

Sociedad civil

Introducción: La calidad democrática de la sociedad civil

Cámaras empresariales y sindicatos, asociaciones solidaristas y cooperativas, juntas de vecinos, comités cívicos y asociaciones de desarrollo comunal: hoy en día la sociedad costarricense muestra un denso tejido de organizaciones, unas con cobertura local y otras, de alcance regional y nacional. Este es el resultado agregado del ejercicio de la libertad de asociación, que miles de personas realizan simultáneamente. Sin él, la vida democrática del país sería impensable (Dahl, 1982). Actuando como un sistema de vasos capilares, este tejido organizativo conecta diariamente a las personas entre sí, formando pequeñas sociedades, y las conecta a su vez con el sistema político y con el Estado y sus instituciones: penetra simultáneamente al Estado y a la sociedad. Y, al transmitir en una u otra dirección demandas ciudadanas y respuestas públicas, expresar opiniones, movilizar e invertir recursos, impide que el o la ciudadana esté desnudo frente a los poderes políticos y económicos (Tocqueville, 1945; Putnam, 1993).

Este tejido organizativo, o sociedad civil, es una realidad difícil de delimitar con precisión (recuadro 10.2). Designa, en su sentido más general, al “espacio” de la asociación no coercitiva entre las personas y el conjunto de relaciones organizativas que pueblan ese espacio (Walzer, 1995). Ciertamente estas organizaciones no son partidos políticos, pues no fueron constituidas por sus afiliados para participar en procesos electorales con el fin de formar un gobierno. Tampoco tienen un solo propósito; unas buscan resolver problemas de la comunidad, otras defender y promover los derechos de sus afiliados; las de más allá, organizarse

para influir como grupos de presión en la deliberación y gestión de los asuntos públicos, y otras son puntos de reunión para personas con afinidad de valores y creencias. Sus modalidades de relación con las instituciones públicas son igualmente diversas: las hay desde aquellas que procuran canalizar la mayor cantidad de recursos públicos, otras organizadas desde el Estado para propósitos específicos (por ejemplo, programas de beneficencia) hasta las que rechazan cualquier ayuda pública. Unas son de carácter estrictamente voluntario, otras, como los colegios profesionales, son creadas por ley y, en algunos casos, su afiliación es obligatoria.

Pese a que no puede establecerse con precisión qué es la sociedad civil y cuáles son sus límites con el Estado, sí puede apuntarse ciertos rasgos comunes de las organizaciones que la componen. Primero, se trata de organizaciones de ciudadanos constituidas, si no al amparo de la ley, al menos no contra la ley. Segundo, pese a que funcionan dentro de un Estado democrático de derecho, no son una institución del Estado central o local.

En la sociedad civil las personas multiplican sus capacidades para influir en los asuntos públicos, ejercen su ciudadanía, resuelven problemas colectivos, entablan luchas para mejorar su condición. Pero, también en ella, las y los ciudadanos participan en redes “clientelistas”; en ocasiones procuran influir en la asignación y empleo de los recursos públicos para beneficio personal o de un pequeño grupo, ejercen liderazgos sobre los cuales

hay poco o nulo escrutinio ciudadano. Hoy en día, si bien una democracia sin sociedad civil es impensable, la sociedad civil no tiene cualidades democráticas inherentes: las prácticas democráticas coexisten con otras que no lo son.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad existiría una robusta y vigorosa sociedad civil, pues en ellas las personas ejercerían su derecho a la libre organización. Ellas crearían múltiples y diversas organizaciones, en las cuales una mayoría de los habitantes participaría en la deliberación y gestión de los asuntos públicos de su interés y contribuiría a resolver problemas de acción colectiva (Dahl, 1982)¹.

El funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con representación social o cultural se caracterizaría por una vida interna basada en la aplicación de reglas democráticas. En estas organizaciones se respetarían los derechos civiles y políticos de las personas; sus líderes serían electos democráticamente y ejercitarían la práctica de rendir cuentas a sus afiliados. Las relaciones entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas serían claras y transparentes, y estarían abiertas al escrutinio de sus afiliados y del público en general. Pese a los esfuerzos por influir en las políticas públicas, ningún grupo de la sociedad civil controlaría o colonizaría una institución pública, canalizando a su favor y en favor de sus afiliados, recursos públicos.

Aspiraciones

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de sociedad civil en el marco de una democracia de alta calidad son:

- Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples
- Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
- Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.
- Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas.

Valoración general

En la valoración sobre la calidad democrática de la sociedad civil en Costa Rica el panel de evaluación mostró un alto nivel de acuerdo, pues arribó a calificaciones de consenso en 10 de los 11 asuntos evaluados. Destaca la calificación de “incumplimiento severo” o “frontera crítica de la vida democrática” asignada a dos asuntos: el ejercicio de la libertad de organización por la ciudadanía y la representación proporcional de mujeres y jóvenes en los cargos directivos de las organizaciones de la sociedad civil.

En el primer caso, el panel tomó nota de que, a marzo del 2000, existían en Costa Rica 16.259 organizaciones de la sociedad civil (u organizaciones sociales) inscritas en los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) y el Registro Nacional. Asimismo, reconoció la existencia una cantidad indeterminada de asociaciones y comités que funcionan informalmente, sin estar inscritos. Sin embargo, el panel acordó darle más peso al grado de participación real de las personas en estas organizaciones. En este sentido, valoró negativamente el hecho de que sólo entre el 13% y el 15% de las personas reporta algún tipo de participación en una organización social. En el segundo caso, la representación proporcional de mujeres y jóvenes en los cargos directivos, la Auditoría encontró evidencia de que las organizaciones sociales tienen escasa representación de estos grupos entre sus afiliados y, más precisamente, en sus juntas directivas.

La valoración del panel sobre los demás asuntos fue, en general, severa. Tres indicadores sobre el funcionamiento democrático de las organizaciones de la sociedad civil, a saber, la celebración de elecciones competidas, el ejercicio de la rendición de cuentas y el acceso de la población a medios jurídicos para remediar el incumplimiento de las normas democráticas, fueron calificados como “incumplimiento general”. La información aportada por las investigaciones de la Auditoría sugiere la existencia de una gran variedad de sistemas electorales dentro de la sociedad civil, así como la fusión, en ocasiones, de la actividad electoral con la recreativa y la perpetuación de dirigentes. Se detectó una escasa rendición de cuentas de los dirigentes, poca capacidad de control de los afiliados sobre las decisiones de la organización y débiles o inexistentes sanciones para los miembros que cometen violaciones a las normas establecidas. Empero, el panel anotó las limitaciones de información para la valoración de estos asuntos.

Los indicadores mejor valorados merecieron una calificación de “cumplimiento medio” por el panel, es decir, un balance entre logros e incumplimientos. Estos indicadores fueron los relacionados con la libre participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil y la realización de elecciones periódicas y libres. El panel constató que en Costa Rica es fácil formar una organización social y que el marco legal no crea restricciones al ejercicio de este derecho. Sin embargo, la Auditoría encontró evidencia de limitaciones sistemáticas al ejercicio de la libertad de asociación en el caso de los sindicatos y constantes denuncias ante el MTSS por persecución sindical. Por otra parte, el estudio de una selección no representativa de organizaciones de la sociedad civil muestra que se cumple con requerimientos democráticos básicos, como la realización de elecciones periódicas, el libre acceso a la información y la libertad de expresión de los miembros.

El panel constató, con base en los estudios de la Auditoría, la buena disposición de los dirigentes de las organizaciones sociales y de los funcionarios públicos a dar información acerca de las relaciones entre sus respectivas entidades. Empero, hicieron hincapié en las serias limitaciones para sistematizar o difundir la información relevante. Ello impide atender oportunamente las consultas del público, por lo que el panel acordó valorar el desempeño de este indicador como “incumplimiento general”.

Por último, cabe señalar que el único asunto en contención dentro del panel fue la valoración del indicador sobre la limpieza de las elecciones en las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de los evaluadores estimó que, pese a las pocas garantías legales para la celebración, en la práctica, de elecciones limpias en las organizaciones sociales, ello no significa que las elecciones fraudulentas o rodeadas de amenazas a la integridad de las y los afiliados sean una práctica generalizada.

Otras referencias

El presente capítulo trata sobre la vida asociativa de las personas en organizaciones de la sociedad civil. No incluye el tema de cómo participan, individual o colectivamente, las personas en las políticas públicas, un aspecto estrechamente relacionado. Si el lector está interesado en este tema, puede consultar los capítulos 6, “Formación de leyes” y 11, “Participación ciudadana”. El estudio sobre la participación en el ámbito de las municipalidades se encuentra en el capítulo 8, “Gobiernos locales”.

RECUADRO 10.1

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 4 aspiraciones máximas de alta calidad democrática sobre el tema de sociedad civil fueron desagregadas en 16 preguntas de investigación y 29 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados por parte de expertos.

De estos indicadores, 11 se sometieron a evaluación en el panel de expertos. Hay 9 indicadores de comprobación, es decir que se excluyeron de la evaluación de los expertos y fueron corroboradas por el equipo técnico con la información disponible. 9 indicadores fueron excluidos del estudio por falta de información.

Métodos utilizados

El principal insumo para la elaboración de este capítulo fue la sistematización de registros administrativos sobre las organizaciones de la sociedad civil en las instituciones públicas. Ello permitió determinar el número de organizaciones sociales inscritas y su ubicación territorial, es decir, un “mapa organizativo” de Costa Rica. Este mapa es un producto novedoso de la Auditoría. De especial importancia resultó el levantamiento de la base de datos de asociaciones inscritas en el Registro Nacional, que incluye el nombre completo, domicilio, fecha de creación, última elección de la junta directiva y tema de interés de cada asociación. Además se obtuvo valiosa información actualizada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). Asimismo, se investigó las bases de datos de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, el Departamento de Inspecciones del MTSS y los periódicos *Al Día* y *La Nación* para examinar las denuncias relacionadas con el ejercicio de la libertad de organización y el respeto a los derechos de las personas en las organizaciones sociales (Chinchilla y Jiménez, 2000). El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (ProDUS) elaboró los mapas cantonales de densidad de organizaciones sociales por cada 10.000 habitantes (ProDUS-UCR, 2001).

Se comisionó un trabajo de observación y recolección de información en 12 organizaciones de la sociedad civil y 4 instituciones públicas (Arguedas, 2000). Esta investigación temática permitió indagar, de manera exploratoria, sobre el

funcionamiento interno de un número reducido de organizaciones de la sociedad civil. Este insumo fue complementado con una técnica puntual: la realización de un juicio grupal ponderado con 15 dirigentes de diversas organizaciones de la sociedad civil, para indagar sobre sus percepciones acerca de la vida democrática en la sociedad civil, sus principales fortalezas y sus debilidades (Martorell, 2000).

La encuesta nacional y los grupos focales permitieron recopilar información sobre el grado de participación de las personas en las organizaciones sociales, la forma de participación predominante y la percepción ciudadana sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (UNIMER R.I., 1999a; UNIMER R.I., 1999b). Los ejercicios de observación etnográfica permitieron atender los procesos electorales en tres organizaciones sociales (Borge, 1999). La recopilación de estudios ya existentes en esta materia fue indispensable para obtener mayor información sobre la sociedad civil en Costa Rica (CCCA, 1994; PNUD, 1998; Proyecto CAM 96.001 – PNUD, 1998; Rodríguez et al, 1998).

El panel de evaluadores que se encargó de calificar el cumplimiento de las aspiraciones de alta calidad democrática de la sociedad civil estuvo conformado por tres personas: un reconocido dirigente sindical, un académico e investigador social y una experta en temas de género. Este grupo llegó a valoraciones unánimes en la mayoría de los 11 indicadores sometidos a su evaluación.

Limitaciones

El tema de la sociedad civil presenta grandes dificultades para obtener información actualizada y relevante. La sistematización de los registros administrativos de las instituciones públicas permitió obtener un mapa organizativo del país -y una valoración sobre el preocupante estado actual de los registros administrativos en algunas instituciones públicas-, pero no arrojó mayor información sobre la vida interna en las organizaciones de la sociedad civil, un tema de especial importancia para la Auditoría. Los expedientes de juicios en los Tribunales de Justicia, una fuente potencialmente relevante para el estudio de este tema, no pudieron ser procesados. Los criterios de clasificación empleados en la información estadística del Poder Judicial no permiten discriminar los juicios relacionados con los asuntos de interés para este capítulo.

La información recopilada por la Auditoría sobre la vida interna de las organizaciones sociales, sea mediante la identificación de otros estudios como a través de los estudios comisionados al

efecto, se limita a una pequeña selección de casos. El juicio grupal ponderado con los dirigentes de organizaciones sociales da pistas interesantes sobre las fortalezas y debilidades de la vida democrática en la sociedad civil, pero tampoco es un estudio representativo. Por ello, los resultados de investigación en la aspiración sobre el funcionamiento democrático de las organizaciones sociales deben ser tomados con precaución; son ilustrativos y no son generalizables. Aún así, son lo único que existe sobre el tema.

No se encontró información sobre la aspiración acerca del control de las decisiones de las instituciones públicas por algún grupo de presión. Por ello, no fue considerada por el panel de evaluación. Este capítulo se limita a presentar parte de la información recopilada, pero sin elaborar un comentario.

El concepto de sociedad civil de la Auditoría ciudadana

En la Auditoría se emplea el concepto de sociedad civil en un sentido descriptivo. Incluye las organizaciones privadas que reclaman para sí, en la deliberación y gestión de los asuntos públicos, la representación de un grupo social o étnico frente al gobierno nacional o los gobiernos locales y, en general, frente al resto de la población (Proyecto Estado de la Nación, 1999). El término sociedad civil se emplea aquí, enumerativamente, para denominar a las asociaciones comunales, comités locales, asociaciones civiles, cámaras y federaciones empresariales, agrupaciones gremiales y de productores, cooperativas, asociaciones solidaristas y sindicatos, que ejercen una función de representación social como actividad habitual. Pero en el capítulo también se hace acopio de información sobre otras organizaciones, como los grupos cívicos, de beneficencia, asociaciones recreativas, religiosas y deportivas que ejercen ocasionalmente la representación de intereses frente al Estado. Las razones son las siguientes: por un lado, no existe información para separar en la práctica ambos tipos de organizaciones y, por el otro, son parte del tejido organizativo de la sociedad costarricense.

Aunque se toma nota de las diferentes y hasta contradictorias interpretaciones y visiones políticas relacionadas con el concepto de sociedad civil y su relación con el Estado (recuadro 10.2), en este capítulo el uso de esta noción no implica una toma de posición en uno u otro sentido. Debe recordarse que la evaluación de la calidad democrática de la sociedad civil se realiza en función de las aspiraciones establecidas por el Consejo Consultivo, no en función de un concepto (y una teoría subyacente) de sociedad civil.

Las dificultades del concepto de sociedad civil

El concepto de sociedad civil es polémico y poco preciso. A lo largo de los últimos tres siglos ha sido definido de diversas maneras para denotar cosas distintas y ha sido empleado para formular teorías políticas contrastantes.

Para Locke, la sociedad civil pertenece a la esfera de la política, donde las personas se asocian para dejar atrás el “estado de la naturaleza” y proteger sus libertades y derechos (Seligman, 1995; Fernández, 1997). En el siglo XIX, autores como Hegel y Marx se referían a la sociedad civil como “todo lo que no es el Estado”, incluyendo el mercado. Para Marx, “el mundo de los privados” era el terreno del utilitarismo y el conflicto (Seligman, 1995). Dentro de la tradición marxista, Antonio Gramsci redefine la noción de sociedad civil, esta vez como parte del Estado y *locus* de la hegemonía, o la dirección moral e intelectual de una clase por otra (Buci-Glucksmann, 1979).

El concepto de sociedad civil resurgió en los últimas tres décadas del siglo XX. En América Latina, los militares lo emplearon frecuentemente para denotar todas las

instituciones públicas y organizaciones sociales de los no militares. Por oposición, fue usado como sinónimo de sectores populares organizados, en contraposición a los Estados y los grupos económicos poderosos. En Europa del Este se empleó el concepto para referirse a los movimientos políticos que enfrentaron a los estados-partido y sus organizaciones sociales (Hall, 1995). En Centroamérica, a mediados de los ochenta, la sociedad civil era el conjunto de organizaciones que se enfrentaba al control y a la represión de los regímenes autoritarios, e incluso, de modo más restringido, se utilizó para denotar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) (Bendel, 2000). Más recientemente, se llama “sociedad civil” a todas las organizaciones sociales que **no** son parte del Estado ni de los partidos políticos, y que rescatarán la política de los políticos. Sin embargo, esta separación entre Estado y sociedad civil ha sido cuestionada, pues se señala que, al amparo de un Estado democrático de derecho, existe una interpenetración entre Estado y sociedad civil (Walzer, 1995; O’Donnell, 2001).

Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil

El ejercicio del derecho de participación y la existencia de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil se estudia en la Auditoría por medio de dos factores:

- Existencia de una pluralidad de asociaciones comunales, laborales, empresariales, culturales, religiosas y de recreación.
- La participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil no se basa en la intimidación, el corporatismo legalmente sancionado o el clientelismo político.

No se logró recopilar información suficiente sobre la eventual importancia de la intimidación, el clientelismo y el corporatismo en la participación de las personas, como para evaluar este tema. Por ello se descartó su valoración. La información que fue posible recabar se presenta en esta sección como referencia general.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 10.1

Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- A marzo del 2000, 16.259 organizaciones sociales de diverso tipo estaban inscritas en tres registros públicos (DINADECO, MTSS y Registro Nacional).
- Una cantidad indeterminada de organizaciones sociales funcionan informalmente, sin estar inscritas en las instituciones públicas correspondientes.
- La tasa de organizaciones por cada 10.000 habitantes, según el tipo de organización social, muestra importantes diferencias subnacionales. Las asociaciones comunales y de productores predominan en cantones rurales y los sindicatos y asociaciones solidaristas se concentran en los centros urbanos y las zonas bananeras.
- Estudios basados en encuestas nacionales indican una baja participación de las personas en las organizaciones sociales formal o informalmente constituidas (entre un 13% y un 15% del total). No existen registros sobre el número de personas afiliadas a las organizaciones de la sociedad civil.
- Las asociaciones de desarrollo comunal son percibidas por los ciudadanos como una de las entidades que más trabajan por la comunidad. Los sindicatos y las cámaras empresariales tienen un bajo nivel de confianza de la ciudadanía.

CUADRO 10.2

Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- El 70% de las organizaciones de la sociedad civil se constituye bajo la figura legal de asociaciones civiles y se inscribe en el Registro Nacional.
- 15 cantones concentran el 44% de las asociaciones de desarrollo comunal.
- 1 de cada 2 personas vive en barrios donde existen juntas de vecinos, pero sólo 1 de cada 6 participa en estas organizaciones. La no participación es más marcada en los grupos de mujeres jóvenes (18 a 34 años) y en los jóvenes de 18 a 24 años en general.
- A inicios del 2000, las cooperativas eran la forma organizativa con mayor cantidad de afiliaciones (500.000).
- Las asociaciones solidaristas son la forma de asociación laboral más difundida. Su número duplica el de las cooperativas y los sindicatos juntos.
- En 1997, 22 asociaciones de desarrollo indígenas estaban registradas en DINADECO.
- En el período 1984 a 1999, la tasa de sindicalización se mantuvo estable alrededor del 15% de la PEA.



EVALUACION DEL PANEL

**Ejercicio eficaz del derecho
a la libre organización por las personas**

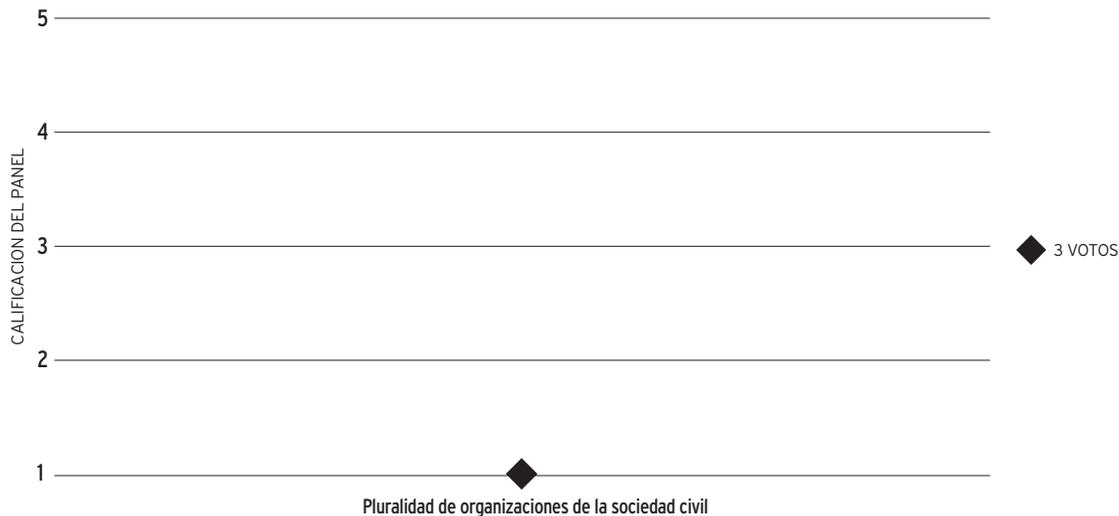
Valoración general de la aspiración	INCUMPLIMIENTO SEVERO Incumplimiento severo en el ejercicio del derecho de organización y la creación de múltiples y activas organizaciones sociales por parte de la ciudadanía.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en el único asunto evaluado.
Asunto mejor calificado	NO HAY
Asunto peor calificado	FRONTERA CRÍTICA ■ Pluralidad de organizaciones en la sociedad civil.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

El derecho o libertad de asociación está garantizado constitucionalmente. Existe una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil registradas ante diversas instituciones públicas. Una proporción importante de éstas no reporta actividad en varios años y cierto tipo de organizaciones experimentan un declive en la cantidad de organizaciones o en el número de afiliados.

Sin embargo, el panel de evaluación considera que hay un incumplimiento severo de esta aspiración. El nivel de participación de la población en las organizaciones de la sociedad civil es bajo, de acuerdo con el panel, pese a que la mayoría de las personas dice vivir en lugares donde éstas funcionan. Esto significa que la mayoría de las personas no ejerce el derecho de asociación, tal como lo establece la aspiración.

Ejercicio eficaz del derecho a la libre organización por las personas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = BALANCE DE LOGROS E INCUMPLIMIENTOS; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO

Información de base

¿Existe una pluralidad de asociaciones comunales, laborales, empresariales, culturales, religiosas y de recreación?

RA Según los registros de inscripción de DINADECO, el MTSS y el Registro Nacional, en marzo de 2000 existían 16.259 organizaciones sociales en el país, entre sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y asociaciones civiles². En conjunto, estas organizaciones reportan un total de afiliaciones equivalente al 24% del total de la población nacional. Sin embargo, no es posible saber el número de personas que efectivamente participan en estas organizaciones, porque con frecuencia la información no se incluye en los expedientes, otras veces está desactualizada, y no se capta el doble (o triple) registro; por ejemplo, una persona que participa en tres organizaciones es contada tres veces.

El 74% de estas organizaciones han sido constituidas bajo la figura legal de asociaciones civiles y se inscriben en el Registro Nacional (12.086 organizaciones). Estas asociaciones se dedican a las más diversas actividades: un 38% son comunales (4.584), un 30% representan intereses sectoriales,

como los productores, empresarios, trabajadores y profesionales (no se incluye aquí asociaciones solidaristas ni sindicatos, que están inscritos ante el MTSS). Un 9,8% del total de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional son congregaciones religiosas (Chinchilla y Jiménez, 2000).

RA Si se toma en cuenta únicamente las asociaciones civiles activas en marzo del 2000 (6.420), el peso de las asociaciones comunales dentro del conjunto aumenta a un 46%. Las tres cuartas partes de estas asociaciones comunales son organizaciones de vecinos y juntas progresistas, de mujeres, beneficencia y acueductos³. Un 35% de estas asociaciones comunales están inactivas, es decir, en más de tres años no han actualizado su inscripción ante el Registro de Asociaciones (Chinchilla y Jiménez, 2000).

RA En el ámbito comunal, además de las 4.584 asociaciones civiles comunales antes mencionadas,

RECUADRO 10.3

¿Porqué se prefiere la figura legal de las asociaciones frente a otras formas legales?

La percepción de los funcionarios del Registro de Asociaciones es que en Costa Rica se crean asociaciones para “casi todo” (Espinoza, 2000). Es una figura legal que permite la captación de recursos públicos y privados con un mínimo de control, ya que al ser organismos privados, ni la Contraloría General de la República ni ningún otro órgano supervisor puede fiscalizar el manejo de sus finanzas (excepto en la administración de recursos públicos). Esto ha dado pie para que en ocasiones se utilice como camuflaje de actividades comerciales: centros de enseñanza privados, empresas consultoras y clubes de recreación, entre otros. Los requisitos de inscripción son más fáciles que otras formas de organización; por ejemplo, en DINADECO se exige un mínimo de 100 afiliados para la constitución de una asociación de desarrollo integral, mientras que en el Registro Nacional se requiere 10 miembros para formar cualquier tipo de asociación.

FUENTE: ESPINOZA, 2000.

existen las asociaciones de desarrollo comunal (ADC), que se rigen por una ley distinta (Ley 3859, de 1967) y están inscritas ante DINADECO. A marzo de 2000, había 1.685 ADC activas (cuadro 10.4). Hay una mayor presencia de estas organizaciones en las provincias de Alajuela y Guanacaste, donde la densidad de asociaciones por 10.000 habitantes es muy superior al promedio nacional. En el ámbito cantonal, los municipios con mayor densidad de asociaciones comunales son Turrubares (39) y Puriscal (16). La mitad de las asociaciones clasificadas como comunales (las inscritas tanto en DINADECO como en el Registro Nacional), y que se encuentran activas, se concentran en 15 cantones. El otro 50% se distribuye en los 66 cantones restantes (DINADECO, 1999).

RA La creación de asociaciones civiles de carácter comunal se ha acelerado notablemente en los últimos quince años. Mientras en el quinquenio 1980-1985 se crearon cerca de 100 asociaciones de este tipo, en el quinquenio 1995-2000 se inscribieron más de 1.500 nuevas organizaciones (gráfico 10.2).

RA De acuerdo con la base de datos de sindicatos inscritos en el MTSS, a diciembre de 1999, la tasa de sindicalización en el sector privado era de 10,24%, en el Gobierno Central de 16,45% y en las instituciones autónomas de 68,2%. En total, la

CUADRO 10.4

Costa Rica: número y densidad de asociaciones de desarrollo comunal inscritas en DINADECO

SEGÚN PROVINCIA, MARZO DEL 2000

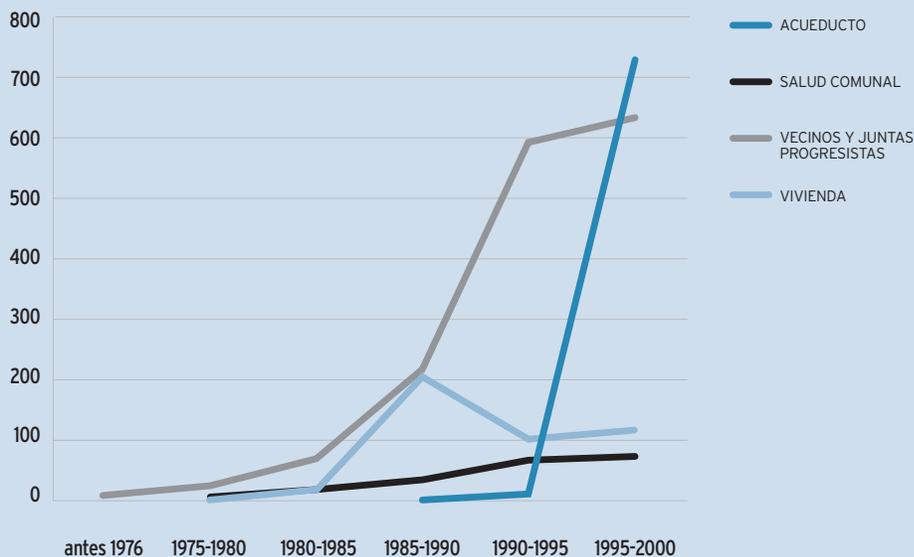
Provincia	Inactivas ^{a/}	Activas	Total	Densidad ^{b/}
San José	23	421	444	3,1
Alajuela	2	474	476	6,6
Cartago	11	176	187	4,1
Heredia	4	116	120	3,3
Guanacaste	1	190	191	7,2
Puntarenas	8	162	170	4,5
Limón	1	146	147	4,3
Total general	50	1.685	1.735	4,4

a/ Las asociaciones que se consideran inactivas son aquellas cuyos datos no aparecen en el registro que lleva DINADECO, o bien aquellas sobre las cuales se indica explícitamente que se encuentran en causal de disolución.

b/ La densidad es el número de asociaciones de desarrollo comunal activas por cada 10.000 habitantes.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DINADECO, 1999.

Creación de asociaciones civiles en el ámbito comunal, según temas, por quinquenio, 1975-2000



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CHINCHILLA Y JIMÉNEZ.

tasa de sindicalización para 1999 era de 15%, porcentaje que se ha mantenido estable desde 1984. Un estudio en profundidad sobre los sindicatos en el sector privado arrojó datos diferentes, que establecen una tasa de sindicalización en el sector privado de 2,24% y un 53% para la totalidad del sector público. Estas diferencias y otras precisiones se consignan en el recuadro 10.4.

RA Las cooperativas son la forma de organización que reporta la mayor cantidad de afiliados, casi 500.000 a principios del año 2000. El 48% de los afiliados pertenece a cooperativas de ahorro y crédito y un 41,7% se ubica en el área de los servicios, de consumo o de salud, por ejemplo (Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica, 1994). Las asociaciones solidaristas duplican el número de cooperativas y sindicatos juntos, para un total de 1.043 asociaciones solidaristas activas y 2.181 inscritas. No obstante, agrupan un número de afiliados similar al de los sindicatos (MTSS, 2000) (cuadro 10.6).

RA En el ámbito de las organizaciones empresariales, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) reporta un total de 47 cámaras o federaciones empresariales adscritas. Las asociaciones de productores se inscriben ante el Registro Nacional. A principios del 2000 se encontraron activas 1.289 asociaciones

de productores o empresarios, de un total de 2.311 inscritas en el Registro. Pese a la concentración de la actividad económica en el Valle Central, los cantones que presentan mayor número de organizaciones productoras y empresariales se ubican fuera de esta área. El cantón de Nandayure se ubica en el primer lugar con más de 28 organizaciones por cada 10.000 habitantes (véase más adelante) (MTSS, 2000).

RA Las agrupaciones de estudiantes inscritas en las instituciones públicas son pocas. En el Registro Nacional se encuentran 185 asociaciones clasificadas como estudiantiles, pero únicamente 66 (alrededor de un 36%) se encuentran activas. Como movimiento estudiantil, los jóvenes, principalmente de colegio y universidad, se organizan política y socialmente sin dejar constancia de ello en los registros institucionales, pero sí en la vida de las organizaciones donde se encuentran. En el contexto nacional está la Federación de Estudiantes de Enseñanza Secundaria (FEES), que agrupa a los gobiernos estudiantiles de los colegios y tuvo una visible participación en las manifestaciones contra el “combo del ICE”. En el ámbito universitario, en cada una de las cuatro instituciones públicas de educación superior del país funciona una federación de estudiantes, que agrupa a su vez a las asociaciones de estudiantes de cada carrera. Así por ejemplo, en la Federación de Estudiantes de la

La tasa de sindicalización en el sector privado es más baja que la reportada oficialmente

En 1997, dos investigadores realizaron una revisión exhaustiva del listado de sindicatos inscritos ante el MTSS. Al mes de febrero de ese año, un primer conteo de los sindicatos en el sector privado arrojó 190 de estas organizaciones con una afiliación de 73.825 personas, el 6,7% de la población ocupada asalariada y cuenta propia de Costa Rica en ese año⁴. Revisiones más detalladas ayudaron a perfilar un panorama muy distinto. En efecto, los investigadores lograron identificar 33 sindicatos activos en las empresas privadas, con una

afiliación de 14.351 personas, que representaban el 1,4% de los ocupados en el sector privado. En realidad, la cifra es menor si se resta los sindicatos bananeros (10 sindicatos y cerca del 25% de la afiliación declarada por los sindicatos vigentes en el sector privado). Siguiendo una metodología similar, y utilizando la misma fuente de información, un estudio reciente estimó en 25.999 los trabajadores afiliados a un sindicato en una empresa privada con relación obrero-patronal (Castro, 2001).

