

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hechos relevantes del 2008	259
Valoración general	259
Valoración del Decimocuarto Informe	260
Aspiraciones	260
Introducción	261
Sistema electoral y de partidos políticos	262
Se destrabó la reforma electoral	
Procedencia geográfica de los y las legisladores se concentra en pocos cantones	263
Democracia participativa	266
Ciudadanos promueven más consultas populares pese a cuestionamientos	266
Gestión y representación política responsables	267
Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas	268
Comisiones y nombramientos legislativos en perspectiva comparada	271
Administración de la justicia	273
Cambios significativos en materia de victimización	273
Notable mejoría de los indicadores de gestión de la Sala Tercera	277
Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años	278
Participación y rendición de cuentas	280
Inicia proceso para sentar responsabilidades por falta de transparencia	281
Quince años de la Defensoría de los Habitantes: esfuerzo progresivo de consolidación y retos estratégicos que enfrentar	281
Convivencia ciudadana	
Sin novedades en el apoyo ciudadano a la democracia	
Educación, salud y medioambiente, principales focos de conflictividad social	285
La movilización social como fuente de oposición extraparlamentaria	285
La ciudadanía no se aleja masivamente de la política, pese a baja en la participación electoral	
Internet y participación política: una primera exploración	288
Política exterior	291
Protagonismo de Costa Rica en el Consejo de Seguridad	291
Estrategia transpacífica predomina en la agenda	292
Comisiones binacionales reactivan relaciones con Latinoamérica	293
Prioridad de los temas comerciales en la agenda diplomática	293

HECHOS RELEVANTES

>> En el 2008 el principal acontecimiento político fue la aprobación de las leyes complementarias del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, después del intenso movimiento ocasionado por el referéndum en el 2007.

>> El Gobierno continuó remitiendo a la Asamblea Legislativa proyectos de ley en materia de seguridad, como la Ley contra el Crimen Organizado y la Ley de Protección de Víctimas y Testigos.

>> Tuvo relevancia el manejo dado por el Gobierno a recursos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica y del gobierno de Taiwán, así como el convenio suscrito con China, para la compra de bonos de deuda externa costarricense en condiciones más ventajosas que las de mercado.

>> Se iniciaron los juicios contra los expresidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, por presuntos hechos de corrupción revelados en el 2004.

>> Se mostró la existencia de una fuerte oposición extraparlamentaria a la ratificación del TLC, con una importante capacidad de resistencia al poder constituido.

>> El Ministro de la Presidencia desató una polémica al señalar la necesidad de una asamblea constituyente como único recurso para resolver la ingobernabilidad en que presuntamente se encuentra sumido el país.

>> El período finalizó con la ruptura de los vientos electorales con miras a las elecciones presidenciales del 2010.

>> Fue criticada una declaración pública del Presidente de la República que se interpretó como un intento de designar a su Vicepresidenta como su sucesora, hecho que abrió paso a la manifestación de otras tendencias aspirantes a la candidatura presidencial del PLN.

>> Sectores en el PAC declararon la necesidad de abrir la candidatura a un proceso de elección interna.

>> El PUSC movilizó sus estructuras para alterar sus estatutos de forma que permitieran la postulación de su principal líder.

>> Por primera vez en su historia quedó vacante la institución de la Vicepresidencia, por la renuncia de la Vicepresidenta durante el 2008 y en virtud de que el Segundo Vicepresidente ya había dejado su cargo en el 2007.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008
Convivencia ciudadana					
Sindicatos activos	260	268	271	270	232
Número de afiliados a sindicatos	157.778	162.410	185.554	199.537	163.978
Tasa de sindicalización ^{a/}	10	9	10	10	8
Cooperativas activas	538	491	501	509	474
Número de afiliados a cooperativas		542.588	654.862	678.741	626.880
Asociaciones solidaristas activas	1.212	1.106	1.141	1.121	1.245
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	197.312	211.415	241.669	275.465	266.974
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	40	42	43	43
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	79	57	81	189	255
Número de personas que asisten a las audiencias públicas		849	1.671	2.281	3.791
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	72	60	94	65	119
Tutela de derechos humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.193	1.768	1.916	2.074	2.013
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	81	76	89	100	70
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}					
Consultas	25.812	24.901	19.934	14.397	17.539
Expedientes abiertos	1.874	2.302	2.044	2.257	2.766
Gobierno local					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	99.057	116.820	149.079	188.920	259.887
Ingreso total real (colones de julio de 2006)	126.855	131.464	150.504	174.404	211.531
Ingresos tributarios	36.970	44.280	60.961	72.363	90.323
Ingresos tributarios reales (colones de 2006)	47.345	49.831	61.544	66.803	73.517
Carga tributaria ^{d/}	2,9	2,9	3,3	3,3	3,5
Presión tributaria ^{e/}	37,3	37,9	40,9	38,3	34,8
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Casos entrados	953.847	553.798	536.377	582.781	627.848
Casos entrados menos casos en tránsito	438.810	439.450	449.424	484.420	526.734
Violencia doméstica					
Casos entrados	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012
Casos terminados	50.918	47.242	45.884	50.571	52.933
No comparecencia de la víctima	10.846	9.666	9.302	8.458	7.307
Población carcelaria					
Privados de libertad sin condena	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	375	262	396	308	290

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

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

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

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de julio de 2006 entre el PIB real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios en términos reales de los gobiernos locales (a precios de 2006), entre los ingresos totales reales de los gobiernos locales (a precios de 2006).

VALORACIÓN GENERAL

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso no fue suficiente para avanzar en materias distintas a las del Tratado. Para que Costa Rica pueda afianzar la capacidad de acción del Estado y asegurar sus metas de desarrollo humano, será necesario emprender las reformas estructurales postergadas, así como dotar al aparato estatal de mayor funcionalidad, de manera que logre una adecuada articulación institucional y una mayor capacidad de ejecución de sus programas y proyectos.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción externa de los valores del desarrollo humano, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue importante durante el período la acción de las instituciones de control horizontal tendientes a reafirmar el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas y frenar algunos aspectos cuestionables en la actividad del Estado.

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

En línea con lo anterior se subraya la capacidad de organización de la sociedad para incidir en ciertos asuntos públicos. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una

mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control. Estos movimientos dieron cuenta del ejercicio eficaz del derecho ciudadano a la libre organización y a la participación en la gestión pública, para oponerse a acciones del Estado que estimaron contrarias a la ley y a sus intereses.

En el 2008 las y los legisladores avanzaron en una reforma de las reglas electorales. La adaptabilidad de este sistema es esencial para que la ciudadanía obtenga una representación política que responda a sus expectativas, un campo en el que el país ha mostrado deficiencias importantes. El presente capítulo puntualiza que esa representación es susceptible de perfeccionamiento. Desde la perspectiva territorial, los miembros de la Asamblea Legislativa provienen mayoritariamente de diez cantones de la República, mientras que el resto de las circunscripciones no ha tenido representantes directos en el Congreso. De igual forma, los cantones de más alto desarrollo humano concentran una mayor cantidad de legisladores en el período 1994-2010.

Por otra parte, en el año estudiado se mantuvo el desfase entre la demanda legislativa, entendida como el conjunto de proyectos cuya implementación potenciaría el desarrollo humano, y los proyectos aprobados, o la oferta legislativa. Buena parte de las leyes promulgadas no fueron las demandadas, en tanto que un alto porcentaje de la demanda no logró su concreción. Este último grupo incluyó varias de las iniciativas consideradas prioritarias por el Ejecutivo. La capacidad de acción de éste fue muy restringida, tanto por limitaciones de su conducción política como por la lenta tramitación de las leyes.

En lo que respecta a la administración de justicia, el aumento de los homicidios dolosos corrobora los cambios que se han producido en el comportamiento de la delincuencia. Ante esta situación, la respuesta del Poder Judicial ha sido decidida y sustancial. Además del incremento en las plazas de jueces se ha innovado con la introducción de nuevos procedimientos, incluyendo la oralidad, y nuevas instancias como los tribunales de flagrancia. Ello ha repercutido favorablemente en la justicia pronta y cumplida. Empero, los riesgos de aplicar políticas de “mano dura” para combatir la delincuencia son altos, pese a que la experiencia de otras sociedades ha demostrado su poca efectividad.

El estudio del 2008 brindó la oportunidad de valorar otro componente esencial de la administración de justicia: la Sala Constitucional. Su creación hace veinte años enraizó en el país una jurisdicción centrada en la defensa de los derechos humanos y la Constitución, pilares del fortalecimiento democrático. Sus amplias competencias y su accesibilidad le han asegurado una actividad creciente y, con ella, una enorme injerencia en la vida política nacional, lo que también le ha deparado críticas de distintos sectores. Su carácter de tribunal supremo con alta capacidad resolutoria ha creado seguridad jurídica y fortalecido el Estado de Derecho. Pero, tal como lo atestigua la proliferación de proyectos para su reforma, no es infalible. El anverso de su gran accesibilidad es un alto volumen de casos, que obliga a trabajar con gran intensidad y premura. Si bien las estadísticas muestran una buena respuesta por parte de la Sala, la carga y el ritmo de trabajo en ocasiones pueden afectar la calidad de las sentencias. Habiéndose convertido en el despacho jurisdiccional más grande del país, su costo y sostenibilidad pronto podrían convertirse en puntos de contención.

La política exterior fue un área de avance para la consolidación democrática en el 2008. Su principal eje fue la promoción de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz, por medio de la participación del país en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. En la práctica la gestión de Costa Rica en esta instancia ha sido consistente con sus principios y valores; el discurso nacional ha asumido una posición más equilibrada, enfatizando en los derechos humanos y el mantenimiento de la paz por encima de alineaciones e intereses inmediatos. Además, el país ha sido “proactivo”, exhortando a la adopción de sus propias iniciativas para la solución de problemas internacionales. No obstante, la diversificación de relaciones diplomáticas, comerciales y económicas, mediante una mayor inserción en el mundo y la ampliación de las fronteras diplomáticas, requirió una mayor dosis de pragmatismo. Esa postura no siempre coincidió plenamente con la promoción externa de los valores de la democracia.

Por último, desde una perspectiva internacional, cabe mencionar que la estabilidad del sistema político costarricense contrasta notoriamente con las crecientes turbulencias políticas que experimenta la región latinoamericana a raíz de la exacerbación de las crisis políticas dentro y entre los Estados.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

El balance del sistema político en el 2007, en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano, puede calificarse, cautelosamente, como positivo. La realización del referéndum en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) significó un avance hacia la aspiración de contar con una democracia participativa, una profundización de la ciudadanía. El resto de las aspiraciones analizadas en el capítulo muestra una situación bastante heterogénea. Para el sistema electoral y de partidos políticos el referéndum representó un conjunto de nuevos retos, e impulsó la aspiración de democracia participativa, abriendo espacio a novedosas alianzas ciudadanas.

El 2007 fue un año de gran actividad política, en el que las instituciones democráticas fueron puestas a prueba y, en términos generales, salieron airoso. Como resultado del referéndum, se cosecharon nuevas experiencias, que abrieron espacios de la vida política a la participación ciudadana. Sin embargo, no surgieron nuevos cuadros de liderazgo u opciones de organización que tiendan a la reconfiguración del sistema de partidos. Persiste la preocupación ante el alto grado de irresolución en el Parlamento.

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 y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, 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 RESPONSABLES

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

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes

políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y las 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 de país. Es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz. Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca dilucidar cuánto se acercó la democracia costarricense, a la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas en el campo político, durante el 2008. Esas aspiraciones reflejan el derecho de cada persona a disfrutar de las capacidades básicas que potencian el desarrollo humano y que, en el plano político, transforman a las personas en agentes capaces de identificar y escoger el tipo de vida que desean llevar (O'Donnell, 2004). Esta “agencia”, expresada en la atribución legal de escoger, es el mínimo común denominador de la igualdad democrática. Se compone de un conjunto de derechos políticos (de expresión, asociación y acceso a la información), civiles (en relación con otros individuos) y sociales (de bienestar básico para evitar que haya exclusión funcional de individuos). En fin, el capítulo pretende analizar el fortalecimiento democrático más allá de sus alcances meramente procedimentales.

El análisis parte de la base conceptual y metodológica ya bien establecida en los informes anuales del Programa Estado de la Nación, según la cual, la valoración del fortalecimiento democrático, incorpora una lectura del ejercicio del poder en la sociedad y las relaciones que conlleva. Como señala Sartori (Sartori y Mair, 2005) mientras el disenso es el estado entrópico de la sociedad natural, el consenso no se encuentra en ella, debe ser producido. Se espera que la democracia exhiba

un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que su organización y ejercicio sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Más puntualmente, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia participativa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de Derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

En el marco del decimoquinto aniversario del *Informe Estado de la Nación*, en este capítulo se ha querido ofrecer una perspectiva longitudinal de algunos aspectos importantes para las aspiraciones del fortalecimiento democrático. La idea es ir más allá de los acontecimientos propios del 2008, aunque sin dejar de reparar en ellos, para dar una visión de la evolución temporal de la democracia costarricense. Puntualmente, se ha querido aprovechar el vigésimo aniversario de la Sala Constitucional y el decimoquinto de la Defensoría de los Habitantes para reflexionar sobre su papel en la vida democrática nacional, en el marco del desarrollo humano sostenible. La creación de ambas instituciones significó en su momento un cambio importante en la vida institucional del país; de ahí que sea oportuno examinar su organización, su impacto sobre el sistema político y sus potenciales necesidades de reforma.

Dado que al redactarse el presente documento la reforma electoral era aprobada en segundo debate en el Congreso, el capítulo resume los principales cambios de la nueva legislación. Además se ofrece un novedoso análisis de la representación democrática en Costa Rica, un tema que exhibe muchas aristas y que en esta oportunidad se aborda desde la perspectiva territorial. En virtud de las reglas electorales vigentes, se investiga la procedencia geográfica de los diputados y diputadas del período 1994-2010. La sección termina

con una valoración del contexto electoral de cara a los comicios nacionales del 2010, a partir de un conjunto de variables derivadas de estudios de opinión pública, para determinar las condiciones en que el electorado se acerca a la próxima campaña, en comparación con procesos anteriores.

En vista de la extensa cobertura que se dio al referéndum sobre el TLC-CA en el Decimocuarto Informe, la aspiración de democracia participativa no ocupa un lugar central en esta edición. No obstante, el capítulo brinda una recopilación de las solicitudes de consulta popular presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones en el 2008.

Como todos los años, el capítulo da seguimiento a las series estadísticas mediante las cuales el *Estado de la Nación* examina los diversos aspectos de la profundización democrática. Así por ejemplo, en la sección “Administración de la justicia” se presenta un detallado análisis del desempeño del Poder Judicial, la sección “Gestión y representación política responsables” da cuenta de la producción legislativa, y la sección “Convivencia ciudadana” actualiza los indicadores de acción colectiva.

Pero además en esta entrega se introducen nuevos temas que profundizan en el análisis de cada una de las aspiraciones democráticas. El apartado “Administración de la justicia” examina la respuesta institucional del Poder Judicial ante la demanda ciudadana por un sistema más efectivo. Precisamente a raíz del crecimiento de esa demanda el capítulo reflexiona sobre el discurso imperante en materia de inseguridad, los riesgos de privilegiar la “mano dura” y las posibilidades de un enfoque alternativo. Asimismo, en ocasión del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional se ofrece un minucioso recuento de las estadísticas de esa jurisdicción, desde el momento de su constitución hasta el presente.

La sección “Gestión y representación política responsables” da seguimiento al esfuerzo iniciado en el Decimocuarto Informe para conocer mejor las instancias del Poder Legislativo, enfocándose en este caso en el trabajo de las comisiones parlamentarias. También se incluye

un análisis de los procedimientos utilizados en el Congreso para nombrar los altos cargos de la función pública que son de su competencia. Finalmente, la sección “Convivencia ciudadana” examina desde el punto de vista cuantitativo el perfil social, económico y cultural de la ciudadanía según su grado de activismo político, aprovechando para ello información derivada de la experiencia del TLC. Además incorpora un estudio, que se espera ampliar en Informes posteriores, sobre el impacto de la Internet en la participación política.

En este Informe se ha querido dar realce a las aspiraciones en materia de política exterior, especialmente luego de que Costa Rica obtuviera un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Tal como se reseñó en el Decimocuarto Informe, al postularse para el cargo, el país abogó por una agenda basada en la defensa de los derechos humanos y el respeto de las normas internacionales. Esto es congruente con la aspiración de política exterior por cuanto busca promover, en el plano internacional, valores y temas acordes con la vivencia democrática nacional. El capítulo da seguimiento al compromiso adquirido por el país mediante el análisis de su gestión en el Consejo de Seguridad, su patrón de votación en la Asamblea General y el contenido de su discurso en las intervenciones ante este órgano. También se examinan las candidaturas propuestas por Costa Rica en los foros internacionales en que participa y el grado de éxito alcanzado por estas. Por último, la sección presenta una actualización detallada de la gestión del Gobierno en los ámbitos bilateral y multilateral, incluyendo los avances de la negociación para un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Sistema electoral y de partidos políticos

El 2008 fue un año de baja actividad político-electoral, luego de una etapa de gran dinamismo político derivado de la realización del primer referéndum en la historia del país, en el 2007, y la elección nacional en el 2006¹. La pausa del período entre elecciones abre espacios

para el estudio de otras dimensiones del sistema político. Este año el *Informe Estado de la Nación* profundiza en tres temas poco explorados. Por un lado da seguimiento al trámite legislativo de la reforma electoral, en segundo lugar examina la representación política desde una perspectiva territorial y, por último, analiza el clima preelectoral de cara a los comicios nacionales del 2010.

Se destrabó la reforma electoral

Por varias décadas los legisladores y los partidos políticos postergaron la aprobación de una nueva legislación electoral acorde con la evolución del escenario político nacional. A la normativa vigente deben agregársele disposiciones para corregir una serie de actuaciones ilegales de los partidos políticos y sus altos dirigentes, fundamentalmente en el campo financiero. Así lo ha señalado en repetidas oportunidades este Informe, al advertir que las debilidades de la regulación en materia de financiamiento público y privado a las campañas electorales exponen al sistema a la corrupción y a la intervención foránea.

En el período 2008-2009 la reforma electoral por fin se destrabó. Los principales escollos de la propuesta eran las nuevas disposiciones sobre financiamiento, la doble postulación, la paridad de género en la conformación de papeletas, las sanciones a directores de medios que incumplan la norma de divulgación de encuestas (posteriormente eliminadas) y, por último, la separación de funciones del TSE. De estos temas el más complejo es el de los controles al financiamiento público y privado de los partidos políticos, pues aspectos como el monto del aporte estatal, la regulación y transparencia de las contribuciones privadas, así como el apartado de sanciones, dificultaron la construcción de acuerdos entre las fracciones legislativas.

En el momento de redacción de este capítulo (agosto de 2009), el nuevo Código Electoral había sido aprobado en segundo debate. Luego de casi una década de discutir diferentes propuestas en tres conformaciones legislativas distintas, la reforma electoral finalmente

obtuvo el respaldo necesario. La nueva legislación moderniza las reglas del juego y pretende corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y el financiamiento de las agrupaciones políticas.

En virtud de la enorme trascendencia de este hecho, el capítulo sintetiza algunas -ciertamente no todas- de las principales innovaciones introducidas en el ámbito electoral (cuadro 5.2). Una vez aprobada la iniciativa en segundo debate, el Informe se compromete a incluir entre los temas por abordar en su próxima edición un estudio pormenorizado sobre la nueva legislación y sus implicaciones para el sistema político costarricense. Por fortuna se despejaron los “nublados del día” en materia electoral y el país no irá a los comicios del 2010 con un marco jurídico desfasado y obsoleto.

Procedencia geográfica de los y las legisladoras se concentra en pocos cantones

Un segundo tema abordado por el capítulo es el origen geográfico de los diputados y diputadas. Las preguntas concretas de investigación son: ¿de qué regiones del país proceden las y los legisladores?, ¿es su procedencia geográfica uniforme en el territorio o, por el contrario, sigue un patrón de concentración en ciertas regiones?, ¿incentiva el sistema electoral la concentración territorial de la representación política? Esta exploración se circunscribe a los diputados electos en el período 1994-2010.

Se parte del supuesto de que una concentración de legisladores originarios de un reducido número de zonas del país otorga ventajas a los ciudadanos y comunidades de esas áreas, para quienes

es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades. En sentido contrario, una distribución más balanceada de la procedencia territorial de las y los congresistas propicia una articulación más efectiva entre las aspiraciones ciudadanas y las capacidades estatales. Con ello se asume, pues, que la cercanía geográfica entre legisladores y electores es un factor relevante.

