

La estabilidad democrática en la Costa Rica contemporánea

Introducción

En el último cuarto del siglo XX, el sistema político costarricense logró por fin superar la alternativa entre desarrollo institucional y estabilidad política que había dominado su historia¹. En efecto, la finalización de la larga transición democrática permitió, en adelante, resolver un problema que hasta ese momento la sociedad costarricense no había logrado descifrar: ¿cómo combinar las reformas institucionales, económicas y sociales con el logro de la estabilidad política y el fortalecimiento de la protección de los derechos civiles y políticos de su población?² Durante este período, el desarrollo institucional y la estabilidad política se convirtieron en términos complementarios.

Por ello, en el presente capítulo se denomina esta época como el período de la estabilidad democrática. Por estabilidad democrática se entiende la capacidad del sistema político para mantener un orden público compatible con el ejercicio de las libertades y garantías civiles y políticas estipuladas por una Constitución Política, y una legislación que cumple con las condiciones internacionalmente aceptadas para la existencia de una democracia (recuadro 2.2, capítulo 2). Este orden público implica, además, el apoyo de una mayoría absoluta de la población a las instituciones del régimen político.

La clave de esta nueva situación fue el afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho en Costa Rica. Ello permitió el fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción, en la práctica, del poder político a la Constitución y las leyes. También profundizó, por una parte, el proceso de inclusión política que venía registrándose desde la primera

mitad del siglo XX, pues otorgó a la ciudadanía, y en general a los habitantes, nuevos medios para el ejercicio de sus derechos y para protegerlos de las acciones u omisiones del Estado y de otras personas físicas o jurídicas. Por otra parte, acercó la Constitución Política y las leyes a la vida de las personas (recuadro 3.1).

RECUADRO 3.1

El concepto de Estado democrático y social de derecho

El concepto de Estado democrático y social de derecho es el resultado de la unión de dos expresiones, comúnmente empleadas en las ciencias políticas y en el derecho. La primera expresión es la de Estado democrático de derecho. Este es aquel tipo de Estado de derecho que asegura las libertades políticas de la ciudadanía y los derechos civiles de la población, y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad. Es decir, provee garantías para el ejercicio del *status* de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático (O'Donnell, 1997).

La segunda expresión es la de Estado social de derecho. Este es el tipo de Estado de derecho que busca remover los obstáculos a la igualdad entre las personas, a partir de un mínimo de derechos de contenido económico y social dentro de un marco de libertad (Ortiz, 1980).

Estabilidad democrática no implica estancamiento político. Por el contrario, en las últimas décadas del siglo XX en Costa Rica ocurrieron, como se verá en este capítulo, importantes cambios políticos e institucionales que alteraron el equilibrio de poderes en el Estado y las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones públicas. Estabilidad democrática tampoco implica ausencia de conflictos. Durante este período se desarrollaron importantes movimientos sociales y políticos y nuevas modalidades de protesta pública (Dabene, 1992; Mora, 1992; Vargas Cullell, 1992). Significa, eso sí, que estos movimientos, salvo casos marginales, no fueron antisistémicos, es decir, no procuraron remplazar la democracia. Finalmente, estabilidad democrática no implica, como se verá, satisfacción ciudadana con su gobierno, ni con las instituciones. Significa que, a pesar de diversos grados de descontento ciudadano, la mayoría absoluta sigue creyendo en la democracia como la mejor forma de gobierno.

La estabilidad democrática costarricense de finales del siglo XX es ciertamente un curso de evolución política muy particular. En esta época, América Latina experimentó “de todo”, mientras Costa Rica experimentaba con su democracia. Así, a inicios de los años setenta ocurrió el derrumbamiento de las democracias del Cono Sur (Chile y Uruguay) y el surgimiento de regímenes burocrático-autoritarios en varios países sudamericanos (O'Donnell, 1988). Pocos años después estallaron los conflictos político militares en Centroamérica, que rápidamente convirtieron a esta región en una de las zonas candentes de la Guerra Fría. A finales de la década de los ochenta, América Latina se inscribió en la “tercera ola” democratizadora y la mayoría de las dictaduras fueron remplazadas por nóveles democracias. En los últimos años, viejas democracias latinoamericanas como Venezuela y Colombia, que habían sorteado las convulsiones pasadas, se deterioraron profundamente y otros países andinos, como Ecuador y Perú, experimentaron involuciones autoritarias. En este período, Costa Rica fue la única nación de América Latina que mantuvo su estabilidad democrática, pese a las fuertes presiones que un convulso panorama regional desató.

La estabilidad democrática en tiempos convulsos

A diferencia del período de la instauración poliárquica, el de la estabilidad democrática corresponde a tiempos convulsos en el país y en su entorno inmediato, Centroamérica, y está asociado a

una fase lenta e irregular de progreso económico y social en Costa Rica. Entre 1949 y 1975, el país había experimentado, en general, altas tasas de crecimiento económico y un rápido progreso social. Estaba rodeado por regímenes autoritarios, pero políticamente estables. En cambio, en el nuevo período sufrió, primero, una fuerte crisis económica y su progreso social retrocedió y, luego, experimentó un lento e irregular proceso de recuperación económica y social. Al mismo tiempo, el sistema político recibió fuertes presiones surgidas por los conflictos político-militares de Centroamérica y la Guerra Fría. En su conjunto, estas condiciones establecieron un clima adverso para la democracia costarricense que, sin embargo, ésta logró sortear.

El telón de fondo: una sociedad en rápido cambio social y económico

En el último cuarto del siglo XX, Costa Rica experimentó profundos cambios demográficos, sociales y económicos. Entre 1973 y 1999 su población se duplicó, pues pasó de 1,8 millones de habitantes a más de 3,8 millones. La sociedad costarricense entró en una transición demográfica, caracterizada por una disminución en las tasas de fecundidad, natalidad y de mortalidad, y por el aumento en la esperanza promedio de vida al nacer (Proyecto Estado de la Nación, 1999). A inicios de la década de los ochenta, y como resultado de los conflictos político-militares en Centroamérica, Costa Rica recibió importantes flujos de población nicaragüense y salvadoreña, refugiados que huían de la violencia en sus países. En la década siguiente, el país experimentó una nueva oleada migratoria, esta vez de carácter económico: población nicaragüense que, ante la falta de oportunidades laborales, emigró a Costa Rica en busca de mejores ingresos y condiciones de vida (Morales, 1999; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000). En 1999, se estimaba que la población migrante representaba alrededor del 10% de los habitantes del país. La convivencia con una población migrante de tal magnitud es ciertamente un hecho novedoso en la historia costarricense (capítulo 7).

Durante el período 1975-1999, la economía nacional cambió. Pasó de ser una economía agroexportadora centrada en las exportaciones de café y el banano, a ser crecientemente una economía de servicios. Al iniciar el siglo XXI, los microchips y el turismo son las principales actividades generadoras de divisas; las exportaciones agropecuarias no tradicionales superan a las exportaciones

tradicionales (café, banano, caña y carne) y, en 1999, el PIB agrícola representaba cerca del 12% del PIB nacional (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Aunque las comparaciones temporales de la estructura sectorial de la economía costarricense entre 1975 y 1979 no son posibles debido a recientes cambios en las cuentas nacionales (Ulate, 2001), otros indicadores dan cuenta de la pérdida de importancia del sector agropecuario: la drástica disminución de la participación del sector en el crédito total, el escaso dinamismo del empleo agrícola y la caída en la producción campesina en varios rubros productivos (Proyecto Estado de la Nación, 1998; González, 1999).

Por último, en estos años la sociedad costarricense profundizó el proceso de urbanización iniciado a mediados del siglo XX (Carvajal y Vargas Cullell, 1987). En 1999 más de la mitad de la población vivía en centros urbanos. Entre 1988 y 1999 el área física de la ciudad capital creció en un 80% (Proyecto Estado de la Nación, 2000). En las ciudades surgieron nuevos estilos de vida, grupos y movimientos urbanos (Vargas Cullell, 1992). La estructura social también se modificó: la rápida expansión de las capas medias, característica del período anterior, se frenó, aunque no se detuvo (Vega, 1999) y emergieron nuevos grupos empresariales, ligados con el sector financiero, el turismo y las actividades no tradicionales de exportación.

En síntesis, al finalizar el siglo XX la sociedad costarricense era más compleja, urbana y diversificada que la de veinticinco años antes. Este es el primer período histórico en el cual modificaciones importantes en la economía y la sociedad coinciden con un sistema político democrático estable.

Tensiones generadas por la crisis económica y el retroceso social

El principal evento del último cuarto del siglo XX fue la crisis económica que el país experimentó entre 1980 y 1982, la más importante desde la Segunda Guerra Mundial (Fallas, 1984; Rovira, 1988; Garnier, 1990; González y Céspedes, 1995). La economía entró en recesión: durante el trienio 1979-1982 el PIB disminuyó casi un 15% en términos reales, las exportaciones cayeron y la demanda interna se contrajo. Luego de varias décadas con estabilidad de precios, en 1981 la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor, alcanzó un 81%. El gasto público, especialmente en educación y salud, sufrió una importante caída. Luego de dos décadas de rápida

expansión, el gasto social se redujo de 22% del PIB a 15,8%, entre 1980 y 1982 (Céspedes, 1998). En tres años, el nivel de pobreza aumentó a casi al doble. En 1980, el 29,4% de los hogares era pobre y dos años después lo era el 50% (cuadro 3.1). La tasa de desempleo abierto también se duplicó, pues pasó de 4,9% en 1979 a 9,4% en 1982 (Céspedes y Jiménez, 1995). La tasa de matrícula en la educación secundaria disminuyó fuertemente, de 60,9% a 49,6% (MIDEPLAN, 2000b). El optimismo y la satisfacción de las personas con la economía, que habían aumentado durante la década de 1970 hasta alcanzar el 40% y el 70% de la población, respectivamente, cayeron con fuerza: en 1982, menos del 10% de la población se declaraba satisfecha y optimista con la situación económica (Seligson y Muller, 1990).

La crisis tuvo su principal origen en los crecientes desequilibrios que la economía costarricense había ido acumulando en los años anteriores y, en lo inmediato, en los efectos de las crisis petroleras de la década de 1970 (González y Céspedes, 1995). En el segundo lustro de esa década, el déficit de la balanza comercial fue cada vez mayor, hasta alcanzar su punto máximo en 1980. En esos años, la deuda externa se cuadruplicó; en 1983, su saldo representaba el 130% del PIB y su servicio, el 64,3% de las exportaciones (González y Céspedes, 1995; Edwards, 1995; Céspedes, 1998; Barahona, 1999). En 1981, Costa Rica fue el primer país de América Latina en declarar una moratoria en el pago de su deuda externa, lo que le cerró las puertas a nuevos financiamientos de la comunidad financiera internacional. A estos orígenes se sumaron los efectos de la crisis petrolera de 1979.

En una perspectiva comparada, la crisis económica en Costa Rica fue, sin embargo, relativamente corta y menos intensa que la de otros países de América Latina. En efecto, el país no experimentó la hiperinflación y los colapsos económicos que afectaron a naciones como Argentina, Bolivia, Perú, Chile y Nicaragua en distintos momentos de la década de 1980 (Edwards, 1995). A partir de 1983, la economía costarricense se reactivó y el PIB volvió a registrar tasas reales de crecimiento económico positivas. Por otra parte, la mayoría de los indicadores sociales empezó a recuperarse, con mayor o menor velocidad. Así ocurrió con el nivel de pobreza y las tasas de desempleo y subempleo (Céspedes y Jiménez, 1989; Céspedes, 1998; Barahona et al, 1999). La ayuda financiera de los Estados Unidos, por razones de su política exterior hacia Centroamérica, fue un factor importante

que contribuyó a la pronta estabilización y recuperación de la economía y al amortiguamiento de los impactos sociales de la crisis. Entre 1982 y 1985, el país recibió diariamente cerca de un millón de dólares en asistencia financiera. Con este respaldo, las autoridades gubernamentales ejecutaron políticas de estabilización macroeconómica, de contención del gasto público y el ordenamiento del mercado financiero y cambiario, y expandieron lentamente el nivel de gasto social (Lizano, 1990; Wilson, 1994; Céspedes, 1998; Mesalles, 1998; Barahona et al, 1999).

