relación con actores centrales de la geopolítica mundial se inscribió más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales.

Cuadro 5.23

Votos de Costa Rica en la 60ª Asamblea General de la ONU, según temas de agenda. 2005

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

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 288.

Disminuyó la conflictividad social

La conflictividad social del 2005, un año preelectoral, disminuyó sensiblemente con respecto al período anterior, del mismo modo que en el 2001 (otro año preelectoral), la conflictividad fue inferior a la del 2000. En el quinquenio 2000-2004 se registró un promedio de 462 acciones colectivas anuales, mientras que en el 2005 la prensa escrita reportó 371. En todo el período, los protagonistas centrales de estos hechos fueron los trabajadores, quienes gestaron el 44% de los movimientos. En orden de importancia le siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. El principal recurso de la acción colectiva sigue siendo la declaración pública, que contabiliza el 32% de los casos en 2000-2004 y el 42% en el 2005. En este último año hubo una sensible disminución en el uso del bloqueo como mecanismo de protesta (solo un 6% de las acciones colectivas, en comparación con un promedio de 24% durante el período 2000-2004).

Cuadro 5.25

Acciones colectivas según tipo. 2000-2004 y 2005

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

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.293.