CUADRO 10.5

Sindicatos en el sector privado de Costa Rica

FEBRERO DE 1997

	Total de sindicatos reportados en el sector privado en febrero de 1997	190
-	Sindicatos de trabajadores independientes (vendedores ambulantes, campesinos) en donde no media una relación laboral trabajador-patrono	120
	Total de sindicatos del sector privado en actividades en las que media una relación laboral trabajador-patrono	70
-	Sindicatos de entidades del sector público incluidos dentro del listado de sindicatos del sector privado	4
	Total de sindicatos del sector privado en actividades en las que media una relación laboral trabajador-patrono	66
-	Sindicatos no vigentes en el sector privado	24
	Total de sindicatos vigentes en el sector privado	42
-	Sindicatos en organizaciones dirigidas por sindicatos u organizaciones de trabajadores (por ejemplo, Caja de ANDE, Sociedad de Seguros del Magisterio)	5
	Total de sindicatos vigentes en empresas privadas	37
-	Sindicatos de empresas públicas que fueron privatizadas (por ejemplo, FERTICA, LACSA)	3
-	Asociación de Trabajadores Domésticos	1
	Total de sindicatos vigentes en empresas privadas	33
-	Sindicatos bananeros	10
	Total de sindicatos vigentes en empresas privadas no bananeras	23

FUENTE: BLANCO Y TREJOS, 1997.

Costa Rica: Evolución histórica de la creación de organizaciones tradicionales de representación sectorial.

Año	Número	Porcentaje de crecimiento del período	Asociados	Porcentaje de crecimiento del período
Cooperativas^{a/}				
1963	67		15.654	
1973	289	331,3	76.858	391,0
1983	407	40,8	200.375	160,7
1993	375	-7,9	319.210	59,3
1998	526	40,3	412.368	29,2
Sindicatos^{a/}				
1978	204		33.827	
1980	280	37,2	106.432	214,6
1985	359	28,2	135.508	27,3
1990	420	17,0	154.469	14,0
1994	387	-7,9	165.268	7,0
2000	744	92,2	186.644	12,9
Asociaciones solidaristas^{b/}				
1993	1.475		134.150	
1995	1.471	-0,3	163.473	21,9
1998	1.398	-5,0	188.239	15,1
1999	1.043	-25,4	175.381	-6,8

a/ Incluye todos los sindicatos y cooperativas inscritos, independientemente de que estén activos o no.

b/ El registro de asociaciones solidaristas incluye sólo aquellas que se encuentran activas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN NOWALSKI, 1997 Y CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DEL CARIBE Y CENTROAMÉRICA, 1994. LA INFORMACIÓN SOBRE SINDICATOS EN EL PERÍODO 1990-2000 SE TOMÓ DE LA BASE DE DATOS DEL MTSS.

UNED están inscritas 23 asociaciones, de los 30 centros existentes (Registro Nacional, 2000).

El Movimiento Nacional de Juventudes cuenta con un listado de aproximadamente 349 organizaciones juveniles, que incluyen grupos de Pastoral Juvenil, comités de jóvenes de la Cruz Roja, los Boy Scouts y muchos otros. Se reconoce que las actividades de la mayoría de estos grupos no son registradas en ninguna institución oficial.

EN En el Registro Nacional están inscritas 57 asociaciones relacionadas con los derechos de las etnias, entre ellas la Asociación Instituto Cultural Afrocostarricense, la Asociación Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria, la Asociación Indígena Sukia de Guaitil de Santa Cruz Guanacaste, la Asociación Comunidad Afrocentroamericana y la Asociación de Representantes

Indígenas Guaimí. En el caso de las asociaciones indígenas, se registran también como asociaciones de desarrollo integral, reguladas por DINADECO.

¿Participan las personas en las organizaciones de la sociedad civil?

OI Para un 16,5% de las y los entrevistados en la encuesta nacional realizada por la Auditoría, la participación de las personas en asuntos públicos es un valor que debería estar presente en una democracia de alta calidad. Ocupa el último lugar en las 10 condiciones más frecuentemente mencionadas para la existencia de una democracia de alta calidad. En las primeras posiciones de estos requerimientos se encuentran la honestidad, el cumplimiento de promesas y el derecho a la libre expresión. En otros estudios de opinión resalta la valoración positiva que hacen las

CUADRO 10.7

Asociaciones de desarrollo integral en los territorios indígenas de Costa Rica: número de afiliados y tasa de cobertura en 1997

Asociación de desarrollo integral (ADI) de reserva indígena	Número de afiliados ^{a/}	Habitantes indígenas	Porcentaje de habitantes afiliados a una ADI
Tayni (mayo 97)	442	1.000 ^{b/}	44,2
Telire (marzo 97)	182	500 ^{b/}	36,4
Quitirrisi (sin fecha)	181	642 ^{b/}	28,1
Coto Brus (setiembre 97)	183	2000	9,2
Bajo Chirripo (octubre 97)	502	1.800 ^{c/}	27,8
Terraba (febrero 96)	151	506 ^{d/}	29,8
Cabagra (sin fecha)	184	1.398	13,1
Chirripo (Duchi) (sin fecha)	450	3.000 ^{b/}	15,0
Conte Burica (sin fecha)	300	910 ^{b/}	33,0
Guatuso (febrero 97)	182	800 ^{e/}	22,8
Salitre (setiembre 95)	114	847 ^{e/}	13,4
Ujarras (febrero 95)	136	867 ^{e/}	15,6
Nairi Awari (1996)	107	ND	
Zapatón (julio 97)	104	213 ^{b/}	48,8
Kekoldi (marzo 97)	77	ND	
Osa (mayo 96)	40	75 ^{f/}	53,3
Talamanca Bribri (junio 97)	624	5.300 ^{g/}	11,7
Abrojo Montezuma (agosto 97)	110	330 ^{b/}	33,3
Boruca (noviembre 96)	114	1.231 ^{d/}	9,2
Curré (octubre 96)	106	521 ^{d/}	20,3
Talamanca Cabecar (sin fecha)	159	3.200 ^{g/}	4,9
Matambu (sin fecha)	145	98 ^{b/}	

a/ La información sobre el número de afiliados se refiere a los últimos que aparecen en cada uno de los expedientes que constan en el Área Legal y de Registro de DINADECO. Algunos no tienen fecha.

b/ Tenorio, 1988.

c/ Tenorio, 1988 y Guevara y Chuprine, 1989.

d/ CARE de Costa Rica. Estudio realizado dentro del proyecto Kaneblo, 1995.

e/ Tsochok, 1996, confrontado con información del Registro Civil.

f/ Guevara y Chacón, 1992.

g/ Proyecto NAMASOL -Talamanca, 1998.

FUENTE: CHACÓN, 1999.

personas sobre el derecho y el deber de participación. Según un estudio reciente de la Universidad de Costa Rica, un 82,1% de las personas cree que es importante pertenecer a organizaciones sociales (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas-Universidad de Costa Rica, 1999); en la encuesta *Latinobarómetro* del PNUD, el 68% de los entrevistados dijo que, aunque surjan muchas peticiones, es mejor que haya participación ciudadana (Proyecto CAM 96.001-PNUD, 1998).

01 Los resultados de dos encuestas representativas de todo el país señalan que la participación de las personas en organizaciones de la sociedad civil es menor a la sumatoria de las afiliaciones reportadas. En 1997, el *Latinobarómetro* reportó que el 13% de la población participaba en una organización social (PNUD, 1998), en la encuesta nacional realizada por la Auditoría se ubicó en un 15,7% la proporción de personas que participaba en juntas de vecinos (UNIMER R.I., 1999b).

Un ejemplo de las organizaciones de la sociedad civil en una comunidad urbano marginal: Los Guido de San Miguel de Desamparados (Gran Área Metropolitana).

Las organizaciones de la sociedad civil pueden funcionar, y de hecho así lo hacen, aun cuando no estén inscritas legalmente ante la institución correspondiente. La inscripción legal puede ser de mucha utilidad para algunos tipos de asociaciones, como las comunales o de vecinos, en el tanto les permite ser contraparte y recibir ayuda de las instituciones estatales. En cambio, para otro tipo de organizaciones la constitución legal no es prioridad; es un trámite no indispensable para desarrollar su acción, pues gozan de un reconocimiento de hecho que los legitima ante la comunidad.

La Auditoría solicitó a una dirigente de una comunidad urbana, Los Guido (población cercana a 25.000 habitantes), que hiciera un estudio sobre las organizaciones activas en este lugar. El propósito fue contrastar la información de los registros administrativos de las instituciones públicas con el de una prospección de campo, a fin de ilustrar la importancia de la organización informal por medio de un estudio de caso. De acuerdo con el Registro Nacional, en Los Guido existen 35 asociaciones civiles, un 68,6% de las cuales es de carácter religioso (1 católica y 23 no católicas); en Costa Rica, la proporción promedio de asociaciones religiosas dentro del total es 10%.

CUADRO 10.8

Los Guido: organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas como asociaciones civiles

(MARZO DE 2000)

Área	Número
Asociaciones comunales	3
Asociación de salud	1
Asociación de desarrollo local	1
Juntas de educación escolar	4
Junta de educación de colegio	1
Asociaciones religiosas	24
Asociación de deportes	1
Total	35

FUENTE: CHINCHILLA Y JIMÉNEZ, 2000.

CUADRO 10.9

Los Guido: organizaciones de la sociedad civil no legalizadas ni inscritas en las entidades públicas

Área	Número
Grupos de mujeres	5
Comités de calles	26
Grupos juveniles	7
Grupos de hidroponía	2
Comités de consumo	5
Grupos de salud	1
Total	46

FUENTE: HERNÁNDEZ, 2000.

De acuerdo con la prospección efectuada por Myrna Hernández, una dirigente de la comunidad, las organizaciones que funcionan “informalmente” son más de las que están inscritas legalmente. Ella contó 46 organizaciones de la sociedad civil no legalizadas ni inscritas ante entidades públicas, sin incluir organizaciones de carácter religioso (cuadro 10.9). Se destaca la cantidad de comités de calles (26), conformados por los vecinos de una misma cuadra para construir aceras, desagües, reparar o lastrear la calle, encargarse de la seguridad, etc. Líderes comunales consultados tienen la percepción de que esta superioridad numérica de organizaciones de hecho es una característica generalizada en las comunidades, especialmente en los casos de grupos de mujeres y de jóvenes. Este tipo de organizaciones tienden a ser efímeras y su trabajo, a pesar del importante aporte para la comunidad, es muchas veces invisibilizado.

Una nota de precaución de los evaluadores



El panel de evaluación hizo hincapié en no tomar las cifras sobre el número de organizaciones de la sociedad civil como una medida del ejercicio de la participación ciudadana, pese a que ofrecen un panorama general del mapa organizativo del país. El panel señaló que estas cifras, *per se*, no dan cuenta de la pluralidad ni del funcionamiento de la sociedad civil, no dicen mucho sobre cuánto influye un mayor número de organizaciones en el aumento de la calidad democrática. Puede haber pocas organizaciones, pero éstas pueden tener altos estándares de participación y apertura; o pueden existir miles de organizaciones sociales, pero con un carácter restringido y antidemocrático.

En particular, el panel dio mayor importancia a la información sobre el nivel de participación real de las personas en estas organizaciones, como una medida del ejercicio efectivo del derecho a la libre organización.

veces articulados por el mismo Estado (Rodríguez et al, 1998).

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 55,5% de los costarricenses vive en un barrio donde existe una junta de vecinos (gráfico 10.3). La proporción es mayor entre las personas de la Zona Norte del país (78,7%). Sin embargo, sólo el 28,4% de las personas con una junta de vecinos en su barrio participa en ella, es decir, el 15,7% de los costarricenses. Tienden a ser las personas de mayor edad las que participan en estos grupos, las de menor escolaridad y las que habitan en zonas rurales, particularmente las de la Zona Pacífica (38,2%), la Zona Sur (37,5%), y la Zona Norte (34,9%). Las personas que participan con más frecuencia en las juntas de vecinos son aquellas que sobrepasan los 55 años. Conforme aumenta la edad de las personas tiende a aumentar su participación; así por ejemplo, una de cada tres personas entre 35 y 54 años está integrada a una de estas organizaciones, mientras que en el grupo de edad de 18 a 24 años únicamente uno de cada diez jóvenes participa (cuadro 10.11). Las zonas rurales sobrepasan el promedio de participación nacional (28,4% que sí participa), en especial la Zona Pacífica (38,2%) y la Zona Sur (37,5%) mientras que la Gran Área Metropolitana se ubica por debajo del promedio de participación nacional, con un 22,5% de personas que sí participan en juntas de vecinos, el nivel más bajo observado en el país (UNIMER R.I., 1999b).

EN GF A pesar de que los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría no muestran

OI OTRAS INVESTIGACIONES

OI En 1996, Rodríguez et. al. aplicaron una encuesta nacional para investigar la cultura política en Costa Rica. Entre los asuntos investigados estaba la participación de las personas en organizaciones de la sociedad civil. Los resultados mostraron una baja participación. De acuerdo con el estudio, las dos hipótesis que explicarían ese fenómeno son: a) la desconfianza hacia los semejantes puede inhibir la participación organizada, y b) el éxito del “Estado de Bienestar” en Costa Rica puede haber hecho que muchos sectores de la sociedad no sintieran la necesidad de organizarse y las pocas formas de organización que tuvieron lugar eran instrumentos de canalización de demandas, muchas

EN ENCUESTA NACIONAL

GF GRUPO FOCAL

CUADRO 10.10

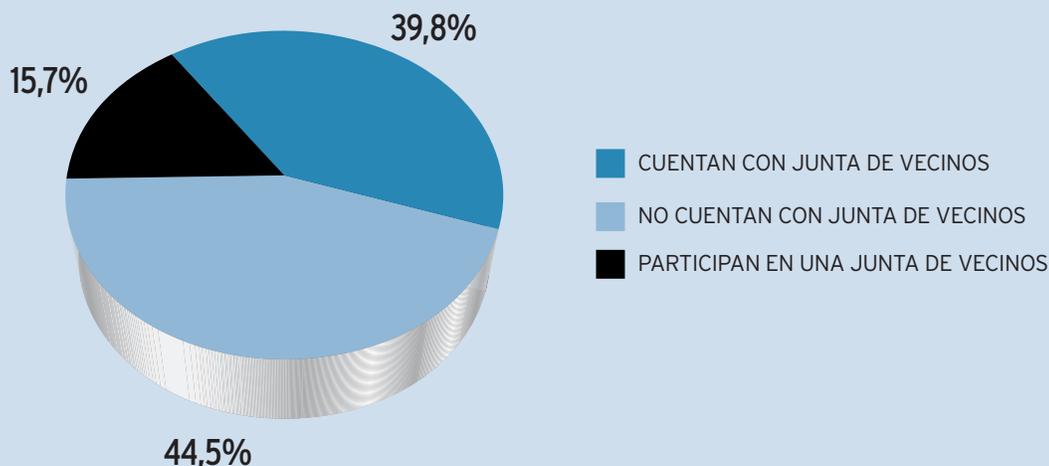
Costa Rica: participación efectiva de la ciudadanía en organizaciones sociales según la encuesta PROCESOS, 1996 (PORCENTAJES)

Asuntos	Porcentaje
Nunca ha participado en grupos de su iglesia o templo	56,7
Nunca ha pertenecido a una asociación de padres de familia de la escuela o colegio	74,5
Nunca ha participado en un grupo pro mejoramiento de la comunidad	79,1
Nunca ha participado en una asociación de profesionales, negocios o productores	85,7
Nunca ha participado en una cooperativa	94,9
Nunca ha participado en una asociación de carácter cívico	90,5

FUENTE: RODRÍGUEZ ET AL, 1998.

Costa Rica: personas que cuentan con una junta de vecinos en su barrio y los que participan en ella

1999



FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

CUADRO 10.11

Costa Rica: personas que participan en la junta de vecinos de su barrio, por sexo y grupo de edad, 1999

(CIFRAS RELATIVAS)

	Total	Sexo		Grupos de edad				
		Masculino	Femenino	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más
¿Participa usted?								
Sí	28,4	30,3	26,4	13,7	26,9	32,3	36,3	41,3
No	71,6	69,7	73,6	86,3	73,1	67,7	63,7	58,7
Total de personas con junta de vecinos en su barrio	898	461	438	178	268	231	139	81

N= 1618

p < 0,01

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

diferencias estadísticamente significativas en la participación según género, en opinión de los participantes de los grupos focales la participación de las mujeres es más restringida que la de los hombres. De acuerdo con ellos, las obligaciones domésticas son una barrera que impide la participación (UNIMER R.I., 1999).