Si bien Costa Rica superó con rapidez la crisis de inicios de 1980, la época de altas tasas de crecimiento económico y rápido progreso social retornó. En efecto, en el período 1985-1999, la tasa de crecimiento promedio real del PIB per cápita (2,2% anual) fue un tercio menor que el crecimiento promedio durante el período 1966-1980 (3,1% anual). En 1996, el PIB per cápita, en dólares de 1996, era similar al de 1980 (Céspedes, 1998). Además, en los últimos tres lustros del siglo XX, la economía costarricense mostró un comportamiento cíclico (Mora, 1999); se alternaron años de alto y bajo o negativo crecimiento económico. Más recientemente, las tasas de crecimiento económico no implicaron una mejoría en las oportunidades de empleo e ingresos de la población (Proyecto Estado de la Nación 1999 y 2000). Aunque no todos los indicadores sociales cayeron (por ejemplo, no disminuyó la alfabetización, ni aumentó la mortalidad infantil), al país le costó remontar la caída en el nivel de vida de la población. En aquellas áreas donde la crisis sí afectó los indicadores sociales, Costa Rica tardó entre 10 y 15 años para alcanzar el nivel de 1980. A finales de la década de 1990, el nivel de pobreza en Costa Rica era similar al de 1980; y en 1998 la cobertura educativa en secundaria era apenas superior que la de casi 20 años antes: 61,2% frente a 60,9% (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Sin embargo, el retroceso social no desestabilizó el sistema político. En el proceso electoral de 1981-1982, ocurrido en los meses más duros de la crisis, se registró el menor nivel de abstención del período 1974-1998 (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000). En esos años, las encuestas de opinión pública registraron un fuerte apoyo difuso al sistema político por parte de los costarricenses (Seligson y Muller, 1990)³.

Ciertamente ocurrió un incremento en la conflictividad social en la primera mitad de la década de 1980, pues aumentó la frecuencia de huelgas y protestas públicas como bloqueos de calles y manifestaciones. En las zonas rurales surgieron

organizaciones campesinas de medianos y pequeños productores, principalmente del Valle Central, como la Unión de Pequeños y Medianos Agricultores (UPANACIONAL) y fuera del Valle Central, como la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA). Ambas organizaciones impulsaron movilizaciones en contra de las políticas económicas de liberalización y apertura comercial y en favor de una estrategia de desarrollo alternativa (Mora, 1992). En las zonas urbanas, especialmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), se desarrollaron movimientos urbanos de protesta, casi la mitad de los cuales estaban relacionados con la lucha por vivienda (47,3% de 167 movimientos registrados en los medios de comunicación colectiva entre 1984 y 1990) y poco menos de una tercera parte, con tarifas de servicios públicos (29,9% del total). Los movimientos por vivienda organizaron a decenas de miles de familias pobres de las ciudades en frentes multicomunales (Vargas Cullell, 1992). Sin embargo, el aumento de la conflictividad social no generó movimientos políticos de carácter antisistémico, es decir, que buscasen el remplazo del sistema político existente (Seligson y Gómez, 1987).

Lentas, inconclusas y conflictivas reformas económicas

A partir de 1985, los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas económicas orientadas por una nueva estrategia de desarrollo, basada en la apertura comercial, la disminución del tamaño y las funciones del Estado, la promoción de exportaciones no tradicionales y la liberalización de la economía (Edwards, 1995; Lizano, 1999; Mora, 1999). Esta nueva estrategia de desarrollo preconizó, además, una reforma del Estado interventor creado en las décadas anteriores, especialmente la venta de empresas públicas, la reducción del gasto y el empleo públicos y la ruptura o privatización de los monopolios públicos en el sector financiero, los seguros, las telecomunicaciones y la energía. Entre 1985 y 1995, el país suscribió con el Banco Mundial tres Programas de Ajuste Estructural.

Sin embargo, aunque rápidamente se procedió con la apertura comercial y el sector externo se convirtió en el dinamizador de la economía, la reforma del Estado ha sido lenta y parcial (Monge y Lizano, 1997; Mesalles, 1998). En América Latina, el país ha sido catalogado como un reformador lento (Hausmann, 1998). La privatización de entidades públicas fue mínima y circunscrita a las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), que de todas maneras había sido un esfuerzo tardío y poco consolidado por

Indicadores de la evolución económica y social de Costa Rica, 1975-1999

Rubro	1975	1980	1982	1985	1990	1995	1999
Crecimiento PIB real ^{a/}	2,1	0,8	-7,3	0,7	3,5	2,4	8,3
Inflación ^{b/}	20,5	17,8	81,8	10,9	27,2	22,6	10,1
Déficit fiscal (% del PIB) ^{c/}				-7,0	-5,4	-3,9	-4,4
Exportaciones (millones US\$) ^{d/}	493,1	1.001,6	870,4	1.081,6	1.768,0	3.475,9	6.649,3
Deuda pública externa (millones US\$) ^{e/}	510,4	1.796,6	2.961,8	3.708,8	3.172,6	3.258,6	3.056,5
Desempleo abierto (%) ^{f/}	6,2	5,9	9,4	6,8	4,6	5,2	6,0
Años promedio de educación ^{g/}	5,3			5,9	6,4	6,8	
Nivel de pobreza ^{h/}	25,0	29,4	50,0	30,4	27,1	20,4	20,6
Esperanza de vida (años) ^{i/}	71,2	74,2	75,4	75,4	76,7	76,0	76,9
Mortalidad infantil (por mil nacidos) ^{j/}	37,9	19,1	18,7	17,6	15,3	13,2	11,8
Desnutrición (% de niños atendidos en programas de atención primaria) ^{k/}				3,7	2,8	2,8	
Gasto público social (% PIB) ^{l/}		15,8	20,7	19,9	20,5	19,8	22,3
Cobertura REM ^{m/}	59,6	75,7	68,0	81,4	85,6	86,4	89,2
Cobertura RIVM ^{n/}	49,9	48,3	44,6	42,6	44,6	46,6	49,9

a/ Tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales. La serie se basa en la metodología de cálculo de PIB vigente hasta el año 2000, la que tomaba como referencia el año 1966. La información para la década de 1990 fue tomada del Proyecto Estado de la Nación, 2000.

b/ Variación anual en el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana. Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/02-01.htm>

c/ Fuente para período 1985-1999: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/05-14.htm>

d/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/06-03.htm>

e/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/07-01.htm>

f/ La cifra de 1975 corresponde en realidad a 1976. Fuente para el período excepto 1982: <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/03-10.htm> la cifra de 1982 fue tomada de Céspedes, González et al, 1990.

g/ Población de 25 años y más. Fuente: Barahona et al, 1999. Esta información corresponde a datos originados en estudios específicos y no a una serie temporal basada en registros administrativos.

h/ Información de 1975, 1980 y 1982 tomada de Céspedes, 1998. Información del período 1987-1999 fue tomada de Proyecto Estado de la Nación, 2000. Los datos sobre pobreza anteriores a 1987 no son comparables con los posteriores a esta fecha debido a cambios en la metodología de cálculo. Se incluyen dentro de la misma serie con fines ilustrativos.

i/ Esperanza de vida al nacer, tomado de: Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. <http://populi.eest.ucr.ac.cr/observa/series/serie3.htm>

j/ Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-13.htm>

k/ Porcentaje de niños con menos de 6 años que padecen desnutrición severa y moderada atendidos en programas de atención primaria. Fuente: <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-08.htm> la información del período 1987 a 1995 tiene como fuente el sistema de atención primaria; antes y después de esas fechas, la fuente son las encuestas nacionales de 1966, 1973, 1987, 1983 y 1996. La información de ambas fuentes no es comparable y se incluye dentro de la misma serie con fines ilustrativos.

l/ Información de 1980, 1982 y 1985 tomada de: Céspedes, 1998. La cifra de 1985 corresponde al año 1987. Información para la década de 1990 tomada de: Proyecto Estado de la Nación, 2000.

m/ Proporción de la población nacional cubierta por el Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Fuente: CCSS. Dirección Actuarial.

n/ Se refiere a la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Fuente: CCSS. Dirección Actuarial.

establecer un Estado empresario en Costa Rica; la Corporación fue creada en 1972 y adquirió sus empresas muy pocos años antes de la crisis de 1980-1982. En síntesis, el peso del Estado en la economía no se ha reducido y Costa Rica muestra avances parciales y limitados en materia de privatización de instituciones públicas o apertura de monopolios estatales (Vargas Cullell, 1998). Al 2000, el cambio más importante fue la ruptura del monopolio del Estado sobre las cuentas corrientes y el ahorro a la vista en el sistema financiero (Mesalles, 1998; Lizano, 1999).

Ninguno de los gobiernos del período 1985-2000 logró crear una coalición de fuerzas capaz de ejecutar el programa de reformas propuestas, especialmente en lo concerniente al Estado (Lizano, 1999). En años recientes, diversos analistas han caracterizado esta situación como un “empate político”: no existe un acuerdo mayoritario sobre un proyecto de desarrollo, como sí lo hubo durante el período de la instauración poliárquica.

Una Centroamérica convulsa provocó una compleja situación política interna

El surgimiento o profundización de los conflictos políticos y militares en Centroamérica, a finales de la década de 1970, convirtió a la región en un escenario de la Guerra Fría y en una alta prioridad para la política norteamericana (Hayes, 1990; Lowenthal, 1990; Martz, 1990; Solís, 1992; Dunkerley, 1994). Los conflictos en el istmo provocaron la muerte de cientos de miles de personas y el desplazamiento de cerca del 10% de la población regional fuera de sus lugares de origen.

A cambio del apoyo financiero para la estabilización y recuperación económica del país, en la década de 1980 el gobierno de los Estados Unidos presionó intensamente al gobierno costarricense, con el fin de que tuviera una participación activa en la estrategia militar para derribar el gobierno de Nicaragua y derrotar a la insurgencia del FMLN, en El Salvador (Gutiérrez et al, 1984; Gutiérrez y Vargas Cullell, 1985; Barry, 1987; Gómez, 1988; Rojas y Solís, 1988). Aunque durante el período 1982-1986, el gobierno costarricense toleró la operación de campamentos antisandinistas en su territorio, rechazó las presiones para reestablecer el ejército y rehusó solicitar la presencia militar norteamericana para defenderse de Nicaragua (Gutiérrez y Vargas Cullell, 1985; Gutiérrez, 1986; Sobrado, 1988). A partir de 1986, el país optó por una posición más autónoma y se involucró de lleno en la búsqueda de una solución política a los conflictos del área. Su política exterior lo convirtió en un líder regional, con fuerte apoyo de

los países europeos y latinoamericanos, especialmente luego de la firma del Plan de Paz de Esquipulas II, en 1987 (Solís, 1992).

