

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

El balance del sistema político en el 2006 es insuficiente en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora -la gestión y representación política responsables y el sistema electoral y de partidos políticos- los resultados son preocupantes, y no compensados por los logros obtenidos en esas y otras aspiraciones.

Las insuficiencias registradas no impiden reconocer los logros que significan la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política en las relaciones con el Poder Ejecutivo -factor clave en un sistema presidencialista-, la mejora en los indicadores agregados de eficacia del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas en la agenda de discusión internacional. Sin embargo, en el balance, estos avances no solo contrastan con la baja participación en los comicios municipales, la tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia, la caída en el desempeño de la justicia penal y la escasa trascendencia de la legislación aprobada, sino que no consiguieron elevar la capacidad del sistema político para promover transformaciones sociales, políticas e institucionales.

Otros ámbitos del desempeño democrático mejor evaluados por el Decimotercer Informe son el sistema de administración de justicia y la política exterior. En el primer caso se observa que el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial ha contribuido a su independencia, transparencia y apertura al escrutinio público. En materia de política exterior, el 2006 fue un año de revigorización, de virajes importantes en el estilo y contenido de la diplomacia costarricense. Con las nuevas autoridades, los temas de seguridad y armamentos han sustituido a los asuntos de derechos humanos como ejes centrales del quehacer nacional en este ámbito. Además se produjo un acercamiento político al mundo árabe e islámico y el establecimiento de vínculos diplomáticos con nuevos países.

En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en las relaciones entre ambos. En términos del impacto de estas medidas, a pesar de la reorganización del Poder Ejecutivo, la formación de una alianza parlamentaria y la definición de una agenda nacional, los logros del primer año de gobierno fueron modestos.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### ***Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas***

Al igual que en el 2002, en 2006 la ciudadanía costarricense desaprovechó la ampliación de las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes municipales. De los 2.603.770 electores habilitados para sufragar, solo un 24% hizo uso de este derecho. La ausencia de votantes en las urnas fue alta en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en diciembre del 2002 (76% y 77%, respectivamente).

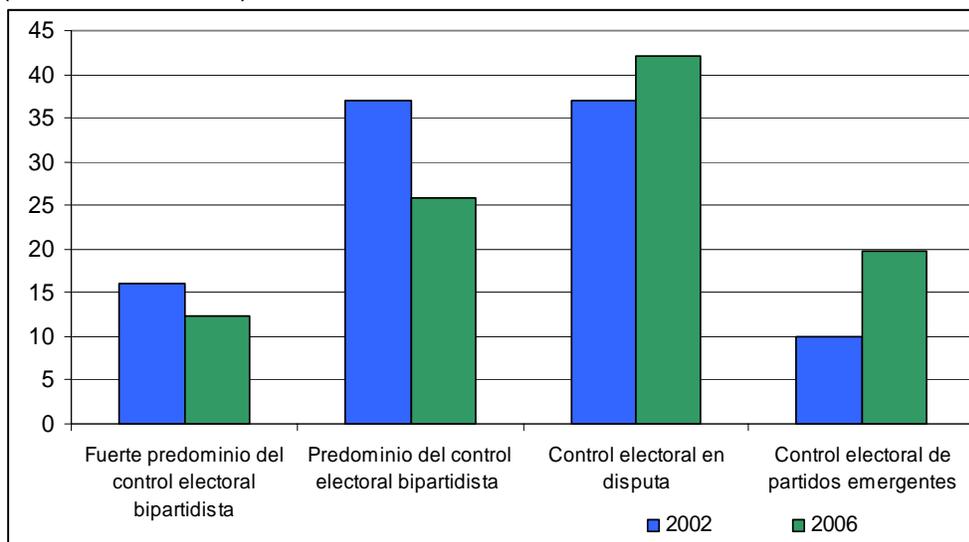
El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen, pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. Si bien estos resultados pueden ser interpretados como una recuperación electoral del bipartidismo a escala local -particularmente del PUSC-, el estudio de un conjunto de indicadores descarta esa posibilidad. En este sentido, la elección de alcaldes

del 2006 constituye la expresión a escala municipal de lo que en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se denominó el fin de la era bipartidista.