En términos metodológicos, para determinar la procedencia territorial de los legisladores electos durante el período 1994-2010 se utilizaron dos fuentes de información. Se consultaron las “fichas físicas” de cada parlamentario en el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa, así como la base de datos digital del TSE, en la cual se consigna el domicilio electoral de cada una de estas personas². Con

CUADRO 5.2

Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Circunscripciones electorales	No	
Número de diputados	No	
Carrera parlamentaria	No	
Fórmula para la asignación de curules	No	
Voto preferente	No	
Forma de gobierno	No	
Jurisdicción electoral	Sí	Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, que agrupa el conjunto de resoluciones que tienen como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-electoral. Entre ellas una de las más importantes es el recurso de amparo electoral, creado anteriormente vía decreto.
Funciones del TSE	Sí	Se crean el Registro Electoral, que llevará el registro de los partidos políticos, y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Financiamiento público y privado	Sí	Se incorpora un régimen económico de los partidos políticos, con el cual se busca eliminar los defectos que contenía el Código anterior. En lo que respecta al financiamiento público, se restituye la figura del financiamiento anticipado y se otorgan fondos estatales a partidos que compitan en elecciones municipales; además se reduce el monto global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se endurecen los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Además se prohíbe la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas.
Otros temas		En materia de sanciones se incorpora el título “Ilícitos electorales”, en el que se hace una mejor clasificación de los delitos en este ámbito. Además se modifican algunas penas por estos delitos. También se incluye un capítulo sobre contravenciones electorales. Asimismo, se implementa el voto en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas y los órganos internos de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente legislativo n° 14.268, aprobado en segundo debate el 11 de agosto de 2009.

respecto a esfuerzos anteriores en torno al mismo tema, esta versión tiene la ventaja de que aporta información más precisa y confiable, pues se centra en el origen geográfico de los diputados y diputadas empleando al menos dos fuentes primarias de información.

Antes de profundizar en el análisis es necesario hacer una aclaración sobre la unidad de análisis empleada. Cabe señalar que ni el sistema electoral ni este Informe asumen a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, así como tampoco los legisladores representan a cantones. No obstante, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia al seleccionar aspirantes y colocarlos en las papeletas. Asimismo, las fracciones legislativas asignan a sus diputados, una vez elegidos, como representantes de un cantón determinado, a través de un mecanismo de carácter informal⁸ (Arias, 2009b).

Actualmente la elección de diputados se hace por provincias, en circunscripciones plurinominales, y está ligada al número de habitantes. Por otra parte, la Constitución Política establece el monopolio de los partidos políticos en la elaboración de las listas de candidatos y candidatas a puestos de elección popular, seleccionados por cada partido según el procedimiento interno que definan sus autoridades.

En Costa Rica, más de la mitad de los diputados y diputadas electos en los últimos dieciséis años (121 de las 228 plazas disponibles)⁴ son originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procede de los cantones Central San José, Central Cartago, Escazú, Central Heredia, San Carlos, Puntarenas, Montes de Oca, Alajuela, San Ramón y Limón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral (cuadro 5.3). Por otra parte, el 79% de las curules fue asignado a ciudadanas y ciudadanos originarios de veinte cantones que abarcan el 43% de la población electoral. A pesar de esta clara tendencia a la concentración, hay tres cantones (Central Alajuela, Desamparados y Goicoechea) que, pese a contar con altos niveles de población, eligen una menor cantidad de diputados oriundos de esas localidades.

De los 81 cantones existentes, 29 (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. En este grupo de localidades se observan cantones cuyo promedio de empadronados supera los 20.000 electores, como Tibás, Alajuelita, Aserrí, Siquirres, Naranjo y San Rafael de Heredia (cuadro 5.4).

Otro asunto de interés para este estudio es la asociación entre el origen geográfico de los legisladores, el nivel de desarrollo social de las comunidades y el grado de participación política. Con

base en la teoría del desarrollo humano de Welzel et al. (2003), cabe esperar que las regiones de menor bienestar tengan una proporción más baja de diputados originarios, en la medida en que en esas comunidades residen personas con menores capacidades para ejercer su ciudadanía. La evidencia empírica, antes que contradecir este supuesto, lo reafirma. Por un lado, los cinco cantones que acumulan la mayor cantidad de diputados se ubican entre las doce localidades de mayor desarrollo humano, según datos del PNUD y el Observatorio del Desarrollo (2007). No obstante, hay otros cantones con un alto grado de desarrollo humano, como Santa Ana o San Pablo de Heredia, que no poseen representantes originarios en el período estudiado. Aun así, diez de los doce cantones con más alto índice de desarrollo humano han tenido una o varias personas designadas en el Congreso.

Por su parte, de los doce cantones de menor desarrollo humano en el país, nueve no han tenido representantes directos en el Congreso. Del mismo modo, estos doce cantones se caracterizan por tener un bajo nivel de participación electoral en comicios legislativos. Todos, salvo Turrubares, Acosta y León Cortés, tienen cifras de abstencionismo superiores al promedio nacional, en el 2006. En este sentido, un hallazgo importante es que los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona norte fronteriza con Nicaragua, son los que designan menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

Un último aspecto examinado es la relación entre la procedencia geográfica de la representación política y la estructura del sistema de partidos. De acuerdo con la evidencia empírica disponible, el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente que la configuración multipartidista posterior (Arias, 2009b). En el 2006, la presencia de tres fuerzas partidarias significativas,

CUADRO 5.3

Diputados según origen cantonal. 1994-2010

Cantón	Diputados	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de diputados	Porcentaje de población	Diferencia
San José	30	212.964	13,2	9,7	3,5
Cartago	12	80.780	5,3	3,7	1,6
Escazú	12	30.653	5,3	1,4	3,9
Heredia	11	63.435	4,8	2,9	1,9
San Carlos	10	61.978	4,4	2,8	1,6
Puntarenas	10	60.049	4,4	2,7	1,6
Montes de Oca	10	35.989	4,4	1,6	2,7
Alajuela	9	129.033	3,9	5,9	-1,9
San Ramón	9	39.521	3,9	1,8	2,1
Limón	8	49.709	3,5	2,3	1,2

Fuente: Arias, 2009b.

CUADRO 5.4

Cantones sin representantes originarios en la Asamblea Legislativa. 1994-2010

Cantón	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de población	Índice de desarrollo humano	Porcentaje de abstencionismo (2006)
Tibás	52.029	2,4	0,829	32
Alajuelita	34.558	1,6	0,727	39
Aserri	27.216	1,2	0,709	35
Siquirres	25.431	1,2	0,699	46
Naranjo	21.661	1,0	0,746	31
San Rafael de Heredia	21.338	1,0	0,797	31
Coto Brus	19.565	0,9	0,657	51
Puriscal	19.329	0,9	0,740	29
Santa Ana	19.237	0,9	0,897	31
Barva	18.816	0,9	0,786	28
Sarapiquí	17.434	0,8	0,669	42
Carrillo	14.261	0,7	0,785	42
Matina	14.162	0,6	0,621	43
Poás	13.047	0,6	0,726	27
Mora	12.286	0,6	0,786	32
San Pablo	12.272	0,6	0,842	27
Acosta	11.408	0,5	0,678	31
Golfito	11.375	0,4	0,697	52
Flores	9.578	0,4	0,837	27
Jiménez	8.578	0,4	0,728	30
Tarrazú	7.906	0,4	0,665	37
Upala	6.846	0,3	0,675	43
Guatuso	6.475	0,3	0,691	39
La Cruz	6.384	0,3	0,679	41
León Cortés	6.247	0,3	0,688	33
Nandayure	6.072	0,3	0,724	33
Garabito	4.980	0,2	0,845	45
Turrubares	3.353	0,2	0,704	26
San Mateo	3.054	0,1	0,736	31

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2009b y PNUD y Observatorio del Desarrollo, 2007.

y de una cuarta agrupación que contó con apoyo considerable, tuvo un efecto concentrador en la mayoría de las circunscripciones electorales. Este comportamiento se debe al hecho de que todos los partidos requirieron una proporción importante del caudal electoral que fue atraído, principalmente pero no de manera exclusiva, a través de la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

En síntesis, la procedencia geográfica de los representantes políticos costarricenses muestra altos niveles de

concentración en determinadas regiones. Cabe reiterar que las zonas con menor cantidad de legisladores originarios muestran bajos niveles de desarrollo humano y una participación electoral inferior a la media nacional.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Véase Arias 2009b en
www.estadonacion.or.cr

Contexto preelectoral caracterizado por algunas novedades

Dado que este Informe se da a conocer a la sociedad costarricense en los meses previos a una nueva elección nacional, el capítulo aporta una caracterización sucinta del contexto preelectoral de cara a los comicios del 2010. A la altura del segundo semestre del 2009 (momento en que se imprime este Informe) las candidaturas presidenciales de los principales partidos políticos han sido definidas. En esta oportunidad, tanto el PLN como el PAC convocaron a la ciudadanía a procesos de convención interna para designar a sus candidatos a la Presidencia, aunque de naturaleza distinta. En el primer caso se trató de una convención abierta en la que podía votar cualquier persona inscrita en el padrón, independientemente de su afiliación partidaria, mientras que en el PAC la participación se limitó a los partidarios inscritos en un padrón cerrado un mes antes de la convención. Los niveles de participación en ambos casos también fueron distintos. Desde la perspectiva de la aspiración del sistema electoral y de partidos, que aboga por la más amplia participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, una mayor apertura de los procesos de selección interna de los candidatos y candidatas es, sin duda, una buena práctica democrática.

Ahora bien, visto en comparación con otras elecciones recientes, el contexto preelectoral presenta algunas características novedosas. En primer lugar, por primera vez desde 1993 la mayor preocupación de la ciudadanía no se relaciona con un problema del ámbito económico. Esto resulta llamativo a la luz de la crisis económica mundial y sus repercusiones en el país. En cambio, los costarricenses consideran la inseguridad ciudadana como el principal problema nacional, por lo que es de esperar que este sea un tema central durante la contienda presidencial. Un segundo factor por considerar es el alto grado de aceptación de la labor del Presidente, el más alto de los últimos cuatro comicios. Sin embargo, este aspecto contrasta con

el bajo nivel de simpatía partidaria. A pocos meses de las elecciones, el porcentaje de ciudadanos que manifiesta no identificarse con ningún partido político es, del mismo modo, el más alto del período 1994-2006. Esto parece confirmar la tendencia de desalineación ciudadana con los partidos y de fluidez de las identificaciones partidarias destacada en anteriores Informes. Por último, con respecto al abstencionismo, el porcentaje de entrevistados que indica con total seguridad que no votará es superior al reportado durante la era del bipartidismo (cuadro 5.5).

Democracia participativa

En materia de democracia participativa, este apartado examina si la

Constitución Política y la legislación garantizan mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. De ahí que el Informe anterior dedicara un amplio espacio al análisis del referéndum realizado en el 2007 y lo calificara como un avance significativo en el sistema político costarricense (Programa Estado de la Nación, 2008). En la práctica el referéndum rompió el monopolio de participación ejercido por las élites políticas tradicionales. También contribuyó a la difusión del poder con respecto al control de la agenda política, con lo cual se ampliaron los puntos de acceso al sistema y se diversificó el conjunto de actores y sus modalidades de acción. Desde esta perspectiva, la inclusión

de mecanismos de democracia directa como complemento a la democracia representativa contribuye de manera sustantiva al fortalecimiento de la democracia.

Ciudadanos promueven más consultas populares pese a cuestionamientos

La experiencia del referéndum abrió espacios de la vida política a la participación ciudadana. La ciudadanía se involucró de lleno en la consulta, que se constituyó en un ámbito plural de deliberación pública cuyos resultados reflejaron la voluntad popular. Sin embargo, el balance de esta primera experiencia no fue del todo satisfactorio: se identificaron vacíos, omisiones y debilidades

CUADRO 5.5

Variables que caracterizan el clima preelectoral, según estudios de opinión pública

Variable	Año del estudio					
	1993	1997	2001	2005	2008 ^{a/}	2009
Principal problema del país ^{b/}	Drogadicción: 63%	Pobreza: 56%	Desempleo: 34%	Alto costo de la vida: 25%	Alto costo de la vida: 44%	Inseguridad ciudadana: 27%
Labor del Presidente	Buena o muy buena: 39%	Buena o muy buena: 15%	Buena o muy buena: 34%	Buena o muy buena: 37%	Buena o muy buena: 29%	Buena o muy buena: 48%
Partido de simpatía	PLN+PUSC: 99% Ninguno: 1%	PLN+PUSC: 70% Ninguno: 28%	PLN+PUSC: 69% Ninguno: 22%	PLN+PUSC: 39% PAC: 7% Ninguno: 47%	PLN+PUSC: 52% PAC: 13% Ninguno: 32%	PLN+PUSC: 39% PAC: 6% Ninguno: 54%
Decisión de votar ^{c/}	Totalmente seguro: 85% No votará: 6%	Totalmente seguro: 37% No votará: 15%	Totalmente seguro: 60% No votará: 8%	Totalmente seguro: 11% No votará: 32%		Totalmente seguro: 47% No votará: 23%
Confianza ciudadana en los partidos ^{d/}	Sí confía: 39%	Sí confía: 19%	Sí confía: 17%		Sí confía: 21%	

a/ A pesar de que el 2008 no fue un año preelectoral, se optó por incluirlo para compararlo con lo acontecido en el 2009.

b/ Se trata de preguntas de respuestas múltiples. Hay que tener en cuenta que el estudio de 1997 fue realizado en noviembre, el de 2005 en abril y el de 2009 en mayo; el resto corresponde al mes de enero.

c/ Esta pregunta no es constante en la encuesta. Para septiembre de 1993 las alternativas eran "Sí", "Inseguro" y "No". En enero de 1997 las opciones eran las que se muestran en el cuadro. En enero de 2001 se plantearon las siguientes alternativas: "Totalmente decidido", "Tienen dudas" y "No irá a votar". En noviembre del 2004 las opciones eran "Totalmente decididas a votar", "Es posible que no vaya a votar" y "Definitivamente no irá a votar". En abril del 2005 las posibilidades de respuesta eran: "Sí", "Tienen dudas" y "No".

d/ Los datos de confianza en los partidos políticos se obtuvieron de los estudios de opinión de septiembre de 1994, septiembre de 1996, noviembre de 2000 y agosto de 2008.

Los datos surgen de la encuesta que Unimer efectuó por encargo de *La Nación* y cuyo margen de error es de dos puntos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Programa Estado de la Nación, 2005.

en la normativa que propiciaron un alto grado de polarización entre las fuerzas políticas y reacciones antisistema. A pesar de las dificultades que experimentó la institucionalidad pública en el procesamiento del referéndum a raíz de la controversia que generó el marco jurídico, a la fecha de edición de este Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de las normas que regulan las consultas populares.

Sin embargo, ni la ausencia de reformas a las reglas del juego ni las objeciones de distintos sectores han desalentado el afán de contar con una democracia participativa. Desde la entrada en vigencia de la normativa sobre el referéndum se han presentado, en total, diecisiete solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado solamente tres, incluida la del TLC (cuadro 5.6). Más de la mitad de estas iniciativas (diez) se dieron durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo. Esta situación denota

una conceptualización particular del referéndum como un mecanismo para prevenir o frenar legislación en trámite en la corriente legislativa, más que para proponer una ley, la ratificación de un acto o su abrogación. Dado el requisito de reunir las firmas de un 5% del padrón electoral, este uso podría no ser muy efectivo, como lo demostró el caso del proyecto sobre obtenciones vegetales, que se convirtió en ley antes de que pudiera recolectarse la totalidad de las adhesiones, invalidando así la iniciativa de referéndum.

Las solicitudes rechazadas por el TSE lo han sido por caer en materias que corresponden a las áreas expresamente excluidas en la legislación⁵, como la seguridad (proyecto de proclamación de la neutralidad y prohibición de fabricación de armas), o por vicios de forma, como pretender consultar casos específicos a nivel nacional (creación del duodécimo cantón de Guanacaste y explotación de zona marítimo-terrestre), por ejemplo.

Gestión y representación política responsables

La efectividad del Estado, entendida como la capacidad de formular, ejecutar y hacer respetar políticas públicas que repercutan favorablemente sobre

el desarrollo humano, es crítica para el fortalecimiento democrático. En efecto, la ampliación de derechos democráticos, sin que de manera concurrente exista la capacidad estatal para darles contenido, puede resultar en serias disfuncionalidades que afectan la credibilidad y legitimidad del régimen, lo que a su vez genera una crisis de representación que reduce el apoyo popular a la democracia (Mainwaring, 2006). La democratización procede de la articulación entre derechos ciudadanos y la capacidad estatal para hacerlos efectivos (Tilly, 2007). A su vez, dicha capacidad, porque supone la concentración de poder, debe estar sometida a los mecanismos de control necesarios para asegurar que su ejercicio responda a los deseos expresos de la colectividad.

El *Informe Estado de la Nación* examina la efectividad del Estado en sus tres dimensiones: la gestión del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo y la coordinación entre ambos. La tendencia que se viene observando desde inicios de siglo es hacia un estancamiento en la capacidad de generar las reformas necesarias para el desarrollo humano, producto de la creciente fragmentación del sistema político. A ese factor se le ha sumado en los últimos años la polarización surgida alrededor del TLC y la

CUADRO 5.6

Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008

- Proyecto de ley sobre de la unión civil entre personas del mismo sexo (3 solicitudes).
- Proyecto de ley sobre la proclamación de la neutralidad de Costa Rica y la prohibición de la fabricación de armas en territorio nacional.
- Reforma de los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política, relacionados con los temas de responsabilidad de empleados públicos ante la ley, reelección de diputados y la imposibilidad de los diputados de aceptar otro cargo en el Poder Ejecutivo, salvo cuando se trate de un ministerio.
- Creación del Instituto Costarricense de Reciclaje.
- Propuesta para equilibrar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes.
- Establecimiento de la pena de muerte para los asesinos, violadores pederastas, pedófilos y cualquier otra depravación sexual contra la víctima.
- Derogatoria de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas.
- Celebración de una Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

discusión que suscitó acerca del modelo de desarrollo nacional.

El presente capítulo da seguimiento a las series estadísticas con que se ha venido midiendo la gestión legislativa, tanto en su dimensión de control político como en la producción de leyes.

Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas

Una primera aproximación a la producción legislativa la ofrece el número de leyes y decretos promulgados en un período determinado. Comparando los tres períodos legislativos de la segunda administración Arias transcurridos hasta la fecha, con las tres legislaturas correspondientes de la administración anterior, el total de leyes aprobadas muestra un repunte significativo, pues pasó de 167 a 211. El porcentaje de participación de leyes impulsadas por el Ejecutivo pasó del 31% en la administración anterior, al 35% en la actual (cuadro 5.7).

Pero este indicador dice poco acerca de la relevancia de las leyes promulgadas. En sus últimas ediciones este Informe ha reseñado un creciente estancamiento en la capacidad del sistema político para promover las reformas necesarias en materia de desarrollo humano. El Decimocuarto Informe introdujo una nueva manera

de analizar la producción legislativa: la oferta y la demanda por leyes (recuadro 5.1). Las series que describen la aprobación de nuevos instrumentos legales dan cuenta de la “oferta” legislativa, pero dejan de lado las leyes que el país, representado por sectores de opinión, “demanda”. La hipótesis operativa es que un Poder Legislativo que ejerce una representación política responsable es aquel que se aproxima a un balance entre ambos extremos.

La legislación *potencial* -la agenda política en un momento dado- asimila el concepto de la demanda legislativa, y sirve de base para juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un Poder Legislativo entrabado, o simplemente la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999). Lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda)⁶. Si la oferta es el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período, la demanda es el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo lapso (para más detalles sobre la metodología del estudio sobre oferta y demanda legislativas véase Programa Estado de la Nación, 2008).

Una forma de compilar la agenda de legislación potencial consiste en

acudir a los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional⁷. Las leyes o reformas legales específicas que se discuten en esos espacios⁸ (cuadro 5.8) reflejan la agenda de legislación potencial para el período o la demanda legislativa. Como puede apreciarse

RECUADRO 5.1

Oferta y demanda legislativas y su contribución al fortalecimiento de la democracia

La eficiencia legislativa es importante desde múltiples perspectivas. En un sistema democrático, el Parlamento es el órgano que delibera y decide en nombre de la colectividad. La inopia legislativa afecta el bienestar de la ciudadanía y, consecuentemente, su eventual satisfacción con la democracia. Asimismo, la improductividad legislativa genera inestabilidad en los gobiernos democráticos. En su extremo, ésta lleva a la disolución del gobierno en los regímenes parlamentarios, mientras que en los presidencialistas puede dar lugar a una crisis de gobernabilidad (Linz y Valenzuela, 1994).