La democracia costarricense no fue, sin embargo, immune a la convulsión política regional. Las presiones norteamericanas aumentaron la complejidad de la delicada situación política en el país, ya de por sí polarizada por los efectos combinados de la crisis económica y las insurrecciones y guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En efecto, a mediados de la década existía una fuerte polarización política interna. Por una parte, sectores políticos y empresariales, aliados con la política internacional del gobierno de los Estados Unidos, presionaron intensamente a los sucesivos gobiernos para que participaran en el derrocamiento del gobierno nicaragüense. Los principales medios de comunicación colectiva desarrollaron campañas de desinformación, según las cuales no había presencia de contrarrevolucionarios en Costa Rica, y se fabricaron o magnificaron incidentes internacionales (Dobles, 1987; Ovares y León, 1987; Ramírez, 1987; Sobrado, 1987). Por otra parte, sectores de la izquierda más radical consideraban que la oposición más eficaz a las presiones norteamericanas, y el medio idóneo para apoyar al gobierno nicaragüense y a los grupos insurgentes en El Salvador y Guatemala, era hacer la revolución en Costa Rica (Gutiérrez et al, 1984). Entre ambos extremos se encontraba un asediado y frágil “centro político”, cuyas posiciones, sin embargo, reflejaban la opinión mayoritaria de la población: un claro antisandinismo (Seligson y Gómez, 1987), apoyo a la paz en Centroamérica y rechazo a la participación del país en los conflictos militares de la región.

La situación fue especialmente crítica durante los años 1983-1985, cuando el gobierno quedó trezado entre los grupos sociales y políticos en favor y en contra de la política norteamericana hacia el istmo, y las intervenciones públicas de los embajadores norteamericanos. Además, la cuestión centroamericana se convirtió un tema decisivo en la campaña electoral de 1985-1986, ocasión en la cual el candidato ganador obtuvo la victoria con la consigna de promover la paz. En el plano interno, el gobierno de Arias Sánchez logró formar un fuerte consenso nacional en apoyo a la estrategia de pacificación regional impulsada por el Presidente Arias Sánchez. Esta evolución interna se vio favorecida por acontecimientos internacionales. El debilitamiento de la administración Reagan, luego del escándalo *Iranagate*, declinó la intensidad de las presiones norteamericanas sobre Costa Rica y la asistencia financiera norteamericana disminuyó sustantivamente.

A pesar del aumento de la tensión interna y de incidentes que afectaron los derechos humanos y la libertad de expresión, el país logró, no sin ciertas dificultades, mantener su régimen de libertades públicas y su estabilidad política. Al final de la década de 1980, la democracia costarricense había conseguido sortear definitivamente los efectos de la crisis económica y los conflictos regionales. En los años siguientes, enfrentó un contexto internacional más estable y menos riesgoso. En su entorno inmediato, los países centroamericanos lograron poner fin, mediante acuerdos negociados, a sus guerras civiles, iniciaron (o profundizaron) sus transiciones democráticas y volvieron a experimentar crecimiento económico (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Evolución reciente del régimen democrático

No obstante las adversas condiciones del entorno nacional e internacional, la democracia costarricense mostró importantes cambios políticos e institucionales que, como se mencionó al inicio del capítulo, alteraron el equilibrio de poderes en el Estado y las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones públicas.

Cambio en el balance de poderes en el Estado costarricense

En Costa Rica, la democracia que emergió tras una larga transición es un régimen presidencialista con un Estado altamente centralizado y un sistema de partidos bipartidista. Sin embargo, la variedad costarricense de presidencialismo se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por los cada vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo, especialmente los ejercidos por el Poder Judicial. Al finalizar el siglo XX, la democracia costarricense se caracteriza por ser un sistema político en el cual múltiples actores políticos e institucionales, incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas.

El débil presidencialismo

El Poder Ejecutivo costarricense es constitucionalmente débil y está sujeto a fuertes controles (Carey, 1998). A diferencia de otros sistemas políticos latinoamericanos, en Costa Rica las facultades legislativas del Ejecutivo están subordinadas a las leyes aprobadas por el Congreso y carece de poder de veto en materia de la aprobación del Presupuesto General de la República (cuadro 3.2). Desde el

RECUADRO 3.2

La división republicana de poderes en Costa Rica

La separación republicana entre los tres poderes del Estado costarricense está claramente estipulada en la Constitución Política. El Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, encabezado por el Presidente de la República y los ministros de Gobierno “en calidad de obligados colaboradores” (artículo 130). El Presidente es electo cada cuatro años por la ciudadanía en votaciones universales y es quien escoge o remueve los ministros. Empero, el nombramiento y remoción de funcionarios, la sanción, promulgación y ejecución de leyes, la dirección de las relaciones internacionales, la convocatoria de la Asamblea Legislativa a funciones extraordinarias, la debe realizar el Presidente en conjunto con el ministro del ramo (artículo 140).

Por su parte, el Poder Legislativo es un órgano complejo, compuesto por la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, estos últimos en calidad de instituciones auxiliares de la primera (Muñoz, 1999). La Asamblea Legislativa es el poder del Estado con la potestad de legislar, “que no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones ni directas ni indirectas” (artículo 105), salvo en tratados internacionales.

El Poder Judicial, por su parte, “sólo está sometido a la Constitución y a la ley” (artículo 154). Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son electos por la Asamblea Legislativa, pero removerlos es difícil, pues la Constitución exige una mayoría calificada de votos (dos terceras partes) para no reelegir a un magistrado.

Finalmente, aunque la Constitución Política no define al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como un Poder del Estado, establece que al TSE le compete “en forma exclusiva”, la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales y “goza de independencia en su cometido” (artículo 99).

punto de vista político, la prohibición de la reelección presidencial debilita al Ejecutivo frente a la Asamblea Legislativa, pues el Presidente en ejercicio carece de medios para incentivar la disciplina de los diputados de su partido, o para sancionar la indisciplina (Carey, 1996).

Los controles que pesan sobre el Ejecutivo son de distinto orden: político, legal y administrativo. El control político lo ejerce la Asamblea Legislativa, aunque, como se verá, se trata de controles poco desarrollados; en un sentido amplio, puede incluirse dentro del ámbito de los controles políticos la “magistratura de influencia”, ejercida

Facultades y limitaciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica

Facultades	Limitaciones
Nombrar y remover a ciertas categorías de funcionarios públicos.	No puede nombrar y remover a funcionarios públicos dentro del Régimen de Servicio Civil.
Suspender los derechos y garantías individuales.	La suspensión no puede prolongarse por más de 48 horas, si no es aprobada por la Asamblea Legislativa.
Formular el Presupuesto General de la República.	No puede vetar el Presupuesto General de la República aprobado por la Asamblea Legislativa.
Tiene iniciativa de ley	Los decretos ejecutivos tienen rango inferior a las leyes y no pueden contradecirlas ni ampliarlas.
Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos.	No puede ejecutarlos sin aprobación por parte de la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente.

FUENTE: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

por la Defensoría de los Habitantes. Los controles más fuertes sobre el Ejecutivo son los legales y administrativos. Desde el punto de vista legal, la creación de la Sala Constitucional, encargada del control de constitucionalidad, cortó las atribuciones informales que, en la práctica, el Poder Ejecutivo se había arrogado en el período de 1949 a 1989. Por la vía de decretos ejecutivos, el Ejecutivo “interpretaba” leyes, imponiendo nuevas regulaciones o, a veces, disposiciones contrarias a las aprobadas por la Asamblea Legislativa. Desde el punto de vista administrativo, la Contraloría General de la República fiscaliza la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos y todo gasto público requiere su visado previo⁴.

Ahora bien, la debilidad constitucional no significa que, en Costa Rica, el Poder Ejecutivo esté “pintado en la pared”. El Ejecutivo es un potente actor político e institucional, el más importante del sistema político. Tiene medios para controlar, o influir fuertemente, en la ejecución de la mayoría del gasto público, aproximadamente el 35% del PIB (incluyendo al sector de instituciones descentralizadas) y, por tanto, tiene una amplia capacidad política. En las últimas décadas ha logrado afianzar su control sobre las casi 200 instituciones autónomas del sector público. Lo que sí implica la debilidad constitucional del Ejecutivo es la necesidad de que éste negocie constantemente con otros

actores las reformas legales, institucionales y económicas.

Un Poder Legislativo con poca capacidad de control político

Debido a su complejidad institucional, el Poder Legislativo costarricense tiene un conjunto muy amplio de facultades políticas, legales y administrativas. De acuerdo con la Constitución Política, entre otras atribuciones, la Asamblea dicta e interpreta las leyes (esto último con la excepción de la materia electoral), dicta los presupuestos de la República, establece los impuestos nacionales, nombra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aprueba los tratados internacionales, el ingreso de tropas y naves extranjeras, crea nuevos tribunales de justicia, autoriza al Poder Ejecutivo a declarar estado de defensa nacional y suspende de las garantías constitucionales (artículo 121). Además, a través de la Contraloría General de la República, puede vigilar la ejecución del gasto público (pero la Contraloría tiene “absoluta independencia funcional y administrativa”). Mediante la Defensoría de los Habitantes, otro órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, desarrolla una labor de defensa de los derechos de los habitantes frente a la gestión pública. Es, desde el punto de vista formal, el Poder más fuerte del Estado.

Sin embargo, el Poder Legislativo es menos poderoso de lo que sus atribuciones parecen sugerir. Ciertamente, puede llamar a un sustituto del Presidente de la República, en caso de incapacidad física o mental; admitir acusaciones contra el Presidente, el Vicepresidente y los miembros de los Supremos Poderes. Pero, en caso de admitir una acusación, debe trasladarla a la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. Existen severas restricciones impuestas por la Constitución Política, que impiden emplear estas atribuciones como recurso del control político en tiempos normales. La Asamblea Legislativa puede nombrar comisiones investigadoras, interpelar y censurar a los ministros de gobierno; empero, ni los dictámenes de las comisiones ni las censuras tienen consecuencias legales (capítulo 5). Finalmente, por la ausencia de veto al Presupuesto de la República, la Asamblea Legislativa es soberana en materia de aprobación del gasto público; sin embargo, el Ejecutivo no está obligado a rendir informes sobre los resultados de la gestión del presupuesto a la Asamblea Legislativa, más allá del informe anual del Presidente de la República (cuyo contenido es definido por él). La vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República es administrativa (fiscalizar la ejecución y liquidación de presupuestos) y no de cumplimiento de gestión.

El desplazamiento de poder en favor del Poder Judicial

En las últimas décadas del siglo XX, el Poder Judicial en Costa Rica se fortaleció notablemente. Luego de la autonomía presupuestaria lograda en 1957, este poder se fortaleció mediante la creación de nuevas entidades y la ampliación de sus funciones. En la década de 1970, la Asamblea Legislativa aprobó la creación de la policía criminológica, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), subordinada a la Corte Suprema de Justicia. Se creó el Ministerio Público, también dependiente de la Corte, que es el fiscal del Estado en los delitos de acción pública, y el Sistema de Defensores Públicos, cuya finalidad es proveer el derecho procesal a una debida defensa para las personas que no pueden o no quieren contratar privadamente a un abogado defensor.

En 1989, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto legislativo 7128, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989. Estas reformas crearon la Sala Constitucional, o Sala Cuarta, como órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional en Costa Rica. La Constitución política le atribuye competencia

para “declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”, salvo “los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley (artículo 10 de la Constitución Política) Esta competencia, de declarar la inconstitucionalidad de normas y actos sin distinción de su naturaleza, debilitó a los demás tribunales, a los órganos del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, pues la Constitución le otorga expresamente a la Sala la potestad de conocer y resolver el cuestionamiento de cualquier norma, así como de todos los actos sujetos al Derecho Público (Proyecto Estado de la Nación, 2000; véase también Jurado, 2000).