En las elecciones de alcaldes, el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC supera el 70% disminuyó de 43 a 31. En contraste, las localidades en las que el control electoral es disputado por las agrupaciones tradicionales y emergentes aumentaron de 30 a 34. Por último, la cantidad de municipios que son controlados por agrupaciones emergentes se duplicó, al pasar de 8 a 16. Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el sistema de partidos políticos costarricense.

**Gráfico 14 (página 47 del Resumen)**

**Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006**  
(números relativos)



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Alfaro, 2007.

***Limpieza de la elección presidencial del 2006***

Como aporte especial al capítulo “Fortalecimiento a la democracia”, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* despeja favorablemente una incógnita planteada por ciertos sectores de la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas en las que se registraron inconsistencias de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos de veinte, un 4,3% del total; cuadro 5.19), y que aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, y tomando en cuenta el total de juntas en las que se dio algún tipo de irregularidad, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria, la cantidad de votos nulos o conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral que fueron comentados por el *Estado de la Nación* en 2005 y 2006, fueron limpias y transparentes.

**Cuadro 5.19 (página 333)**

**Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006**

	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Elección presidencial	26	137	2	3	168
Elección legislativa	12	48	0	6	66
Elección municipal	18	77	2	2	99
Elecciones presidencial y legislativa	4	10	1	0	15
Elecciones presidencial y municipal	1	12	1	1	15
Elecciones legislativa y municipal	2	16	0	0	18
Todas las elecciones	2	26	1	6	35
Total	65	326	7	18	416
Porcentaje del total	15,6	78,4	1,7	4,3	100,0

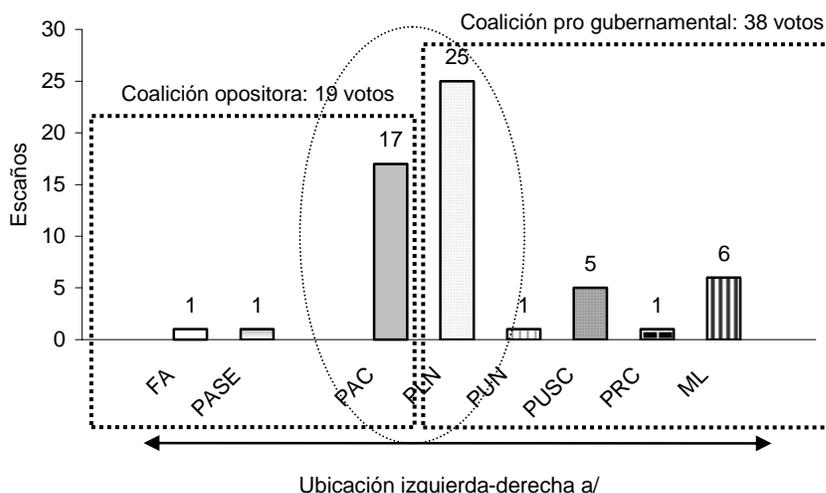
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con información del Tribunal Supremo de Elecciones.

**Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión**

En el 2006 quedaron patentes los límites estructurales del sistema político e institucional costarricense para impulsar reformas que promuevan el desarrollo humano. Pese a que se trató de un primer año de gobierno y a que se logró conformar una mayoría parlamentaria estable, no fue posible que, en un sentido u otro, los partidos alcanzaran acuerdos que permitieron superar el bloqueo recíproco. El nuevo Gobierno llevó a cabo una reorganización del Poder Ejecutivo para recobrar la coherencia política e imprimir mayor eficacia a la gestión de la Administración. Asimismo, el Ejecutivo recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo construir una coalición parlamentaria de centro-derecha compuesta por 38 diputados y diputadas. Sin embargo, como se dijo, el nuevo Gobierno no logró llevar adelante sus prioridades de política pública y la legislación aprobada es magra en términos de desarrollo humano, en línea con el comportamiento observado en años recientes. En este contexto, el conflicto acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado hasta el momento actual.