01 La encuesta *Barómetro de Jóvenes*, realizada por el Proyecto CAM 96.001 del PNUD en 1998, señala resultados coincidentes sobre la baja participación de jóvenes entre los 15 y los 29 años en organizaciones

sociales. Aproximadamente un 13% participa en juntas de vecinos, organizaciones de beneficio o asociaciones artísticas y culturales. Sin embargo, la participación aumenta a un 30% en el caso de la pertenencia a grupos religiosos. Al preguntársele a los jóvenes por qué no participan, indican, entre otras razones, las siguientes: falta de interés, problemas de tiempo, falta de motivación por parte de las organizaciones, porque “de nada sirve participar” y porque no conocen organizaciones sociales (Proyecto CAM 96.001-PNUD, 1998).

El indicador peor evaluado de la Auditoría: la participación de las personas en las organizaciones sociales

El indicador sometido a la evaluación de los expertos fue la existencia de una pluralidad de organizaciones. Los criterios de evaluación fueron la cantidad de organizaciones inscritas en los registros estatales y la evolución de la tasa de afiliación de las organizaciones laborales. Las calificaciones para este indicador fueron las más bajas que se otorgaron en todo el proceso de evaluación de la Auditoría.

Los argumentos que destacan en las observaciones de los evaluadores son:

- a) La base sindical muestra estancamiento y la solidaria ha perdido dinamismo, por lo que las organizaciones laborales mantienen una baja tasa de cobertura de la fuerza laboral.
- b) Si bien existe una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil, por diversas razones la participación activa de los costarricenses es mínima o únicamente formal (cultura de no participación).
- c) La prevalencia de motivaciones individualistas (“clientelismo”) y la falta de credibilidad de la dirigencia alimenta el desánimo e inhibe la participación.

Nota final: los patrones territoriales de la organización social en Costa Rica⁵

Las 16.259 organizaciones de la sociedad civil inscritas ante DINADECO, el MTSS y el Registro Nacional muestran ciertos patrones territoriales. Esto significa que, aunque pueda encontrarse al menos 2 ó 3 asociaciones de desarrollo comunal, organizaciones de productores, cooperativas, sindicatos u organizaciones religiosas en todos los municipios del país, las personas emplean ciertas formas asociativas más que otras y esta escogencia tiene, en ciertos casos, una expresión territorial coincidente con patrones de desarrollo urbano y rural, el tamaño de la población y la estructura productiva de la zona. Debido a la carencia de información sobre afiliados, estos patrones no se refieren al nivel de participación de las personas, que es, indudablemente, el indicador más adecuado para estudiar el ejercicio del derecho a la libre organización en Costa Rica. En su lugar, la Auditoría

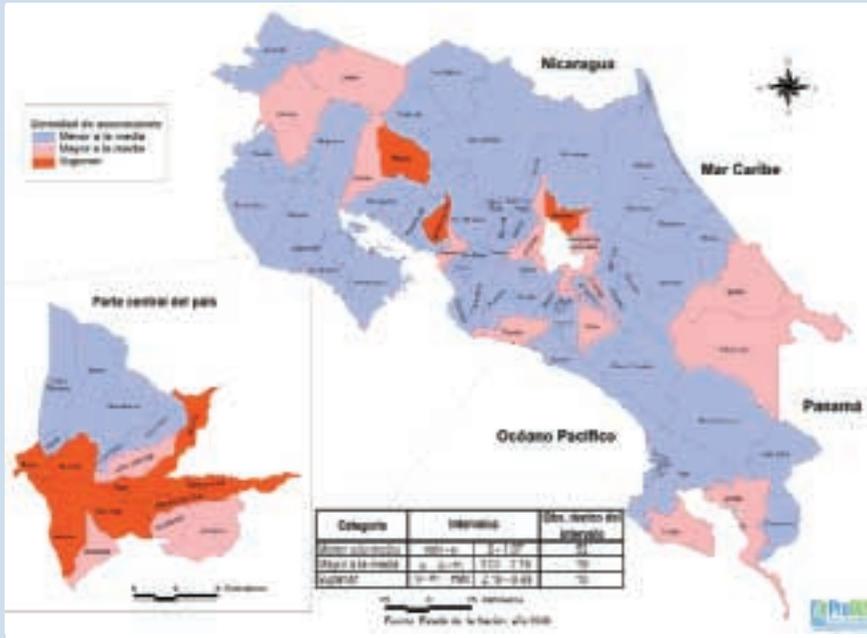
escogió un indicador menos adecuado: el número de organizaciones activas en un municipio en comparación con su población (densidad de organizaciones por cada 10.000 habitantes). La desventaja de este indicador es que los municipios cuya población está altamente organizada, pero en pocas organizaciones, mostrarán densidades menores que aquellos con muchas organizaciones pero con poca participación. Esto es particularmente cierto en el caso de las cooperativas, varias de las cuales tienen miles de afiliados en todo el país (Cooperativa Dos Pinos R.L.) o en una región determinada (Coocique R.L.) Por ello, los resultados deben tomarse con cautela. Aun así, la información es útil como una primera aproximación al tema, pues en cierto tipo de formas organizativas (aquellas de carácter más local), da una idea general del tejido organizativo en el territorio nacional.

Las organizaciones religiosas son, en lo fundamental, un fenómeno urbano y más específicamente de la Gran Área Metropolitana (GAM). El mapa 10.1 muestra que 7 de los 10 cantones con densidad superior de organizaciones religiosas por cada 10.000 habitantes están en la GAM. Estos son los cantones en color rojo, que tienen una densidad mayor a 1 desviación estándar sobre el promedio nacional. En cambio, las asociaciones civiles comunales y las de desarrollo comunal son principalmente una forma de organización de las regiones rurales fuera del Valle Central, especialmente de la vertiente del Pacífico y la zona fronteriza con Nicaragua. El mapa 10.2 muestra la distribución de la densidad de las asociaciones de desarrollo comunal inscritas ante DINADECO. Todos los cantones con densidad superior, salvo Turrialba, están en el Pacífico Central; todos los cantones del Valle Central, salvo dos, muestran una densidad “inferior” o “menor a la media” (cantones en azul). Cabe señalar que los patrones territoriales de las asociaciones comunales inscritas ante el Registro Nacional son similares.

Las organizaciones empresariales y de productores tienen un patrón territorial distinto. Están localizadas en el Cantón Central de San José (sede de la mayoría de las cámaras empresariales) y en todas las regiones fuera del Valle Central (mapa 10.3). La excepción es la vertiente del Caribe, donde todos los cantones, salvo Talamanca, tienen una densidad de organizaciones por cada 10.000 habitantes “inferior” o “menor a la media” (cantones en azul). Los sindicatos tienen un patrón similar: sus mayores densidades están en los cantones de San José y Montes de Oca, y fuera del Valle Central (mapa 10.4).

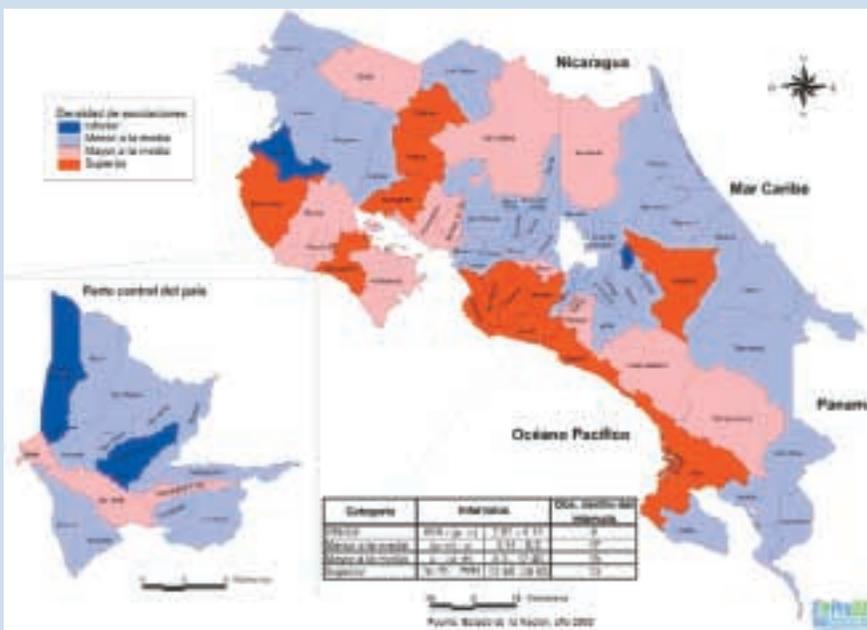
MAPA 10.1

Densidad de asociaciones religiosas por cantón
(POR CADA 10.000 HABITANTES)

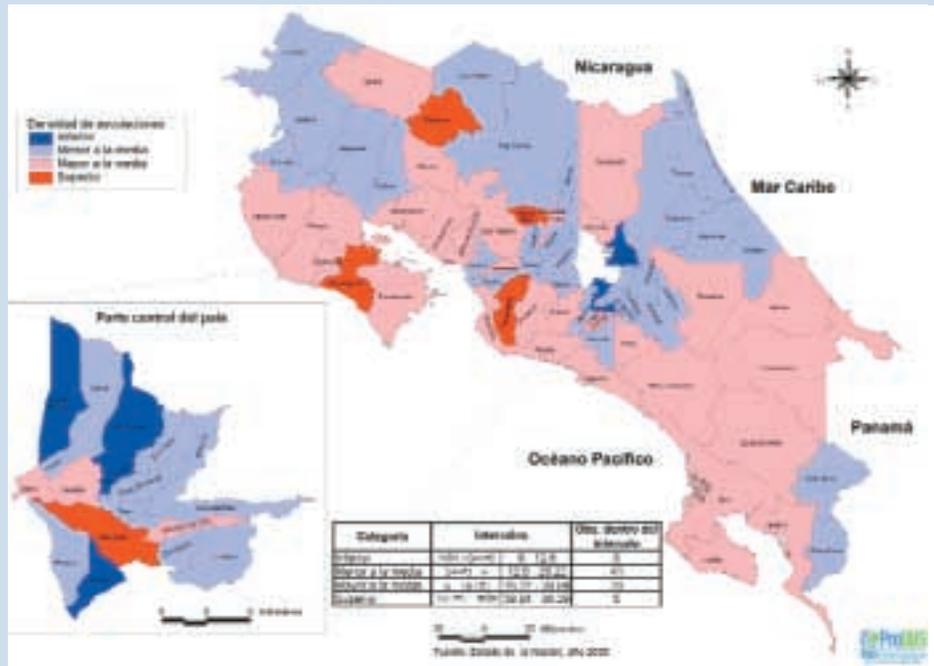


MAPA 10.2

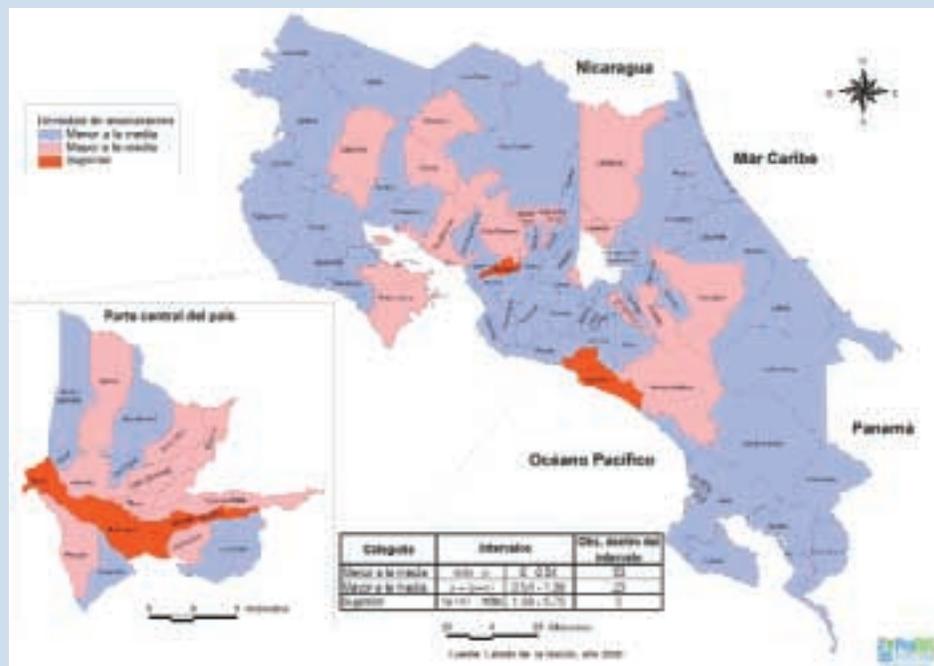
Densidad de asociaciones comunales activas por cantón
(POR CADA 10.000 HABITANTES)



Densidad de sindicatos por cantón
(POR CADA 10.000 HABITANTES)



Densidad de asociaciones de representación activas
(POR CADA 10.000 HABITANTES)



Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas

El funcionamiento de la vida interna de las organizaciones de la sociedad civil según principios democráticos se estudia en la Auditoría por medio de 8 factores:

- Las personas participan en las organizaciones de manera libre y voluntaria.
- Las personas pueden abandonar las organizaciones sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.
- Las y los afiliados de las organizaciones gozan de libertad de expresión en las discusiones internas.
- Las y los afiliados de las organizaciones eligen a sus líderes y a sus candidatos a cargos públicos mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas.
- Las y los afiliados de las organizaciones pueden exigir a sus líderes rendir cuentas, sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos ni expulsión de la organización.
- Las y los afiliados tienen libre acceso a medios jurídicamente establecidos para sancionar el incumplimiento de las reglas democráticas.
- En la selección de sus líderes, las y los afiliados tienen voz y voto en las instancias de representación de la organización encargadas de realizar dicha selección.
- Las y los afiliados de las organizaciones son sensibles a la importancia de que en los cargos de dirigencia figuren jóvenes y mujeres.

Los temas relacionados con la escogencia de la plataforma de acción y la capacidad de los afiliados para remover a sus líderes fueron descartados de la evaluación.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 10.12

Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La jurisprudencia de la Sala Constitucional garantiza el funcionamiento democrático de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los derechos y deberes de los asociados, las votaciones secretas, periódicas y directas, y la existencia de controles financieros y legales; sin embargo, no hay ningún tipo de fiscalización pública para verificar su cumplimiento.
- Todas las denuncias presentadas en la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y el MTSS por violaciones a la libertad de asociación son por persecución sindical.
- En la Sala Constitucional y la prensa escrita no se encontraron denuncias contra organizaciones por no permitir o por obligar la afiliación o desafiliación de una persona.
- Percepciones de los grupos focales y los líderes mencionan como áreas problemáticas la rendición y exigencia de cuentas y la escasa representación femenina en la dirigencia, pero, por otro lado, señalan que se respetan los derechos de la disidencia y existen espacios para la libre expresión.
- Un estudio de 12 organizaciones de la sociedad civil evidencia un cumplimiento general de las reglas democráticas básicas, una baja participación de los afiliados en la competencia electoral para la junta directiva y baja representación de mujeres en estos puestos.
- Las formas de elección de los dirigentes varían notablemente en las diversas organizaciones de la sociedad civil.



Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- La Sala Constitucional ha extendido el recurso de amparo contra sujetos privados, lo cual significa que ante esta instancia se pueden interponer denuncias contra una organización social que violente con sus actos los derechos de los afiliados.
- Del bajo porcentaje de personas que dicen participar en organizaciones de la sociedad civil, alrededor de la mitad considera que tiene ninguna o poca influencia en la toma de decisiones de la asociación a la que pertenece.
- Las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con información sistematizada sobre la participación de los afiliados en los procesos de elecciones de sus organizaciones. Los ejercicios de observación y las percepciones del juicio grupal ponderado sugieren que las elecciones tienen características de actividad social.
- Los ejercicios de observación realizados por la Auditoría y las percepciones de los líderes de varias organizaciones sociales coinciden en señalar que es una práctica extendida el que grupos pequeños de personas se perpetúen en las directivas de las organizaciones.
- Las mujeres enfrentan mayores obstáculos para ser electas en los puestos de dirigencia. Comprobar previamente su capacidad de liderazgo es uno de los requisitos exigidos sólo por el hecho de ser mujeres.
- Un 13,7% de las asociaciones inscritas en DINADECO a finales de 1999 tenía una mujer en el cargo de presidenta.

EVALUACION DEL PANEL

**Funcionamiento interno democrático
de las organizaciones de la sociedad civil**

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Incumplimiento general en la aplicación de reglas democráticas en la conducción de los asuntos de las organizaciones de la sociedad civil.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 7 de 8 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Carácter voluntario de la afiliación y desafiliación de las personas. ■ Celebración de elecciones periódicas y libres.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Representación de las mujeres en las instancias de dirección.
Asunto sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones internas limpias en las organizaciones de la sociedad civil.