La Sala Constitucional resuelve las acciones de inconstitucionalidad, los recursos de amparo y hábeas corpus, evacúa consultas preceptivas o facultativas por parte de otros tribunales, la Asamblea Legislativa u otras instituciones públicas, y resuelve conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado. La Sala desestimó el criterio de presunción de constitucionalidad de las leyes que empleó la Corte Suprema de Justicia entre 1938 y 1989. Conforme a este criterio, las leyes no eran anuladas si no se demostraba su inconstitucionalidad de manera indiscutible, pues se presumía que la Asamblea Legislativa respetaba la Constitución cuando dictaba las leyes (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Mientras en el período 1938-1989 se plantearon 155 casos de inconstitucionalidad, entre 1989 y 1999 la Sala conoció 63.988 casos y dictó 57.312 resoluciones (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

La Sala Constitucional ha variado el equilibrio de poderes en el Estado costarricense en favor del Poder Judicial. En efecto, la formulación de leyes por el Poder Legislativo, su aplicación mediante la emisión de reglamentos, estatutos y decretos ejecutivos, y la ejecución de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo pueden ser impugnadas ante la Sala. Además, la Sala ha desarrollado el sistema de protección de las libertades y derechos civiles, políticos y ambientales y ha redefinido los términos del debido proceso legal (Proyecto Estado de la Nación, 2000)⁵. En la actualidad es una de las instituciones públicas que goza de mayor prestigio en la ciudadanía (Garita y Poltronieri, 1997; UNIMER R.I., 1999). Un análisis en profundidad del control de constitucionalidad como parte de la calidad democrática en la administración de justicia se realiza en el capítulo 4.

Un Estado con una fuerte tradición centralista

El Estado costarricense es altamente centralizado, una característica forjada desde el siglo XIX. Las denominadas instituciones autónomas o instituciones descentralizadas, que prestan la mayoría de los servicios públicos, son entidades del Gobierno Central. Desde el punto de vista de la administración territorial del Estado, en el país sólo existen las municipalidades como órganos subnacionales de gobierno. La Constitución Política establece que “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo de un Gobierno Municipal” (artículo 169). Además, señala que las corporaciones municipales son “autónomas” (artículo 170). Sin embargo, esta autonomía municipal es muy limitada. Desde el punto de vista legal, los presupuestos municipales deben ser aprobados por la Contraloría General de la República (capítulo 8).

Desde el punto de vista financiero, los municipios administran una porción ínfima de los recursos públicos: en el período 1992-1999, la carga tributaria promedio (los impuestos recaudados

por las municipalidades con respecto al PIB) fue de 0,81% (Proyecto Estado de la Nación, 2000). El año de mayor recaudación fiscal de los municipios fue 1999, cuando la carga tributaria representó el 1,4% del PIB⁶.

Un sistema electoral estable

En el último cuarto del siglo XX, el régimen electoral costarricense fue relativamente estable. No hubo cambios importantes en las instituciones y normas que regulan la organización de los procesos electorales, el conteo de los votos y la traducción de éstos en mayorías que permiten la selección de personas para los cargos públicos. Como fue señalado en el capítulo 2, el Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y desde 1975, por reforma constitucional, tiene el rango e independencia “de los poderes del Estado” (artículo 9) (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Técnicamente expresado, el sistema electoral costarricense combina un sistema mayoritario para la elección del Presidente

RECUADRO 3.3

Descripción del sistema electoral de Costa Rica

- Es un sistema mayoritario, porque en la elección del Presidente gana el candidato que obtiene el mayor número de votos (aunque sea por uno solo), es decir, gobierna quien obtiene la mayoría y el o los perdedores quedan con las manos vacías. Existe, sin embargo, un requisito: el ganador debe obtener al menos el 40% de los votos válidos. Si nadie lo hace, la Constitución Política prevé la celebración de una segunda ronda entre los dos candidatos que obtuvieron mayor cantidad de votos.
- Es un sistema de representación proporcional en la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa, porque, a diferencia de las elecciones presidenciales, en principio la cantidad de diputados que los partidos políticos logran elegir es proporcional al caudal de votos. Es decir, el que obtiene más votos no se lleva todo, sino que la representación en el Parlamento se reparte entre varios partidos políticos.
- Es un sistema con lista bloqueada, porque los electores deben escoger entre las nóminas propuestas por los partidos políticos. En otras palabras, el elector no tiene libertad para confeccionar su propia lista escogiendo, por ejemplo, nombres de personas de distintos partidos o seleccionando sólo algunas de las personas en la nómina de su partido, pero no todas.
- Es un sistema con distritos plurinominales, porque en Costa Rica las y los electores votan por una lista de candidatos a la Asamblea Legislativa por la provincia donde están inscritos. Cada provincia funciona como un distrito electoral: se le asigna un número de escaños en la Asamblea Legislativa en proporción a su población. Así, un distrito electoral es una unidad territorial y administrativa cuyos electores votan por una lista de candidatos a diputados distinta a aquella por la que votan los demás electores del país. Las y los candidatos electos representan a estos electores en la Asamblea Legislativa. En el proceso electoral de 1997-1998, la provincia con menos escaños tuvo 3 y la de mayor número, 21. Se dice que son distritos plurinominales grandes porque más de dos diputados son electos por cada provincia.
- La modalidad Hare de representación proporcional empleada en Costa Rica aplica un criterio aritmético simple para asignar el número de curules legislativas que obtienen los partidos políticos. En cada distrito electoral se divide el número de votos válidos entre el número de puestos de diputados que le corresponde al distrito. Con ello se obtiene el cociente electoral o número de votos que un partido debe obtener para elegir un diputado. Además, la legislación prevé los subcocientes y residuos para repartir los puestos que no se pudo asignar por el método de cocientes.

de la República, con uno de representación proporcional con lista bloqueada (modalidad Hare) para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa y sus distritos electorales son plurinominales (Lijphart, 1994 y 1999) (recuadro 3.3).

Cada cuatro años, en el día de las elecciones (constitucionalmente fijado en el primer domingo de febrero), las y los ciudadanos votan en pa-pelletas separadas para Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y regidores a los Concejos Municipales. Sin embargo, no fue sino hasta muy recientemente que en el país se estableció una democracia electoral. Hasta 1998, la ciudadanía no tuvo el derecho de elegir directamente a los alcaldes (Ejecutivo) de los municipios, quienes eran nombrados por los Concejos Municipales, el órgano legislativo de las municipalidades. Costa Rica era, hasta ese momento, el único país de Centroamérica cuyos alcaldes no eran elegidos por la población. Mediante la Ley 7598, de 1998, se introdujo la elección directa de alcaldes a partir del año 2002, en una fecha distinta a las elecciones nacionales (votación no concurrente) (capítulo 8).

Una medida para evaluar si un régimen electoral se ajusta al principio de representación proporcional

es la existencia de desviaciones entre la proporción de votos de un partido y la proporción de curules legislativas que obtiene. A esto se le denomina “grado de proporcionalidad (o de desproporcionalidad)”. No existe ningún régimen electoral capaz de garantizar una representación proporcional perfecta (igual proporción de votos y de curules), pero existen diferencias muy importantes en el grado en que los diversos regímenes logran efectivamente cumplir con la proporcionalidad. Comparado con otros países, el sistema de representación proporcional aplicado en Costa Rica para las elecciones legislativas tiene un bajo nivel de desproporcionalidad.

No obstante, el nivel de desproporción del sistema ha ido aumentando en los últimos procesos electorales. Entre 1982 y 1998 la desproporcionalidad electoral, medida por el índice de Gallagher, se duplicó, pues pasó de 3,25 a 6,22 (Hernández, 2000a). Los principales afectados, especialmente en 1998, fueron los partidos minoritarios (Proyecto Estado de la Nación, 1999; Hernández, 2000a).

El régimen electoral costarricense garantiza procesos electorales libres y limpios. No hay registro de denuncias por doble voto o compra de voto⁷. En el período 1978-1998, sólo hubo un caso de

CUADRO 3.3

Comparación de la desproporcionalidad electoral en las elecciones legislativas en diversos sistemas democráticos

	Desproporcionalidad (Porcentajes)	Número de elecciones
Holanda ^{a/}	1,3	15
Dinamarca ^{a/}	1,8	21
Colombia ^{b/}	3,0	14
Costa Rica ^{b/}	4,1	11
Venezuela ^{b/}	4,3	8
Estados Unidos ^{b/}	4,9	25
Francia ^{b/}	11,3	8
Inglaterra ^{a/}	10,3	14
Canadá ^{a/}	11,7	16

a/ Democracia parlamentaria.

b/ Democracia presidencialista.

Para el cálculo de la desproporcionalidad se empleó el índice de Gallagher. Este índice no sólo registra y suma las diferencias entre el caudal electoral de los partidos y su representación en el Parlamento, sino que le asigna un mayor peso a las grandes diferencias que a las pequeñas. Con esto se quiere evitar que la sumatoria de pequeñas desproporcionalidades entre varios partidos pequeños pese igual que una desproporcionalidad muy importante entre partidos grandes.

FUENTE: LIJPHART, 1999.

impugnación de los resultados electorales. Se trató de la elección del candidato de un partido minoritario a una diputación por la provincia de San José. La denuncia, presentada en 1998, fue interpuesta por otro partido minoritario, que argumentó fallas en el conteo de los votos. Luego del proceso judicial, la denuncia fue rechazada.

El afianzamiento del sistema bipartidista

En las últimas dos décadas del siglo XX, en Costa Rica se afianzó un sistema bipartidista de partidos políticos. Los dos principales partidos son el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana. Ambos tienen posiciones centristas y atraen a electores de diversas clases sociales y orientaciones ideológicas (*catch-all parties*). Este sistema

ha permitido una alternancia en el dominio del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (cuadro 3.4). Ha sido, además, un sistema estable, con un bajo nivel de volatilidad electoral. En las últimas siete elecciones presidenciales, la volatilidad promedio ha estado, en general, por debajo del 7% (algunos partidos experimentaron, en promedio, una ganancia de 7% en los votos recibidos y otros, una pérdida promedio del 7%) (Mainwaring and Scully, 1995). Sólo en dos ocasiones, entre 1974 y 1978, y entre 1982-1986, el índice estuvo por encima del 10%.

Aquí es importante hacer dos precisiones. Primero, como se indicó en el capítulo 2, antes de 1978 en Costa Rica existía una tendencia a la bipolaridad electoral y, por tanto, un bajo número

CUADRO 3.4

Control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, número de partidos efectivos y volatilidad electoral, 1974-1998

	Control del Ejecutivo	Control del Legislativo	Número de partidos efectivos en elecciones presidenciales ^{a/}	Número de partidos efectivos en elecciones legislativas ^{a/}	Volatilidad en el Ejecutivo (porcentaje de votos) ^{b/}	Volatilidad en el Legislativo (porcentaje de votos) ^{c/}
1974-1978	PLN	Sin mayoría ^{d/}	3,3	4,0	13,8	41,7
1978-1982	CU ^{e/}	Sin mayoría ^{d/}	2,2	2,9	3,9	19,6
1982-1986	PLN ^{f/}	PLN	2,2	2,5	13,5	16,0
1986-1990	PLN	PLN	2,1	2,5	6,7	8,1
1990-1994	PUSC ^{g/}	PUSC	2,1	2,6	5,2	10,3
1994-1998	PLN	Sin mayoría ^{d/}	2,1	2,7	-4,1	13,0
1998-2000	PUSC	Sin mayoría	2,4	3,4		

a/ Índice de partidos efectivos. la fórmula empleada para el cálculo fue la de Laakso y Taagapera. En el caso de las elecciones presidenciales, $nv = 1/\sum v_i^2$, donde v es el % de votación del partido i. en las elecciones legislativas, $nv = 1/\sum s_i^2$, donde s es el % de escaños obtenidos.

b/ Índice de volatilidad en las elecciones presidenciales, aplicada por Pedersen.. La fórmula de cálculo es la siguiente: $V = (\sum \%V_{t1} - \%V_{t0})/2$ en donde V_{t1} es el porcentaje de votos válidos obtenidos por un partido en la elección t1 Y $\%V_{t0}$ es el porcentaje de votos válidos obtenidos por un partido en la elección t0. Debe anotarse que es la sumatoria de valores absolutos de las ganancias y pérdidas netas.

c/ Índice de volatilidad en las elecciones legislativas. Se aplica la misma fórmula que en el caso anterior. en el conteo de los partidos con representación parlamentaria se aplicó una regla para contar como un mismo partido a: (a) los partidos que cambian de nombre pero mantienen la misma dirección, orientación política y obtienen representación parlamentaria con el nuevo nombre; (b) los partidos que se agrupan para formar una coalición y obtienen representación parlamentaria como coalición. Con base en estas reglas se estudió la volatilidad electoral del partido Acción Socialista (paso), la Coalición Pueblo Unido y Fuerza Democrática como si fueran un mismo partido; lo mismo se hizo con los partidos Renovación Democrática y Republicano Nacional, que integraron la coalición unidad en 1978, la que se transformó en el partido Unidad Social Cristiana a partir de 1982. estas reglas tienen como propósito evitar distorsiones en el índice de volatilidad.

d/Ningún partido tiene la mayoría parlamentaria de 29 escaños. El partido en el gobierno es la primera minoría.

e/ CU: Coalición Unidad.

f/ PLN: Partido Liberación Nacional.

g/ Partido Unidad Social Cristiana.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MAINWARING AND SCULLY, 1995; TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, 2000 Y HERNÁNDEZ, 2000a.

de partidos efectivos (Casas, 2000; Hernández, 2000a). Sin embargo, no había un sistema bipartidista, pues la oposición al PLN estaba formada por coaliciones inestables, capaces de ganar elecciones pero no de permanecer unidas como un partido. No fue sino hasta 1982, al amparo de una reforma electoral, que la Coalición Unidad se transformó en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). A partir de entonces, la lucha por el control del gobierno ha sido la historia de la pugna entre el PLN y el PUSC (Chalker, 1995; Fernández, 1996; Rovira, 2000).