**Gráfico 5.4 (página 302)**

**Coaliciones parlamentarias conformadas al final de 2006, según orientación ideológica de los partidos y número de escaños**



a/ El eje horizontal no expresa una escala ordinal, sino que es un recurso gráfico para ilustrar la dispersión ideológica.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Vargas, 2007.

La administración Arias Sánchez inició con la búsqueda de eficacia en la gestión pública y mayor coherencia política en su quehacer. Para alcanzar estos objetivos se impulsaron dos cambios importantes: por una parte, se reorganizó el Poder Ejecutivo y por otra, se fortaleció el papel del Ministro de la Presidencia, quien asumió funciones similares a las de un primer ministro en un régimen semipresidencial. Otro cambio significativo en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurrido en 2006 fue la recuperación de la iniciativa política por parte del primero. A diferencia de lo acontecido en años anteriores, cuando el Ejecutivo fue calificado por este Informe como un poder políticamente débil y aislado, y con dificultades para presentarse como un actor cohesionado (Programa Estado de la Nación, 2006 y 2005), en este año retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa.

Producto de lo anterior, el Gobierno consiguió varios resultados que, en principio, creaban mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política pública en el Poder Legislativo. Por una parte, en 2006 y por primera vez en varias legislaturas, el Ejecutivo logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Por otra parte, y en buena medida gracias a la incrementada iniciativa política del Ejecutivo, se logró más disciplina en las fracciones parlamentarias, especialmente en la bancada oficialista. El último aspecto fue el producto de la redefinición de los vínculos con el Congreso, centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia. Estos resultados le depararon al Ejecutivo mejores capacidades de conducción política, al tiempo que le permitieron aumentar su iniciativa frente al Legislativo. No obstante, otras decisiones políticas, como se señaló, tuvieron un efecto polarizador en la dinámica parlamentaria, particularmente la prioridad puesta por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA.

En síntesis, pese a todos los cambios reportados en la dinámica de la Asamblea Legislativa, no hay mayores novedades en términos de resultados, pues la normativa aprobada, en su conjunto, tiene un impacto modesto desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano y, además, en aquellos casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se han concedido sin el sustento económico necesario para cumplirlos.

### ***Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia***

En el año bajo estudio se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha tenido como resultado una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio.

En lo que respecta a los casos en trámite, el Poder Judicial cerró el 2006 con 435.645 expedientes activos, es decir, 34.096 asuntos menos de los que había tres años atrás, lo que representa una reducción del 7,3%.

Además, en 2006 por tercer año consecutivo la cantidad de casos en trámite que reportaban las instancias judiciales competentes en materia penal experimentó un descenso (5.996 casos menos, -8,5%). A diferencia de lo sucedido en 2004 y 2005, la disminución se originó en el desempeño de las fiscalías y los juzgados penales; ambas dependencias redujeron el número de expedientes activos, con lo cual se interrumpió la tendencia creciente que venía manifestándose en los juzgados desde el 2003.

En esta oportunidad, uno de los objetivos de interés para este Informe era determinar la cantidad de acusaciones formuladas por el Ministerio Público y el tiempo promedio que tarda esa instancia en presentarlas. Respecto de lo primero, de los casi 172.000 asuntos reportados como salidos durante el 2006, 13.321 (7,7%) correspondieron a acusaciones. Esto significa que, de cada 25 denuncias

concluidas en el Ministerio Público, solo 2 fueron acusaciones fiscales. Para determinar la duración de las acusaciones, se seleccionaron los casos en que los recayó esta resolución en 2006 y que se habían iniciado a partir del 2001, con el fin de no distorsionar el cálculo con casos muy antiguos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el tiempo promedio para formular acusaciones en todas las fiscalías del país fue de 12 meses. Los promedios mayores y menores correspondieron a unidades pertenecientes a la Fiscalía Primera Adjunta de San José, específicamente a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas).