Comentario general

La libertad de afiliación y desafiliación a organizaciones de la sociedad civil está legalmente garantizada, los requisitos para formar organizaciones son sencillos y las personas ejercen sin obstáculos esta libertad. Sin embargo, el panel encontró indicios problemáticos en materia del ejercicio de la libertad sindical, especialmente en la tutela administrativa y legal de este derecho. Por esta razón, los evaluadores decidieron calificar el desempeño del indicador sobre libertad de afiliación en Costa Rica como “cumplimiento medio” (balance de logros e incumplimientos). Por el lado de los incumplimientos, los elementos de juicio para esta calificación fueron: las dificultades admitidas por gobierno, los empresarios y los sindicatos para tutelar efectivamente la libertad sindical, la lentitud de los juicios laborales, las denuncias por persecución sindical ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la baja tasa de sindicalización en el sector privado.

Por otra parte, el panel valoró que las organizaciones de la sociedad civil no promueven la participación de las personas, especialmente de las mujeres, por lo que calificó el indicador sobre la representación de mujeres en las instancias de dirección como “frontera crítica”.

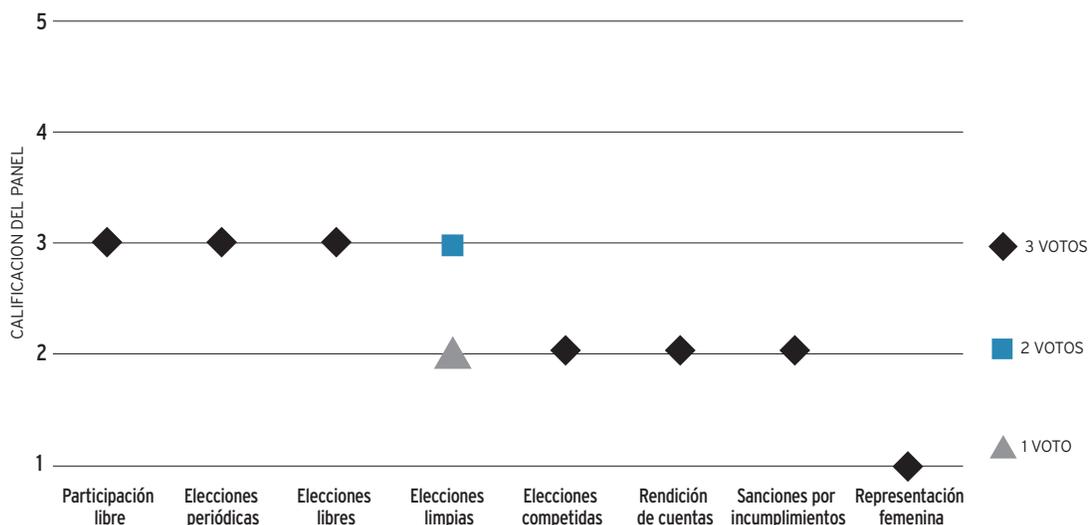
Las organizaciones de la sociedad civil con representación social realizan elecciones periódicas y libres. El

panel discrepó sobre la limpieza en las elecciones internas; la mayoría consideró que hay un balance de logros e incumplimientos en la realización de elecciones limpias en las organizaciones. El fraude es poco común y el conteo de votos es transparente, aunque existen deficiencias en la organización de los procesos electorales y la convocatoria a los afiliados. La minoría del panel estimó que se incumple en general el carácter limpio de los procesos electorales internos de las organizaciones; en el proceso previo al día de las elecciones son frecuentes prácticas informales para limitar la participación de las personas en la escogencia de sus líderes y para obstaculizar las candidaturas.

Con base en la evidencia recopilada, el panel valoró que la rendición de cuentas no es una práctica generalizada, ni frecuente. La mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil está inscrita en un régimen legal con controles mínimos sobre la aplicación de las disposiciones legales en el nombramiento de los líderes y el manejo de recursos públicos y privados. Estos controles son ocasional y selectivamente aplicados. En la actualidad las personas pueden recurrir a la Sala Constitucional cuando estiman que en la organización se ha violado sus derechos civiles o políticos, pero el panel señaló que desconocía la eficacia de las sentencias para remediar las violaciones denunciadas.

GRAFICO 10.4

Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = BALANCE DE LOGROS E INCUMPLIMIENTOS; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 10.15

Funcionamiento interno democrático de las organizaciones de la sociedad civil

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Participación voluntaria en organizaciones de la sociedad civil
✓	Libertad para abandonar las organizaciones de la sociedad civil
?	Libertad de expresión en las organizaciones de la sociedad civil
Número de indicadores de comprobación 3	
Número de indicadores cumplidos 2	

- ✓ = se cumple, (1 punto)
- X = no se cumple, (0 puntos)
- ⊕ = se cumple parcialmente, (0,5)
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Participan libre y voluntariamente las personas en las organizaciones de la sociedad civil?

IT RA En Costa Rica la Constitución Política establece la libertad de asociarse y retirarse de una organización, “nadie está obligado a pertenecer a asociación alguna” (artículo 25 de la Constitución Política y votos 5483-95, 1124-95 y 1123-95 de la Sala Constitucional) y las asociaciones tienen la posibilidad de darse sus propias reglas, siempre que sean razonables y no discriminatorias (voto 2248-94) (Sala Constitucional, 1994a, 1995a, 1995b y 1995c). Doce organizaciones de la sociedad civil estudiadas por la Auditoría tienen en sus estatutos un capítulo sobre los derechos y deberes de los afiliados, en el que se hace explícita la forma de inscripción y de desinscripción, así como las causas por las cuales un miembro puede ser excluido (Arguedas, 2000).

IT Los únicos casos en que se obliga a las personas a pertenecer a alguna organización son los colegios de profesionales, cuya ley de creación establece la obligatoriedad de afiliación

para el ejercicio de ciertas profesiones que tienen un alto interés social; tales son los casos del Colegio de Médicos, el Colegio de Abogados, el Colegio de Contadores Públicos, el Colegio de Arquitectos e Ingenieros y el Colegio de Psicólogos. Sin embargo, la Sala Constitucional rechazó la colegiatura obligatoria al Colegio de Periodistas, argumentando la existencia de “una especial intersección entre la libertad de expresión y el ejercicio de una profesión como el periodismo, porque es el único caso en que el ejercicio de la profesión es indisoluble del ejercicio de la libertad de expresión” (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

RA No se encontró ninguna denuncia contra alguna organización civil por no dejar participar a alguna persona, o por impedirle su renuncia, en los registros de la Sala Constitucional ni en las bases de datos de dos medios de comunicación escrita (*La Nación* y *Al Día*).

JPG En la actividad denominada juicio grupal ponderado (véase ficha técnica), realizada con 15 dirigentes de diversas organizaciones sociales y laborales, estos señalaron en los centros de trabajo se ejercen presiones para que las personas pertenezcan a cierta organización, para impedir su afiliación a otras, o para que se desafilien. Citaron, por ejemplo, que en ocasiones los jefes tienen una clara política de fomento a la afiliación de los trabajadores a cierta asociación laboral, en detrimento de otra que contradiga sus intereses u orientación política. Sin embargo, estas presiones no necesariamente se traducen en amenazas o acciones directas contra las personas. El principio de “afiliación y desafiliación voluntaria” es uno de los elementos principales que, a juicio de los dirigentes, debería tener la vida democrática de las organizaciones; y en este sentido, y con la salvedad indicada, evaluaron positivamente su cumplimiento en el país (Martorell, 2000).

GF OE Los resultados de los ejercicios de observación etnográfica y de los grupos focales geográficos coinciden con la apreciación de que, en el ámbito comunal, se respeta el derecho de todos los ciudadanos a participar de manera libre y voluntaria en las organizaciones que sean de su interés. En el caso de las asociaciones de desarrollo comunal, las personas consultadas manifestaron que no existen limitaciones para que cualquier persona pertenezca a la asociación; aun así, la participación es mínima (Borge, 1999; UNIMER R.I., 1999).

Nota especial: problemas en la tutela del ejercicio de la libertad sindical

Uno de los temas discutidos por el panel de evaluación fue el ejercicio de la libertad sindical en Costa Rica. Este asunto recibió especial atención una vez que la Auditoría constató la existencia, en 1997, de menos de 30 sindicatos en el sector privado no bananero, con una afiliación menor al 2% de la población asalariada en dicho sector (recuadro 10.4). Esta tasa de sindicalización es bastante inferior a la de los trabajadores del sector público (alrededor del 50%).

No corresponde a la Auditoría dilucidar las razones que explican la baja tasa de sindicalización en el sector privado. Ello es un asunto que requiere más estudios y un vigoroso debate público, pues diversos factores podrían causar esta situación. Se desconoce el peso que cada uno de ellos, individualmente considerados o en su conjunto, pueda tener a la hora de explicar la escasa sindicalización de los trabajadores del sector privado: ¿obstáculos patronales al ejercicio de la libertad sindical? ¿falta de capacidad de los sindicatos para organizar a los trabajadores? ¿existencia de opciones de organización laboral más atractivas? ¿debilidad de los mecanismos legales y administrativos para tutelar el ejercicio de la libertad sindical? ¿repercusión en el terreno laboral de la falta de tradición organizativa de la mayoría de las y los costarricenses, según fue detectado en otros ámbitos de la sociedad civil?

Sin embargo, durante la búsqueda de información sobre este tema, la auditoría encontró estudios de opinión que revelan una percepción mayoritariamente negativa hacia los sindicatos. Además recopiló indicios sobre problemas en la tutela legal y administrativa del derecho de libertad sindical en Costa Rica. También constató la existencia de un conflicto social no resuelto en esta materia. La sola existencia de problemas en la tutela del derecho de libertad sindical es, más allá de su importancia para explicar la baja tasa de sindicalización en el sector privado, un aspecto relevante en el estudio de la calidad de la democracia costarricense. Un derecho inadecuadamente tutelado es una traba para su ejercicio por parte de la ciudadanía.

OI Según reporta el VI Informe Estado de la Nación, durante más de una década Costa Rica ha sido objeto de diversas demandas y quejas de organizaciones laborales y sindicales ante la OIT, por incumplimiento, entre otros, de los Convenios 87 y 98 de esta organización, los cuales han sido

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

JPG JUICIO GRUPAL

OE OBSERVACIÓN EXPERIMENTAL

OI OTRAS INVESTIGACIONES

CUADRO 10.16
Costa Rica: denuncias interpuestas ante el MTSS por persecución sindical

(1990-1999)

Año	Archívese ^{a/}	Con lugar	Convención colectiva	ND ^{b/}	Rechazada de plano	Sin lugar	Tribunales	Total general
1990				1				1
1991	1	2	1			2		6
1992	3	2		1		4		10
1993	1	1		1		3		6
1994	6	7		4	1	11	1	30
1995	14	5		6	1	5		31
1996	21	11		4	2	4	1	43
1997	11	3		7		1	6	28
1998	3			2		3	9	17
1999	1			1				2
Total general	61	31	1	27	4	33	17	174

a/ Una denuncia se archiva cuando las partes interesadas no quieren continuar con el caso.

b/ ND: se trata de casos en los que no se tiene información acerca de la resolución final.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL REGISTRO DE DENUNCIAS POR PERSECUCIÓN SINDICAL QUE LLEVA EL DEPARTAMENTO DE INSPECCIONES DEL MTSS (MTSS, 2000).

CUADRO 10.17
Persecución sindical: tipo de hechos denunciados ante el MTSS

(MAYO DE 1993 A MAYO DE 2000)

Tipo de denuncia	Número	Porcentaje
Despidos de dirigentes y afiliados	100	53,8
Discriminación y hostigamiento contra dirigentes y afiliados y obstrucción a la labor sindical	66	35,5
Violación de acuerdos colectivos	14	7,5
No hay información	6	3,2
Total	186	100,0

FUENTE: BENAVIDES, 2000, CON BASE EN EL REGISTRO DE DENUNCIAS POR PERSECUCIÓN SINDICAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL MTSS.

ratificados por el país y, en consecuencia, forman parte integral de su ordenamiento jurídico. El Convenio 87 establece el derecho a la sindicación de trabajadores y empleadores, así como el derecho a la autonomía sindical. En particular, aquí es relevante el campo de aplicación del derecho tutelado, el cual incluye todas las ramas de la actividad económica, incluida la privada. Por su parte, el Convenio 98 trata sobre la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva. La libertad sindical concierne a la protección de los trabajadores contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, por medio de presiones o efectos negativos en sus empleos (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Las estadísticas de persecución sindical

Por ser la persecución sindical una práctica ilegal, los registros administrativos pueden tener dificultades para captar la verdadera dimensión de este problema. Aún así, es relevante exponer los resultados de la recopilación de información sobre persecución sindical:

OI Durante el período 1990-1999 se interpusieron ante el MTSS 174 denuncias por persecución sindical, tanto en el sector público como en el privado, según el estudio realizado por la Auditoría. Otro estudio arroja una cifra superior, 186 denuncias en un período de 8 años (mayo 1993-mayo 2000) (Benavides, 2000). De los 186 casos por persecución sindical y prácticas laborales desleales reportadas por este estudio, 130 (69,4%) correspondieron a centros de trabajo privados (Benavides, 2000). Sobresalen las plantaciones bananeras y las industrias manufactureras, con 67 (36,0%) y 33 denuncias (17,7%), respectivamente. Los tipos de denuncia más frecuentes son los despidos de dirigentes y el despido masivo o selectivo de afiliados; le siguen el hostigamiento, la obstrucción y la discriminación contra dirigentes o afiliados (cuadro 10.16).

La interpretación de estos resultados debe hacerse con cautela. No puede compararse la cantidad de denuncias con el tamaño de la fuerza laboral, por varias razones. En primer lugar, la mayoría de los trabajadores del sector privado trabaja en empresas en las que no existen sindicatos, por lo que cabe esperar que no presenten denuncias por este motivo. En segundo lugar, una denuncia no afecta a un solo trabajador, pues varias personas pueden estar detrás de un caso. Finalmente, y esto se señaló con anterioridad, las violaciones a la libertad sindical son prácticas ilegales que, por diversas razones, es dable esperar que solo parcialmente sean captadas por estos registros administrativos. Sí llama la atención que, siendo la tasa de sindicalización en el sector privado cercana al 2%, sin embargo, este sector concentre el 69,4% de las denuncias por persecución sindical.

Los mecanismos administrativos de tutela

RA Corresponde al MTSS ejercer la tutela administrativa del ejercicio del derecho de libertad sindical. Durante el período 1993-1999 la eficacia del MTSS para responder a las denuncias aumentó: en 1998 y 1999, el MTSS tardó menos de 6 meses en más del 90% de los casos. Esta situación contrasta con la que predominaba en 1994-1995, cuando el 80% de los casos tardaban más de 6 meses en resolverse. No obstante, es importante subrayar que aun en los mejores años (1998 y 1999), el MTSS no cumplía con la disposición de la Sala Constitucional, que mediante el voto 4298-97 estableció un plazo máximo de 2 meses para resolver una denuncia. En esos años el MTSS cumplió con la disposición de la Sala Constitucional en el 29,6%

y el 29,4% de los casos, respectivamente (Benavides, 2000).

Por otra parte, si se examina las resoluciones del MTSS a las denuncias sobresale el hecho que la principal respuesta ha sido “archívese”. En la recopilación efectuada por la Auditoría, 61 de las 174 denuncias registradas durante el período 1990-1999 fueron archivadas (35,0%), es decir, 1 de cada 3. De acuerdo con el MTSS, una denuncia se archiva cuando las partes interesadas no desean continuar con el proceso pero se desconoce las razones que explican la falta de interés. Una minoría de las denuncias ha sido declarada con lugar, 31 denuncias (17,8%) del total en la investigación para la Auditoría (cuadro 10.16), y 64 denuncias (34,9%) en el estudio de Benavides (Benavides, 2000).

Los mecanismos legales de tutela

L Ante violaciones al derecho de organización sindical, los trabajadores pueden acudir a los tribunales laborales y presentar su caso al amparo del procedimiento ordinario laboral o del procedimiento de juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo. En el capítulo 4 se presentó evidencia sobre la lentitud de los juicios ordinarios laborales (cuadro 4.16): con excepción de los juicios ordinarios civiles, este tipo de juicio es el más lento en Costa Rica. En efecto, en 1998, sólo en 1 de cada 4 juicios ordinarios laborales (25,4%) los tribunales tardaron menos de un año en emitir su fallo, mientras que en el 36,8% duraron dos o más años. Desafortunadamente, la información recopilada no permite distinguir, dentro de los ordinarios laborales, aquellos específicamente referidos a la organización sindical. Tampoco se dispone de información específica sobre la duración del procedimiento de juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo.