Segundo, el número de partidos efectivos es mayor en las elecciones legislativas que en las presidenciales, en virtud de una tendencia minoritaria pero persistente en el electorado, de “quebrar” el voto, es decir, votar por un partido mayoritario en las elecciones presidenciales, y por uno minoritario en las legislativas. En los seis procesos electorales acaecidos entre 1978 y 1998, en promedio, casi uno de cada nueve votantes de los partidos mayoritarios en las elecciones presidenciales (11,8%), quebró su voto en favor de un partido minoritario (Hernández, 2000a). En las elecciones de 1998, el quiebre de voto aumentó significativamente y ello afectó de manera especial al partido en el gobierno (Hernández, 2000b). Esta tendencia está asociada a una mayor volatilidad en las elecciones legislativas (medida por cambio en el número de escaños por partido) que en las presidenciales, pues los partidos minoritarios logran y pierden representación parlamentaria con mayor facilidad.

Los partidos políticos actuales en Costa Rica mantienen algunas de las características de las agrupaciones surgidas en la primera mitad del siglo XX. En efecto, sus estructuras organizativas siguen siendo débiles y su operación interna se encuentra por lo general desfinanciada. La estructura se debilita aún más entre períodos electorales, especialmente si el partido está en el gobierno (Piszk y Segura, 1983; Castro y González, 1995). Los partidos mayoritarios, pese a su caudal electoral, no son, desde el punto de vista organizativo, partidos de masas (capítulo 9).

No obstante, en las últimas dos décadas los partidos han experimentado cambios importantes en su funcionamiento interno. Por una parte, una nueva generación de líderes controla los partidos mayoritarios, aunque ninguno de ellos tiene la autoridad política de los caudillos de mediados del siglo XX. Por otra parte, los partidos han adoptado métodos más democráticos para la selección de sus candidatos a la Presidencia de la República y a la Asamblea Legislativa. En efecto, desde 1977 el

PLN realiza reñidas convenciones abiertas para escoger a su candidato presidencial. El PUSC también ha empleado el mecanismo de la convención, luego de su fundación en 1982, pero éstas no se convirtieron en verdaderas competencias políticas sino hasta 1988 (Piszk y Segura, 1983; Fernández, 1996). Más recientemente, el PUSC fue el primer partido en experimentar, de manera parcial, con la elección directa de los candidatos a diputados. El PLN lo realizará por primera vez en el año 2001, pese a que en 1993 un plebiscito interno había establecido la celebración de elecciones directas en 1997. Los partidos minoritarios o emergentes tienen métodos de funcionamiento distintos, como se verá en la tercera parte de este informe.

Una sociedad civil diversa e independiente del Estado y con bajos niveles de participación ciudadana

Desde 1975, y hasta la fecha, la sociedad civil costarricense ha adquirido una gran diversidad organizativa. Se registró una expansión en el número de cámaras empresariales y surgieron nuevas organizaciones laborales, como las asociaciones solidaristas, asociaciones vecinales y cooperativas (capítulo 10). En los años ochenta aparecieron nuevos actores, como las organizaciones multicomunales de vivienda, las organizaciones campesinas y nuevos grupos de interés en muy diversas áreas. Los sindicatos fueron los únicos que experimentaron, a partir de esa década, un persistente declive. En general, los requisitos establecidos por la legislación para la creación de organizaciones sociales fueron pocos y fáciles de cumplir, aunque cabe destacar la excepción de las garantías y libertades para la formación de sindicatos en el sector privado (capítulo 10). Además, se mantuvo una actitud de tolerancia hacia la organización de personas en instancias informales.

A diferencia de Venezuela, en general la sociedad civil costarricense no ha estado dominada por los partidos políticos, pese a las afiliaciones partidarias de muchos de sus líderes. Sin embargo, en algunos casos específicos, la vinculación partido-organización de la sociedad civil era orgánica. Esta era la situación entre los sindicatos bananeros y el Partido Vanguardia Popular (PVP). Empero, los sindicatos bananeros, otrora el sector laboral más organizado del país, fueron desplazados por las asociaciones solidaristas y se vieron afectados por la división del PVP. Por otra parte, la sociedad civil tampoco estuvo subordinada al Estado. Ciertamente, el Estado costarricense procuró desarrollar un sistema corporativista en dos áreas: las organizaciones comunales y las juveniles, pero, fueron intentos aislados y fallidos. En el primer caso, en

1969 se creó DINADECO, como entidad a cargo del registro, promoción y supervisión de las llamadas asociaciones de desarrollo comunal (ADC); no obstante, pese a su indudable influencia sobre las ADC, esta institución no logró regentar un movimiento comunal (Mora, 1989). El Estado efectuó un intento análogo con el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ), pero éste logró menor incidencia sobre las organizaciones juveniles que la obtenida por DINADECO sobre las ADC.

En un trabajo reciente, Booth comparó información de dos encuestas realizadas con 22 años de distancia, la primera en 1973 y la segunda en 1995, sobre el tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos (cuadro 3.5). En general, encontró que los modos de participación en ambos años tenían patrones similares, especialmente una alta participación de las personas en asuntos electorales y comunales, y una mayor participación en asuntos públicos de las personas con mayor educación y nivel de ingreso (Booth, 1998).

El respeto de los derechos humanos, las libertades civiles y los derechos políticos

Costa Rica posee una amplia tradición de defensa de los derechos humanos⁸. A partir de la instauración del sistema universal de derechos humanos con la Declaración Universal de 1949, el país empezó una historia sistemática de promoción y desarrollo en este campo. En 1969 se celebró en el país la Conferencia Especializada en Derechos Humanos, la cual dio lugar a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, máximo instrumento regional en la materia. Destacan también la instalación, en 1980, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en ese mismo año y la instalación de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ), al año siguiente. Hoy en día el país es sede de organismos internacionales y entidades regionales dedicadas a la protección de los derechos

CUADRO 3.5

Niveles de participación política, 1973 y 1995 (porcentaje de personas que sí participan)

Tipo de participación	1973 ^{a/}	1995 ^{b/}
Votó en la última elección	83,8	87,6 ^{c/}
Participó en al menos una reunión de una organización ^{d/}	66,1	
Trabajó con vecinos en un proyecto comunal	55,9	42,0
Participa en reuniones de la Junta Escolar ^{d/}	26,8	36,3
Participó en reuniones de una organización comunal ^{d/}	20,8	36,2
Contactó a uno o más funcionarios públicos	30,6	35,3
Fue alguna vez afiliado a un partido político	21,5	
Trató de convencer alguna vez a una persona sobre cómo votar		28,1
Trabajó alguna vez para un candidato o un partido		25,8
Contactó alguna vez a un regidor municipal	10,6	18,9
Contactó alguna vez un diputado de la Asamblea Legislativa	10,3	10,8
Participó en reuniones de la cooperativa ^{d/}	10,5	8,5
Contactó al Presidente de la República	3,4	8,3
Participó en una reunión de un sindicato ^{d/}	5,3	8,1
Participó en una reunión de una asociación cívica ^{d/}	4,0	5,1

a/ La información de 1973 está basada en una muestra nacional de 1.446 jefes de familia.

b/ La información de 1995 está basada en una muestra urbana de 701 ciudadanos de la Meseta Central.

c/ Este dato está basado en las respuestas de 660 personas de 18 o más años a la fecha de realización de la elección de febrero de 1994.

d/ Participó al menos "de tiempo en tiempo".

FUENTE: TRADUCIDO DE BOOTH, 1998.

fundamentales. Más recientemente, la creación de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes han reforzado los órganos de defensa y protección de los derechos humanos, las libertades civiles y los derechos políticos. En sus resoluciones, la Sala Constitucional ha incorporado el Pacto de San José como vinculante para la legislación interna (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Además, las personas tienen otras instancias dedicadas a la defensa, protección y promoción de derechos humanos, civiles y políticos, entre otros el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de derechos laborales, la Procuraduría y la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia.

Durante el período de la estabilidad democrática, en Costa Rica no se registró una violación sistemática de los derechos humanos. Sin embargo, hubo años y áreas preocupantes. En los años ochenta, asociadas al tenso clima político descrito en una sección anterior, hubo denuncias internacionales contra los organismos policiales por abuso de autoridad y, en algunos casos, de tortura, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA). Más persistentes han sido las denuncias nacionales e internacionales por falta de protección al derecho a la organización sindical. Durante más de una década, Costa Rica ha sido objeto de diversas demandas y quejas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por incumplimiento, entre otros, del los Convenios 87 y 98 de esa organización, los cuales han sido ratificados por el país y, en consecuencia, forman parte integral de su ordenamiento jurídico (Proyecto Estado de la Nación, 2000)⁹. Recientemente, la Sala Constitucional ha emitido resoluciones que limitan el ejercicio de la negociación colectiva. En total, la Sala ha resuelto seis recursos de amparo y dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por violaciones a la libertad de asociación. En 1999 se reportó una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes por privación de derechos laborales a los miembros de un sindicato de una plantación bananera (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

En 1997 y 1998 Costa Rica fue incluida dentro del Informe Anual de Amnistía Internacional, como país que no cumplía a plenitud con la protección de los derechos humanos, debido a denuncias por abusos de autoridad, así como por el uso de fuerza excesiva contra campesinos por parte de las autoridades públicas y privadas. Se señaló, además, las prácticas represivas contra manifestaciones populares que se oponían a la privatización de los servicios portuarios en la provincia de Limón.

En 1999, sin embargo, Costa Rica no figuró dentro del Informe Anual de esta organización no gubernamental. Asimismo, en los informes emitidos por el Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se ha acogido con satisfacción el alto rango jerárquico que poseen los tratados internacionales dentro de la legislación nacional. Se ha destacado la figura del Defensor de los Habitantes como instrumento clave en la defensa de los derechos humanos. También se menciona positivamente el Código de Procedimientos Penales (1998) por su carácter acusatorio y se avala el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de la Mujer y el papel de la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en la lucha contra la violencia doméstica y la desigualdad de género.

Informes recientes emitidos por distintos organismos internacionales evidencian problemas no resueltos de violencia doméstica, explotación sexual de menores, falta de mecanismos efectivos para la erradicación de discriminación racial contra las minorías étnicas (particularmente indígenas, negros e inmigrantes), el incumplimiento de los derechos laborales, así como persistentes denuncias de abuso de autoridad por parte de policías públicos y privados¹⁰. La importancia de estos asuntos para la calidad de la democracia será evaluada con detenimiento más adelante en este mismo informe.