En materia de justicia laboral, los principales logros del 2006 fueron los siguientes:

- Por segunda ocasión consecutiva se cerró el año con un volumen inferior de expedientes en trámite (1.415 casos menos).
- Se incrementó la cantidad de sentencias dictadas (950 más que en el 2005).
- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José redujo el circulante en 1.027 expedientes, después de cinco años de aumentos.
- El Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía experimentó un importante descenso en la cantidad de expedientes en trámite (1.619 casos menos). En dos años el circulante pasó de 7.125 expedientes a 3.002.

A pesar de estos notables avances en el desempeño de la materia laboral, el aumento en la duración de los juicios y el desequilibrio en el volumen de trabajo de los juzgados de mayor y menor cuantía sobresalen como hallazgos negativos, en aspectos como los que se detallan a continuación:

- La duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los juzgados de mayor cuantía aumentó en 2 meses y 2 semanas.
- En esta oportunidad el aumento en la duración no es atribuible al rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, sino al del resto de los juzgados de mayor cuantía.
- Debido al congelamiento de la cuantía entre los juzgados de menor y mayor cuantía, se viene presentando un fuerte desequilibrio en el volumen de trabajo entre ambas dependencias, que afecta al segundo grupo de estas instancias.
- El volumen de los expedientes en trámite en los juzgados de mayor cuantía, excluyendo al Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, ascendió a 11.108 asuntos, un incremento del 62% con respecto a la cifra reportada al término del 2002 (6.841 casos).

En lo que respecta a la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó el aumento del circulante activo. En el 2006 entraron 3.343 expedientes en primera instancia, que equivalen a un crecimiento del 10% en relación con el 2005. La mayoría de los despachos judiciales reportó entradas similares a las de períodos anteriores, excepto el Juzgado Agrario de Limón, donde la cantidad de expedientes recibidos en 2006 triplicó a los ingresados en 2005 (604 *versus* 192).

En cuanto a la materia contencioso-administrativa, el juzgado competente reportó en el 2006 una entrada de 1.794 expedientes. Este volumen de casos es la cifra más alta que ha recibido esta oficina desde que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien a partir de entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006.

### ***Virajes en la política exterior costarricense***

En el área de promoción de valores, en 2006 la conducción de la política exterior costarricense definió como ejes de acción los temas de seguridad, desarme y cooperación. Además se dio continuidad al liderazgo nacional en materia de ambiente, se articuló la iniciativa denominada “Consenso de Costa

Rica”, se dio nuevo impulso a la propuesta de un tratado internacional sobre transferencia de armas y se anunció la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con la nueva Administración, los temas de seguridad y control de armamentos han recobrado protagonismo frente a los asuntos de derechos humanos. Esta redefinición de prioridades contrasta con los puntos medulares de la política exterior en las administraciones 1990-1994 y 1998-2006.

En materia de normativa internacional, en 2006 Costa Rica dio impulso a la suscripción de un tratado internacional para regular el comercio de armas. La propuesta pretende normar ese comercio a través de un instrumento jurídico vinculante con rango de tratado, que recoja las obligaciones existentes en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, en 2006 sobresalió la búsqueda de equilibrios estratégicos y la “ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental”. Esta ampliación se produjo como resultado de dos cambios importantes en los vínculos con naciones de Medio Oriente y Asia. Por un lado, se trasladó la sede diplomática de Costa Rica en Israel, de Jerusalén, ciudad en disputa, a Tel Aviv, donde están todas las representaciones de los países que mantienen relaciones con ese Estado. Con esta decisión, el país se puso a derecho con la comunidad internacional, pues todos los años la ONU aprueba una resolución en la cual se exhorta a los Estados que tienen sedes diplomáticas en Jerusalén, a trasladarlas a la capital internacionalmente reconocida del Estado israelí. Esta medida permitió que Costa Rica se acercara a las naciones árabes moderadas, consideradas la puerta de ingreso para las relaciones con el mundo árabe e islámico en general.