Si bien la evidencia empírica sugiere que los regímenes presidenciales no son más propensos al fracaso a raíz de esto (Cheibub, 2002; Cheibub et al., 2004), el *impasse* legislativo sigue siendo un síntoma de disfuncionalidad de su estructura institucional. No obstante, siempre existe la posibilidad de formar alianzas y de trabajar en conjunto con el Congreso para forjar acuerdos. Ambos casos tienden a ser más frecuentes en el presidencialismo que lo generalmente supuesto (Cheibub et al., 2004). De ahí que el *impasse* legislativo sea pocas veces absoluto. Su manifestación es relativa y ocurre en diferentes gradaciones. Por ello, su medición puede ser de gran utilidad para comprender mejor sus efectos y para establecer una base de comparación entre países y a través del tiempo. Una aproximación de este objetivo se logra al contrastar la producción legislativa con su potencial demanda.

Fuente: Feoli, 2009.

CUADRO 5.7

Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones

	Iniciativa del Ejecutivo		Iniciativa del Legislativo		Total leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	
Arias	74	35	137	64	211
2006/2007	18	24	57	76	75
2007/2008	17	37	32	63	49
2008/2009	39	45	48	55	87
Pacheco	53	31	114	68	167
2002/2003	27	36	48	63	74
2003/2004	18	28	44	72	61
2004/2005	8	26	22	73	30
Total	127	34	249	66	376

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

en el cuadro, los temas dominantes son aquellos relacionados con el TLC-CA: la agenda complementaria (incluyendo las aperturas del INS y el ICE y fortalecimiento de éste) y el tratado mismo, que abarcan el 23% de las menciones.

No obstante lo anterior, se aprecia un énfasis importante en áreas sustantivas de reforma en las que la acción estatal de los últimos años ha sido deslucida. Es el caso de la concesión de obra pública, la Ley de Tránsito, la reforma electoral, y la reforma fiscal. Un 6% de las menciones, el segundo grupo más frecuente, propugnó por una reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa, mostrando así preocupación por la inoperancia y el entramamiento legislativos. El llamado a legislar también abarca temas nuevos, como el recurso hídrico, y asuntos del campo social, como la educación. Cabe resaltar la relevancia asignada a proyectos de seguridad ciudadana, que ocupan el tercer lugar en orden de importancia (cuadro 5.8).

Para determinar la oferta legislativa se excluyeron de la lista de leyes promulgadas en el período aquellos procedimientos legales y ceremoniales que no afectan materialmente el *statu quo*⁹. Una vez identificada la oferta legislativa, se procedió a cotejarla con la demanda. Este ejercicio arroja tres posibilidades: la primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio de oferta y demanda; la segunda es que los proyectos de ley en la agenda potencial no lleguen a aprobarse, en cuyo caso se da una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda, y la tercera es que los proyectos convertidos en ley no se encuentren en la agenda de prioridades, en cuyo caso se da un exceso de oferta legislativa frente a la demanda. El cuadro 5.9 ilustra la distribución de estas posibilidades durante las tres legislaturas de la administración Arias.

En el cuadro se aprecia con claridad la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas. Si bien 30 de

los proyectos que conforman la agenda potencial fueron aprobados, 78 de ellos permanecieron en la corriente legislativa¹⁰. Esto significa que más de un 70% de la agenda potencial no entró en vigencia durante el período. Por otra parte, de los 57 proyectos que la Asamblea votó afirmativamente, 27 no formaban parte de la agenda de potenciales leyes. Esto equivale a decir que el 47% de los proyectos aprobados no pertenecía al grupo de iniciativas consideradas como de mayor prioridad por los editorialistas. En términos de oferta y demanda, existe entonces un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

El análisis anterior abarca la totalidad del período de la administración Arias transcurrido hasta la fecha de edición de este Informe, pero puede repetirse para examinar la gestión individual de cada legislatura. En términos relativos la mejor legislatura corresponde al período 2007-2008, el cual se caracterizó por una febril actividad en

CUADRO 5.8

Agenda potencial o demanda legislativa, por período

Proyecto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total	Porcentaje
Agenda complementaria del TLC-CA	9	31	3	43	12
Reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa	10	10	3	23	6
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	21	6
Concesión de obra pública	9	7	5	21	6
TLC-CA	16	4		20	5
Reforma fiscal	11	3	1	15	4
Reformas a Ley de Tránsito	1	8	5	14	4
Reforma electoral	3	6	3	12	3
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2	12	3
Reforma del Estado	4	3	4	11	3
Reforma educativa	6	3	1	10	3
Apertura del INS	5	2	1	8	2
Reforma del régimen municipal		4	2	6	2
Ley marco de concesión de aguas para generación eléctrica		1	5	6	2
Ley del recurso hídrico	1	4		5	1
Ley de fortalecimiento del ICE	3	2		5	1
Ratificación del préstamo híbrido del BID			5	5	1
Reglamentación del gasto público en educación	2	2		4	1
Reformas para asegurar libertad de prensa	3	1		4	1
Reformas a Ley de Jurisdicción Constitucional	2	1	1	4	1
Observación de los derechos de propiedad intelectual		1	3	4	1
Ley contra la Delincuencia Organizada		2	2	4	1

Fuente: Elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*.

CUADRO 5.9

Comparación de la oferta y la demanda legislativas, administración Arias. 2006-2009

	Leyes ofertadas	Leyes no ofertadas	Total	Agenda no aprobada
Leyes demandadas	30	78	108	72%
Leyes no demandadas	27		27	
Total	57	78		
Aprobación fuera de agenda	47%			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

torno a la aprobación del TLC-CA y su agenda complementaria. Buena parte de esta legislación formó parte de la agenda potencial. Aun así, el Gobierno no logró avanzar en otras áreas críticas: el porcentaje de la agenda potencial no implementada fue del 76%. También en términos relativos, la peor legislatura fue la de 2006-2007, período en el cual la mayoría de las leyes aprobadas estuvo fuera de la agenda, mientras que un 93% de la agenda quedó pendiente.

Otro dato importante es que el Ejecutivo no consiguió impulsar los proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableciera en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos

Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
OFERTA Y DEMANDA LEGISLATIVAS

Véase Feoli, 2009 en
www.estadonacion.or.cr

**Ligero aumento de la
productividad del Ejecutivo en la
promulgación de leyes**

A pesar de que la proporción de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo muestra un leve aumento con respecto a la administración Pacheco, en ambos casos la producción de leyes ha sido dominada ampliamente por el Legislativo¹¹. Un mejor indicador

de la relación Ejecutivo-Legislativo es el porcentaje de proyectos *propios de la Administración* que son adoptados por el Congreso. Las iniciativas de la administración Arias y su porcentaje de aprobación se presentan en el cuadro 5.10.

Visto a nivel de cada legislatura, el promedio de aprobación ronda el 10%, mientras que en términos acumulados para toda la Administración ese porcentaje apenas equivale a un tercio. En otras palabras, casi un 70% de los proyectos presentados por el Ejecutivo no contó con el aval del Legislativo. Cabe resaltar que hay una notable correspondencia entre este porcentaje y el de la agenda legislativa no implementada, que se comentó anteriormente. Esta situación sugiere un problema de conducción política por parte del Ejecutivo para lograr la aprobación de sus iniciativas.

La situación descrita lleva a un distanciamiento entre ambos poderes, que se recriminan mutuamente por la falta de efectividad en la atención de los problemas nacionales. Su incapacidad para traducir las demandas sociales en resultados concretos genera un desapego de la ciudadanía, que no se siente representada por ellos. El resultado es un aumento del desprestigio que, en última instancia, lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas. Esto puede llegar a tener consecuencias muy serias para el sistema democrático.

CUADRO 5.10

Estado de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en la Administración Arias

Proyectos presentados en la legislatura	Aprobados en la legislatura						Total de no aprobados		Total
	2006/2007		2007/2008		2008/2009		Leyes	Porcentaje	Leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje			
2006/2007	3	10,3	5	17,2	8	27,6	13	44,8	29
2007/2008			4	9,5	13	30,9	25	59,5	42
2008/2009					6	11,3	47	88,7	53
Total	3		9	27			85	68,5	124

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

Leyes tardan en promedio 24 meses en ser aprobadas

La dificultad con que avanza el trabajo legislativo queda en evidencia al analizar los días requeridos para la promulgación de las leyes (cuadro 5.11). Las normas aprobadas durante el 2008 requirieron entre menos de 1 y 88 meses para tramitarse, lo que incorpora un rango bastante amplio de variabilidad. Sin embargo, la distribución de frecuencias muestra que solo una cuarta parte de las leyes se tramitó en un año y que el 34% de ellas necesitó entre uno y dos años para ser promulgado. Esto significa que un 40% de las leyes excedió los dos años en su tramitación. El promedio de duración general para las leyes aprobadas en 2008-2009 fue de 24 meses (721 días)¹². Si se considera que esto equivale a más de la mitad del período constitucional del Ejecutivo, resulta evidente que la capacidad de acción del Gobierno es restringida. Esta duración promedio representa una reversión de la mejoría mostrada en 2007-2008.

Además de la tardanza en el trámite parlamentario, abundan los ejemplos de deficiencias de redacción, tramitación, solidez legal formal y de fondo, en las leyes aprobadas. Las implicaciones

pueden ser graves, ya que incluso podrían afectar la aplicabilidad de algunas normas, como sucedió con la recién aprobada Ley de Tránsito (Chinchilla, 2009). Pareciera que el énfasis se ha puesto más en la construcción de mayorías capaces de apresurar el proceso legislativo, rechazando las apelaciones de las minorías, que en la búsqueda de consensos que tomen en cuenta a esas minorías. Los resultados así obtenidos no pueden ser sino exiguos, pues casi de inmediato se solicita la reforma o anulación de las leyes aprobadas, cuando esas minorías acuden a la Sala Constitucional en defensa de sus derechos y del debido proceso. Todo ello sugiere deficiencias en la calidad de la legislación emitida.

De los proyectos que fueron aprobados durante el período 2008-2009, aproximadamente un tercio reformó disposiciones existentes, en tanto que un 22% creó nuevos cuerpos legales. Más del 70% de esas leyes concede o amplía derechos, o bien establece nuevas obligaciones para el Estado, por lo general ante toda la población, aunque con una importante incidencia (34%) a nivel de segmentos específicos. Este patrón indica que la legislación emergente continúa enfatizando en la acción estatal para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. No obstante, al igual que en períodos anteriores, ello no implica que se otorguen al Estado los recursos necesarios para cumplir con las nuevas funciones. De las 87 leyes aprobadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas. El resto se financia mediante asignación del Presupuesto de la República o por reorientación de partidas incluidas en éste.

Comisiones y nombramientos legislativos en perspectiva comparada

El presente capítulo amplía el estudio comparativo de procedimientos parlamentarios iniciado en el Decimocuarto Informe (Arias, 2008). En esta oportunidad el análisis se centra en las comisiones legislativas y los métodos empleados para realizar los nombramientos que competen a este poder de

la República. Las comisiones ejecutan gran parte del proceso legislativo, por lo que sus procedimientos y conformación son cruciales para el buen funcionamiento del Congreso. En lo que respecta a los nombramientos de altos cargos, cabe recordar que la Asamblea designa a las y los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, así como a los titulares de la Contraloría y la Subcontraloría General, la Defensoría y la Defensoría Adjunta de los Habitantes. Asimismo, ratifica las propuestas del Ejecutivo para llenar diversas plazas.

Más comisiones con el mismo número de diputados: una combinación contraproducente

Para constituir comisiones, en general los Parlamentos se rigen por los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad de la materia. Costa Rica respeta esos mismos principios y además el mandato del Reglamento Legislativo, que asigna al Presidente de la Asamblea la responsabilidad de integrar las comisiones de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de miembros que conforman las fracciones parlamentarias.

En el país existen las comisiones permanentes ordinarias, las comisiones permanentes especiales y las comisiones especiales. La creación de las dos últimas ha ido drenando el contenido temático de las primeras. Además existen tres comisiones con potestad legislativa plena, también llamadas “mini-plenarios”. El aumento en el número de comisiones y su consecuente especialización, sin que se haya incrementado el número de diputados que las conforman, ha hecho que las responsabilidades de estos sean extensas y que sus esfuerzos sean dispersos. Esto puede afectar la eficacia de las comisiones por falta de quórum o bien por superposiciones horarias, sobre todo si se toma en cuenta que la regla de quórum se aplica en casi todos los órganos de la Asamblea (Arias, 2009a).

Un legislador o legisladora puede ser integrante de cuatro, seis, ocho y en ocasiones hasta nueve comisiones. En las bancadas con mayor número de

CUADRO 5.11

Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009

Meses	Leyes	Porcentaje	Total acumulado
Hasta 1	2	2,6	2
De 1 a 3	4	4,6	6
De 3 a 4	1	1,2	7
De 4 a 6	3	3,5	10
De 6 a 12	12	13,9	22
De 12 a 18	12	13,9	34
De 18 a 24	17	19,8	51
De 24 a 30	11	12,8	62
De 30 a 36	6	7,0	68
De 36 a 42	7	8,1	75
Más de 42	11	12,8	86

Fuente: Feoli, 2009.

diputados es factible que el trabajo se distribuya de modo más equilibrado, pero en las más pequeñas la exigencia individual puede resultar inmanejable. A las responsabilidades de los miembros de comisiones deben añadirse las de su participación en el Plenario, audiencias, actos oficiales, visitas a comunidades, reuniones de bancada y otras actividades. Esto hace que, en general, el conocimiento individual de los temas no sea tan profundo como sería deseable.

En términos comparativos, Costa Rica tiene un número de comisiones similar al de los demás países estudiados para este informe (Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina) pese a que estos tienen una cantidad significativamente mayor de diputados. De ahí que resulte evidente que las y los parlamentarios costarricenses sufren un recargo de tareas considerable.

Las comisiones son conducidas por el presidente o presidenta y, en su ausencia, por el secretario o secretaria. Estas personas juegan un papel determinante en el avance de la legislación, dadas sus funciones formales e informales¹³. Por lo general las comisiones permanentes ordinarias son presididas por integrantes de la bancada oficial (incluso durante la administración Pacheco, cuando el oficialismo dominaba apenas un 33% de la Cámara). En la administración Arias se ha dado el caso de que las presidencias de esas comisiones se han asignado a las mismas personas a lo largo de todo el período constitucional, tal como ha ocurrido también con la Presidencia de la Asamblea. Esto sugiere que las presidencias en los órganos parlamentarios han recaído sobre legisladores de entera confianza del Poder Ejecutivo. En cambio, las secretarías han mostrado una dinámica más compleja. El dominio de esos puestos no siempre está en manos de la bancada oficial, lo que sugiere su uso estratégico como herramienta de negociación entre las fuerzas políticas del Congreso.

Dada la complejidad de los temas sobre los que legislan los diputados, un aspecto importante es el grado de asesoramiento con que cuentan. En las comisiones

especiales creadas para estudiar un asunto determinado o cumplir una misión específica, pueden incorporarse asesores externos, con voz pero sin voto¹⁴. Además existe un cuerpo de asesores internos al servicio de los diputados: los permanentes¹⁵, que están bajo las reglas del servicio civil, y los de confianza, que trabajan para las fracciones legislativas repartidos en número proporcional a la cantidad de escaños. Otro nivel de asesoría son las consultas a la Sala Constitucional, ya sean obligatorias o facultativas, vía moción de los diputados. Por último, un mecanismo poco utilizado -en parte debido a su uso inadecuado en el pasado- es el de las asesorías externas distintas a las mencionadas anteriormente. En este sentido Costa Rica se diferencia de otros Parlamentos de América Latina y Europa, que destinan alguna parte de sus presupuestos para contratar estudios altamente especializados. Esta carencia es significativa, dado el desborde que, a pesar de la competencia de su personal, sufre el Departamento de Servicios Técnicos en temas complejos como tecnología bioética, biotecnología, informática, mecánica y otros.

Nombramientos en el Congreso, una tarea difícil

Como ya se mencionó, una función importante de la Asamblea Legislativa es el nombramiento de distintos cargos en la función pública. Además de nombrar a las y los magistrados titulares y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, los titulares de la Contraloría y Subcontraloría General y de la Defensoría y Defensoría Adjunta de los Habitantes, el Congreso es responsable de ratificar los puestos directivos del Banco Central, al Procurador o Procuradora General, el Regulador General y Adjunto de Servicios Públicos y la Superintendencia de Telecomunicaciones. Empero, hay otras plazas importantes en el régimen político nacional que no son designadas por la Asamblea Legislativa; entre ellos destacan los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, el Fiscal General y su Fiscal Adjunto, que son nombrados por la Corte Plena, y

los miembros del gabinete de ministros del Ejecutivo, cuya designación corresponde al Presidente de la República. Tampoco interviene el Legislativo en nombramientos de la Presidencia del Banco Central, los directores de los bancos estatales, los miembros del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y las superintendencias de Valores, Pensiones y de Entidades Financieras (Arias, 2009a).

Para cumplir con su función en este ámbito, el Congreso ha instaurado la Comisión Permanente Especial de Nombramientos, integrada por siete miembros. Este órgano, a su vez, ha optado por abrir concursos de antecedentes para llenar las plazas¹⁶. La propia Comisión define la metodología que se usará para valorar a los aspirantes, lo cual ha hecho combinando elementos objetivos (grados académicos, publicaciones, docencia, entre otros) y subjetivos (rendimiento de candidatos en participación oral, presentación de un ensayo, etc). Una vez asignada la valoración final de mayor a menor puntaje, la Comisión utiliza su arbitrio, mediante votación, para decidir si eleva al Plenario toda la lista de postulantes, una terna o una nómina de cuatro, cinco o siete personas. La recomendación al Plenario representa una sugerencia y no es vinculante para el resto de los legisladores. El Plenario toma la decisión final sin sujeción a número de sesiones, sino conforme se da la discusión y el uso de la palabra, o según se van concertando los acuerdos entre fracciones, en atención a la mayoría de votos requerida en cada caso (cuadro 5.12).

En distintas ocasiones la búsqueda de acuerdos para la designación de altos jerarcas públicos en el Parlamento se ha tornado ardua, y ha provocado demoras que inciden negativamente en la gestión de las instituciones. Entre los ejemplos más recientes pueden mencionarse el nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional y el de uno de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central. En el primer caso la ausencia es cubierta por un magistrado suplente, mientras que, en el segundo, el órgano directivo se ve imposibilitado de sesionar, por falta de quórum.

CUADRO 5.12

Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa

Cargo	Procedimiento	Revocatoria
Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación con mayoría de no menos de dos terceras partes de los miembros.	
Magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia	Veinticinco personas escogidas de una lista de cincuenta candidatos presentada por la Corte Suprema.	
Contralor y Subcontralor		Por votación no menor de dos terceras partes de los legisladores.
Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación de mayoría absoluta de los diputados presentes.	
Directores del Banco Central de Costa Rica	Votación de mayoría absoluta.	
Procurador General	Si la Asamblea no ratifica dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede designar libremente.	Con ratificación de la Asamblea si ésta hubiese ratificado el nombramiento.
Reguladores General y Adjunto de los Servicios Públicos (Aresep)	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	
Superintendencia de Telecomunicaciones	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2009a.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS**Véase Arias, 2009a en
www.estadonacion.or.cr**Administración de la justicia**

El ejercicio de una ciudadanía democrática plena presupone la existencia de un Estado de Derecho, en el que la aplicación de reglas legales se lleva a cabo sin distinción de clase, estatus o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal (O'Donnell, 1999). Dicho Estado se asocia a la aspiración de un sistema

de administración de justicia que garantice una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, imponga las sanciones correspondientes y repare los daños. Luego de un largo proceso de modernización, en la segunda mitad de la presente década el Poder Judicial costarricense se ha visto sometido a una fuerte presión de distintos sectores, debido a una creciente percepción de inseguridad ciudadana fundada en cambios significativos en un conjunto de indicadores de violencia.

Esta sección del Informe profundiza en varios temas fundamentales: los cambios ocurridos en materia de victimización entre 1997 y 2008, el debate sobre las acciones para combatir la

delincuencia, la labor del Poder Judicial en la protección de los derechos de la población y, finalmente, el impacto de la Sala Constitucional en el sistema político costarricense a lo largo de sus veinte años de existencia.

Cambios significativos en materia de victimización

En el año 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) incluyó por segunda vez un módulo de victimización en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En esta oportunidad el Informe recurre a la información obtenida por ese medio y compara la situación de hogares victimizados y denunciantes en dos momentos,

1997 y 2008, con el fin de determinar la ocurrencia de cambios. Un primer hallazgo importante es que se ha dado una modificación significativa en el volumen de hogares victimizados, pues lo que para 1997 representaba un “techo” en esta materia hoy puede ser considerado como un “piso” (cuadro 5.13). Por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central con un 17,8%, sin embargo, en el 2008 el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte con un 18,6%.