Una mirada internacional a la estabilidad democrática en Costa Rica

Durante el último cuarto del siglo XX, los científicos políticos que han estudiado la democracia y los procesos de democratización en el mundo calificaron la estabilidad democrática del sistema político costarricense como una excepción dentro de la convulsa América Latina (Peeler, 1985 y 1991; Lijphart, 1994 y 1999; Booth, 1995 y 1998; Chalker, 1995; Carey, 1996; O'Donnell, 1997; Clark, 1999; Dahl, 1999). Las mediciones internacionalmente empleadas para evaluar la existencia de una democracia en un país calificaron a Costa Rica, sin excepción y pese a sus diferencias metodológicas, como un régimen democrático estable. En efecto, en el período 1972-2000, el índice de Freedom House, el más influyente en esta materia, calificó a la democracia costarricense de manera muy similar a países como Estados Unidos y Suecia (gráfico 3.1) (Freedom House, 1999).

Índices elaborados más recientemente, y con una perspectiva histórica de más largo plazo, mantienen esta valoración. Las calificaciones de Costa

Rica se mantienen muy estables en el período 1980-2000 en la base de datos más recientes del Proyecto Polity (Polity IV), que provee información acerca de las características del régimen político y el ejercicio de la autoridad en todos los países independientes del mundo con una población mayor a 500.000 habitantes durante el período 1800-1999 (Jaggers y Gurr, 1996; Gurr y Jaggers, 2000; Marshall y Jaggers, 2001). En la base de datos Poliarquía del Institutt for Sociologi og Statsvittenskaap (Noruega)¹¹, que cubre 187 países para un período histórico similar (1810-1998), las calificaciones de Costa Rica en las últimas décadas del siglo XX son similares a las de Estados Unidos y el Reino Unido, aunque inferiores a las de Suecia (Vanhanen, 1990 y 2000). A inicios de la década de 1990, otro influyente índice, el Coppedge-Reinecke, que mide el grado en que los sistemas políticos cumplen con los requisitos de una poliarquía, corroboró que Costa Rica efectivamente los cumple (Coppedge y Reinecke, 1991).

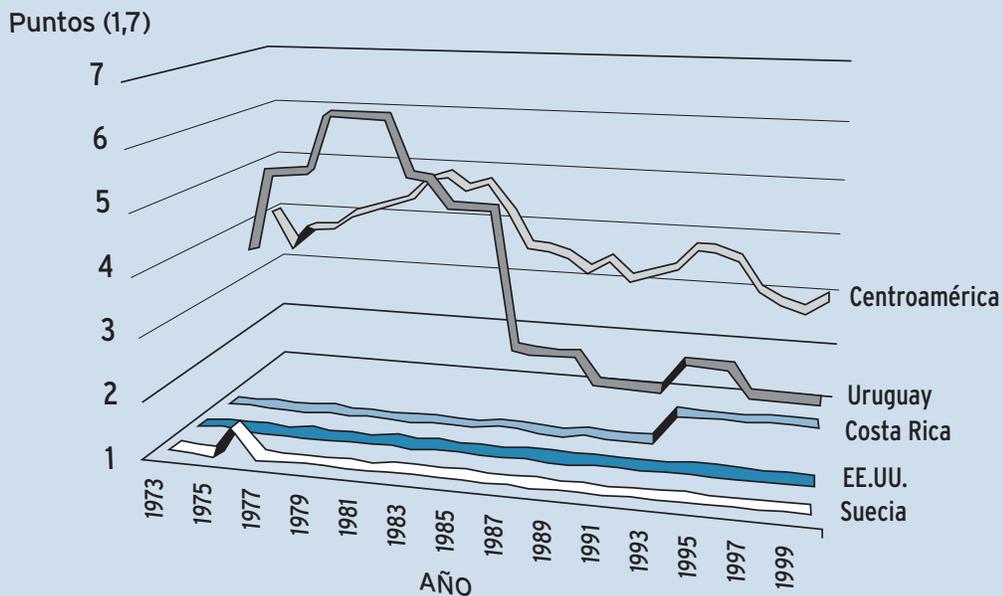
En síntesis, las calificaciones internacionales favorables para la democracia costarricense señalan que, en general, a lo largo de las últimas décadas el país ha cumplido de modo consistente con las condiciones generalmente aceptadas para considerar democrática a una nación. Las instituciones y expertos internacionales no han encontrado evidencias

sistemáticas de incumplimiento de estas condiciones, por lo que puede decirse, además, que Costa Rica ha cumplido razonablemente con ellas.

Por otra parte, las entidades dedicadas a la protección de los derechos humanos, tales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, han registrado, en diversos años, violaciones a los derechos humanos en Costa Rica. En particular, han identificado cortapisas al derecho de organización sindical (capítulo 10), en el trato a los privados de libertad y hechos de abuso policial (capítulo 4). La severidad de estas violaciones fue mayor en la primera mitad de la década de 1980, cuando hubo denuncias por el asesinato de una prisionera (1981) y por actos de hostigamiento a personas, organizaciones sociales, partidos políticos de izquierda y movimientos por la paz en Centroamérica. Sin embargo, en ningún caso estas violaciones fueron catalogadas como sistemáticas. En los años 1998 y 1999 los informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch no incluyeron menciones negativas para Costa Rica, o tales referencias fueron, nuevamente, de casos aislados (Amnesty International, 2000; Human Rights Watch, 2000). Los informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre los derechos humanos califican la democracia costarricense como de "larga data". Agregan que el Gobierno

GRAFICO 3.1

Puntuación de Costa Rica y otros países en el índice de libertades civiles y derechos políticos de Freedom House durante el período 1973-2000
(1 ES MEJOR CALIFICACIÓN Y 7 ES LA PEOR CALIFICACIÓN)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN FREEDOM HOUSE, 1999.

respetar por lo general los derechos humanos de los ciudadanos, y que existe un Estado de derecho, aunque señalan problemas puntuales (U.S. Department of State, 2000).

Empero, las mediciones internacionales son todavía herramientas relativamente rudimentarias. Por ejemplo, a Freedom House se le escapó que entre 1972 y 1975 existía en Costa Rica una prohibición constitucional antidemocrática. Estas mediciones rara vez analizan en profundidad la situación política del país y se basan en juicios de expertos sobre un número reducido de variables. En unos casos ello se debe a la naturaleza de la evaluación, pues su propósito es la comparación internacional

de unos pocos asuntos; en otros, se explica por el tema que se está evaluado. Por ejemplo, el interés por denunciar la violación de los derechos humanos no incluye temas importantes para la vida política de un país, como puede ser el funcionamiento de los partidos políticos, el descontento ciudadano o la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.

La democracia costarricense cumple con los estándares mínimos de la Auditoría ciudadana

Un análisis más detallado sobre el régimen político costarricense durante el período de la

RECUADRO 3.4

El índice de libertades civiles y políticas de Freedom House

Freedom House, una institución no gubernamental con sede en Estados Unidos, publica cada año, desde 1972, un índice de libertades civiles y derechos políticos. Este índice es el más empleado en el mundo por instituciones y analistas para realizar comparaciones internacionales entre los sistemas políticos de diversos países. El índice asigna un puntaje que varía entre 1 y 7; 1 es la mejor calificación (un país donde se respetan las libertades civiles y los derechos políticos) y 7 es la peor (un país donde se violan sistemáticamente esas libertades y derechos).

El índice de Freedom House mide el grado en que en un país se respetan las libertades civiles y los derechos políticos. Por libertades civiles se entiende aquellas que permiten a las personas desarrollar puntos de vista e instituciones propias y tener autonomía personal, sin interferencia del Estado. Incluye la libertad de expresión y de creencias, los derechos de asociación y organización, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, la autonomía personal y los derechos económicos. Por derechos políticos se entiende aquellos que permiten a las personas participar libremente en la escogencia de las autoridades e influir en las decisiones públicas que afectan a las comunidades nacionales, regionales o locales. Incluye el derecho de las personas a votar y presentarse como candidatas a cargos públicos y el derecho de los representantes electos a votar en la formulación de políticas públicas.

Para medir el grado de respeto de las libertades civiles y los derechos políticos, Freedom House ha desarrollado un cuestionario con 22 preguntas básicas. Para contestar estas preguntas, cada año reúne información proveniente de diversas fuentes, tales como noticias, publicaciones, estudios y juicios de expertos. Aunque ha mantenido una estructura similar a lo largo del tiempo, ha introducido cambios metodológicos que pueden afectar la comparación de las calificaciones entre los distintos años.

Finalmente, cabe subrayar tres limitaciones del índice. Primero, como lo señala la propia Freedom House, el que un país obtenga una buena calificación no significa que en él las personas gocen de perfecta libertad o que el país no tenga problemas importantes. Segundo, el índice califica a los países según el respeto a las libertades civiles y los derechos políticos, no según la existencia o no de una democracia. En otras palabras, aunque en las democracias se tiende a respetar estas libertades y derechos, no todas lo hacen con igual intensidad. Por lo tanto, no todas obtienen calificaciones parecidas. Finalmente, pese a su difusión, el índice ha sido criticado por varios académicos debido a la falta de claridad acerca de cómo se asignan las calificaciones de los países o por las inclinaciones de los evaluadores.

FUENTE: MUNCK, 2000; BOLLEN, 1991 Y 1993; FREEDOM HOUSE, 1999.

“Cada ciudadano y ciudadana cuenta por un voto”

EVIDENCIA

- El artículo 93 de la Constitución Política establece la votación directa y secreta por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil. El artículo 95 establece los principios que regulan el Código Electoral, incluyendo la prohibición del ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio y la identificación del elector por medio de cédula de identidad con fotografía.
- No hay denuncias registradas por doble voto o compra de votos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (López et al, 2000). Se encontró una denuncia sobre una persona que llegó a votar y ya estaba registrado su voto.
- En el período 1990-1999 se registró dos denuncias relacionadas con la libre emisión del voto: un discapacitado que enfrentó obstáculos para sufragar y una persona que no apareció en el padrón teniendo cédula vigente, por trámite extemporáneo (Tribunal Supremo de Elecciones, 1995a y 1995b).
- El Registro Civil depura diariamente del padrón electoral, aunque no con el nuevo sistema de cédula (López et al, 2000).



“La ciudadanía se organiza libremente en partidos políticos con el propósito de elegir y ser elegidos para cargos públicos”

EVIDENCIA

- El artículo 98 de la Constitución Política estipula que los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.
- No hay denuncias por violación del derecho a organizar partidos políticos ante la Sala Constitucional durante el período 1989-1999 (Villarreal, 2000).
- Una denuncia por no apertura de la Junta Electoral de Alto Pacuare, No. 5364 (Tribunal Supremo de Elecciones, 1995).
- No hay denuncias por violación del derecho a organizar partidos políticos ante la Defensoría de los Habitantes durante el período 1997-1998 (Sánchez, 2000).



“Las personas adquieren el *status* de ciudadano o ciudadana mediante el cumplimiento de prerequisites mínimos e iguales para todos, que involucran procedimientos administrativos accesibles y expeditos, y pierden la ciudadanía solamente por acto voluntario”

EVIDENCIA

- El artículo 90 de la Constitución señala dos requisitos para ser ciudadano: la nacionalidad costarricense y la mayoría de edad.
- El inciso 2 del artículo 95 constitucional establece que es obligación del Estado inscribir de oficio a las y los ciudadanos en el Registro Civil y proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
- En julio de 1999 había 77.873 personas sin cédula de identidad (no incluye personas con cédula vencida), lo que representa un 0,66% del total de la población con derecho a tenerla. En agosto de 1998 la proporción era casi igual, 0,65% (López et al, 2000b).
- El artículo 91 constitucional establece dos causales para la suspensión de ciudadanía: “interdicción judicialmente declarada” y “sentencia que imponga la pena de suspensión de los derechos políticos”. Ambas dependen de sentencias del Poder Judicial.
- No se obtuvo información sobre el número de personas cuya ciudadanía fue suspendida durante el período 1990-1999.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía elige al jefe o jefa de Estado o de gobierno u otra autoridad suprema a través de elecciones libres y justas”

EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger al Presidente de la República durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-1999 (Freedom House, 1999).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía elige a sus representantes en el Poder Legislativo mediante elecciones libres y justas”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger a los diputados a la Asamblea Legislativa durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- En el período 1990-1999 se registró una denuncia contra el Tribunal Supremo de Elecciones, por dudas en el conteo de votos por el que resultó electo un diputado por la provincia de San José, perteneciente al Partido Renovación Costarricense.
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-1999 (Freedom House, 1999).