En 2006 Costa Rica y Egipto anunciaron la reactivación de los vínculos diplomáticos interrumpidos en los años ochenta. También se produjeron acercamientos con Jordania, Bahrein, Kuwait y Líbano, para el restablecimiento de relaciones. Adicionalmente, Costa Rica definió una “estrategia transpacífica” sustentada en tres pilares: i) apertura de nuevas sedes diplomáticas en Singapur y la India, ii) impulso a la candidatura de Costa Rica para constituirse en miembro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation Forum, APEC) y iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China. Esta última acción constituye el segundo cambio estratégico en la conducción de la política exterior, con el cual se puso fin a una relación diplomática de más de sesenta años con Taiwán, que continuó incluso después de que ese régimen fuera expulsado de la ONU como representante del pueblo chino y, en su lugar, se reconociera el gobierno de la República Popular, bajo la política de “una sola China”.

Estos cambios contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano. Las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica imperante en la región han colocado a la diplomacia costarricense en una posición difícil. La política exterior de la administración Arias se encuentra en una encrucijada, pues, a pesar de la reactivación de su capacidad propositiva, ésta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó las conversaciones con Panamá y Nicaragua a través de las comisiones binacionales, antes que procesan amplias agendas bilaterales con un enfoque interinstitucional. La Comisión Binacional Costa Rica-Panamá se reunió por primera vez a mediados del 2007. Con Nicaragua se realizó la quinta reunión de la Comisión Binacional, en la que se construyó una agenda de temas políticos, de cooperación, seguridad, migración, limítrofes, turismo, comercio, ambiente y cultura, para ampliar el ámbito del diálogo oficial más allá del diferendo sobre el río San Juan. Este acercamiento contrastó con una notoria tensión en las relaciones entre los mandatarios Daniel Ortega y Oscar Arias. Paralelamente, Costa Rica continuó el trámite jurídico en torno a la controversia sobre el río San Juan; en 2006 presentó ante la Corte Internacional de Justicia la memoria del caso sobre derechos de navegación por esa vía fluvial.

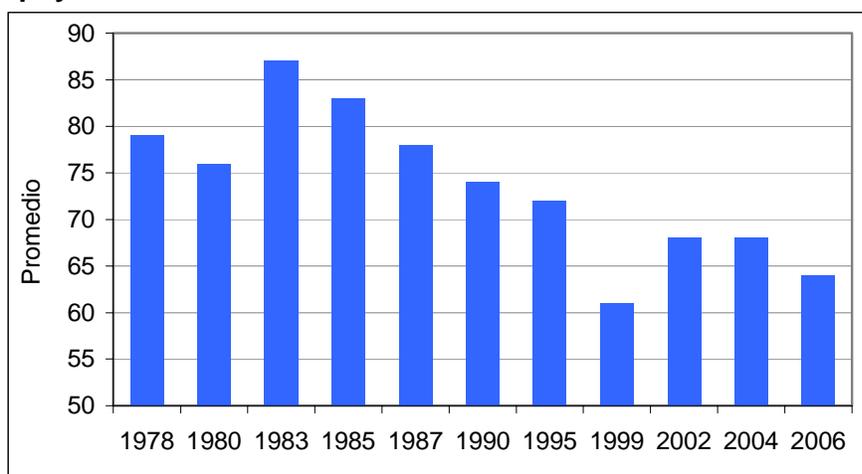
### **Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años**