Por otra parte, la Sala Constitucional ha resuelto denuncias por violaciones a la libertad sindical, todas contra empresas privadas. Dos de ellas fueron declaradas con lugar (voto 5000-93 y 3421-94) (Sala Constitucional, 1993 y 1994). Sin embargo, en los últimos años la Sala no ha aceptado conocer asuntos relacionados con persecución sindical y violaciones al fuero sindical y ha señalado que esos casos son materia de juicios ordinarios laborales (votos 0161-96 y 2574-96).

Finalmente, no existen estudios sistemáticos sobre el cumplimiento de las sentencias de un tribunal cuando falla en favor de un trabajador. En teoría, si, por ejemplo, un trabajador fue despedido,

RECUADRO 10.8

Aspectos relevantes del acuerdo logrado en el Foro de Concertación Nacional en materia de libertad sindical

Durante el Foro de Concertación Nacional, el Consejo Superior de Trabajo se transformó en la mesa encargada de negociar aspectos relativos a la cesantía y el empleo. En octubre de 1998, los representantes del gobierno, las cámaras empresariales y las organizaciones sindicales ante el Consejo suscribieron un acuerdo para mejorar los mecanismos de tutela de las libertades sindicales. Los siguientes son extractos del documento:

“SEXTO: En materia procesal laboral, y con relación a la Libertad Sindical, deben tomarse medidas inmediatas en tres campos específicos:

- La agilización del proceso ordinario laboral.
- La búsqueda de efectividad real del procedimiento de juzgamiento por faltas cometidas en contra de las leyes de trabajo.
- La búsqueda de procedimientos eficaces para la protección del fuero sindical.

Estos procedimientos especiales implican la reglamentación de la ley 7360 y la modificación del artículo 368

del Código de Trabajo. Tal modificación y reglamentación debe girar en tres direcciones específicas:

1. El debido proceso para el despido de trabajadores protegidos por el fuero sindical, según lo indica la Sala Constitucional en su sentencia 5000-93.

2. El procedimiento sumario para la revisión de los despidos de trabajadores protegidos por el fuero sindical.

3. Los mecanismos necesarios para el cumplimiento efectivo de las resoluciones judiciales en materia sindical, asegurando el reintegro de trabajadores despedidos.”

“SÉTIMO: Eliminar, en lo procedente, las limitaciones legales y administrativas relativas al funcionamiento de las organizaciones sindicales, a la libre elección de sus dirigentes, a la definición autónoma de su estatuto interno y su plan de acción, así como para facilitar la representación individual y colectiva de sus afiliados. En ese sentido deben formularse los proyectos y emitirse las directrices administrativas necesarias, las cuales serán elaboradas de consenso por los sectores en el plazo indicado. Los cuales siempre tendrán presente los principios de la participación democrática de los trabajadores y la racionalidad.”

debería ser reinstalado en su puesto y se debería proteger su derecho a promover la creación o funcionamiento efectivo de una organización sindical. Este es un asunto que debe ser investigado con detenimiento.

¿Eligen las y los afiliados de las organizaciones a sus líderes mediante elecciones periódicas, libres, limpias y competidas?

IT La Sala Constitucional ha interpretado que los artículos 1 y 9 de la Constitución Política, que establecen que Costa Rica es una República democrática y que su gobierno es democrático, representativo, alternativo y responsable, constituye principios y valores que informan todo el ordenamiento jurídico; constituyen “uno de los pilares, el núcleo en que se asienta nuestro sistema republicano” (voto 990-92) (Sala Constitucional, 1992). La interpretación de la Sala Constitucional advierte que el concepto de democracia, como forma de organización, se aplica al Estado, a sus instituciones y se

proyecta a toda los mecanismos de organización social. De ese modo, “al ser el ‘principio democrático’ uno de los ‘valores fundamentales’ del Derecho Constitucional costarricense, toda entidad de carácter ‘corporativo’, valga decir, fundada sobre una población o ‘base social’, tiene que regirse democráticamente y, por ende, mediante órganos deliberantes y ejecutivos libremente electos por sus miembros, mediante votación directa, universal y secreta, en elecciones libres, periódicas y plurales, garantizadas por tribunales u organismos electorales imparciales” (Piza, 1995).

RA No existen registros administrativos sobre la celebración de elecciones para la escogencia de los órganos de dirección en las organizaciones de la sociedad civil, que permitan comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias. Solamente se dispone de información puntual. Por ejemplo, los registros sobre la asociaciones solidaristas del MTSS indican que un 63,5% de las inscritas ha realizado elecciones de

Junta directiva en los últimos tres años. El 11,2% de las inscritas no reportan nuevos nombramientos de junta directiva desde 1990 (MTSS, 2000).

RA En una selección de 12 organizaciones sociales pertenecientes a diversos sectores y distintas modalidades de asociación, se comprobó que todas realizan elecciones para escoger a sus juntas directivas. En 5 de ellas, estas elecciones son anuales y en las otras 7 son cada dos años o más, hasta un máximo de cuatro años. En el caso de los sindicatos, la ley establece que el plazo máximo de duración de su junta directiva no puede ser mayor de dos años (Arguedas, 2000). En otros casos, como las asociaciones civiles inscritas ante el Registro Nacional, son ellas mismas las que establecen la periodicidad de las elecciones. Así, una asociación religiosa estableció que el período de su junta directiva es de 30 años (Espinoza, 2000).

En las organizaciones estudiadas se encontró una diversidad de sistemas para elegir los órganos de dirección. En todas la asamblea general de miembros es la que elige a la junta directiva. En 8 de los 12 casos estudiados el órgano encargado de

RECUADRO 10.9

Valoraciones del panel



El panel de expertos no logró un consenso en cuanto a la pertinencia del indicador de celebración de elecciones competitivas para evaluar la calidad democrática en las organizaciones de la sociedad civil. Una posición considera que los mecanismos de negociación política para la proposición de candidaturas de consenso juegan un papel muy importante. Si la “apertura” es total y no tan controlada como se da en la realidad, se pone en peligro el proyecto y la autonomía que le da sentido a la organización. Otra posición plantea que “todo el mundo tiene derecho a equivocarse”, independientemente del costo organizativo o político que esto conlleve. Es necesario revitalizar la vivencia democrática: está muy “formalizada” y hay que dar espacio a una visión más abierta.

Algunos aspectos que a juicio de los evaluadores limitan la competencia son la injerencia político-partidista en ciertas organizaciones de la sociedad civil, la administración inducida de los procesos, carencia de compromisos claros por parte de los líderes electos, fuertes liderazgos unipersonales, ausencia de formación de dirigentes y una posición acomodaticia de la base de las organizaciones.

CUADRO 10.18

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Síntesis comparativa de los procesos electorales en tres organizaciones de la sociedad civil

(1999)

	Cooperativa A (grande)	Cooperativa B (pequeña)	Asociación de desarrollo comunal (grande)
Tribunal electoral	Sí	No	Sí
Competencia	No	No	Sí
Resultados finales limpios ^{a/}	Sí	Sí	Sí
Incertidumbre sobre el resultado ^{b/}	No	No	Sí
Asistencia	Abundante	Media	Abundante
Coordinación de la actividad ^{c/}	Ordenada	Desordenada	Desordenada
Infraestructura y logística adecuada ^{d/}	Adecuada	Inadecuada	Adecuada

a/ El observador reportó que los resultados finales reflejaron las preferencias de los asistentes y ninguno de ellos interpuso una queja verbal o escrita por irregularidades.

b/ El observador reportó que las personas conocían de previo cómo quedaría integrado el órgano de dirección, pues existían normas no escritas que permitían a los asociados saber cuál era la papeleta oficial, que era además la ganadora.

c/ La actividad transcurrió en orden y de conformidad con la agenda.

d/ La actividad se realizó en un local previamente acondicionado para la actividad.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BORGE, 1999.

organizar, fiscalizar y anunciar los resultados de la elección es un tribunal o comisión electoral, nombrado por la asamblea para tal efecto; en los 4 casos restantes el proceso es conducido por la misma junta directiva. En 6 de las organizaciones la última elección de la junta directiva se hizo por unanimidad, por papeleta única o reelección; es decir, no fue mediante elecciones competidas. Entre las que sí hubo competencia, en 4 de ellas existían dos opciones de papeletas o de personas y en 2 había tres candidatos (Arguedas, 2000).

Se logró identificar la práctica de crear papeletas o listas de candidatos por consenso. Las negociaciones previas para conformar esa lista constituyen el proceso realmente importante, en el que los distintos sectores impulsan a sus candidatos y estos a su vez hacen acuerdos con los afiliados para conseguir su apoyo. En una organización sindical grande la tradición establecía que la papeleta debía estar compuesta por un representante de cada sector de los que componen el sindicato. Esto implica que dentro del sector se elige al representante, para conformar una nómina de candidatos que luego es escogida por unanimidad. En las dos organizaciones del sector empresarial estudiadas, lo predominante es la reelección unánime de los miembros de la directiva anterior, excepto si alguno renuncia durante su gestión. Solamente en una de las 12 organizaciones estudiadas se presentó un caso de denuncia por irregularidades en la elección (Arguedas, 2000).

OI En un estudio sobre el sector sindical, se identificó dos modalidades para que una persona sea elegida como miembro de una junta directiva:

- Realización de asambleas en los centros de trabajo o por sectores, en las cuales se elige dirigentes “de base” que han tenido protagonismo en una seccional del sindicato medianamente activa.
- Por medio de la cercanía que se tenga con los miembros de la dirigencia, y que lo inviten a formar parte de una papeleta (González, 1999).

RA Aunque no estén procesadas, funcionarios del Registro Nacional señalan que reciben frecuentes denuncias relacionadas con asambleas mal convocadas para la elección de junta directiva. En teoría, si las anomalías son probadas el Registro de Asociaciones puede anular la elección y convocar él mismo a una nueva asamblea. Anteriormente el Registro de Asociaciones acostumbraba enviar un delegado como observador, a las elecciones a las

que era invitado. Sin embargo, en la actualidad esto es imposible, por el aumento en el número de asociaciones y porque en varias ocasiones se dieron roces con los asociados; incluso en una oportunidad el funcionario fue agredido. Ambos motivos llevaron a suspender por completo esta práctica. Al igual que el Registro Nacional, el MTSS y otras entidades encargadas intervienen únicamente como reacción ante denuncias específicas planteadas, pero no cuentan con una sistematización de estos casos (Espinoza, 2000).

OE La participación de las personas en las actividades de elección no es una información que las 12 organizaciones estudiadas por la Auditoría tengan sistematizada y disponible para consulta pública. De acuerdo con el tamaño de la organización, algunas elecciones suponen la movilización de personas y recursos; en otras es un acto mucho más modesto, con grupos reducidos de personas. Por ejemplo, en una de las organizaciones sindicales estudiadas votaron alrededor de 2.000 personas en 1999; en un sindicato pequeño solamente asistieron 5 personas. En los procesos electorales de organizaciones de carácter nacional se dispone de mesas de votación en varios lugares del país, o bien se brinda transporte a los afiliados para que se presenten al lugar donde se celebra la asamblea general (Arguedas, 2000).

OE La Auditoría observó el proceso de elección de junta directiva en tres organizaciones: dos eran cooperativas y una asociación de desarrollo comunal. Los resultados no son representativos de las prácticas existentes en las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, reafirman las diferencias observadas en el estudio de 12 organizaciones.

¿Existe representación proporcional de mujeres y jóvenes en los cargos de dirigencia de las organizaciones de la sociedad civil?

RA No existen registros administrativos sobre la integración de los órganos de dirección de la mayoría de las organizaciones sociales inscritas ante DINADECO, el MTSS y el Registro Nacional. Se tiene información sobre este tema para las 1.685 asociaciones de desarrollo comunal inscritas en DINADECO, pues se tuvo acceso a un registro de nombres de las personas que componían sus juntas directivas a diciembre de 1999. En total 232 mujeres ocupaban el cargo de presidentas (13,7%). La frecuencia de mujeres presidentas es mayor en ciertas zonas del país: entre el 30% y el

Cantidad de mujeres en juntas directivas de 12 organizaciones de la sociedad civil

Organización	Miembros de la junta directiva	Mujeres		Jóvenes	
		Número	%	Número	%
Cámara empresarial A	23	3	13,0	2	8,7
Cámara empresarial B	26	1	3,8		NS/NR
Cooperativa	11	4	36,4		NS/NR
Organización de productores	8		NS/NR		NS/NR
Organización solidarista	13	2	15,4		NS/NR
Sindicato nacional	19	9	47,4		NS/NR
Organización étnica	7		NS/NR	6	85,7
Organización de mujeres	3	3	100,0		NS/NR
Asociación de desarrollo integral	8	5	62,5		NS/NR
Asociación comunal	6		NS/NR		NS/NR
Sindicato pequeño	5	0	0,0	3	60,0
Organización de asociaciones comunales	14		NS/N		NS/NR

NS/NR El informante no supo decir la cantidad de mujeres y de jóvenes en puestos directivos.

FUENTE: ARGUEDAS, 2000.

40% de las asociaciones era dirigido por mujeres; principalmente en cantones de la Gran Área Metropolitana, mientras que los 11 cantones que no tienen ni una sola mujer presidenta de alguna asociación son cantones rurales y alejados de la capital (DINADECO, 1999).

RA En el estudio realizado por la Auditoría en 12 organizaciones de la sociedad civil se incluyó una pregunta sobre el número de mujeres y jóvenes que participaban en la junta directiva. En 4 de ellas (una es exclusivamente de mujeres), más del 35% de los puestos de la junta directiva era ocupado por mujeres; en 1 organización no había ninguna mujer y en 3 el porcentaje no sobrepasaba el 16% (cuadro 10.19).

GF En los grupos focales los participantes señalaron que las amas de casa son las personas más relegadas de la participación en grupos comunales. Identificaron como causa de esta situación los patrones de crianza, según los cuales se educa a las mujeres para que centren su actividad en las labores del hogar (UNIMER R.I., 1999a).

¿Pueden las y los afiliados de las organizaciones exigir a sus líderes que rindan cuentas por sus acciones sin menoscabo de sus derechos civiles y políticos ni ser expulsados?

OI Según la Ley de Asociaciones, para asegurar el control y la transparencia de las actividades y el funcionamiento cotidiano de las asociaciones se puede utilizar diversos mecanismos:

- Control sobre cumplimiento de deberes y requisitos señalados por la ley a los afiliados de la asociación. Los miembros del órgano directivo de toda asociación están obligados a exigir el cumplimiento de los deberes a los funcionarios de la entidad y serán considerados coautores si consta en los libros de actas que en sesión de aquel órgano, han pedido el cumplimiento de las referidas obligaciones, y que, al no ser atendidos, no denunciaron a la asamblea los procedimientos indebidos de aquellos funcionarios. Quedarán exentos de responsabilidad si pusieren los hechos en conocimiento de las autoridades, una vez que el órgano directivo haya desconocido sus quejas.

Percepción ciudadana sobre la labor de algunas organizaciones de la sociedad civil

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada por la Auditoría, sólo un tipo de organización de la sociedad civil se encuentra entre las instituciones que más personas consideran que trabajan por ellas o por la comunidad: las asociaciones de desarrollo comunal. Con un 64%, éstas ocupan el cuarto lugar, después de la Iglesia (77,2%), los EBAIS (76,8%) y la municipalidad (70,8%). Casi la mitad de las personas consideran que también las cooperativas trabajan por la comunidad. El porcentaje disminuye para organizaciones como los sindicatos (31,6%) y las cámaras empresariales (24,9%). Por último,

la misma encuesta presenta la opinión dividida de los ciudadanos sobre si creen que los líderes comunales se preocupan por su comunidad: el 49,2% responde que sí se preocupan, frente al 45,9% no lo considera así (UNIMER R.I., 1999a).

OI Ante la pregunta formulada por el *Latinobarómetro* de 1997, sobre el grado de confianza que tienen las y los costarricenses en los sindicatos, entre otras instituciones, un 42,1% expresó que "ninguna", sólo el 7% manifestó que "mucha" y un 44,2% que "algo". Es decir, la mayoría de los costarricenses no

confía o tiene únicamente "algo" de confianza en esas organizaciones (PNUD, 1998).

OI De acuerdo con la encuesta en jóvenes aplicada por el Proyecto CAM 96.001 del PNUD, la mayoría de quienes participan en una organización se sienten poco o nada involucrados en ella. Excluyendo a las personas a las cuales la pregunta no aplica o que no responden, el 55,2% así lo manifiesta (37% sobre 67%). Una minoría de los jóvenes cree que tiene mucha influencia en la toma de decisiones de la organización en las que participa (Proyecto CAM 96.001-PNUD, 1998).