“La ciudadanía elige a quienes ocupan los cargos de representación política en los gobiernos locales mediante elecciones libres y justas”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por fraude electoral o coerción a electores en las elecciones para escoger autoridades municipales durante el período 1990-1998 (López et al, 2000).
- No hay denuncias internacionales por fraude o coerción a electores durante el período 1990-2000 (Freedom House, 1999).
- En 1998 fue establecida la elección directa de alcaldes municipales por la ciudadanía. La primera elección se celebrará en diciembre del año 2002 (capítulo 8).

“Los ciudadanos y las ciudadanas pueden optar por cargos de representación popular sin sufrir amenazas, interposición de obstáculos legales, administrativos y financieros que restrinjan el ejercicio de dicho derecho”



EVIDENCIA

- No hay denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones por amenazas contra el patrimonio o la integridad de las y los candidatos a cargos públicos (López et al, 2000).
- No hay denuncias ante la Sala Constitucional por amenazas a la integridad y patrimonio de las y los candidatos a cargos públicos en el período 1989-2000 (Villarreal, 2000).

“Organismos electorales independientes emiten y garantizan normas equitativas para la campaña electoral, realizan un conteo justo y honesto de la votación, y constituyen medios eficaces y oportunos para corregir cualquier anomalía electoral”



EVIDENCIA

- Los artículos 9 y 99 de la Constitución Política estipulan la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones frente a otros poderes del Estado y su potestad exclusiva para organizar, dirigir y supervisar los actos relativos al sufragio.
- El artículo 101 de la Constitución establece que los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones tienen las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes.
- El artículo 97 constitucional prohíbe a la Asamblea Legislativa aprobar leyes relacionadas con materias electorales si el Tribunal Supremo de Elecciones no está de acuerdo “dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección popular.
- No hay denuncias ante organismos internacionales por fraude electoral (Freedom House, 1999).
- No hay denuncias por fraude electoral en los medios de comunicación colectiva durante el período 1990-1999 (López, 1999).

ESTÁNDAR

9

“Los partidos políticos compiten en elecciones cuyos resultados no están predeterminados”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- En 5 de las 6 elecciones presidenciales celebradas entre 1978 y 1998 ganó el partido de oposición (Tribunal Supremo de Elecciones, 2000).
- En 3 de las 6 elecciones legislativas celebradas entre 1978 y 1999, el partido triunfador en las elecciones presidenciales logró mayoría parlamentaria (Hernández, 2000a).

ESTÁNDAR

10

“Los medios de comunicación colectiva realizan un escrutinio de los asuntos de interés público sin sufrir amenazas a la integridad personal y activos de sus propietarios y personal, ni represalias que afecten su funcionamiento”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- En el período 1990-1999, los medios de comunicación colectiva registraron una denuncia por amenaza a un periodista y una denuncia de un diario por amenaza de represalias por parte de un funcionario público (López, 1999).

ESTÁNDAR

11

“La ciudadanía otorga a sus representantes libremente electos el poder de formular y ejecutar políticas públicas, y estos sólo rinden cuentas por sus actos a la ciudadanía y a las instituciones que la Constitución Política establece”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

EVIDENCIA

- El artículo 11 de la Constitución Política establece que los funcionarios públicos son “simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede (...) La acción para exigirles responsabilidad penal de sus actos es pública”. Véase Capítulo 7 para un análisis en mayor profundidad.
- La única limitación de soberanía nacional que reconoce la Constitución Política son los tratados internacionales, cuando han sido ratificados por la Asamblea Legislativa (artículo 105 de la Constitución Política).

“Las actuaciones del Poder Judicial están abiertas al escrutinio público”

EVIDENCIA

● El Poder Judicial elabora, publica y mantiene actualizadas estadísticas judiciales que incluyen series históricas con información sobre, entre otras, la criminalidad, los casos ingresados, las sentencias y la duración de los casos. Esta información es pública y cualquier persona puede tener acceso a ella.

● En 1998-1999, la Corte Suprema de Justicia se negó a responder las solicitudes de información de la Defensoría de los Habitantes del República amparándose en la autonomía que le otorga la Constitución Política. Para mayor información consúltese el capítulo 4.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

“Las instituciones públicas respetan el Estado de derecho”

EVIDENCIA

● Una reforma constitucional (Ley 7128) y una ley (Ley 7531), aprobadas por la Asamblea Legislativa en 1989, crearon la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala ejerce el control de constitucionalidad

de las leyes y los actos u omisiones del Estado y sus instituciones, así como de ciudadanos privados (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Un poder civil elegido por medios democráticos controla efectivamente a las fuerzas militares u órganos represivos del Estado, los cuales carecen de esferas discrecionales para la toma de decisiones políticas”

EVIDENCIA

● El artículo 10 de la Constitución Política abolió el ejército como institución permanente.

● El Poder Ejecutivo nombra y remueve a los mandos de las diez fuerzas policiales y de seguridad existentes en el país.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

15

“El Poder Legislativo tiene facultades para hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo”

EVIDENCIA

● Las facultades de la Asamblea Legislativa previstas por la Constitución se reducen a la formulación de interpellaciones, la censura a ministros de gobierno y la formación de comisiones investigadoras (artículo 121 consti-

tucional). Ambas carecen de consecuencias legales. Consulte el capítulo 6 para un análisis más profundo sobre el tema.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

16

“Las fuerzas de seguridad respetan los derechos y libertades de todos los habitantes del país”

EVIDENCIA

● En el período 1995-1999, se registró un promedio de 750 denuncias anuales ante los tribunales por abuso de autoridad (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

● En el período 1992-1998, la proporción de presos sin condena disminuyó de 34,4% a 20,9%, el más bajo de Centroamérica y uno de los más bajos de América Latina (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

17

“Las y los habitantes del país tienen acceso a un sistema de administración de justicia encabezado y dirigido por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado”

EVIDENCIA

● El Poder Judicial solo está sometido a la Constitución y a la ley según el artículo 154 constitucional.

● Desde 1957, el Poder Judicial tiene autonomía presupuestaria: 6% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central.

● En el quinquenio 1995-2000, la cantidad promedio de litigios ingresados a los Tribunales de Justicia en relación con la población promedio del país en ese período fue de cerca de 1 litigio por cada 4,97 personas (utilizando la estimación de población de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples) (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Las y los habitantes gozan de protección plena frente a situaciones de guerra civil o insurgencia”

EVIDENCIA

● No hubo guerra civil ni insurgencia en Costa Rica durante el período 1975-2000.

● En la primera mitad de la década de 1980 se toleró el funcionamiento de campamentos de la contrarrevolución nicaragüense. En los años de 1983-1985 se registraron amenazas frecuentes contra la integridad y el patrimonio de personas en la zona fronteriza norte de Costa Rica, por la operación de estas fuerzas irregulares (Sobrado, 1988).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Los y las habitantes gozan de protección plena frente al terror político, encarcelamiento injustificado, exilio o tortura, sea por parte de grupos que apoyan al sistema político, o por los grupos que se oponen a él”

EVIDENCIA

● Los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política establecen un sistema de tutela de los derechos civiles y políticos de las y los habitantes.

● En el período 1990-1999 no se registraron denuncias ante organismos internacionales por terrorismo amparado por el Estado y exilio (Freedom House, 1999; Amnesty International, 2000; Human Rights Watch, 2000; U.S. Department of State, 2000). Existen denuncias aisladas por encarcelamiento injustificado y maltrato policial.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“Las y los habitantes tienen el derecho a formar organizaciones políticas y de representación social, étnica o de género, para influir en las políticas públicas o en la opinión pública”

EVIDENCIA

● El artículo 25 de la Constitución Política garantiza el derecho de las personas a asociarse para fines lícitos.

● Durante el período 1990-1999, Costa Rica fue denunciada ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

por violación los convenios 68 y 95 de esa organización (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

● Se plantearon 6 denuncias ante la Sala Constitucional durante el período 1989-1999, relacionadas con la falta de libertad para formar organizaciones (Villarreal, 2000).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

ESTÁNDAR

21

“Las y los habitantes pueden ejercer el derecho de libre reunión y protesta pública”

EVIDENCIA

- En 1998, el reporte de Human Rights Watch documentó prácticas policiales contrarias a la realización de una marcha contra la privatización de los servicios portuarios en la ciudad de Limón. No obstante, no se tipifica esta situación como una práctica sistemática en Costa Rica.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

22

“La ciudadanía tiene acceso a fuentes de información relevantes, diversas y oportunas sobre las políticas públicas y sus efectos”

EVIDENCIA

- El artículo 27 de la Constitución Política garantiza la libertad de petición.
- El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información, salvo los seretos de Estado.
- La Sala Constitucional ha desarrollado jurisprudencia restrictiva sobre la naturaleza y alcance del secreto de Estado.
- En 1999 existían más de 100 radioemisoras, 10 canales de television y 5 periódicos nacionales de circulación diaria (Jiménez, 1999; Vargas, 1999) (capítulo 12).

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

ESTÁNDAR

23

“La ciudadanía tiene el derecho de involucrarse en discusiones públicas y abiertas, así como de discutir privadamente sobre asuntos de su interés”

EVIDENCIA

- ① El artículo 26 de la Constitución Política garantiza el derecho de reunión.

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PLENO

“La ciudadanía ejerce sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de exclusiones sociales, económicas y culturales”

EVALUACION



CUMPLIMIENTO

PARCIAL

- Las y los adultos con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales.
- Los y las habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingo social, étnico o de región de pertenencia.
- Los y las habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- Los y las habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados.
- Los y las habitantes no experimentan pobreza absoluta.

EVIDENCIA

- En 1999, el 99,3% de las y los costarricenses mayores de 18 años y más tenían su cédula de identidad (López et al, 2000b).
- En el período 1990-1999, la esperanza de vida al nacer de la población costarricense fue una de las más altas de América Latina y el Caribe. En ese período la tasa de mortalidad infantil disminuyó hasta situarse en 11,8 por mil en 1999, también una de las mejores de América Latina (Proyecto Estado de la Nación, 2000).
- La población costarricense con lengua materna distinta al español puede estimarse en alrededor del 2% del total. No está garantizado el derecho de esta población a trámites legales y administrativos en su idioma.
- En el período 1990-1996, la desnutrición severa (peso para edad) afectó en promedio a menos del 0,2% de los preescolares atendidos por el Programa de Atención Primaria del Ministerio de Salud. En ese mismo año, un 4,7% de los preescolares sufría de desnutrición moderada (Ministerio de Salud Pública, 1996 y 1997).
- En el período 1990-1999, en promedio, el 7,4% de la población estaba en situación de pobreza extrema. La proporción de personas en esta condición disminuyó casi un 50% en el período 1990-1999. (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Cumplimiento de los estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas de la Auditoría ciudadana en Costa Rica. 1999.