Por otra parte, la incidencia delictiva varía considerablemente según la región geográfica. Un tercer aspecto

preocupante está relacionado con la disminución de la denuncia. A pesar del aumento en el porcentaje de hogares victimizados, en todo el país la proporción de esos hogares que denuncia se redujo de manera sensible, sobre todo en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica (cuadro 5.13).

Otro cambio relevante se da en el porcentaje de hogares victimizados según tipo de delito. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió. Asimismo, en todos los tipos de delitos estudiados la incidencia creció en el período, excepto

en el caso del robo en la vivienda. En cuanto a la denuncia según tipo de delito, de acuerdo con el módulo de la EHPM los únicos casos en los que la denuncia aumentó ligeramente fueron robo de carro y robo dentro del carro o partes del carro. En todos los demás tipos la denuncia decreció significativamente (cuadro 5.14).

Preocupante incremento de los homicidios dolosos y del trasiego de drogas

En el 2008 continuó la tendencia de un incremento significativo en la demanda ciudadana por servicios judiciales observada en Informes anteriores. La cantidad de expedientes entrados en oficinas de primera instancia aumentó en casi 48.000 casos con respecto al 2007, lo que implicó un crecimiento del 9%. Dos de las áreas más dinámicas en este sentido fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (casi un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007, cuando el número de denuncias netas permaneció casi invariable (alrededor de 9.350).

Con respecto a la materia penal, cabe mencionar que el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también figura en esa cifra un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que representaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. A raíz de ello las tasas por 100.000 habitantes, tanto de casos como de víctimas, superaron por primera vez los dos dígitos: 11,1 y 11,7, en cada caso (gráfico 5.1). También es importante señalar el aumento de un 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años.

La seriedad del aumento en los homicidios dolosos resulta evidente si se considera que las cifras registradas

CUADRO 5.13

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, según región de planificación

Región de planificación	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Central	17,8	30,6	12,8	36,1	32,9	-3,2
Chorotega	8,3	22,5	14,2	40,7	36,3	-4,4
Pacífico Central	13,6	22,8	9,2	49,1	25,8	-23,3
Brunca	10,7	20,9	10,2	33,3	30,7	-2,6
Huetar Atlántica	11,9	28,3	16,4	46,5	26,8	-19,7
Huetar Norte	4,5	18,6	14,1	51,7	35,1	-16,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

CUADRO 5.14

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, por tipo de delito

Hogares victimizados y tipo de delito	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Hogares victimizados	15,0	28,0	13,0	37,7	32,1	-5,6
Delito						
Robo en la vivienda	7,9	7,2	-0,7	38,5	29,0	-9,5
Robo o asalto fuera de la vivienda	3,3	11,1	7,8	28,9	26,6	-2,3
Robo de carro	0,5	0,8	0,3	73,6	77,6	4,0
Robo dentro del carro o partes del carro	1,0	4,4	3,4	29,7	29,9	0,2
Robo de moto o bicicleta	0,7	2,6	1,9	26,2	21,5	-4,7
Intento de robo	2,4	6,0	3,6	28,7	14,2	-14,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

para casos y víctimas en el 2008 se duplicaron en el lapso de ocho años. Especialmente grave es la situación de la provincia de Limón, con 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos muertos por semana y una tasa por 100.000 habitantes que creció por quinto año consecutivo, al pasar de 9,2

en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José se han incrementado los homicidios de forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9. En las provincias restantes el problema de los homicidios es bastante menor, pues la tasa conjunta por 100.000 habitantes

se ha mantenido relativamente estable desde el 2002, a pesar del aumento.

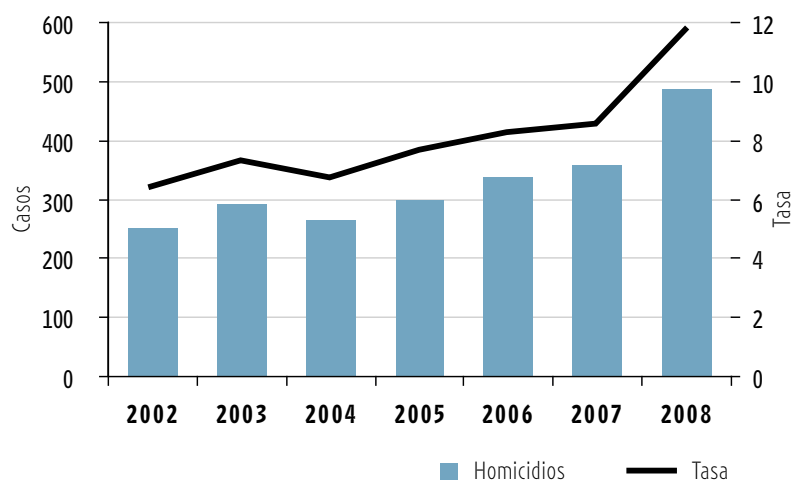
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2009 en

www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.1

Homicidios dolosos y tasa de víctimas (Tasa por mil habitantes)



Fuente: Solana, 2009.

CUADRO 5.15

Decomisos de drogas por tipo según año. 1990-2008

Año	Cocaína (Kilos)	Marihuana (Kilos)	Heroína (Kilos)	MDMA ^{a/} (tableta)	Crack ^{b/} (piedras)
2000 ^{c/}	5.871	1.140	8	195	64.998
2001 ^{c/}	1.749	2.887	20	557	58.948
2002	2.995	729	62	83	100.381
2003	4.292	1.779	121	1.341	80.579
2004	4.545	2.967	68	1.622	85.393
2005	7.030	1.584	51	138	134.540
2006	23.330	2.454	88	5.968	179.080
2007	32.435	4.786	17	19.021	135.691
2008 ^{d/}	8.053	790	2	114	60.192
Total	90.300	19.116	436	29.039	899.802

a/ 3,4-metilendioximetanfetamina. Cada dosis equivale a una tableta.

b/ Una piedra de crack pesa aproximadamente 0,15 g.

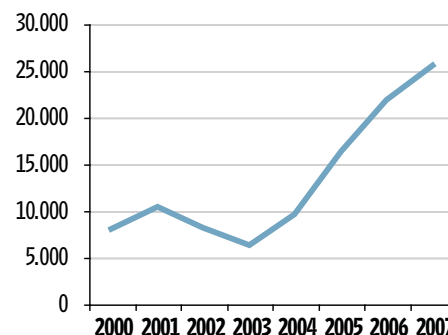
c/ En el 2000 y 2001 se decomisaron 1.046 y 277 tabletas de LSD (Dietalamida de ácido lisérgico), respectivamente.

d/ Datos al 30 de junio de 2008.

Fuente: Elaboración propia con base en ICD, 2008. Información proporcionada por el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas y la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

GRAFICO 5.2

Personas detenidas por infracción a la Ley 8204^{a/}



a/ Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

Fuente: Elaboración propia con base en ICD, 2008.

El presente capítulo busca contribuir al análisis de esta situación mencionando las principales respuestas institucionales y aportando elementos para una discusión equilibrada sobre la forma de combatir la inseguridad y mejorar la acción de los órganos competentes desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

Aportes para una discusión mesurada sobre (in)seguridad ciudadana

La principal disyuntiva que enfrenta una sociedad democrática ante el acoso de la inseguridad es el peligro de privilegiar la autoridad y el orden por encima de la libertad. El debate sobre este tema ha estado dominado por los planteamientos que postulan que los delitos

solo pueden enfrentarse a partir del reforzamiento del sistema de seguridad y justicia: más policías, más penas, más cárcel y menos garantías procesales. La iniciativa de aplicar “mano dura” para combatir la delincuencia está fundamentada en una contradicción entre la seguridad y el desarrollo humano, al postular una distinción mecánica entre seguridad, orden y desarrollo.

RECUADRO 5.2

Respuesta institucional ante las demandas ciudadanas en materia de seguridad

El presente Informe ha querido indagar cuál ha sido la respuesta del Poder Judicial frente a la demanda ciudadana por servicios de justicia más efectivos. Fue posible verificar un conjunto de medidas introducidas durante el 2008 con la finalidad de agilizar la resolución de demandas o denuncias en diferentes materias, o bien actualizar la legislación vigente. A continuación se destacan las más importantes, con un breve análisis de sus resultados.

1. Aplicación del Código Procesal Penal Contencioso-Administrativo

La entrada en vigencia de la Ley 8508 fue el cambio más importante que se implementó en el 2008 para mejorar la administración de justicia. Introdujo cambios sustanciales en la forma de tramitar los expedientes, particularmente con el uso de procedimientos orales y la asignación de un papel más activo al juez en el proceso de tramitación. Asimismo, procuró la descongestión de los tribunales mediante la creación de una entidad especializada en cobros¹⁷ y otra en lo contencioso-administrativo. La aplicación del Código en su primer año arroja resultados disímiles: en el Juzgado Contencioso el volumen de expedientes en trámite creció en vez de disminuir, a pesar de un aumento considerable en la cantidad de recursos humanos, y en el Juzgado Especializado de Cobros se logró reducir el circulante, en parte por una disminución de los casos entrados y en parte por el incremento del personal. El dato más revelador es sin duda que el empleo de la oralidad redujo de manera drástica la duración de los procesos que llegan a sentencia en lo contencioso-administrativo, pues se pasó de 49 meses a menos de un año.

2. Creación del Juzgado Especializado de Cobro en el Primer Circuito Judicial de San José

Este Juzgado se creó para solucionar el retraso que presentan las demandas de

tipo cobratorio, especialmente en los juzgados de la materia civil. Sin embargo, la entrada en operación de la nueva instancia no ha cumplido con las expectativas generadas. La oficina inició funciones con un personal insuficiente y mucho menor del recomendado. Adicionalmente, el espacio físico donde se ubica obliga a trabajar en condiciones de hacinamiento y sin las condiciones mínimas para un desempeño adecuado.

3. Creación de tribunales de menor cuantía en Alajuela, Cartago y Heredia

La Corte Plena acordó la creación de estos tribunales a finales del 2007 e inicios del 2008. Su impacto principal es de tipo cualitativo y se relaciona con la aplicación de la oralidad. Al agilizar el trámite y la resolución de las demandas disminuye la duración de los procesos, lo que favorece al demandante. En esta medida, a pesar de ser reciente, ha tenido un impacto positivo en la cantidad de sentencias dictadas, el manejo del circulante y la reducción de deserciones.

4. Creación de la Fiscalía, el Juzgado Penal y el Tribunal de Flagrancia

En busca de respuestas a la percepción ciudadana de inseguridad, la Corte creó procedimientos especiales para la resolución expedita -de 24 horas a 25 días- de procesos en flagrancia. El plan se puso en marcha el 1º de octubre de 2008 en el Segundo Circuito Judicial de San José, con una fiscalía, un juzgado y un tribunal, todos ellos de flagrancia. Dado que solo se dispone de información estadística para tres meses, no es posible sacar conclusiones definitivas acerca de la operación de estas instancias. Sin embargo, resulta claro que en tres cuartas partes de las denuncias que han llegado a sentencia, el tiempo transcurrido para resolver el caso fue, como máximo, de dos semanas.

5. Creación de los tribunales de casación penal en Cartago y Santa Cruz

Para atender el creciente volumen de trabajo de la Sala Tercera y del Tribunal

de Casación Penal, la Corte dispuso el establecimiento de dos nuevos tribunales con sede en Santa Cruz de Guanacaste y Cartago. Con la entrada en operación de estos despachos se ha logrado absorber el aumento experimentado en los recursos de casación, sin que haya crecido significativamente el volumen de casos pendientes.

6. Creación de la Fiscalía contra el Crimen Organizado

En el 2008 la Fiscalía General de la República creó la Fiscalía Adjunta contra el Crimen Organizado, ampliando así la experiencia previa de la Unidad de Apoyo a la Fiscalía General, establecida en 2004 para atender los homicidios cometidos por sicarios y los secuestros extorsivos. La nueva instancia se compone de un fiscal adjunto, cinco fiscales, nueve fiscales auxiliares y seis auxiliares judiciales, y está dedicada a la atención de todos los delitos vinculados con el crimen organizado. Esta reorganización permite un mayor grado de especialización funcional y destina recursos a una más efectiva labor en el combate de este tipo de delincuencia.

7. Aumento de la cuantía en materias civil y de trabajo

La falta de actualización del monto en colones que marca la diferencia entre la mayor y menor cuantía en las materias civil y de trabajo, venía generando una sobrecarga en los juzgados de mayor cuantía. La Corte Plena corrigió este problema a partir de marzo de 2008, al elevar la cifra de 600.000 a dos millones de colones. Esto provocó una redistribución de las entradas entre ambos tipos de juzgado, disminuyéndolas en los de mayor cuantía y aumentándolas en los de menor cuantía. Con esto se logró una reducción del circulante en los primeros sin un incremento concurrente en los segundos¹⁸.

Fuente: Solana, 2009.

La mano dura, muy en boga en algunas sociedades contemporáneas, concibe la seguridad como una estrategia de defensa social ante el asedio del crimen. Dicha concepción lleva a la categorización de los delincuentes como individuos “asociales”, salidos del contrato social originario que regula la convivencia y, por lo tanto, carentes de derechos y garantías y susceptibles de sufrir las más severas penas. Este discurso se cobija en la reacción social de indignación y deseo de castigo que surge del tratamiento mediático de los crímenes, centrado en la dramatización del hecho delictivo y a menudo deshumanizado y desocializado (Urcuyo, 2009).

El *Informe Estado de la Nación*, basado en sus aspiraciones, argumenta en sentido inverso que el orden en las sociedades surge del bienestar colectivo, que la seguridad ciudadana es resultado de la realización humana y que la frustración de ésta desencadena conflictos y violencia. De este modo, la respuesta ante el crimen no puede estar dirigida únicamente a la represión y la sanción. También debe enfocar las causas de los conflictos sociales, de los que la delincuencia es una de varias manifestaciones.

Un discurso alternativo sobre esta materia requiere un enfoque que aborde la delincuencia como conflicto social y la enfrente con políticas públicas integrales, dado su carácter multidimensional. No basta con apelar al endurecimiento de las penas. Es necesario admitir el papel condicionante que juegan las circunstancias y las historias personales. Tampoco basta con tratar el crimen de manera indiscriminada. La manifestación de los distintos tipos de delincuencia obedece a factores específicos. Por ejemplo, la delincuencia común debe separarse de la delincuencia juvenil y del crimen organizado. Más aun, la causalidad compleja del fenómeno delictivo debe llevar a un examen cuidadoso de las condiciones sociales en que ocurre, particularmente en términos de las restricciones y exclusiones de quienes delinquen.

De ahí que un abordaje integral de la seguridad ciudadana debe hacer hincapié en la política social y el Derecho

Penal para el tratamiento de los delitos violentos. El objetivo fundamental de esta política debe ser la creación de oportunidades, entendida como la apertura de espacios en los terrenos de la recreación, la salud, la educación e incluso en el ámbito político. En la dimensión comunitaria es necesario enfatizar en la rehabilitación de los espacios públicos, la participación barrial, juvenil y ciudadana en general, tratando de incorporar un eje transversal de seguridad ciudadana que articule los problemas de inseguridad con soluciones colectivas no represivas, aunque en asocio, en diferentes escenarios, con las autoridades policiales y judiciales (Urcuyo, 2009).

Notable mejoría de los indicadores de gestión de la Sala Tercera

En lo que respecta al tribunal de última instancia en materia penal -la Sala Tercera-, una serie de medidas tomadas para descongestionar su exceso de trabajo, comentadas en versiones anteriores de este Informe, han logrado algunos efectos positivos. Por primera vez desde el año 2000, la Sala pudo cerrar el 2008 con menos expedientes en tramitación de los que tenía al inicio, en parte porque la entrada de nuevos asuntos pudo reducirse.

La tasa de resolución, que se obtiene al dividir la cantidad de casos terminados entre la carga de trabajo, ha crecido en los dos últimos períodos (2007 y 2008), con lo cual se ha revertido la tendencia negativa registrada entre 2002 y 2006. El número de votos de fondo en recursos de casación también aumentó en los dos últimos períodos. Solo la duración promedio de los recursos se mejoró, pero ello se debió sobre todo a que la Sala decidió dar prioridad a los casos de mayor antigüedad. De ahí que tras ese deterioro se esconda otro resultado positivo, pues disminuyeron en un 97% los casos ingresados en el 2005 y en un 82% los iniciados en el 2006. Durante el 2008 la Sala también resolvió una decena de asuntos particularmente complejos, que impusieron exigencias extraordinarias a los magistrados¹⁹.

Por último, la publicación del aporte especial titulado “Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos”, en el Decimotercer Informe (2007), ha suscitado un intenso debate entre jueces, magistrados y operadores jurídicos. El Informe dará seguimiento a ese diálogo y reportará oportunamente sobre sus alcances.

Crecimiento de plazas ya no cambia la eficiencia del sistema

Como parte de un proceso continuo, el Poder Judicial ha hecho un esfuerzo importante por dotar al sistema de una mayor cantidad de funcionarios, con el fin de cubrir las necesidades existentes y responder a la creciente demanda ciudadana. En quince años (de 1994 a 2008), el personal del Poder Judicial pasó de 4.435 servidores a 9.062, es decir, tuvo un aumento del 104%. En términos relativos a la población esto significa que se ha pasado de contar con 131 personas empleadas en el Poder Judicial por cada 100.000 habitantes, a 207, para un incremento del 58%²⁰. Otras dependencias que conforman el Poder Judicial también aumentaron su nómina. En el mismo período, el personal del OIJ se duplicó, el de la Defensa Pública se triplicó y el del Ministerio Público se cuadruplicó.

El 2008 presenta la particularidad de que registró un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones, un crecimiento superior al reportado en los tres años anteriores. Con ello los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaban en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaban casi el doble de los asignados hace una década (1997).

Este incremento tiene un impacto evidente en los indicadores que miden la eficiencia del sistema, pero su principal efecto es un resultado contradictorio y difícil de explicar: una disminución en la carga de trabajo por juez, por un lado, y un deterioro de la productividad, por el otro (cuadro 5.16). El mayor número de operadores judiciales repercute favorablemente en el número de habitantes por juez -que ha venido

cayendo de manera ininterrumpida durante once años-, la entrada neta y los casos en trámite por juez. Todos estos indicadores mostraron mejoría. Pero, a la vez, el mayor número de jueces ha tenido una repercusión desfavorable en la cantidad neta de expedientes terminados por juez: en el 2008 ese indicador alcanzó el nivel más bajo desde que se inició su cálculo (Solana, 2009).

Por último, al igual que en el 2007 el índice de litigiosidad, que mide la disposición o posibilidad de una población para acudir al sistema judicial para la solución de conflictos, aumentó de forma notable, después de un período de gran estabilidad. En el 2008, por cada mil habitantes ingresaron 130 casos. De acuerdo con información proporcionada por el Poder Judicial, el costo medio por asunto terminado en 2006 y 2007 se incrementó fuertemente con respecto a años anteriores. Para el 2007 ese costo fue de 528 dólares, cien más que en el 2005. Al mismo tiempo, el gasto en justicia por habitante creció en casi un 50% entre 2001 y 2007 (Solana, 2009).

Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Con motivo del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional, el *Informe Estado de la Nación* presenta una

reflexión acerca del impacto que ha tenido la revisión de constitucionalidad sobre la democracia y las políticas públicas del país. Ese trabajo se incluye en la sección “Debates para el Desarrollo” y, contrario a lo usual en este Informe, es una obra de autor. Don Luis Fernando Solano, exmagistrado de la Sala Constitucional, recientemente jubilado, accedió a elaborar ese ensayo.

Sobre el mismo tema, en este apartado, se hace una breve revisión del trabajo de la Sala en términos cuantitativos, en estos veinte años. Además se incluye un somero análisis de la creación de la Sala desde una perspectiva comparada.

Desde su primer fallo, la Sala Constitucional ha estado orientada por una actitud “proactiva” en favor del ser humano, su libertad y su dignidad. Su mandato y el contexto histórico en el que se insertó, la han llevado a ejercer un papel determinante dentro la institucionalidad democrática del país. La Sala Cuarta nació como un ente especializado en la materia constitucional, con nuevas y amplias competencias para la defensa de las normas, principios y valores de la Carta Magna y de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se establecieron requisitos mínimos para que las personas pudieran acudir a ella, eliminando las barreras de acceso.

A raíz de ello la Sala se convirtió rápidamente en un actor central de la vida jurídica, social y política de Costa Rica.

El protagonismo de la corte constitucional en el sistema político trajo consigo repercusiones importantes. La amplia interpretación de las potestades y responsabilidades de la Sala ha sido foco de polémica. De igual modo, la extensión del amparo al ámbito de las acciones no fundadas en un acto administrativo eficaz, por ejemplo, ha hecho que se le acuse de invadir competencias de la jurisdicción común. En otro ejemplo, la potestad de la Sala le ha permitido mantener la vigencia de normas derogadas en espera de que la Asamblea Legislativa las sustituya, lo que ha significado para ésta recibir una especie de mandato del tribunal para que ejerza sus competencias en un modo y un plazo determinados.