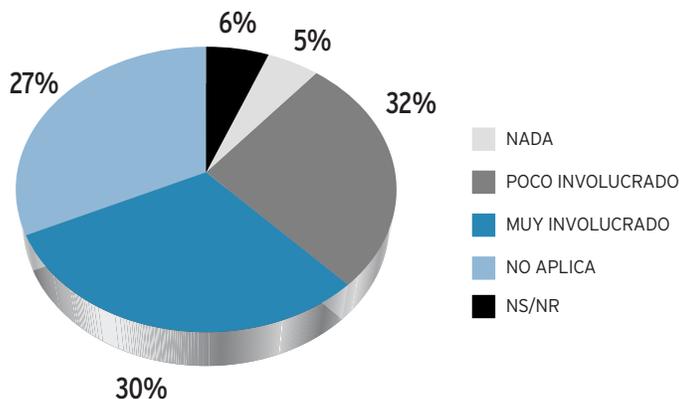
EN ENCUESTA NACIONAL

GRAFICOS 10.5 Y 10.6

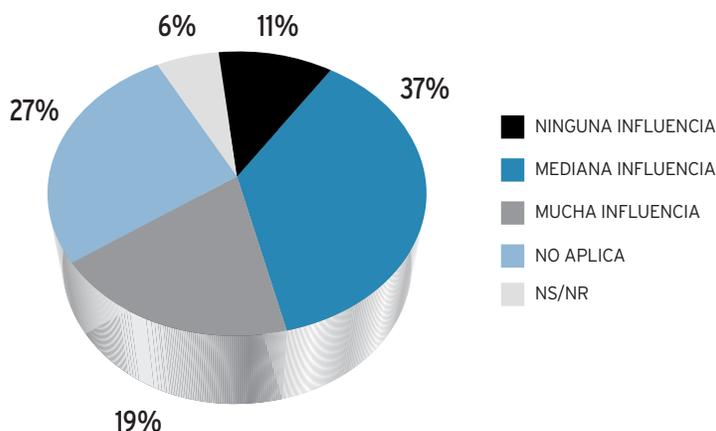
OI OTRAS INVESTIGACIONES

Grado de involucramiento que sienten las y los jóvenes en la toma de decisiones del grupo al que pertenecen 1998

¿Cómo se siente en la organización social a la que pertenece?



¿Qué grado de influencia tiene usted en la toma de decisiones en este grupo?



FUENTE: PROYECTO CAM 96.001-PNUD, 1998.

- Control sobre exigencias de la ley y de los estatutos. Corresponde al fiscal velar por que los organismos de la asociación observen estrictamente las exigencias de la ley y de los estatutos.

- Control sobre la obligación de llevar libros y registros. El ejercicio administrativo y fiscal de las asociaciones dura un año. En la primera quincena de cada ejercicio, la asamblea se reunirá ordinariamente para oír los informes del presidente, del fiscal y del tesorero, acerca de las gestiones durante el ejercicio inmediato anterior. Para esos y otros efectos, el artículo 22 exige que, además del libro que indica el artículo 17 -Libro de miembros de la Asociación-, y sin perjuicio de los demás registros y libros que consideren conveniente tener, las asociaciones deberán llevar libro de actas de la asamblea general y de la directiva, a cargo del secretario, y libros de contabilidad a cargo del tesorero. Estos libros deberán ser autorizados por el Registro de Asociaciones. Inclusive el inciso 2 del artículo 33 de la ley sanciona con 2 a 30 días multa al secretario o tesorero de una asociación que no mantengan sus libros sellados, que los lleven con más de seis meses de atraso, o que se nieguen a presentarlos a requerimiento de la autoridad competente, agravando la reincidencia. El reglamento de la ley se refiere en detalle al uso de los libros.

- Control sobre la administración de fondos de mutualidades. El artículo 25 de la ley establece que las asociaciones que establezcan un fondo de mutualidad en favor de sus asociados deberán formalizar semestralmente la cuenta de los ingresos y gastos y comunicarla a los asociados; además deberán cubrir con una póliza de fidelidad la administración de esos fondos (Mora, 1989).

L En el Código de Trabajo se establece una relación de responsabilidad de los dirigentes para con los miembros del sindicato, ligada con su representación. El presidente o secretario general de la junta directiva, y solidariamente la junta directiva, son responsables ante el sindicato por sus acciones, de la misma forma que el mandatario en la legislación civil (artículo 347).

RA En las 12 organizaciones de la sociedad civil estudiadas por la Auditoría, la junta directiva presenta periódicamente informes de labores e informes financieros. 11 contaban con estatuto escrito, aunque solamente en 2 casos tenían copias disponibles para sus miembros (Arguedas, 2000).

JGP Se realizó juicio grupal ponderado con 15 dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo, primero, de que los participantes identificaran y priorizaran los elementos que, a juicio del grupo en su conjunto, son los más importantes para evaluar la calidad democrática de la vida interna de las organizaciones de la sociedad civil y, segundo, que emitieran un juicio sobre el grado en que las prioridades identificadas son cumplidas en la práctica, con base en su experiencia como personas conocedoras del tema.

En general, los líderes participantes en el juicio grupal ponderado identificaron serios problemas democráticos en la vida interna de las organizaciones sociales. La calificación promedio que asignaron al cumplimiento de las aspiraciones prioritarias de calidad democrática fue, en una escala de 0 a 100%, de un 45,4% (cuadro 10.20) Una vez que establecieron los asuntos más importantes para evaluar la calidad democrática de las organizaciones de la sociedad civil, fueron especialmente críticos al juzgar su cumplimiento en la práctica. De acuerdo con los participantes, el principal elemento que debería estar presente en la vida democrática de estas organizaciones es: “La gestión (quehacer) de la dirigencia de las organizaciones de la sociedad civil es transparente (ausencia de clientelismo, amiguismo y nepotismo)”. El cumplimiento en esta materia fue duramente juzgado (Martorell, 2000). En efecto, si bien recibió el mayor número de votos (28 en total) a la hora de definir su importancia, ocupó, entre todos los asuntos identificados, el segundo lugar por magnitud en la brecha de cumplimiento, es decir, la brecha entre la prioridad asignada y el grado de cumplimiento de este elemento en la práctica de las organizaciones sociales (columna “Orden por magnitud de la brecha”). Por otra parte, la afirmación “La administración de las organizaciones de la sociedad civil está permanentemente abierta al control de sus afiliados, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas” ocupó el último lugar de una lista de 10 elementos prioritarios y fue, a la vez, la característica que mejor se cumplió de los 10 elementos considerados, es decir, su comportamiento en la realidad se acerca más a las expectativas de las personas.

GF En cuanto al ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los dirigentes de las organizaciones comunales, el conocimiento de los participantes en las sesiones geográficas de grupo focal es escaso. En Puntarenas, una persona con activa participación en la asociación de su barrio indicó que

L	LEGISLACIÓN RELACIONADA
RA	REGISTROS ADMINISTRATIVOS
JGP	JUICIO GRUPAL
GF	GRUPO FOCAL

Asuntos prioritarios para la calidad democrática de la sociedad civil y percepción de su cumplimiento en la práctica: resultados del juicio grupal ponderado con 15 dirigentes de organizaciones de la sociedad civil

MARZO DE 2000.

Tema	Votos obtenidos ^{a/}	Prioridad ^{b/} (orden descendente)	Cumplimiento percibido ^{c/}	Valor observado ^{d/}	Brecha de cumplimiento ^{e/}	Orden por magnitud de la brecha ^{f/}
La gestión (quehacer) de la dirigencia de las OSC es transparente (ausencia de clientelismo, amiguismo y nepotismo)	28	10	0,52	5,20	4,80	9
Los dirigentes de las OSC son seleccionados mediante la participación real de las bases	25	9	0,52	4,68	4,32	8
Las "líneas" de la organización son construidas mediante procesos participativos de las dirigencias, en conjunto con sus bases	23	8	0,33	2,64	5,36	10
Los dirigentes de las OSC son seleccionados mediante elecciones limpias, libres de coacción y periódicas	22	7	0,45	3,15	3,85	6
La dirigencia de las OSC le consulta regularmente a sus bases sobre decisiones importantes	15	6	0,30	1,80	4,20	7
Las OSC se caracterizan por promover y participar a las bases en las actividades de su organización	11	5	0,53	2,65	2,35	5
La afiliación y desafiliación a las OSC es voluntaria	8	4	0,76	3,04	0,96	2
La disidencia es permitida y cuenta con espacios para exponer sus argumentos	7	3	0,36	1,08	1,92	3
El quehacer de las OSC promueve y establece relaciones equitativas entre hombres y mujeres	7	3	0,31	0,93	2,07	4
La administración de las OSC está permanentemente abierta al control de sus afiliados mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas	6	1	0,28	0,28	0,72	1
Total^{g/}		56				
Promedio			45,4^{h/}	25,45		

OSC: organizaciones de la sociedad civil.

a/ Votos obtenidos: votación total que recibió el tema por parte de los participantes.

b/ Prioridad: jerarquía o lugar en importancia que ocupó el tema entre los 10 asuntos más relevantes, en orden descendente, de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos. El tema más votado recibe la posición 10 y el menos votado, 1. Si hay empate de votos entre 2 o más temas, todos reciben la misma ubicación.

c/ Cumplimiento percibido: calificación promedio asignadas por los participantes al cumplimiento, en la práctica, del tema señalado como prioritario. La escala varía entre 0 y 1.

d/ Valor observado: proporción de la prioridad asignada al tema que, de acuerdo con los participantes, fue percibido como cumplido en la práctica. Resulta de la multiplicación de los resultados de la columna "Prioridad" por la de "Cumplimiento percibido".

e/ Brecha de cumplimiento: diferencia entre la prioridad asignada y el valor observado según los participantes.

f/ Orden por magnitud de la brecha: jerarquía o lugar en importancia que ocupó el tema entre los 10 asuntos más relevantes, en orden descendente, de acuerdo con el tamaño de su brecha de cumplimiento. La brecha más grande recibe la posición 10 y la más pequeña, 1. Si hay empate de votos entre dos o más temas, todos reciben la misma ubicación.

g/ Total: suma de los valores de la columna "Prioridad".

h/ Porcentaje de cumplimiento promedio: proporción del total que representa el cumplimiento promedio percibido.

FUENTE: MARTORELL, 2000.

los dirigentes informan sobre sus labores en las reuniones de la organización; no obstante, las personas no asisten, por lo que normalmente desconocen el trabajo que se hace. En el resto de los grupos focales, las y los participantes dijeron desconocer si los dirigentes comunales rinden cuentas o no, y en algunos casos, como en Pérez Zeledón y San Carlos, supusieron que no lo hacen y que, más bien, ocultan información a los habitantes; también señalaron que cuando se brinda información, se duda de su veracidad. En todo caso, si se duda o no de la veracidad de la información o si se comprueba que la misma no corresponde a la realidad, no hay acciones de los vecinos al

respecto, según informaron los participantes de todos los grupos (UNIMER R.I., 1999a).

¿Tienen las y los afiliados de las organizaciones de la sociedad civil acceso a medios jurídicos para sancionar el incumplimiento de normas democráticas?

L La existencia del recurso de amparo contra sujetos privados ante la Sala Constitucional implica que las personas pueden interponer denuncias contra una organización social que violente con sus actos los derechos de los afiliados (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público

El grado de apertura y transparencia de las relaciones entre las instituciones públicas y las organizaciones sociales se estudió por medio de los siguientes factores:

- La ciudadanía tiene libre y oportuno acceso a la información relativa a los tratos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas.
- Las instituciones de control ejercen un control eficaz y comprensivo de los tratos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 10.21

Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Escasez de recursos y personal, o bien falta de ordenamiento de la información limitan el derecho constitucional al acceso y el carácter público de la información de las instituciones gubernamentales.
- En 9 de 12 organizaciones de la sociedad civil estudiadas se observó disponibilidad a suministrar información. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se cuenta con información sistematizada sobre su funcionamiento. Las 4 organizaciones sociales que sí tenían ordenada y disponible la información requerida (33%), son organizaciones de alcance nacional y con miles de afiliados.
- La mayoría de las personas que conocen acerca de relaciones entre ciertas organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, cree que éstas son más transparentes en el caso de las asociaciones de vecinos, las asociaciones de desarrollo comunal, las cooperativas y los grupos de mujeres. En cambio, consideran que son menos transparentes las de las cámaras empresariales y los sindicatos.

CUADRO 10.22

Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- La Contraloría General de la República únicamente puede fiscalizar los montos que el Estado transfiere a las organizaciones privadas, o bien el otorgamiento de beneficios patrimoniales o gratuitos que se realice. Las donaciones privadas están fuera de esta fiscalización.
- La Contraloría reconoce que la fiscalización de los fondos públicos que se destinan a organizaciones sociales desborda sus capacidades. En sus auditorías ha encontrado serias limitaciones de las organizaciones para manejar de manera transparente estos fondos.

EVALUACION DEL PANEL

Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance entre logros e incumplimientos en materia de apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en los 2 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Libre acceso ciudadano a información sobre las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas.
Asunto peor calificado	INCUMPLIMIENTO GENERAL ■ Oportuno acceso ciudadano a información sobre las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

La información de las instituciones públicas sobre sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil tiene carácter público. No se le aplica la disposición constitucional sobre el secreto de Estado. En el curso de la Auditoría se tuvo acceso a toda la información solicitada. Sin embargo, se logró detectar atrasos en su actualización, procesamiento y publicación, lo que dificultó un acceso oportuno.

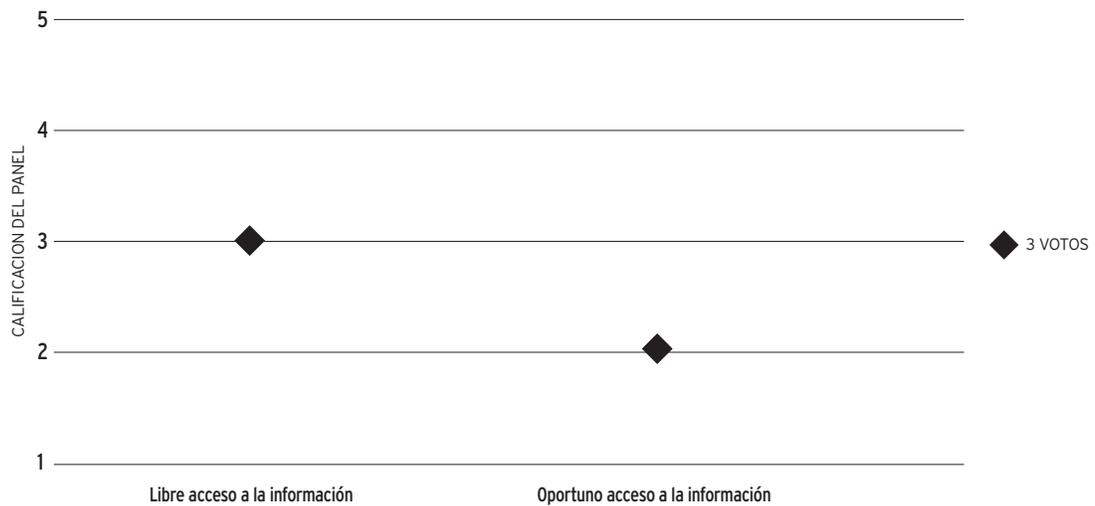
En las organizaciones de la sociedad civil se encontró disponibilidad para informar sobre su constitución y

funcionamiento. Sin embargo, ello no garantiza que la información sea oportuna, completa, clara y ordenada. No existe una disposición legal que garantice el acceso del público a la información de las organizaciones de la sociedad civil sobre sus relaciones con las instituciones públicas.

En general, las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil experimentan limitaciones para atender eficientemente las consultas del público.

GRAFICO 10.7

Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 10.24

Apertura al escrutinio público de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas al escrutinio público

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Control institucional eficaz sobre las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno.
X	Control institucional comprensivo sobre las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno.

Número de indicadores de comprobación	2
Número de indicadores cumplidos	0

- ✓ = se cumple, (1 punto)
- ⊕ = se cumple parcialmente, (0,5)
- X = no se cumple, (0 puntos)
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Tienen las y los ciudadanos acceso libre y oportuno a la información sobre los tratos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, la mayoría de los entrevistados dijo conocer la existencia de relaciones de los sindicatos y las cámaras empresariales con las instituciones públicas; sólo un 29,7% y un 33,6% de ellos, respectivamente, consideró que éstas son transparentes. Casi la mitad de las personas (49,9%) estimó que las relaciones entre las asociaciones de desarrollo y las instituciones públicas son transparentes. En el caso de los grupos de vecinos, aunque sólo el 40,9% de los costarricenses conoce sobre sus relaciones con el sector público, la mayoría de ellos (58,2%) considera que son transparentes.