Al igual que en otras oportunidades, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* utiliza el indicador denominado “apoyo difuso a la democracia” como una medida de legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2006 se midió nuevamente el apoyo ciudadano a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros respectivos. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se redujo con respecto a la medición del 2004. A pesar de ello, el respaldo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Al aplicar la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto se obtiene que en 2006 el apoyo promedio al sistema en Costa Rica disminuyó en relación con el 2004, pues pasó de 68 a 64 en una escala de 0 a 100. Este valor es el segundo más bajo observado en casi treinta años (período 1978-2006) y solo superior al promedio de 1999 (gráfico 5.12). Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a una etapa de transformación del sistema de partidos y de descenso de la participación electoral, sugieren un umbral de menor apoyo ciudadano al sistema, cerca de quince a veinte puntos por debajo de los niveles registrados décadas atrás. Recuérdese que el apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que se notó en la primera mitad de la década de los ochenta.

En comparación con catorce países latinoamericanos, en el 2006 la puntuación de Costa Rica siguió siendo la más alta de la región. En su entorno más cercano -Centroamérica- el promedio de apoyo al sistema es entre siete y veinte puntos superior. Nicaragua es la nación del istmo con menor apoyo a la democracia: 45 en la escala 0-100. Por otra parte, en dos países andinos, Perú y Ecuador, tiende a registrarse al menor apoyo difuso a la democracia de toda el área. Por último, los casos que más se acercan al nivel costarricense son los de México (60 puntos), Colombia (58) y República Dominicana (57). No obstante, la tendencia de largo plazo en la región es de declive.

**Gráfico 5.12 (página 320)**  
**Apoyo al sistema democrático costarricense<sup>a/</sup>**



a/ La escala va de 0 a 100, de acuerdo con la metodología de Seligson.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Vargas y Rosero, 2007.

Las mediciones del 2006 indican que el descenso en el apoyo difuso no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por la democracia. En un estudio reciente, el 88% de las personas entrevistadas prefirió este sistema a cualquier otra forma de gobierno. Asimismo, más del 90% rechazó el rompimiento de la democracia electoral por parte de un líder fuerte y más del 70% de los consultados se manifestó en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o los jueces, o bien que haga “lo que el pueblo quiere”, aun cuando ello implique ir contra las leyes.

### ***En años electorales disminuyen las acciones colectivas***

Entre 2000 y 2005 se registró un total de 2.993 acciones colectivas, es decir, 428 en promedio por año, mientras que en 2006 se contabilizaron 312. La frecuencia de acciones muestra comportamientos desiguales según los años. Los períodos en que se nombran autoridades políticas, 2002 y 2006 por ejemplo, muestran una menor incidencia de conflictos sociales. Lo mismo sucede con los años preelectorales. Por el contrario, el lapso que comprende la mitad de una administración gubernamental es de alta conflictividad. Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de “tregua” entre las organizaciones sociales y las autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un “tiempo político” a los nuevos jefes para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Por otro lado, aparte de la disminución de las acciones colectivas, en el 2006 no hubo grandes variaciones en las tendencias apuntadas en el Undécimo Informe para el período 2000-2005.

### ***Cambios en las demandas de las organizaciones***

Un aspecto que ha variado con el tiempo es el tipo de demandas sociales que se plantean. Hace unos años la expansión de los derechos laborales y sociales, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia, constituían los objetivos centrales de las organizaciones sindicales y vecinales. No obstante, esa situación ha cambiado, pues las demandas de los actores sociales han dado un giro hacia asuntos de carácter político frente a los planteamientos de índole reivindicativa. De hecho, en el período 2000-2006, únicamente en dos años (2001 y 2005) las demandas reivindicativas superaron a las de naturaleza política. Esto significa que en la actualidad las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado. Este cambio se presenta en un contexto en el que las organizaciones se han distanciado de los partidos políticos y han emergido nuevas modalidades de movimientos sociales. Este factor ayuda a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.