Asimismo, la creación de la consulta legislativa ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que pueden tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral.

El protagonismo de la Sala en la dirección del Estado, ya sea en el control de competencias, el control de constitucionalidad o la resolución de conflictos,

CUADRO 5.16

Indicadores de la administración de justicia. 2001-2008

Año	Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Productividad	Tasa de congestión ^{a/} (porcentajes)	Litigiosidad
2001	966	6.527	750	724	674	36,7	112
2002	996	6.215	726	722	669	37,5	114
2003	997	6.007	706	704	686	34,5	115
2004	934	5.779	690	644	691	31,9	117
2005	916	5.496	638	584	623	30,5	114
2006	894	5.405	630	563	599	27,5	114
2007	911	5.294	653	595	603	25,5	121
2008	904	4.773	633	573	560	28,1	130

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

Fuente: Solana, 2009.

es innegable. Al ser un tribunal “supremo”, se constituye en la última instancia en las materias que trata, cumpliendo así el importante papel de brindar seguridad jurídica al sistema político. De este modo, la Sala Constitucional crea orden, habilita el Estado de Derecho, tutela y protege los derechos de los ciudadanos y sus bienes.

Ahora bien, lo anterior no implica que la Sala sea infalible. En efecto, el alto volumen de casos, propiciado en parte por su diseño institucional, origina decisiones contradictorias para casos similares, lo cual afecta la igualdad de trato de las personas y pone en riesgo la seguridad jurídica. Asimismo, la presión y la premura derivadas del congestionamiento y los plazos impuestos por la Ley de Jurisdicción Constitucional, en ocasiones afectan la calidad de las resoluciones adoptadas. De igual forma, la falta de un sistema de seguimiento sobre el cumplimiento de sus sentencias impide conocer con exactitud el modo en que se acatan (o desacatan) las decisiones del máximo órgano constitucional. No es de extrañar, por ello, que se hayan producido al menos veinticinco propuestas de reforma a la jurisdicción constitucional (véase capítulo 7).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SALA CONSTITUCIONAL

Véase Solano, 2009 en
www.estadonacion.or.cr

La Sala Constitucional inició labores el 27 de septiembre de 1989. En los tres meses que transcurrieron hasta finalizar ese año recibió 365 casos (129 hábeas corpus, 180 recursos de amparo, 46 acciones de inconstitucionalidad y 10 expedientes catalogados como “otros asuntos”), para un promedio de 122 por mes. A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados creció año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

El acumulado en veinte años de existencia de la Sala es de 195.511 asuntos, repartidos de la siguiente manera: 163.882 recursos de amparo (84%),

RECUADRO 5.3

La Sala Constitucional en perspectiva comparada

La creación de la Sala Constitucional, en 1989, se insertó en una corriente global de reforma cuyo objetivo primordial era garantizar la integridad de las reglas constitucionales y la protección de los derechos ciudadanos (Wilson y Handberg, 1999). En la región latinoamericana, la transición democrática implicó la necesidad de mejorar la administración de justicia, incluyendo la autonomía de los poderes judiciales y su rol de contrapeso ante las decisiones de los poderes ejecutivos y legislativos, área en la que la capacidad de decretar la inconstitucionalidad de, y el amparo ante, sus actos, es altamente relevante (Sousa, 2007). La adopción de cortes o salas constitucionales ha sido extensiva en Latinoamérica, y ha incluido los siguientes países: Guatemala (1985), Chile (1989), Ecuador (1993), Perú (1993), Colombia (1991), Bolivia (1994), México (1994), El Salvador (1991), Costa Rica (1989) y Paraguay (1992).

Si bien Costa Rica no sufrió los problemas que caracterizaron al resto de la región en materia de democracia y autonomía del Poder Judicial (O'Donnell, 1999), la reforma constitucional que creó la Sala Cuarta se justificó como un paso clave para la profundización democrática (Wilson y Handberg, 1999). Previo a la reforma, el proceso judicial para cuestionar la constitucionalidad de leyes y decretos era muy

engorroso, al grado que la Corte Suprema se consideraba excesivamente deferente ante los otros poderes del Estado (Barker, 1991; Wilson et al., 2004).

A partir de entonces, la relevancia que ha adquirido la Sala Constitucional en el régimen político costarricense ha sido enorme. Incluso se argumenta que ha desarrollado una prominencia en los asuntos públicos cotidianos sin precedente en la historia judicial del país (Barker, 1991). Más aun, la inoperancia del sistema político en sus otros ámbitos ha desplazado hacia el foro constitucional la toma de decisiones en aspectos que van desde lo muy trascendente (reelección presidencial) hasta lo banal (el largo del cabello de los colegiales). En esto Costa Rica participa del reposicionamiento regional experimentado por el Poder Judicial dentro de la estructura del Estado, reflejado en la creciente importancia de las decisiones judiciales para las políticas públicas y la política en general (Sousa, 2007). Este cambio ha implicado que el proceso legislativo tome en cuenta la adecuación de las leyes a los preceptos constitucionales, y que los legisladores procuren anticipar la reacción de las instituciones judiciales ante sus actos.

Fuente: Feoli, 2009.

22.847 hábeas corpus (12%), 6.334 acciones de inconstitucionalidad (3%) y 2.448 “otros asuntos” (1%). El crecimiento de casos ingresados se encuentra estrechamente ligado a los recursos de amparo, cuya representación porcentual dentro del total ha ido en constante aumento. Mientras en la década 1990-1999 tres de cada cuatro casos entrados lo eran por ese motivo, en el período 2005-2008 fueron nueve de cada diez²¹. En los años 2007 y 2008 el promedio mensual de recursos de amparo osciló entre 1.300 y 1.350.

Los recursos de hábeas corpus siguen a los de amparo en cantidad numérica, pero a diferencia de estos su volumen

no registra un crecimiento continuo, sino que tiende a mantenerse dentro de límites relativamente constantes: entre 100 y 130 recursos por mes. Las acciones de inconstitucionalidad son las que presentan el comportamiento más estable; su número ha oscilado entre un mínimo de 240 en el 2006 y un máximo de 421 en 1992. En la década de los noventa las acciones de inconstitucionalidad correspondieron al 6% de los casos, mientras que del 2000 al 2008 representaron un 2%. La Sala recibe un promedio de 25 acciones de inconstitucionalidad mensuales (Solana, 2009). Al igual que las diferencias en el número de casos entrados según tipo de recurso,

las sentencias con lugar y sin lugar también muestran variaciones importantes (gráfico 5.3).

De este volumen de trabajo la Sala ha logrado fallar el 86% de los casos en el mismo año en que los recibió. Este porcentaje varía muy poco de año en año y ha logrado mantenerse pese al creciente volumen de trabajo. Poco más de la mitad de los expedientes recibidos por la Sala ha finalizado con una resolución de fondo, ya sea con lugar o no, mientras que ha sido rechazado, de plano o por el fondo, aproximadamente el 40% de los casos. Los recursos de amparo registran un 56% de fallos con lugar, las acciones de inconstitucionalidad un 49% y los hábeas corpus un 22%. En los recursos de amparo el porcentaje de

votos con lugar ha ido aumentando con el tiempo y alcanzó su nivel más alto (60%) en el período 2005-2008.

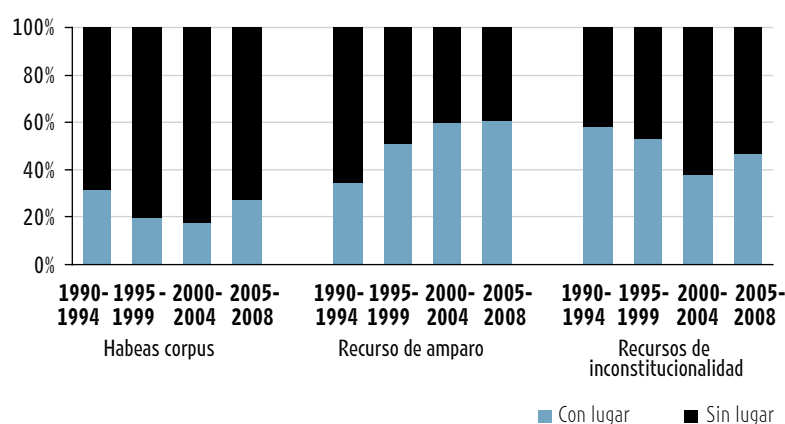
Para los recursos de amparo y de hábeas corpus, la duración de los procesos mostró una tendencia descendente a partir del primer quinquenio de operación de la Sala y, posteriormente, una relativa estabilidad. En los últimos diez años la duración promedio de un recurso de hábeas corpus ha oscilado entre quince y diecinueve días, y la de un recurso de amparo entre dos y cuatro meses. El comportamiento de las acciones de inconstitucionalidad es bastante distinto; desde 1997 su duración ha sido inferior a los veinte meses solamente en dos ocasiones. Entre 1990 y 1995 la duración creció de manera continua, y

alcanzó su valor máximo con 39 meses y dos semanas (Solana, 2009).

El incremento significativo del trabajo de la Sala ha ido aparejado a un aumento en su personal y en sus costos de operación. En el primer año contó con 22 personas (7 magistrados y 15 servidores de apoyo). Dieciocho años más tarde esa cantidad casi se ha sextuplicado, lo que ha convertido a esta instancia en el despacho jurisdiccional más grande del país, con 129 funcionarios²². El crecimiento más intensivo del personal se dio en los primeros cinco años, a partir de los cuales continuó de modo más paulatino. El volumen de casos por funcionario también ha venido aumentando, por lo que el personal no parece haberse incrementado a mayor velocidad que la carga de trabajo (cuadro 5.17).

GRÁFICO 5.3

Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto



Fuente: Solana, 2009.

CUADRO 5.17

Casos entrados en la Sala Constitucional y casos por funcionario. 1990-2008

Año	Casos entrados	Personal ^{a/}	Casos entrados por funcionario
1990	2.296	20	115
1995	6.768	73	93
2000	10.808	94	115
2005	16.574	109	152
2008	17.972	122	147

a/ No incluye auxiliares de servicios generales y conserjes.

Fuente: Solana, 2009.

Participación y rendición de cuentas

El ejercicio de la democracia requiere que las instituciones del Estado sean permeables a la participación ciudadana, y que los depositarios del poder estén siempre expuestos al escrutinio público y sometidos al imperio de la ley. Los Informes anteriores han dado cuenta de las reformas legales que han buscado concretar esta aspiración mediante un mejor control de los recursos públicos y disminuir la incidencia de la corrupción en el sector público. También han analizado la labor que realizan las instituciones de control horizontal, en particular la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

El Decimocuarto Informe (2008) incluyó un estudio sobre el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del referéndum. En esta edición el capítulo repara sobre un conjunto de hechos denunciados en el 2008, que constituyeron un intento por obviar esos mecanismos. Tales acontecimientos fueron los relacionados con el manejo de asesorías financiadas con recursos del BCIE y las negociaciones con el gobierno de China para la compra de bonos de la deuda externa costarricense, entre otros. Adicionalmente, se presenta un análisis de la trayectoria

y papel de la Defensoría de los Habitantes en el ámbito de la participación y la rendición de cuentas, en el marco de la celebración de su decimoquinto aniversario.

Inicia proceso para sentar responsabilidades por falta de transparencia

En el 2008 algunas acciones de la Administración demostraron falta de transparencia y rendición de cuentas, entre ellas el uso de una donación del BCIE (Murillo, 2008a, 2008b y 2008d) y un aporte del gobierno de Taiwán para el mejoramiento de la calidad de vida de seiscientas familias pobres, que se destinaron a través de mecanismos cuestionables al pago de consultorías²³; la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China de forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización²⁴ y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). El factor común en estos casos es la opacidad en la actuación del Gobierno, lo que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva a este Informe a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los principios de publicidad y transparencia en el sector público. Esta situación, contrapuesta a los principios democráticos de legalidad, transparencia, y responsabilidad, contribuyó a erosionar la imagen pública del Ejecutivo.

A pesar de lo anterior, no todos los aspectos evaluados en esta aspiración obtienen una mala calificación, pues las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas. La Contraloría General de la República investigó el caso del BCIE y denunció, mediante informes públicos, la ausencia de una estructura funcional para la adecuada marcha y control de los proyectos -principalmente asesorías- pagadas con esos fondos, iniciando así el proceso para sentar las responsabilidades del caso en el Poder Ejecutivo. La Contraloría también intervino en el caso de la dona-

ción taiwanesa, cursando una denuncia ante el Ministerio Público. De acuerdo con la Contraloría, el fideicomiso constituido por el Ministerio de Vivienda fue una “ficción jurídica” utilizada para distraer los recursos obtenidos de los controles normativos, presupuestarios, contables y de fiscalización, y eventualmente darles una naturaleza en apariencia distinta a la que les correspondía (CGR, 2008).

En cuanto a la venta de bonos a China, la Contraloría avaló la actuación del Gobierno, considerándola legal y de beneficio para el país, pero recomendó que, en las próximas leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, la Asamblea Legislativa regule u ordene los mecanismos por medio de los cuales se ejercerá el control político del endeudamiento, cuando la colocación de títulos se lleve a cabo por negociación directa con residentes o no residentes del país; además señaló la necesidad de mayor regulación y transparencia en ese tipo de negociaciones (CGR, 2008). En este caso también intervino la Sala Constitucional, que ordenó al Poder Ejecutivo divulgar los detalles de la transacción.

Finalmente, la denuncia sobre la DIS llevó a la separación de los funcionarios involucrados. Estas respuestas institucionales reflejan independencia de los órganos de rendición de cuentas dentro del Estado y una acción congruente con los principios que están encargados de defender.

La activación de las instituciones de control horizontal durante el período también ocurrió en respuesta a demandas de la ciudadanía (véase la sección “Convivencia ciudadana”). En circunstancias en que se sintieron afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. El proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional. El

uso de estas instituciones por parte de la ciudadanía denota un elevado grado de confianza en las funciones que desempeñan.

Quince años de la Defensoría de los Habitantes: esfuerzo progresivo de consolidación y retos estratégicos que enfrentar

El sistema democrático costarricense posee un conjunto de instituciones de control horizontal que ofrecen a la ciudadanía acceso a mecanismos diversos de control y protección. La Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), en particular, acumula ya una trayectoria de quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que merece ser destacado en este Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha venido dando seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución (véase el Compendio Estadístico), en esta ocasión se le solicitó a la propia DHR una ponencia detallada sobre el trabajo y los logros alcanzados en este período, la cual se reseña brevemente en esta sección y puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr (DHR, 2009).

La Defensoría de los Habitantes nace como un mecanismo de justicia alternativa, accesible, no tradicional, libre de los formalismos propios de la justicia jurisdiccional, al alcance de todos y todas las habitantes sin distinciones de nacionalidad, edad, color, religión, opción política ni orientación sexual. El artículo n° 1 de su ley constitutiva establece que: “es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”. Durante la discusión del proyecto de creación de la DHR, se evidenció que ninguno de los controles o garantías extrajudiciales y judiciales existentes estaban realmente

en condiciones de ejercer un adecuado control político sobre la Administración y que, además, no había entre ellos ninguno con vocación para defender los intereses de las personas o sectores que, por las circunstancias que fuesen, se encontraran de hecho en una situación de desventaja frente la administración pública. La figura de la Defensoría vino a abarcar este cometido.

La función protectora de los derechos e intereses de las y los habitantes, se lleva a cabo a través de un procedimiento de investigación que debe ser sumario e informal, con el fin de obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia en la relación de la institución con el habitante y con el Estado. La investigación puede ser iniciada de oficio -cuando el *ombudsman* considere necesario esclarecer actuaciones administrativas u omisiones que podrían incidir negativamente en los derechos e intereses de las personas- o ante la interposición de una queja individual o de grupos organizados.

Esta función de defensa requiere una independencia institucional que fue prevista en la ley orgánica de la DHR, específicamente en el artículo 2, el cual establece que ese órgano -aun adscrito al Poder Legislativo- desempeña sus actividades con independencia administrativa, funcional y de criterio.

Los instrumentos de la Defensoría: la magistratura de influencia y el control de legalidad

Con la creación de la DHR se instituyó una forma de control del poder público no coercitiva, en tanto sus recomendaciones no son vinculantes desde una perspectiva jurídica cimentada en el poder sancionatorio. Su autoridad se sustenta en la denominada magistratura de influencia, que la Defensoría entiende como una posición social y jurídicamente legitimada que le otorga peso a sus planteamientos y que la obliga -si quiere tener éxito en sus funciones- a desarrollar una capacidad para relacionarse con los órganos de la administración pública, canalizando las demandas de la población y estableciendo vínculos de coordinación y trabajo con el resto del sistema institucional.

Si bien sus recomendaciones no son

vinculantes desde una perspectiva jurídica, sí lo son la normativa, los principios constitucionales, los valores, los derechos y las libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico costarricense, que la Defensoría utiliza para apoyar la pertinencia de los pronunciamientos que emite, de modo que el conjunto sustantivo en que se fundamenta cada recomendación no puede ser simplemente obviado por la Administración, so pena de comprometer su legitimidad y la validez de sus propios actos, pues nada justifica el irrespeto al ordenamiento jurídico vigente.

Además, a diferencia de otras entidades similares en el mundo, la ley de creación de la Defensoría establece en su artículo 14, inciso 3, y en el n° 59 de su Reglamento, un régimen de sanciones para el funcionario que incumpla de manera injustificada las recomendaciones de la institución. Otro mecanismo de exigibilidad que en el modelo costarricense refuerza la magistratura de influencia, es la obligación del funcionario de rendir un informe de cumplimiento de las recomendaciones que le han sido formuladas en un plazo de quince días hábiles, según el artículo 32 del Reglamento. El informe es de carácter obligatorio, no potestativo, como garantía para la DHR, y sobre todo para el habitante, de que las medidas o acciones propuestas serán ejecutadas.

Por otra parte, la ley constitutiva de la DHR le atribuyó una amplia competencia en la protección de los derechos de los habitantes, que trasciende el control de legalidad puro y simple, al superar la tradicional tutela en función del ordenamiento jurídico. Más allá de los instrumentos normativos, el legislador le encomendó a la Defensoría el ejercicio de una función tutelar, y de modo expreso le otorgó un lugar especial a los principios generales de Derecho, así como a valores social y jurídicamente aceptados -la moral y la justicia, por ejemplo-, como parámetros legítimos que el *ombudsman* puede utilizar al evaluar un acto u omisión de la administración pública.

Adicionalmente, la Defensoría puede operar como entidad consultiva en materia técnica-jurídica ante las ins-

tancias judiciales y administrativas en asuntos de derechos humanos.

La legitimación judicial de la institución vino a ser ratificada por el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, concretamente en su artículo 10. Ante el carácter sumario del nuevo proceso y la ampliación de la tutela de esta jurisdicción, que evalúa ya no solo los actos formales como manifestación clásica de la actividad de la Administración, sino también las omisiones en la función pública en tanto conducta que lesiona o compromete derechos o intereses de los habitantes, la Defensoría cuenta ahora con una opción más de defensa, puesto que se ha roto el paradigma de que solo a través de la jurisdicción constitucional es posible tutelar al administrado frente a los abusos del poder público.

Más allá de ofrecer acceso directo a los habitantes para que tramiten sus quejas, reclamos, consultas o denuncias, de manera gratuita y sin formalidades especiales, verbalmente o por escrito, la DHR ha venido desarrollando otros mecanismos que le permiten tener una presencia sustantiva en el territorio nacional y en el sector público. Entre ellos destacan los esfuerzos de articulación con las contralorías de servicios de las instituciones, el proceso de regionalización de la misma Defensoría y la conformación o participación en comisiones interinstitucionales de trabajo que han realizado una importante labor en temas como derechos de las mujeres y de las familias indígenas, protección del ambiente y salud. También está presente en el ámbito académico mediante su participación en foros, mesas redondas, charlas, etc.

Por último, en materia de promoción y divulgación de los derechos de los habitantes, la DHR ha puesto en marcha programas que responden a las demandas concretas de grupos sociales y comunidades, que igualmente reflejan la diversidad temática de las quejas recibidas en la institución.

Retos estratégicos

A quince años de su creación, la DHR ha logrado un desarrollo institucional que le permite defender los derechos e intereses de las y los habitantes

frente al poder público ejercido por la Administración. Esta defensa tiene particular importancia en un contexto como el de Costa Rica, en el que como ha señalado reiteradamente el *Informe Estado de la Nación*, se han venido reconociendo más y más amplios derechos desde el ordenamiento legal y desde las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía, al tiempo que la institucionalidad muestra crecientes dificultades

para cumplir con sus mandatos.