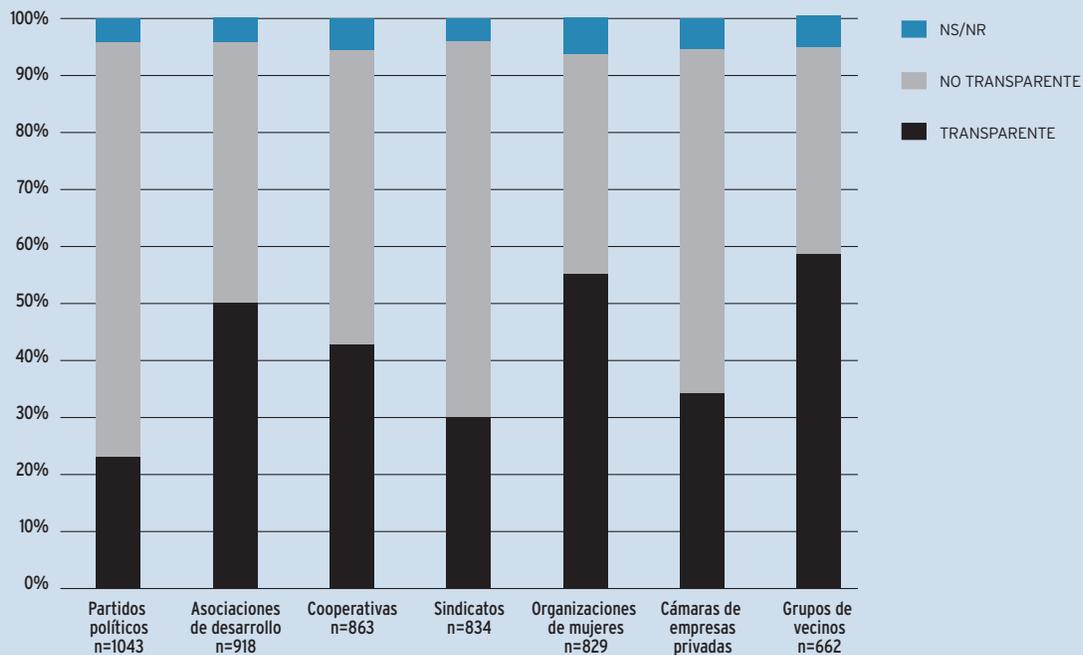
EN En la encuesta nacional se preguntó a las personas que no consideraban que las relaciones fueran transparentes, o que no sabían, si en el caso de

que quisieran saber sobre esas relaciones, el acceso a la información es fácil o difícil. Las personas creen que los grupos de vecinos (26,1%) y las organizaciones de mujeres (25,2%) son los más accesibles, pero los que responden de esta manera, aún estos casos, apenas superan la cuarta parte de los que consideran que las relaciones no son transparentes (gráfico 10.8).

RA En el estudio de 12 organizaciones de la sociedad civil realizado por la Auditoría se investigó la accesibilidad y disponibilidad de información que tiene la ciudadanía en las oficinas de este tipo de organizaciones. En 9 casos el acceso fue catalogado por el observador como sencillo; cualquier persona puede establecer contacto por teléfono o mediante una visita, y solicitar la información que requiera. En los 3 casos en que esto se dificultó se trató de organizaciones empresariales y cooperativas de cobertura nacional, en las cuales el acceso del público se requería cita previa con alguno de los funcionarios, y era difícil lograr una fecha para concretarla. 8 de las organizaciones no contaban

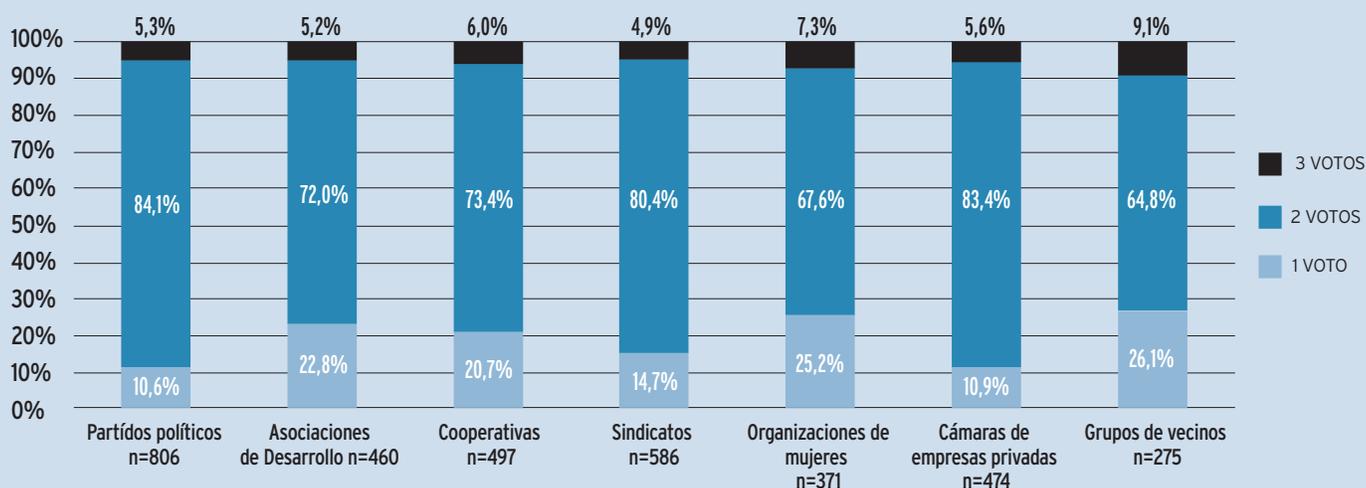
GRAFICO 10.8

Opinión sobre el tipo de relación entre los grupos organizados de la sociedad civil y las instituciones públicas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

Opinión sobre el acceso a la información sobre las relaciones entre los grupos organizados de la sociedad civil y las instituciones públicas



Fuente: UNIMER R.L., 1999a.

con información sistematizada (es decir, por escrito y ordenada bajo algún criterio) sobre su funcionamiento; lo que se les preguntaba era si tenían registros históricos, actas de afiliados actualizadas, impresión del estatuto actualizado, libros de actas y otra documentación complementaria. En la mayoría de los casos, el problema era que no existía esta información o que no lograban ubicarla. En un caso particular, la respuesta a cualquier solicitud de información debía ser aprobada por la junta directiva, que se reúne aproximadamente cada dos meses. Las cuatro organizaciones que sí tenían ordenada y disponible la información requerida son organizaciones grandes, con alcance nacional y a miles de miembros (Arguedas, 2000).

RA Los registros de las instituciones estatales encargadas de la regulación de las organizaciones de la sociedad civil son, por disposición constitucional, públicos, y eso faculta a todo ciudadano para solicitarlos y tener acceso a ellos. Estos registros son los del MTSS, DINADECO, INFOCOOP y el Registro Nacional. En la práctica, la disponibilidad de la información depende de otros factores, como los siguientes:

- Existencia de una oficina de información o atención al público: las 4 instituciones públicas visitadas sólo una contaba con una sección exclusivamente para atender al público que quería

información sobre organizaciones sociales allí inscritas; en las tres restantes los funcionarios del departamento encargado de la inscripción eran también los que atendían las consultas de las personas.

- Existencia de personal encargado de atender gestiones del público: los mismos funcionarios que realizan las inscripciones y actualizaciones de las organizaciones, atienden también consultas sobre información general. Si se desea información más detallada, el usuario tiene que procesarla revisando el material existente. El Registro de Asociaciones cuenta con 8 funcionarios para un volumen de 12.086 asociaciones inscritas y una cantidad creciente de competencias (por ejemplo, traspaso de asociaciones deportivas del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes al Registro Nacional).

- Ordenamiento de la información: en todas las instituciones existen archivos manuales, con los expedientes físicos de cada organización y su respectivo historial, ordenados en algunos casos alfabéticamente, en otros casos por provincia, o bien por el número consecutivo de inscripción. Estos listados también se pueden encontrar en formato electrónico, aunque son de acceso más restringido, pues se requiere presentar una carta solicitando la información. En dos de las instituciones estos listados contenían datos relevantes de cada asociación, como por ejemplo dirección, número

de miembros, sector, última elección de junta directiva, etc. En las otras dos instituciones solamente se incluía el nombre y el número de expediente; cualquier otra consulta se debía hacer directamente en el expediente, aunque en una de las instituciones los expedientes no son de acceso público.

L En Costa Rica las entidades privadas, tales como asociaciones y fundaciones, pueden tener acceso a fondos públicos por diversos medios. Los dos más comunes son:

- Asignación concreta en la Ley de Presupuesto Nacional a una determinada organización para un fin señalado en esa misma ley.

- Asignación de una entidad pública para un fin previamente establecido por ésta o por la organización interesada.

No se logró recopilar información precisa acerca de la magnitud de las transferencias de recursos públicos a organizaciones sociales en la última década. De acuerdo con informantes clave, la mayoría de las asignaciones de recursos se canalizó por medio de partidas específicas, antiguamente otorgadas por diputados⁶ del partido en el poder. Otros medios de transferencia de recursos son: préstamos de funcionarios entre instituciones públicas y organizaciones sociales, donaciones de terrenos estatales y concesión de la administración de edificios, entre otros.

RECUADRO 10.11

La nueva ley de la Contraloría General de la República y su función fiscalizadora de los recursos públicos que reciben las organizaciones sociales

El manejo de los recursos públicos por parte de las organizaciones de la sociedad civil es fiscalizado por la Contraloría General de la República, a través del Departamento de Organismos Centralizados de la Dirección General de Auditoría. La Contraloría no ejerce ningún control sobre donaciones privadas, pues no está facultada por ley para ello.

La nueva Ley de la Contraloría, 7428 del 7 de setiembre de 1994, ha venido a dar fundamento legal al control y fiscalización que realiza la institución, al incorporar los casos de las organizaciones no gubernamentales (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1994). Un resumen general de la nueva legislación se desglosa en los siguientes artículos:

- a.** El artículo 9 establece que los fondos que el Estado transfiere a las entidades privadas mantienen el carácter de públicos, lo cual otorga una amplia capacidad de control y fiscalización de la Contraloría sobre los sujetos privados que administran estos fondos.
- b.** Los artículos 4 y 5 confirman el control sobre estas organizaciones cuando reciben fondos públicos, ya que incluye todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, así como toda liberación de obligaciones a favor de entes privados.
- c.** Los artículos 5 y 7 obligan a los sujetos privados beneficiarios de recursos públicos a mantener una cuenta corriente y un registro contable, separados

de sus fondos ordinarios, así como a presupuestar su ingreso para someterlo a la aprobación de la Contraloría. También se obliga a restituir el beneficio cuando hubiere desviación del fin para el cual fue entregado, junto con los daños y perjuicios respectivos.

A pesar de la nueva legislación, en la práctica el control sobre los fondos públicos transferidos a las asociaciones y fundaciones ha generado discusión. La Contraloría ha manifestado, en consultas a la Sala Constitucional, que existe incapacidad estatal para vigilar el uso de dichos fondos. El seguimiento se dificulta por la estructura misma de las organizaciones, dada la cantidad de trasposos de fondos. En algunos casos el ente contralor ha alegado ineficiencia y ausencia de información de los proyectos a ejecutar por estas organizaciones.

El artículo 5 de la Ley de la Contraloría indica que las organizaciones privadas que reciban fondos públicos deben presentar a esa institución, para su aprobación, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido. La Dirección General de Presupuestos Públicos del órgano contralor, en la circular No. 2453 del 7 de marzo de 1994, estableció las disposiciones pertinentes para el trámite de dichos presupuestos y “se determinó la suma de 12 millones de colones (aproximadamente 48.000 dólares), como el mínimo a partir del cual se obliga a las entidades privadas a presentar el presupuesto, para su correspondiente autorización”.

Entre otros problemas, la Contraloría sostiene que estos entes “persiguen objetivos coincidentes con funciones propias de entidades públicas existentes, a los cuales se trasladan importantes cantidades de fondos públicos para el logro de sus cometidos”. En este sentido, señala entre sus principales observaciones:

- En la mayoría de los casos el uso de recursos públicos se abstrae de los sistemas de control real (cita como causas el número de entes beneficiarios, un marco jurídico diferente, dada su naturaleza privada, y desconocimiento de controles mínimos en las transacciones).
- Se propician actividades sin planificación, que a la vez se pretenden instaurar en el sector público, lo que genera duplicidad de actividades, ausencia de prioridades y dispersión de esfuerzos.
- Se imposibilita la realización de una evaluación de la acción.
- La ausencia de controles genera un uso de los recursos en sectores reducidos.
- La ausencia de controles facilita los excesos en la asignación y uso de los recursos.
- Lo anterior distorsiona en forma negativa la solución de los problemas.
- La gran mayoría de estos entes no tiene capacidad operativa para administrar los recursos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MUÑOZ, 1999.

Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas

En un inicio, la Auditoría se planteó investigar esta aspiración mediante el estudio de dos factores:

- Ningún grupo de la sociedad civil tiene representación mayoritaria y automática en la junta directiva de una institución pública, comisión creada mediante decreto ejecutivo, o empresa privada propiedad del Estado.
- Ni los ministros ni otros altos funcionarios del Estado son percibidos como testaferros de algún grupo de presión.

No fue posible recopilar datos suficientes para dar cuenta sobre el cumplimiento de esta aspiración. La única información que se logró obtener es la composición de los órganos directivos de cuatro instituciones públicas que, en virtud de sus leyes, tienen representación de organizaciones de la sociedad civil en sus máximas instancias de dirección. Estas instituciones son: el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Instituto del Café (ICAFE) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Sus juntas directivas no están bajo el control de un sector social organizado en particular, aunque es evidente que las organizaciones empresariales, en su conjunto, tienen mayoría en la Junta Directiva de PROCOMER y las organizaciones laborales tienen mayoría en la Asamblea de Trabajadores del BPDC. En el caso del ICAFE, el sector cafetalero tiene mayoría absoluta en su Junta Directiva; sin embargo, este es un sector complejo, y dentro de él existe paridad entre los representantes de los productores y de los agroindustriales y exportadores.

Notas

1 Esta imagen se acerca a la noción de Robert Dahl sobre los "minipopulus". De acuerdo con este autor, en el futuro, el desarrollo democrático podría implicar la creación de una masa crítica de ciudadanos bien informados (o público atento), lo suficientemente extensa y activa, como para reducir la brecha entre las agendas de las élites políticas y las de la ciudadanía. Los minipopulus serían grupos seleccionados de ciudadanos que deliberarían sobre determinado asunto público. En una democracia, existiría una red de minipopulus, cuyo "veredicto" sobre un asunto sería unel veredicto de la ciudadanía en general (Dahl, 1989).

2 Otras instituciones mantienen registros de organizaciones sociales. En el Ministerio de Educación Pública están inscritas las Juntas de Educación y Patronatos Escolares; en el Ministerio de Salud Pública, los Comités de Salud; en el Ministerio de Ambiente y Energía, los Comités de Vigilancia de Recursos Naturales (COVIRENAS) y en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) están identificadas algunas organizaciones de vivienda. La mayoría de estas organizaciones (excepto las de vivienda) se encuentran en la frontera entre la sociedad civil y el Estado, pues su organización y funciones forman parte de las políticas públicas, aunque técnicamente no son instituciones públicas.

3 Las asociaciones administradoras o pro construcción de acueductos rurales no existían hasta el primer quinquenio de los noventa, y a partir de 1995 se han inscrito 724 asociaciones de acueductos (Chinchilla y Jiménez, 2000).

4 En 1997, la fuerza de trabajo asalariada era de 858.094 trabajadores (Proyecto Estado de la Nación, 2000, con base en información de la Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos).

5 La elaboración de los mapas que ilustran este apartado fue encargada al Proyecto de Desarrollo Urbano (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Agradecemos especialmente a su coordinador Rosendo Pujol y a Jonathan Agüero, por el interés mostrado en el proyecto.

6 En 1998, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el Control de Aprobación, Asignación y Utilización de Partidas Específicas, la cual tiene como cambio relevante el traslado de la potestad para el manejo de esos fondos, de los diputados a las municipalidades.