Con el objetivo de identificar los grandes desafíos que enfrenta la Defensoría al cabo de tres quinquenios de trabajo, se realizó un ejercicio con los exdefensores y exdefensoras, quienes de manera colectiva definieron los retos estratégicos que tiene por delante la institución, mediante la técnica de juicio grupal ponderado (Martorell, 2009). Paralelamente, a lo interno de la DHR se llevó a cabo el

mismo ejercicio. El cuadro 5.18 presenta los resultados obtenidos. El principal hallazgo son las coincidencias que se observan entre las dos visiones, aunque son distintas la priorización de los puntos identificados y la valoración del grado de dificultad que se percibe en cuanto a la viabilidad de atender esos desafíos.

El esfuerzo por delimitar e incluso priorizar los grandes retos que tiene

CUADRO 5.18

Retos estratégicos de la DHR, según opiniones de directores de área, defensores y exdefensores

Directores de área	Defensores y exdefensores	Relevancia asignada ^{a/}	Grado de dificultad ^{b/}	
			Directores de área	Defensores y exdefensores
Lograr el rango constitucional y sus implicaciones	Fortalecer la credibilidad de la institución, como misión permanente	1	10	2
Despolitizar el proceso de nombramiento del Defensor o Defensora	Dotar a la DHR de rango constitucional para reforzar su independencia	2	9	10
Mejorar las capacidades y especializar a sus funcionarios	Legitimar a la DHR como promotora del diálogo	3	7	8
Fortalecer la confianza y la legitimidad frente a los habitantes	Definir prioridades e identificar poblaciones vulnerables	4	3	1
Oportunidad en las intervenciones de la DH	Ajustar sus métodos de intervención y estructura interna a las necesidades de la población y el entorno	5	6	3
Incrementar su presencia en las zonas geográficas de mayor vulnerabilidad	Posicionar la función fiscalizadora de la DHR en la Asamblea Legislativa y en todos los órganos de alto nivel del país	6	2	7
Fortalecer la promoción de la educación en derechos humanos	Lograr que el Estado cumpla con el artículo 50 de la Constitución Política ^{c/}	7	5	9
Consolidar un plan estratégico de trabajo a un plazo de diez años	Procurar que el aparato estatal esté alineado con todos los principios constitucionales y legales que definen su tarea	8	8	4
Mejorar estrategias para fortalecer seguimiento de recomendaciones emitidas por la DHR	Establecer mecanismos de coordinación con la Asamblea Legislativa, especialmente con la Comisión de Derechos Humanos	9	1	5
Contar con presupuesto creciente y suficiente	Independencia financiera	10	4	6

a/Donde 1 es lo más relevante.

b/Se refiere a la viabilidad de concreción de cada desafío planteado, siendo 10 el más difícil de lograr.

c/El artículo se refiere a que el Estado procurará el mayor bienestar para todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Fuente: Martorell, 2009.

ante sí la DHR es una manera de reconocer su evolución institucional y de contribuir a orientar las acciones que deben emprenderse en el corto y mediano plazos.

Convivencia ciudadana

La consolidación democrática requiere una convivencia ciudadana que, mediante el comportamiento y actitud de las personas, acepte la democracia como la mejor opción política disponible y que a la vez siga las reglas y procedimientos constitucionalmente establecidos para definir opciones y resolver conflictos (Linz y Stepan, 1996). El *Informe Estado de la Nación* ha valorado esta dimensión democrática mediante la medición de la participación ciudadana en asociaciones, la conflictividad de las relaciones sociales y las actitudes ciudadanas ante el sistema democrático. En esta sección se exponen los resultados de esos indicadores para el 2008.

Sin novedades en el apoyo ciudadano a la democracia

Un primer aspecto por valorar en materia de convivencia ciudadana es el respaldo al sistema democrático. Al igual que en otras oportunidades, el Informe utiliza el indicador denominado “apoyo difuso” como una medida de la 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 para adoptar decisiones que involucren al conjunto de la población. En vista de que en 2008 el *Barómetro de las Américas* midió nuevamente el apoyo a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros correspondientes. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006 (gráfico 5.4). En este sentido, el apoyo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Educación, salud y medioambiente, principales focos de conflictividad social

Durante el 2008 las acciones colectivas²⁵ mantuvieron un comportamiento

similar al de 2007, si bien su número mostró una disminución del 8% (gráfico 5.5). Con respecto a los últimos ocho años, las cifras de 2006 y 2008 estuvieron por debajo de años anteriores, y distaron mucho de los picos alcanzados a mitad de los periodos gubernamentales (2000 y 2004). El total de acciones colectivas registradas en el 2008 (307) es de hecho el segundo más bajo de todo el periodo estudiado.

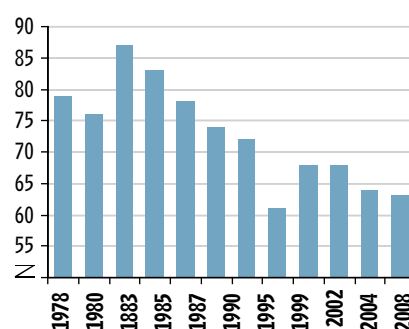
La defensa del trabajo y el reclamo de mejores condiciones laborales fueron los principales temas de las demandas

sociales en el 2008, al igual que en los años precedentes. Sin embargo, durante el año bajo análisis los ejes de conflictividad fueron asuntos relacionados con educación, salud y medioambiente. Por ejemplo, buena parte de las demandas por aumentos salariales y la destitución, sustitución o nombramiento de funcionarios -materias vinculadas a la defensa del trabajo y las condiciones laborales- ocurrió en los ámbitos de la educación y la salud. Estos dos casos han sido históricamente relevantes, pero el 2008 mostró un repunte en su importancia con respecto a periodos recientes (gráfico 5.6).

Las acciones colectivas en el tema de medioambiente llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años en el 2008 y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Esto refleja la creciente influencia del movimiento ecologista como foco de movilización política y social. Las acciones vinculadas a este tema cohesionan a grupos diversos que incluyen trabajadores, vecinos, ambientalistas, indígenas, usuarios y ciudadanos²⁶. Sus demandas durante el 2008 abarcaron el uso racional del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación. Particularmente importantes fueron los casos de Sardinal y Crucitas, que introdujeron a estos grupos en el uso de la declaración pública, el mitin o concentración, el bloqueo, la marcha

GRAFICO 5.4

Índice de apoyo ciudadano a la democracia^{a/}

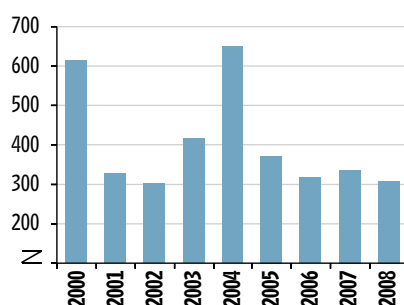


a/ El índice se elabora, según la metodología de Seligson, a partir de las respuestas de los entrevistados a cinco preguntas. El resultado se expresa en una escala de 0 a 100, donde 0 es el más bajo nivel de apoyo y 100 el más alto. Para medir la confiabilidad de la escala se usa el Alpha de Cronbach.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2007.

GRAFICO 5.5

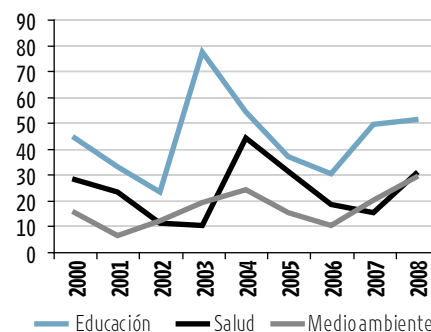
Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación



Fuente: García y Alvarado, 2009.

GRAFICO 5.6

Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema



Fuente: García y Alvarado, 2009.

y la denuncia ante entidades estatales o internacionales, para detener proyectos de infraestructura y minería que consideraron perjudiciales.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ACCIONES COLECTIVAS

Véase García y Alvarado, 2009 en
www.estadonacion.or.cr

La movilización social como fuente de oposición extraparlamentaria

Durante el 2008, la movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo constituyó una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos casos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades. También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de organizaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos (Tarrow, 1998), el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En la formulación de los proyectos no hubo procesos de consulta que incorporaran las preocupaciones de las comunidades en las que esas iniciativas se desarrollarían. Esta falta de transparencia motivó fuertes cuestionamientos en cuanto a los intereses involucrados, lo que a su vez generó desconfianza y, por último, una férrea oposición. La naturaleza de los proyectos, así como sus implicaciones en términos de recursos naturales estratégicos e intereses comunales, recordó las discordias en torno al TLC-CA y

pareció revivir la polarización de sus conflictos. Adicionalmente, la postura del Gobierno evidenció contradicciones entre el discurso y la práctica en materia de política ambiental. Todo ello convirtió al Estado en un agente más del conflicto, que ayudó a aumentar las tensiones sociales más que a contenerlas.

Estos hechos se analizan en el capítulo 4 del presente Informe. Sin embargo, por su carácter eminentemente político caben aquí algunas consideraciones. Al igual que sucedió con el TLC-CA (Programa Estado de la Nación, 2008), en los casos comentados los órganos estatales involucrados sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras unos se opusieron a los proyectos, otros los avalaron. Sus intervenciones se dieron tanto a partir de gestiones ciudadanas o de organizaciones sociales, como de oficio, o con base en mandatos expresos de la legislación propia de esas entidades. De este modo, los casos de Sardinal y Crucitas dividieron al Estado y sus instituciones. Asimismo, las acciones de protesta se originaron en la participación de un abanico amplio de organizaciones civiles, que a su vez representaban un espectro plural de intereses. Una última consideración sobre este tema es que las acciones de protesta lograron detener de forma momentánea el avance de los proyectos, dando lugar a un tenso *impasse*.

La ciudadanía no se aleja masivamente de la política, pese a baja en la participación electoral

El presente Informe ha querido procurar nuevos elementos que contribuyan a comprender la naturaleza de la participación política y social en Costa Rica. Esta tarea es importante por cuanto permite aproximarse al perfil democrático de la ciudadanía. Por ejemplo, votar es un acto simple que requiere poca iniciativa y coordinación con otros. Involucrarse en campañas políticas, en cambio, exige más tiempo y motivación, y participar en grupos comunitarios demanda aún más. Conforme el grado de compenetración con la actividad aumenta, se modifica

cualitativamente el aporte ciudadano al debate político. Por otro lado, las motivaciones para la participación pueden ser de carácter general o específico, personales o impersonales. El punto es que las diversas formas de participación conllevan diferentes tipos de esfuerzo, se nutren de distintas personalidades, e implican grados variables de influencia sobre el proceso político (Dalton, 2002). ¿Qué puede decirse acerca de las diversas formas en que la ciudadanía costarricense participa, y de su evolución a través del tiempo?

Para estudiar las tendencias de la participación ciudadana en Costa Rica se utiliza el concepto “modos de participación” (Verba et al., 1971 y 1978), que se refiere a los tipos de intervención que las y los ciudadanos realizan en la vida social y política. Un modo de participación describe un perfil característico de actividades de un ciudadano. Se determina examinando las cosas que las personas hacen en distintas dimensiones de la participación social. Los datos aquí utilizados provienen de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (Lapop) para Costa Rica.

Este enfoque distingue seis modos de participación ciudadana, que son descritos en el cuadro 5.19, junto con su evolución en tres períodos distintos. La primera categoría la conforman las personas que “no hacen nada”: no votan, no participan en actividades comunales, no contactan autoridades ni participan en protestas colectivas. En términos generales, este sector de la ciudadanía ha mostrado un leve aumento (de un 11% a un 14% del total), aunque éste es cercano al margen de error.

Otra modalidad, que ha experimentado un comportamiento similar, son las personas que están comunally activas pero no tienen una participación electoral (“activistas que no votan”), que pasaron de 14% a 17% entre 2004 y 2008. Si ambas modalidades se miran en conjunto, se observa que la proporción de personas que no votan aumentó cerca de cinco puntos entre los años analizados, lo que por cierto es consistente con el comportamiento electoral registrado en las elecciones nacionales de 2002 y 2006.

En el otro extremo de la participación ciudadana están las personas que “hacen de todo”: votan, participan de lleno en el proceso electoral, intervienen en actividades comunales (sea donando trabajo, esfuerzo o dinero, contactando autoridades o participando en protestas colectivas). Este grupo representa alrededor del 15% de la ciudadanía, con oscilaciones a lo largo del tiempo (poco menos de una de cada siete personas). Solo en un caso de los modos más activos se registra un cambio importante: la proporción de personas que pueden caracterizarse como “votantes comunalmente activos” (que no intervienen en otras dimensiones de la política electoral) descendió más de diez puntos porcentuales entre 2006 y 2008, pues pasó del 29% al 18%. Habrá que esperar al 2010, cuando Lapop tiene previsto realizar un nuevo estudio, para determinar si este cambio expresa una tendencia real, o es un artificio de la medición (Vargas, 2009).

En síntesis, aunque se observan cambios en la estructura de participación ciudadana entre 2004 y 2008, estos no son abruptos, salvo en el caso ya comentado. Podría decirse que la hipótesis sobre un masivo alejamiento de la ciudadanía de la esfera pública no es cierta, aunque sí cabe anotar el paulatino retraimiento de la participación electoral. Sin embargo, abstenerse de votar no implica que la persona se desvincula de otras dimensiones de la vida social organizada. Tampoco implica que se aleja de otros ámbitos en los que tradicionalmente participa y que no se reflejan en la información considerada. Un ejemplo importante de esto último es la documentada indisposición de las y los ciudadanos para participar como miembros en las mesas de votación, un aspecto con repercusiones significativas en cuanto a la cultura política imperante (Programa Estado de la Nación, 2007).

Si es este el perfil de participación de los ciudadanos costarricenses, ¿es posible decir algo acerca de los factores que determinan los diversos modos de participación?, ¿importa su condición sociodemográfica, económica o geográfica?, ¿sus actitudes respecto al régimen político,

CUADRO 5.19

Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008

Modo de participación	2004	2006	2008
1. No hacen nada	11,3	13,3	13,9
2. Solo votan	22,7	19,9	19,7
3. Activistas que no votan	13,9	15,9	17,2
4. Votantes comunalmente activos	28,2	29,9	18,0
5. Votantes activistas puramente políticos	7,5	5,7	9,5
6. Hacen de todo	15,5	14,9	16,3
7. Otros	0,8	0,4	5,4
Total	100	100	100

n=1500

Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Róger Bonilla, del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

sus valores religiosos o su inclinación ideológica? La información valorada no revela factores comunes que ayuden a predecir la manera en que las personas participan organizadamente en la vida social y política del país.

Ninguna de las variables empleadas fue un correlato consistente en todos los casos. En algunos modos el sexo del entrevistado o su ocupación, así como su apoyo difuso al sistema eran relevantes; en otros, el nivel educativo. Esto concuerda con lo documentado en otros países de la región, donde la acción cívica se ha manifestado de forma espontánea e inesperada y en grupos de interés aislados. Este fenómeno parece reflejar, por un lado, participación y movilización, pero por el otro, fragmentación social y ausencia de canales de comunicación entre sectores y de acceso al sistema político.

Dada la ausencia de una hipótesis abarcadora, se optó por estudiar tres modos de participación específicos en virtud de su importancia analítica, a saber: las personas que “no hacen nada”, los activistas sociales que no votan y las personas electoral y comunalmente activas (modos de participación 1, 3 y 4). En todos los casos las preguntas que interésó responder fueron las siguientes: las personas que tienen un determinado modo de participación, ¿son políticamente

homogéneas?, ¿son un grupo sociodemográfico en especial?, ¿están concentradas en alguna zona geográfica? y ¿afecta la irrupción de nuevas denominaciones religiosas los modos de participación ciudadana?

Las personas que “no hacen nada” no están concentradas geográficamente, sino dispersas por el territorio nacional. En términos generales tienden a ser mujeres, personas que no trabajan fuera del hogar y que tienen escolaridades más bajas. Sus niveles de apoyo al sistema o de apoyo a un reemplazo autoritario no tienden a ser muy distintos a los del resto. Desde el punto de vista político, su única diferencia es, como cabría esperar, un grado de simpatía partidaria significativamente menor que la del resto (cuadro 5.20).

Los “activistas que no votan” tienden a ser mujeres, a no trabajar fuera del hogar, a ser más jóvenes y a tener menor nivel educativo. No se detectaron factores religiosos y políticos de interés, excepto el hecho evidente de que tienden fuertemente a ser personas que no sienten simpatía por un partido político. Ello pareciera descartar la hipótesis de que este grupo está conformado por individuos que, desafectos del sistema electoral e interesados en el reemplazo del régimen, utilizan las libertades de la democracia para

CUADRO 5.20

Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación ciudadana “no hacen nada”^{a/}: modelo de regresión logístico con errores robustos

Variables independientes	Oportunidad relativa ^{b/}	Error estándar	Valor “z” de la función normal	Probabilidad
Zona de residencia	1,281	0,252	1,26	0,208
Sexo	0,695	0,136	-1,86	0,062
Con pareja estable	0,988	0,190	-0,06	0,949
Trabaja fuera del hogar	0,603	0,118	-2,59	0,010
Edad al cuadrado	1,000	0,000	-3,48	0,001
Años de educación	0,940	0,026	-2,25	0,025
Índice de riqueza 0-100	0,995	0,005	-0,92	0,355
Religión católica	0,699	0,184	-1,36	0,174
Cristianos no católicos	1,244	0,378	0,72	0,473
Suficiencia de ingreso	0,882	0,110	-1,01	0,312
Simpatía partidaria	0,514	0,118	-2,89	0,004
Apoyo al sistema	0,993	0,004	-1,51	0,132
Apoyo a intervencionismo estatal	1,006	0,005	1,14	0,253
Apoyo al autoritarismo	0,999	0,003	-0,38	0,707

a/ La variable dependiente es el modo de participación ciudadana “no hacen nada”.

b/ La oportunidad relativa (cuya nomenclatura estadística es odds ratio) es el cociente entre la probabilidad de que ocurra la variable independiente (por ejemplo, la pertenencia al sexo femenino o masculino) y la probabilidad de que suceda la variable dependiente (vinculación con el modo de participación ciudadana “no hacen nada”). Cuando el valor es mayor que 1, la variable independiente aumenta la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente, cuando es menor a 1, disminuye esta posibilidad.

Datos del modelo: Log pseudolikelihood= -428,047; Number of obs= 1.209; Wald chi2(14)= 50,1; Prob > chi2= 0,000; Pseudo R2= 0,068.

Fuente: Vargas, 2009.

desplegar un trabajo organizativo en las comunidades.

Las personas que votan y están activas en la comunidad y en la política tienden a tener pareja estable y trabajar fuera del hogar; son un tanto mayores que los grupos anteriores, tienen una escolaridad más alta y un nivel de activos ligeramente mayor. A diferencia de las otras dos categorías, en esta ciertas actitudes políticas son importantes: los individuos que votan y están activos en otros ámbitos tienden, claramente, a tener simpatía partidaria y mostrar un mayor apoyo difuso al sistema democrático²⁷.

Sin grandes diferencias en la preferencia del voto por el TLC según modos de participación

La encuesta Lapop 2008 incluyó una serie de preguntas relativas al referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre del 2007. Por haber sido planteadas seis meses después de transcurrido el proceso, el alcance de esas preguntas para la interpretación del comportamiento de los votantes es limitado. Pese a ello, es posible efectuar una valoración general sobre la participación en esa importante consulta, primera de su naturaleza en Costa Rica.

Cerca de dos terceras partes de quienes votaron en el proceso dijeron sentirse muy seguros de su escogencia electoral. Sin embargo, cabe señalar que, seis meses después del referéndum, aproximadamente una tercera parte se sentía “nada o muy poco seguro” o “más o menos seguro”. Alrededor de una

cuarta parte del electorado decidió su preferencia en la última semana (una de cada siete personas el mismo día). Si se agregan las personas que definieron su posición en algún momento durante los últimos quince días, se tiene que una tercera parte de la población fue persuadida de votar de la manera en que lo hizo en la recta final del proceso electoral.

Como era de esperar, la abrumadora mayoría de los que “no hacen nada” y los “activistas que no votan” no acudió a las urnas y la participación electoral tendió a ser más alta entre las personas más participativas (cuadro 5.22).

No hay grandes discrepancias en la preferencia de voto según modo de participación ciudadana de las personas, excepto en un caso: los activistas sociales que no votan fueron la única categoría en las que el “No” alcanzó una mayoría. En el resto de los casos, las diferencias a favor del “Sí” son amplias (aunque por la mencionada limitación de la encuesta no es posible emitir un criterio). Es interesante indicar que las diferencias son especialmente amplias entre las y los ciudadanos más participativos (cuadro 5.23).

En el transcurso de la campaña electoral se dio una serie de eventos que suscitaron fuertes reacciones en las partes contendientes y fueron empleadas por ellas para atacar o defender sus posiciones. Asimismo, durante el proceso y después de conocidos los resultados, hubo importantes cuestionamientos sobre la limpieza electoral. Las preguntas incluidas en el cuestionario de Lapop permiten indagar acerca de la relevancia que pudieron tener estos factores en el comportamiento de los votantes.

Con respecto a los eventos contenciosos en cada caso la encuesta indagó si la persona se había enterado del hecho y si éste había ejercido algún tipo de influencia sobre su preferencia electoral. Los casos incluidos fueron: el memorándum en que se sugería al Presidente Arias emplear el miedo como elemento táctico, ejercer presiones sobre alcaldes y evadir regulaciones del TSE; el manifiesto de sacerdotes de la Iglesia Católica en contra de la aprobación del

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Véase Vargas, 2009 en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.21

Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación “votantes comunalmente activos”^{a/}: modelo de regresión logística binaria con errores robustos

Variables independientes	Oportunidad relativa ^{b/}	Error estándar	Valor “z” de la función normal	Probabilidad
Zona de residencia	0,958	0,126	-0,330	0,742
Sexo	0,944	0,125	-0,430	0,665
Con pareja estable	1,553	0,197	3,480	0,001
Trabaja fuera del hogar	1,262	0,160	1,830	0,067
Edad al cuadrado	1,000	0,000	2,780	0,005
Años de educación	1,061	0,019	3,310	0,001
Índice de riqueza 0-100	1,006	0,004	1,670	0,095
Religión católica	1,247	0,248	1,110	0,269
Cristianos no católicos	0,766	0,174	-1,170	0,241
Suficiencia de ingreso	1,017	0,080	0,220	0,829
Simpatía partidaria	1,685	0,214	4,110	0,000
Apoyo al sistema	1,007	0,003	2,400	0,017
Apoyo a intervencionismo estatal	1,000	0,003	0,110	0,916
Apoyo al autoritarismo	1,002	0,002	0,820	0,413

a/ La variable dependiente es el modo de participación ciudadana “votantes comunalmente activos”.

b/ La oportunidad relativa (cuya nomenclatura estadística es odds ratio) es el cociente entre la probabilidad de que ocurra la variable independiente (por ejemplo, la pertenencia al sexo femenino o masculino) y la probabilidad de que suceda la variable dependiente (vinculación con el modo de participación ciudadana “votantes comunalmente activos”). Cuando el valor es mayor que 1, la variable independiente aumenta la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente, cuando es menor a 1, disminuye esta posibilidad.

Datos del modelo: Log pseudolikelihood = -792,2 Wald chi2(14) = 84,2; Prob > chi2 = 0,000; Pseudo R2 = 0,054

Fuente: Vargas, 2009.

CUADRO 5.22

Participación ciudadana en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política (porcentajes)

Perfil	No votó	Sí votó
No hacen nada	86	14
Solo votan	32	68
Activistas que no votan	76	24
Votantes comunalmente activos	24	76
Votantes activistas políticos	29	71
Hacen de todo	21	79
Otros	56	44
Total	45	55

N de “no votó”: 672; N de “sí votó”: 828. N = 1.500

Fuente: Elaboración propia con base en la pregunta COSVRI de la encuesta Lapop 2008.

TLC; el comunicado en que el gobierno de los Estados Unidos señalaba que el Tratado no era renegociable, y la encuesta de la empresa Unimer RI que mostraba una amplia ventaja a favor del “No”, y que fue publicada la semana anterior a la votación. Entre el 21% y el 28% de los votantes, según el acontecimiento en consideración, no se enteró de estos asuntos. Entre el 1% y el 2% del electorado manifestó haber cambiado de criterio a raíz del evento y entre el 5% y el 8% indicó que el hecho le generó dudas, pero no lo hizo variar su decisión. Las preguntas se agruparon en un índice estandarizado en una escala de 0 a 100. El promedio para todos los votantes fue de 27,3, un puntaje muy bajo, que refleja que los eventos polémicos no influyeron, en promedio, casi nada. Tampoco se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre el “Sí” y el “No”²⁸.

En cuanto a los cuestionamientos sobre la limpieza electoral, la encuesta buscó conocer la percepción de los entrevistados sobre la imparcialidad del TSE y el grado en que los resultados reflejaron la voluntad popular. Las respuestas se combinaron en un índice sumativo, estandarizado en una escala de 0 a 100, que se interpreta como una medición de la percepción de limpieza electoral. En promedio, la opinión ciudadana arrojó un valor cercano a 70 en esta escala, lo que puede considerarse una alta percepción de la limpieza electoral. Sin embargo, el índice tiende a ser significativamente mayor entre quienes participaron que entre quienes no lo hicieron. Más aun, la percepción de limpieza electoral es muy baja entre quienes votaron “No” y muy alta entre quienes votaron “Sí”. Este aparente vínculo entre la satisfacción con el proceso y su resultado es preocupante, desde la perspectiva de su legitimidad y de las repercusiones que pudiera tener hacia futuro sobre la credibilidad y el apoyo a las instituciones.

Internet y participación política: una primera exploración

En el Decimocuarto Informe se introdujo la idea de visualizar la red Internet como un nuevo escenario para la comunicación, el debate, la crítica y la participación política. Su organización

CUADRO 5.23

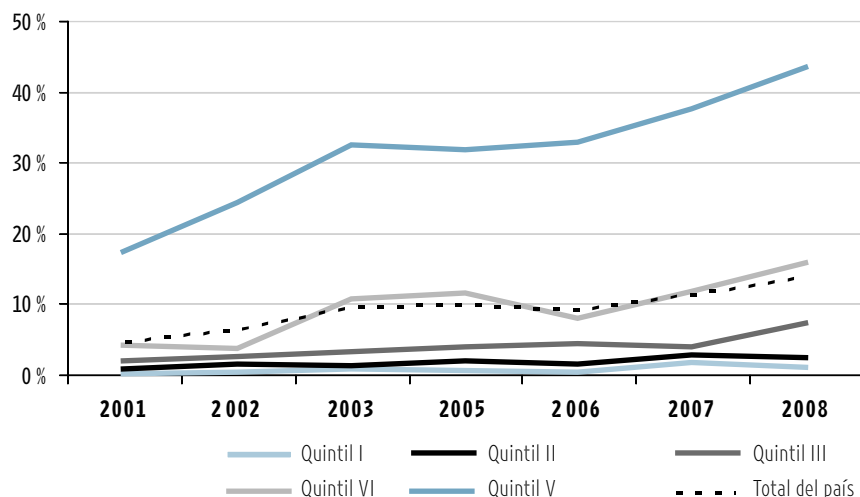
Preferencia electoral en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política
(porcentajes)

Perfil	Votó Sí	Votó No	Otros
No hacen nada	48	45	7
Solo votan	64	28	8
Activistas que no votan	38	57	5
Votantes comunalmente activos	51	40	9
Votantes activistas políticos	62	33	5
Hacen de todo	64	32	4
Otros	47	32	21
Total	57	36	7

Fuente: Elaboración propia con base en la pregunta COSVR3 de la encuesta Lapop 2008.

GRAFICO 5.7

Porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de Internet, según quintiles de ingreso per cápita del hogar



Nota: No hay datos disponibles para el 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC

descentralizada y su relativa accesibilidad han abierto nuevos espacios y magnificado el alcance de la información, redefiniendo así la acción social y política. De ahí su importancia para la aspiración de convivencia ciudadana. El presente Informe busca ampliar el análisis con una primera exploración acerca de la Internet y la participación política en Costa Rica²⁹.

La red Internet ha venido cambiando las formas de comunicación política.

Aunque por su limitada cobertura aún dista de sustituir los medios de comunicación tradicionales, tampoco es un canal que se pueda ignorar en ninguna estrategia política. En la administración pública costarricense la Internet se ha utilizado mayoritariamente para promover el acceso a la información y a los servicios públicos. Por el lado de la ciudadanía, en el ámbito político la red ha servido como un medio de comunicación en las luchas electorales y

para impulsar ciertas reivindicaciones sociales.

La utilización de Internet está concentrada en los estratos sociales altos, en el Valle Central y en un grupo cuya edad promedio ronda los 26 años. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2008, solo un 14% de los hogares tiene Internet en sus casas. La diferencia de acceso entre el quintil de ingresos más altos y el quintil más bajo es de cuarenta puntos porcentuales (gráfico 5.7).

En términos de número de usuarios, un 20% de la población respondió haber utilizado este medio en los últimos tres meses. Los principales lugares de acceso son el hogar, el lugar de trabajo, el centro educativo y los café Internet. La EHPM también muestra que, con excepción de la región Central, en las demás regiones de planificación menos del 2% de los hogares tiene este servicio en su vivienda.

Si bien el uso de la red es limitado, otro hallazgo importante es que el acceso a ella muestra una tendencia ascendente. A esto debe sumarse un contingente importante de población joven inserta en el sistema educativo nacional, que desde los noventa viene recibiendo capacitación en el uso de esta herramienta, y que sin duda constituirá una fuente de crecimiento de los usuarios en el corto plazo. En el año 2006, solo el programa de Informática Educativa incorporó a 308.928 jóvenes, que representan una cobertura del 54,4% de la población estudiantil del país (Fundación Omar Dengo, 2007). De tal forma que gran parte de los resultados de la utilización de Internet aún están por venir.

El seguimiento y evaluación del desarrollo del E-government, o gobierno digital, en Costa Rica se ha realizado hasta ahora con base en estudios dispersos en el tiempo y con metodologías diferentes. No obstante, todos han llegado a conclusiones similares en el sentido de que la mayoría de las páginas web de gobierno no han podido hacer la transición de la fase de proveer información a la fase de interacción, transacción y transformación (E³⁰: Avendaño, 2009). Este hecho se

asocia a limitaciones en términos de infraestructura electrónica y recursos humanos especializados. En el 2005 el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (Cicap) efectuó una evaluación del gobierno digital y encontró que la gran mayoría de las páginas *web* proporcionan información estática, unas pocas tienen trámites y transacciones en línea y las menos son las que permiten interacción (Cicap, 2006). Según un Informe de la ONU sobre el índice de *E-government readiness*³¹ las plataformas de Internet de las instituciones costarricenses se encuentran dentro del rango de los promedios mundiales, pero bastante lejos de las mejores prácticas internacionales, en las que son comunes usos como el referéndum, las consultas ciudadanas y la votación electrónica (cuadro 5.24).

Una de las mayores contribuciones que puede hacer Internet a la gestión pública es en las áreas de rendición de cuentas y transparencia. Por medio de la red, las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes información de interés público que antes solo era accesible visitando personalmente el archivo de cada entidad. Esta herramienta adquiere especial relevancia en un contexto nacional en el que la ciudadanía es cada vez más proclive a la denuncia, a la investigación

periodística y a reclamar mejor acceso a la información. Por ejemplo, el sitio de la Contraloría General de la República tiene una amplia oferta de información en línea sobre la hacienda pública; en el lapso de un año, entre julio de 2008 y julio de 2009, el Sistema de Actividad Contractual tuvo más de 125.000 visitas y el Sistema de Información de Presupuestos Públicos cerca de 13.000. Ambos son las aplicaciones más utilizadas por los usuarios de esta página *web*. Además recibe denuncias por correo electrónico, que para ese mismo período sumaron un total de 127, de las cuales el 58,2% fueron anónimas. Asimismo, este sitio ha facilitado la implementación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, al proveer una herramienta virtual para que los servidores públicos completen sus declaraciones patrimoniales. En el 2008, 13.004 funcionarios enviaron sus declaraciones por Internet (CGR, 2009).

En el año 2007 se creó la Red Interinstitucional de Transparencia, por iniciativa de la Defensoría de los Habitantes; en ella participan 31 instituciones (incluyendo 5 de las 81 municipalidades y el Poder judicial). Sin embargo en los últimos años la institución coordinadora no ha dado seguimiento a este proyecto.

Internet y activismo social: la campaña del referéndum

Si bien Internet puede ser una herramienta de comunicación y organización en las luchas políticas, su potencial se ve restringido por la baja cobertura entre la población y las reducidas capacidades (acceso, infraestructura y conocimientos) de los grupos sociales para aprovechar este instrumento, más allá del correo electrónico. De no superarse estas limitaciones, la Internet estaría contribuyendo a ampliar los mecanismos de participación de los que ya tienen poder de incidencia. El uso más común de Internet que hacen los grupos sociales organizados incluye realización de convocatorias, actualización de noticias, promoción de redes nacionales e internacionales, y en algunos casos la búsqueda de fondos (Camacho, 2003 y Quesada, 2002). También se han generado campañas globales (sin organizaciones formales) para la firma de peticiones, el envío de cartas y la organización de manifestaciones y redes sociales ligadas a reivindicaciones específicas. Algunos sectores, como el de los grupos ambientalistas, están más desarrollados y tienden a utilizar más los recursos electrónicos para potenciar sus alianzas internacionales.

La primera vez que en Costa Rica se usó la Internet de manera generalizada

CUADRO 5.24

Índice de *E-government readiness* en Centroamérica y otros países. 2005 y 2008

País	Índice 2008	Índice 2005	Rango 2008 (entre 183 naciones)	Rango 2005 (entre 191 naciones)
Costa Rica	0,514	0,461	59	70
El Salvador	0,497	0,423	67	78
Panamá	0,472	0,482	83	64
Guatemala	0,428	0,378	99	100
Belice	0,410	0,382	107	97
Honduras	0,405	0,335	110	115
Nicaragua	0,367	0,338	117	113
México	0,589	0,606	37	31
Estados Unidos	0,864	0,906	4	4
Canadá	0,817	0,843	7	8
Mundo	0,451	0,427		

Fuente: Elaboración propia con base en UN, 2008.

para una lucha política fue en la campaña del referéndum sobre el TLC-CA (Programa Estado de la Nación, 2008). Cortés (2008) señala que esa experiencia “fue un laboratorio social de prácticas comunicacionales y políticas, tanto en las tecnologías y formas como en los contenidos (campaña del miedo), hubo una interacción de lo viejo con lo nuevo en un mismo espacio público y comunicacional (Internet, blogs, listas electrónicas, www’s, Youtube, Facebook, Hi5)”.

En la tendencia del “Sí”, una buena parte de los mensajes transmitidos por Internet eran adaptaciones de la campaña televisiva que luego ingresaban a la red, bajo la coordinación centralizada en los organizadores de la misma campaña. Sus principales páginas web fueron la “Gran alianza ciudadana del Sí”, el “TLC espacio de discusión tico-blogger” y el “Foro TLC”. La disponibilidad de mayores recursos económicos posiblemente permitió a ese grupo usar más publicidad en televisión y otros medios convencionales. En este caso la Internet también funcionó como vía para interactuar y responder a los planteamientos del grupo contrario. En la tendencia del “No”, en cambio, los mensajes no estuvieron centralizados, las notas y vídeos eran realizados en forma exclusiva para Internet, no se pasaban en otros medios convencionales y la campaña era retroalimentada por internautas de manera voluntaria. Había diversas páginas relacionadas con este grupo, por ejemplo “NoTLC.com”, y noticieros electrónicos (“La otra cara”).

De especial importancia en cuanto a participación fueron las redes sociales como el Hi5, donde en febrero del 2008 el “No” tenía 6.426 miembros, frente a 2.888 del grupo del “Sí”. En la página Youtube el movimiento del “NO” tenía colocados 43 vídeos. Algunos de los más vistos fueron los llamados “Piratas de las placas del Coco” (más de 130.000 visitas), “Hernán Medford da el Sí al TLC” (40.716) y “Sí corazón” (42.212 visitas), entre otros. Mientras tanto, en el movimiento del “Sí” los vídeos más visitados no llegaron a sobrepasar las 2.000 visitas, como sucedió por ejemplo

con “Los pachuchos anti-TLC” (1.271 visitas) (página Youtube y Cortés, 2008). La diversidad y cantidad de mensajes disponibles en la Internet permitieron una ampliación del debate, que de otra forma podría haberse visto coartado por la falta de recursos que argumentó la parte del “No”. Una pregunta que surge es cuánto se fortaleció la calidad de la discusión, en tanto muchos de los mensajes eran de contenido humorístico. No hay por qué suponer que todo tipo de participación promueve la calidad de la democracia.

En el resultado final del referéndum es difícil aislar el “efecto Internet” de los métodos convencionales. El 48,2% de las personas que se informaban a través de foros y de Internet tenía mayor preferencia por el “No”, frente a un 32% que consultaba estos mismos medios pero se inclinaba por el “Sí” (Cortés, 2008). Ciertamente uno de los principales aportes de Internet a ambos movimientos fue su utilidad como herramienta de organización interna (convocatorias y anuncios) y al mismo tiempo como instrumento de cohesión e identificación, que permitió unificar o reforzar mensajes.

La mayor utilización de la Internet por la tendencia del “No” y los datos de intención de voto podrían sugerir que, en gran medida, el papel de la red en este movimiento fue el de asegurar y reforzar las intenciones de los que ya eran sus adeptos. Además, sirvió de complemento para una agresiva campaña librada en los medios convencionales. La Internet no sustituyó a los medios tradicionales en esa ocasión, pues solamente un 7% de la población dijo que se informaba a través de la red (Cortés, 2008).

Política exterior

La aspiración de política exterior plantea que la conducta estatal en el plano internacional debe ser consistente con los valores y las políticas de desarrollo humano promovidas internamente. El principal hallazgo del 2008 es la combinación de pragmatismo e idealismo en la conducción de la política exterior costarricense. La agenda de la Administración mantuvo una fuerte

orientación “proactiva” y constructivista, centrada en influenciar la agenda global y establecer normas y principios democráticos para la regulación de la conducta de los Estados en el ámbito multilateral. Ejemplos de esta perspectiva idealista son las propuestas del Consenso de Costa Rica, Paz con la Naturaleza y el Tratado marco para la regulación del comercio de armas.

Por otra parte, el acercamiento al Reino de Marruecos y el consiguiente distanciamiento de la República Árabe Saharaui, la profundización de las relaciones diplomáticas con la República Popular China y la moderación de Costa Rica con respecto a la situación de los derechos humanos en el Tibet, el ingreso a Petrocaribe, el reconocimiento de la autonomía de Kosovo y el establecimiento de relaciones con Palestina, fueron ejemplos claros del pragmatismo de la actual Administración. Esa postura, si bien ceñida al interés nacional, no siempre contribuyó a la proyección internacional de los valores de la democracia, especialmente en lo concerniente a las relaciones con China y Venezuela.

En el 2008 la política exterior se desarrolló a partir de cuatro ejes principales: el afianzamiento de las relaciones en Asia, la reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político con socios latinoamericanos, el impulso a la política exterior comercial y la participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Protagonismo de Costa Rica en el Consejo de Seguridad

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. Costa Rica inició el 1º de enero su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. Los primeros meses de esa gestión fueron una oportunidad para instrumentar los principios que rigen la política exterior costarricense en el principal espacio de debate de la política internacional, entre los que destacan la defensa

y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad³². La labor de Costa Rica también se distinguió por la promoción de la Corte Penal Internacional y por la reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.

En su gestión como miembro no permanente del Consejo de Seguridad la diplomacia costarricense mantuvo un dinamismo en todos los niveles de trabajo de ese órgano. No solo propuso reformas internas a sus procedimientos y mecanismos de votación, sino que impulsó resoluciones sobre conflictos internacionales de importancia en la agenda política global.

El Decimocuarto Informe describió el proceso de elección de Costa Rica en el Consejo de Seguridad como la culminación exitosa de una compleja estrategia diplomática. El presente Informe ha querido valorar el desempeño del país en ese órgano durante el 2008, a la luz de los objetivos y principios que hicieron posible su presencia en tan alta instancia. La evidencia muestra que el país ha sido “proactivo” en impulsar temas en los que la acción del Consejo ha sido débil, tales como la lucha contra el terrorismo, la consolidación y mantenimiento de la paz, y la resolución del conflicto en Medio Oriente. De igual manera, Costa Rica ha incitado a la comunidad internacional a promover la reforma del Sistema de las Naciones Unidas y los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad (López et al., 2009).

En otras palabras, Costa Rica se ha mantenido coherente con su propuesta de trabajo inicial, pero haciendo un mayor énfasis en la necesidad de reformar y mejorar los mecanismos de trabajo y coordinación del Sistema. Las principales iniciativas del país en las áreas de desarme y cooperación, el Consenso de Costa Rica y el Tratado sobre Comercio de Armas, no fueron temas prioritarios durante el primer año de su gestión en el Consejo. La delegación nacional ha indicado que luchará por estos proyectos en el 2009, lo que sugiere que ocuparon una posición secundaria en sus prioridades del primer año.

En cuanto a Medio Oriente, incluido el conflicto palestino-israelí, Costa Rica ha asumido una posición firme en favor de que exista una mejor y más decidida actuación del Consejo de Seguridad, condenando las violaciones de los derechos humanos en ambos bandos, por ejemplo, o impulsando la solución de dos Estados consistente con los Acuerdos de Oslo. Este abordaje muestra un claro giro con respecto a posturas históricas del país y es congruente con su política de mayor acercamiento a los países árabes moderados y mayor equilibrio en el diseño de la política exterior.

En efecto, Costa Rica ha logrado construir una posición equilibrada con respecto al tema de Oriente Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al revisar su actuación en 1998, se observa falta de contenido y de “proactividad”, así como una actitud complaciente con las posturas de algunas potencias globales. Costa Rica mantenía entonces una posición favorable hacia Israel, y justificaba su respaldo en la “profunda e invariable relación de amistad” con esa nación. De ahí que sus planteamientos del 2008 representen un punto de inflexión en el abordaje del tema. Por ejemplo, en enero del 2008 Costa Rica insistió en que se condenaran los ataques tanto en Israel como en Palestina, después de que el ejército israelí invadiera Gaza para reprimir a las milicias de Hamas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA EXTERIOR

Véase López et al., 2009 en www.estadonacion.or.cr

Estrategia transpacífica predomina en la agenda

El acercamiento a Asia, que la administración Arias definió en el Plan Nacional de Desarrollo como la “estrategia transpacífica”, siguió siendo una de las prioridades de la política externa durante el 2008. Algunos pasos concretos en ese sentido fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y

Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)³³. Pese a que los avances de la estrategia transpacífica pueden considerarse satisfactorios, resulta notoria la ausencia de una sede diplomática en India, otra de las potencias asiáticas emergentes con las que Costa Rica ha manifestado interés en estrechar relaciones económicas.

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos entre Costa Rica y esa nación alcanzaron su punto máximo a lo largo del 2008, no solo por la constante visita de altos funcionarios del Gobierno y el Partido Comunista chinos y la suscripción de acuerdos de cooperación, sino por la visita de Estado del presidente Hu Jintao a Costa Rica, primera de su género en la historia de la región centroamericana, y del vicepresidente primer ministro del Consejo de Estado, Hui Liangyu. Estas visitas reafirmaron el diálogo entre San José y Beijing y dieron seguimiento a los numerosos convenios y acuerdos finales por ambos países en múltiples ámbitos³⁴.

No obstante estos positivos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses de China. En los disturbios ocurridos en marzo del 2008, la Cancillería únicamente hizo un llamado al diálogo constructivo y pacífico entre ambos pueblos, evitando condenar el abuso policial de las autoridades chinas y el irrespeto a los derechos humanos. Por otra parte, la presencia de China en Costa Rica, un área cercana al canal de Panamá, tiene implicaciones de carácter geoestratégico que podrían repercutir en las relaciones con otros aliados históricos del país.

Comisiones binacionales reactivan relaciones con Latinoamérica

La reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político a través las comisiones binacionales mixtas fue sin duda un elemento importante durante el 2008, tanto para las relaciones centroamericanas como para los vínculos con otras naciones latinoamericanas. Estas comisiones son un mecanismo formal de diálogo institucionalizado, permanente y estructurado para atender la agenda entre países. Por primera vez se llevaron a cabo reuniones con Argentina y, además, se reactivaron acercamientos con Panamá, Nicaragua, México y Chile. Con este último se firmó un novedoso acuerdo de asociación que profundizará las relaciones comerciales, políticas y de cooperación.

También hubo avances significativos en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, lo que se constituyó en otro ejemplo del pragmatismo de la política exterior de Arias, particularmente en lo tocante a las gestiones diplomáticas para el acceso del país a la alianza Petrocaribe. Esa alianza tiene por objetivo central suministrar combustible venezolano a bajo costo y a cómodos plazos de pago a países caribeños y latinoamericanos. Las diligencias diplomáticas incluyeron el intercambio de embajadores, demorado por mucho tiempo, y culminaron en 2009 con la aceptación del ingreso de Costa Rica³⁵. A raíz de este hecho el país cambió su discurso sobre el régimen bolivariano, enfatizando en su generosidad y señalándolo como ejemplo para la cooperación internacional. No obstante, la administración Arias procuró diferenciar el ingreso a Petrocaribe de la participación en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en la cual Costa Rica manifiesta no tener interés.

La administración Arias también buscó acercarse a Brasil a través de acuerdos regionales entre el SICA y el Mercosur. Esta iniciativa deparó resultados importantes, en especial el acuerdo “Alternativas de producción de biocombustibles”, que establece el com-

promiso brasileño de proveer cooperación técnica para la fabricación de etanol a partir de caña de azúcar, en Costa Rica.

El país renunció a ejercer un mayor protagonismo en su entorno regional inmediato, aspecto que resalta particularmente en la decisión de no tratar en el plano diplomático los temas de seguridad centroamericana, de modo que cuando estos son abordados en la Comisión de Seguridad de la ONU, Costa Rica participa solo en calidad de observador. La visión definida por la Cancillería establece que el proceso de integración regional debe ser económico y no político, y fundamentarse en un esquema de instituciones intergubernamentales y no supranacionales. Este punto de vista sin duda genera disputas con los demás gobiernos del área, pero la posición se sustenta en lo que la Administración considera congruente con los intereses del país.

Siempre en el marco del SICA, Costa Rica reafirmó su negativa a formar parte del Parlamento Centroamericano durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica. Asimismo, en la trigésima sexta reunión del Sistema Costa Rica reiteró su no participación en la “Orden de captura centroamericana”³⁶. En esa ocasión los cancilleres también definieron las estrategias para garantizar la seguridad alimentaria de la región mediante el almacenamiento de granos básicos.

Prioridad de los temas comerciales en la agenda diplomática

La inserción comercial de Costa Rica en el mundo fue otro tema fundamental para la política exterior de la Administración. La firma del “Acuerdo integral de asociación” con Chile, el inicio de las rondas de negociación para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, y las bases para el inicio de las rondas de negociación de un tratado de libre comercio entre Costa Rica y China, fueron algunas de las acciones puntuales de mayor trascendencia.

Los vínculos de Costa Rica con los

Estados Unidos se profundizaron a raíz de la aprobación de las leyes de implementación del TLC-CA. No obstante, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas por algunas fricciones. En mayo el gobierno costarricense reclamó el “trato improcedente” que se dio a su Fiscal General en el aeropuerto de Miami, cuando fue detenido injustificadamente por oficiales migratorios durante un viaje oficial. En julio, el otorgamiento de la condición de refugiada en Costa Rica a la norteamericana Chere Lyn Tomayko hizo que su embajada expresara su “decepción” y su preocupación por las “implicaciones” que la decisión tendría sobre las obligaciones de tratados internacionales y la cooperación bilateral judicial. Pese a estos incidentes la reunión entre los presidentes Arias y Bush, celebrada en el marco del Foro Comercio y Prosperidad que organizó la Casa Blanca en septiembre, sirvió para acercar las posiciones de los dos países.

Por otra parte, las naciones centroamericanas avanzaron en la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. En futuros informes se espera examinar con profundidad este proceso y sus resultados.

Cambios en el patrón de votación y resultados satisfactorios en candidaturas

Otro aspecto evaluado por este Informe es el patrón de votaciones de Costa Rica en la Organización de las Naciones Unidas. Se compararon las votaciones en dos sesiones de la Asamblea General en los períodos 2005-2006 y 2007-2008 (correspondientes a dos administraciones distintas) para verificar si existe una postura consistente en las posiciones adoptadas por el país en ese foro. A fin de posibilitar la comparación se seleccionaron tres temas como ejes de investigación: las resoluciones sobre Medio Oriente, sobre vigilancia a violaciones de los derechos humanos y sobre desarme.

Como ya se mencionó, Costa Rica dio un giro en su abordaje del tema de Medio Oriente, rompiendo con el patrón de votación abstencionista que

mantuvo la administración Pacheco y apoyando la mayoría de las resoluciones aprobadas por la Asamblea en este ámbito. Solo se abstuvo en el caso de una resolución cuyo contenido reflejaba un vocabulario de denuncia de violaciones a los derechos humanos por parte de Israel. Así, la actuación costarricense pareció mostrar un mayor equilibrio: de un patrón de apoyo directo a la posición israelí (aparente en la sesión 2005-2006) pasó a uno que promueve el respeto de los derechos humanos, que reconoce el principio de dos Estados y por ende apoya, simultáneamente, la construcción del Estado de Palestina y la defensa y seguridad del Estado de Israel (López et al., 2009).

El país ha mantenido su patrón de votación a favor del respeto y la promoción de los derechos humanos, incluida la vigilancia a las violaciones de estos en países específicos. Esto se comprueba también en el tema de desarme, en el que es consistente el apego de Costa Rica al principio del desarme y la reducción de los gastos militares. No obstante, el país se abstuvo de votar la resolución titulada “Seguimiento de las obligaciones en materia de desarme nuclear acordadas en las Conferencias de las Partes de 1995 y 2000 encargadas del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares”, en una aparente desviación en el tema de no proliferación y desarme, dada la importancia de esta resolución.

La participación en organismos multilaterales es una forma estratégica de incursionar en espacios que, eventualmente, pueden contribuir al impulso de los objetivos de la política exterior. En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto existe una División de Candidaturas cuya función es presentar y promover las postulaciones de Costa Rica en el ámbito de los organismos internacionales y los mecanismos regionales de concertación en las áreas de su competencia, así como considerar y otorgar el apoyo a las peticiones que formulen otros países a favor de sus aspirantes. Sin embargo, la promoción de candidaturas implica un esfuerzo de movilización, negociación y proselitismo que suele involucrar a otras entidades gubernamentales e incluso actores estatales y no estatales. Las nominaciones presentadas por Costa Rica no se circunscriben a organismos intergubernamentales y los candidatos propuestos no necesariamente se limitan a funcionarios públicos³⁷.

Según la Cancillería, en el bienio 2006-2007 se ganaron todas las candidaturas presentadas o gestionadas, entre las que sobresalen los espacios conseguidos en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, la Comisión de Derecho Internacional, la Comisión preparatoria de la organización del tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, el Subcomité del Protocolo Facultativo de la Convención

contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Claramente, durante ese período el tema fundamental en cuanto a candidaturas fue la elección de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (Moya, 2009).

Otras candidaturas promovidas exitosamente después de la designación en el Consejo de Seguridad han sido la Dirección General del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) y la elección en el Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas. En el 2008 fue menor la cantidad de candidaturas ganadas por el país, pero entre ellas es preciso mencionar tres muy importantes: las presidencias del Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA EXTERIOR
Véase Moya, 2009 en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Ludovico Feoli.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Sobre y subrepresentación política parlamentaria, 1994-2010” y “Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense”, de Bernal Arias; “Comparación de la oferta y la demanda legislativas en Costa Rica durante el período 2006-2009”, de Ludovico Feoli; “Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2008”, de Anthony García y Alejandro Alvarado, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR; “La política exterior en el 2008”, de Juan Carlos Méndez, Melissa López y Luis Diego Segura; “La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2008”, de Sergio Moya; “Administración de justicia”, de Emilio Solana; “El vigésimo aniversario de la Sala Constitucional”, de Luis Fernando Solano; “Los discursos de la inseguridad”, de Constantino Urcuyo; “Modos de participación ciudadana en Costa Rica”, de Jorge Vargas; “Internet y participación política”, de Evelyn Villarreal; “La Defensoría de los Habitantes quince años después: una apuesta por los derechos de todas y todos”, de la Defensoría de los Habitantes de la República; “Retos estratégicos a los que se enfrenta la Defensoría de los Habitantes: resultados del juicio grupal poderado”, de René Martorell.

La edición técnica la realizaron Ronald Alfaro, Jorge Vargas y Noel Cuevas.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron Elisa Sánchez y José Antonio Rodríguez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 25 de mayo, 17 y 19 de junio de 2009. Se contó con la participación de las siguientes personas: Ricardo Agüero, Ronald Alfaro, José Miguel Alfaro, Alejandro Alvarado, Bernal Arias, Randall Arias, José Manuel Arroyo, Marta Asch, Lingi Baidad, Ricardo Barrantes, Paúl Benavides, Elda Blanco, Ana Virginia Calzada, José Centeno, Noel Cuevas, Gonzalo Elizondo, Max Esquivel, Ludovico Feoli, Anthony García, Enrique González, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Sandra Herrera, Manrique Jiménez, Daniel Matul, Luis Paulino Mora, Carla Morales, Sergio Moya, Leda Muñoz, Hugo Picado, Harys Regidor, Luis Guillermo Rivas, Juan Carlos Rodríguez, Federico Ruiz, Stella Sáenz, Mario Seing, Rafael Segura, Emilio Solana, Luis Fernando Solano, Mario Solano, Román Solís, Manuel Sotomayor, Jeffrey Staton, Carlos Torres, Constantino Urcuyo, Jorge Vargas, Oltan Vargas, Javier Vega, Zarella Villanueva, Evelyn Villarreal, Fabián Volio, Lena White, Ana Karina Zeledón y César Zúñiga.

NOTAS

1 Ambos temas fueron desarrollados con amplitud en las ediciones decimocuarta y decimotercera del *Informe Estado de la Nación*, respectivamente.

2 No se consideraron en el estudio aquellas personas que, por distintas causas, reemplazaron a quienes fueron juramentados para ocupar la plaza.

3 Esto para efectos de relaciones públicas o atención de la prensa. La excepción es el PAC, que ha asignado a sus diputados en funciones de orden temático, coincidentes a grandes rasgos con los temas de las comisiones legislativas.

4 El cálculo de las 228 plazas es el resultado de multiplicar el número de diputados (57) por el número de elecciones celebradas en el período considerado (4 comicios).

5 Según el artículo 105 constitucional, “el referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa”.

6 Como parte de su función forjadora de la opinión pública, de manera rutinaria los editorialistas de los principales diarios señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Mayhew, 1991; Binder, 1999). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas o problemas que en determinado momento conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que ese listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos en que los editoriales se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. Si bien la lista no es un recuento exhaustivo de todas las visiones posibles en el espectro social, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de comunicación. Debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación.

7 El consenso en la literatura, respaldado por una amplia evidencia empírica, sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia, es decir, fijan la agenda.

8 Para efectos de presentación se incluyen solamente las reformas cuya frecuencia de mención es igual o mayor a 4.

9 Estos incluyeron: los actos relacionados con el Presupuesto de la República, por ser de cumplimiento

obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria; los actos del ámbito municipal que no impliquen modificación de ese régimen, por ser sobre todo validaciones de decisiones tomadas a nivel local, generalmente circunscritas a ese ámbito y en cuestiones recurrentes; los trasposos y donaciones de terrenos y propiedades; los actos simbólicos como la proclamación de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales y la dedicación de museos, y el otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

10 Nótese, además, que el total de proyectos aprobados incluye el TLC-CA, que fue ratificado vía referéndum.

11 Estos datos incluyen proyectos que, a pesar de ser de iniciativa del Ejecutivo, provenían de administraciones anteriores.

12 Los datos corresponden al período del año legislativo, del 1º de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009.

13 En el plano formal les corresponde presidir, abrir y cerrar las sesiones, dirigir el debate, recibir documentos, controlar el uso de la palabra, llevar el orden de las mociones y conceder los permisos de retiro. En el plano informal ejercen un control importante sobre el orden del día, las alteraciones de ese orden y la prioridad asignada a los expedientes que llegan del Plenario.

14 Otras comisiones consultan regularmente a funcionarios de la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Judicial. También es frecuente que los legisladores mocionen para que se presenten en audiencia expertos temáticos o personas versadas en los temas que se discuten en sus comisiones.

15 Los asesores permanentes forman parte del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, al que corresponde analizar cada uno de los expedientes que ingresan a la corriente legislativa y asesorar directamente en comisión en materia jurídica, económica y socio-ambiental. Sus informes no son vinculantes para los legisladores, aunque son muy considerados a la hora de mocionar o decidir sobre fondo o procedimiento.

16 Estos concursos establecen los atestados que deben presentar los aspirantes y los términos en que se realizará el proceso de selección, incluyendo los plazos para recibir postulaciones.

17 Posteriormente transformada en un tribunal por la Ley de Cobro Judicial.

18 Sobre la material civil también repercutió la entrada en operación del Juzgado Especializado de Cobros, en el Primer Circuito Judicial de San José.

19 Pueden citarse entre ellos los homicidios de Parmenio Medina e Ivannia Mora y los casos de peculado atribuidos a varios directores del desaparecido Banco Anglo.

20 Los principales aumentos han ocurrido en el ámbito auxiliar de la justicia (166%), seguido del administrativo (131%). A pesar de que el crecimiento en el área jurisdiccional ha sido significativo (47,6%), su magnitud es considerablemente menor que la de las otras dos categorías. A raíz de ello, la importancia relativa del ámbito jurisdiccional, en términos del personal asignado, ha decaído con respecto a los otros dos. Prácticamente una de cada dos personas que laboran en el Poder Judicial en la actualidad pertenece al ámbito auxiliar.

21 Esta clase de recurso en algunas ocasiones se ha presentado de forma masiva, tal como sucedió en los meses de diciembre de 2002 y 2008, lo que incide sobre el circulante final de esos años.

22 El mayor cambio ha sido con respecto a las plazas de profesionales en Derecho, pues mientras en 1990 no había ninguna, en la actualidad hay 55 funcionarios en los tres niveles de esa categoría. Su labor principal es asistir a los magistrados en la preparación de proyectos de resolución sobre los casos que son sometidos a votación. La cifra incluye auxiliares de servicios generales y conserjes.

23 Esto provocó la renuncia del Ministro de Vivienda, quien también fungía como rector del sector social (Mata, 2008b).

24 Los detalles de la transacción fueron divulgados reticentemente y solo ante una orden de la Sala Constitucional (Mata y Mora, 2008; Mata, 2008a y Murillo, 2008c).

25 Por acción colectiva se entiende la unión de dos o más personas o grupos, organizados formal o informalmente, para expresar demandas ante las autoridades competentes.

26 Los “grupos de ciudadanos” se refieren a los actores movidos por causas que afectan, lesionan o limitan sus derechos o intereses como ciudadanos. El caso más típico de esta categoría lo representan los Comités Patrióticos.

27 A diferencia del apoyo específico, el apoyo difuso consiste en un sentimiento general de adhesión a una institución, régimen o comunidad en cuanto tal, más allá de algunos de sus resultados particulares y recientes. El apoyo difuso se considera una medida de legitimidad o de confianza, mientras el específico es una expresión de efectividad.

28 Esto no implica una valoración de la importancia intrínseca que puedan tener estos incidentes, más allá de su impacto sobre la votación en el referéndum.

29 En el próximo Informe se espera analizar específicamente el uso de Internet en la campaña electoral 2009-2010.

30 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección de Entrevistas de la bibliografía de este capítulo.

31 El índice de *E-government readiness* comenzó a medirse en 2006. Incluye tres criterios de evaluación: *web*, infraestructura y capital humano. Para más detalles véase United Nations World Readiness, Knowledge Base en http://www.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/ereadiness.htm.

32 Véase el recuadro 5.6, p. 306, del Decimocuarto Informe (2008).

33 La administración Arias firmó la declaratoria de constitución del foro Arco del Pacífico, que se define como un espacio informal de coordinación y concertación de alto nivel, para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias entre los países participantes y como una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la cuenca del Pacífico.

34 Se afianzaron los vínculos de cooperación e intercambio en comercio, ciencia y tecnología, deporte, cultura, educación, ciencias agrícolas y energía, así como la cooperación financiera entre entidades bancarias estatales, incluyendo la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre ambos países. También se avanzó en materia de cooperación económica con la donación de doscientas radiopatrullas al

Ministerio de Seguridad costarricense, la construcción del nuevo Estadio Nacional y el otorgamiento de becas para estudiantes costarricenses que deseen estudiar en China.

35 Esta situación representó un cambio en las relaciones diplomáticas entre ambos países, que no habían sido cercanas e incluso habían tenido algún nivel de tensión por críticas del presidente Arias al mandatario venezolano. Es claro que el deterioro de las condiciones económicas mundiales y el alza en el precio internacional del petróleo propiciaron un cambio de la postura costarricense, dadas las ventajas ofrecidas por Venezuela a través de Petrocaribe.

36 La "Orden de captura centroamericana" forma parte de las acciones de la agenda común y de cooperación entre los países del SICA para enfrentar la amenazas a la seguridad regional centroamericana.

37 Cabe también advertir que los países miembros del SICA tienen un acuerdo de manejo de candidaturas en los foros multilaterales, a fin de reducir la competencia entre ellos para estos puestos.