Estandar del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas (UMGD)	Cumplimiento pleno	Cumplimiento parcial	Incumplimiento
Un ciudadano, un voto	●●●●		
Libre organización en partidos	●●●●		
Adquisición de ciudadanía	●●●●		
Elecciones presidenciales libres	●●●●		
Elecciones legislativas libres	●●●●		
Elecciones municipales libres	●●●●		
Libre postulación a cargos públicos	●●●●		
Organismos electorales independientes	●●●●		
Elecciones competidas	●●●●		
Escrutinio público por los medios de comunicación colectiva	●●●●		
Inexistencia de dominios reservados	●●●●		
Apertura al escrutinio público por el Poder Judicial		●	
Respeto al Estado de derecho por instituciones públicas	●●●●		
Supremacía del poder civil	●●●●		
Facultades de petición de cuentas del Legislativo		●	
Respeto de derechos y libertades por fuerzas de seguridad		●	
Acceso ciudadano a la administración de justicia	●●●●		
Protección frente a guerras civiles o insurgencia	●●●●		
Protección frente al terror político, el encarcelamiento injustificado, exilio o tortura	●●●●		
Libertad de organización política y social		●	
Libertad de reunión y protesta pública	●●●●		
Acceso ciudadano a información pública	●●●●		
Libertad de expresión	●●●●		
Mínimo de habilitación ciudadana		●	

Nota: Véase nota número 12, al final de este capítulo, para una descripción detallada de las calificaciones.

FUENTE: LA VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL LOS ESTÁNDARES DEL “UMBRAL MÍNIMO DE GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS” FUE ESTABLECIDA POR EL EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA CON BASE EN LA INFORMACIÓN PRESENTADA EN ESTE CAPÍTULO.

estabilidad democrática complementa los resultados de las mediciones internacionales. La revisión que a continuación se presenta está basada en la compilación de evidencia realizada por el equipo técnico de la Auditoría, para examinar el cumplimiento de los estándares del “umbral mínimo de garantías democráticas”. La naturaleza del examen fue explicada en el Prólogo de este informe. Aquí sólo se subrayará, nuevamente, que se trata de una verificación de que en Costa Rica se cumple con los requisitos mínimos de una democracia y no una evaluación sobre la calidad de su democracia. En la calificación de cada estándar se utilizó una escala sencilla de tres categorías: “cumplimiento

pleno”, “cumplimiento parcial” e “incumplimiento”¹².

El principal resultado coincide con las evaluaciones internacionales. En efecto, en Costa Rica existe un régimen político que cumple razonablemente con los requisitos para ser considerado como una democracia. Ciertamente en algunos estándares se consigna la existencia de problemas que impiden calificar la situación encontrada como “cumplimiento pleno”; sin embargo, en ninguno de los 24 estándares se encontró evidencia de incumplimiento. Se trata de problemas que no alteran la valoración general antes señalada.

Pérdida progresiva del apoyo al sistema político costarricense, 1978-1999

Desde 1978, el politólogo norteamericano Mitchell Seligson ha venido realizando en Costa Rica encuestas de opinión sobre la cultura política y el nivel de apoyo que tiene el sistema político. A la fecha se han realizado ocho encuestas, con exactamente las mismas preguntas. La metodología utilizada para medir el nivel de apoyo se basa en la aplicación de una entrevista, en la cual el entrevistado debe ubicar su respuesta para cada pregunta en una escala de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación (mucho) y 1 es la peor calificación (nada)¹⁹. Las preguntas son:

- ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir en Costa Rica?
- ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político costarricense?
- ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político costarricense?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo?

Las principales conclusiones de Seligson advierten que, durante el período 1978-1999, disminuyó el apoyo de la ciudadanía al sistema político costarricense. Esta disminución no es nueva, empezó a evidenciarse desde 1985,

aunque en el último quinquenio la tendencia decreciente se ha acelerado. Esta pérdida de apoyo es una actitud generalizada en la población; el estudio mostró que no existen diferencias importantes entre grupos de diferentes edades.

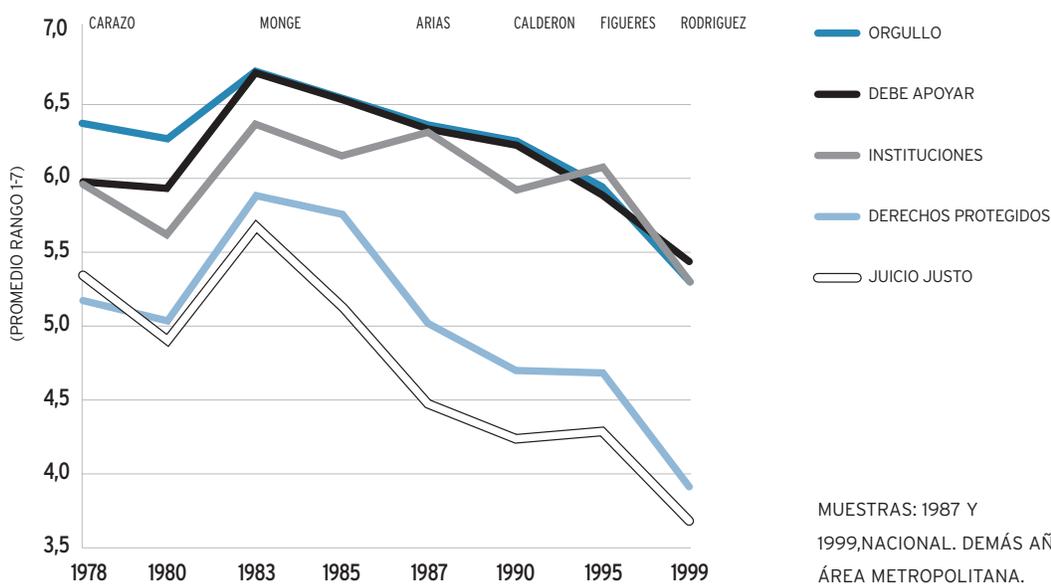
De los cinco criterios de medición, la posibilidad de tener un juicio justo y la protección de los derechos ciudadanos son los valores peor calificados a lo largo del período, y son también los que se deterioran más aceleradamente. Seligson plantea que hasta 1998 esta disminución del apoyo al sistema no se reflejó en una disminución en la participación electoral, pero que en ese año probablemente el umbral de apoyo mínimo aceptable disminuyó de tal forma, que tuvo efectos directos en el aumento del abstencionismo en las elecciones nacionales.

Según este investigador, desde una perspectiva comparada, los resultados del estudio no son críticos. Los niveles de apoyo al sistema son aún superiores al resto de países de América Latina y se ubican por encima de la calificación media. A pesar de esta posición privilegiada, también es cierto que, en este momento, los niveles de apoyo se acercan más que nunca al nivel de otros países latinoamericanos.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, CON BASE EN SELIGSON, 2000.

GRAFICO 3.2

Apoyo al sistema en Costa Rica: 1978-1999



Un creciente descontento ciudadano plantea nuevos desafíos a la democracia costarricense

Si bien el sistema político costarricense cumple de manera razonable con los requisitos mínimos internacionalmente aceptados para una democracia, en los años más recientes se ha extendido un creciente descontento ciudadano con la clase política en su conjunto: la política y los políticos (Garriga y Poltronieri, 1989; Proyecto CAM 96.001 – PNUD, 1998; Seligson, 2000)¹⁴. El tema del descontento ciudadano ha sido motivo de un creciente interés público, aunque no existe consenso sobre sus consecuencias (Rojas, 1995; Sojo, 1995; Urcuyo, 1996; Proyecto Estado de la Nación, 2000; Seligson, 2000).

Esta desafección ciudadana se ha ido transformando paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación del desempeño de las instituciones públicas y las organizaciones sociales y políticas. En los últimos años se registró un descenso del prestigio de órganos que otrora poseían una alta credibilidad, como el Poder Judicial (excepto la Sala Constitucional, que mantiene su credibilidad)¹⁵. Según una encuesta realizada en 1998 por la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, el 78,3% de las personas de una muestra nacional cree que “los gobernantes no están realmente preocupados por lo que le suceda a la gente” (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, UCR, 1999). Pocas instituciones públicas mantienen una alta credibilidad, entre ellas, además de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y las universidades estatales (UNIMER R.I., 1999). Los partidos políticos y la Asamblea Legislativa son dos de las instituciones peor calificadas por la población, como ocurre en otros países del área. Pero el descontento no se limita a las instituciones políticas: los sindicatos y las cámaras empresariales, que pertenecen a la sociedad civil, son también reprobados. En síntesis, al concluir el siglo XX existe alguna evidencia de una pérdida del apoyo difuso de la ciudadanía a su sistema político (Seligson y Muller, 1990; Seligson, 2000).

El creciente descontento ciudadano plantea serios desafíos a la democracia costarricense. Hasta ahora no ha afectado la estabilidad política del sistema, pero sí la convivencia democrática que transcurre en su seno. Para empezar, la participación ciudadana en los procesos electorales, que históricamente había sido alta en Costa Rica, ha disminuido. En las elecciones de 1998, el 30% del electorado se abstuvo de votar, lo que representó un incremento del 57,3% en relación con la tasa promedio de abstención durante el período 1978-1994 (19,1%) (Hernández, 2000a). Los gobiernos cuentan con un mandato popular menor que el que gozaban años atrás: el gobierno actual (1998-2002) resultó electo con el voto del 31,9% de los votantes inscritos, mientras que el promedio en las demás elecciones realizadas durante el período de la estabilidad democrática había sido de 41,3% (Hernández, 2000a)¹⁶. Ello debilita la capacidad de las autoridades para conseguir una mayoría clara y estable que les permita alcanzar sus objetivos. De acuerdo con el *Informe Estado de la Nación*, el país está trabado (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Pese a estas sombrías realidades, el hecho incuestionable es que la democracia costarricense está ahí, funciona. Con todo y la alta insatisfacción ciudadana registrada por las encuestas de opinión, no hay síntomas de ingobernabilidad como en otros países de América Latina, y persiste un apoyo mayoritario de la población hacia la democracia. Ello no significa que el sistema político costarricense sea inmune al descontento, especialmente si éste se prolonga y profundiza en los próximos años. Significa que la estabilidad democrática tiene reservas políticas que se renuevan cada día, aunque quizá de manera menos evidente. Es este balance entre fortalezas y debilidades el que determinará el curso de evolución futura de la democracia costarricense. El problema, entonces, no es si existe o no democracia, sino qué es lo que las y los costarricenses quieren hacer con ella y qué piensan que sus líderes están haciendo. Precisamente por ello, es indispensable el estudio en profundidad sobre la calidad de la vida democrática en Costa Rica que se realiza en los próximos capítulos de este informe.

Notas

1 Por desarrollo institucional se entiende el proceso de creación de nuevas instituciones, o de reforma de las existentes, mediante el cual estas instituciones adquieren la capacidad legal, administrativa y técnica para definir y supervisar las modalidades lícitas de relación entre personas físicas y jurídicas y para sancionar su transgresión. Como fue descrito en el capítulo 2, antes de 1949 los cambios institucionales frecuentemente implicaron ciclos de inestabilidad política. Más recientemente, en el período de la instauración poliárquica, las exclusiones autoritarias, por las cuales ciertos actores políticos fueron sistemáticamente decretados "fuera de juego", fueron empleadas como recurso para desbrozar el sendero de los cambios institucionales.

2 La sociedad costarricense logró resolver el dilema que, en 1968, el connotado analista norteamericano Samuel Huntington consideraba irresoluble para los países en vías de desarrollo: democracia o gobernabilidad. De acuerdo con Huntington, bajo las tensiones generadas por la disolución y modernización de sociedades tradicionales, estos países debían optar por la gobernabilidad (aunque fuera por un gobierno autoritario) para no caer en profundas convulsiones sociales y políticas. La democracia era algo deseable para todos los países, pero sólo en los más avanzados existían condiciones para su desarrollo (Huntington, 1968).

3 Por "apoyo difuso" Seligson y Muller entienden, siguiendo a Lipset, el apoyo a "las instituciones básicas del sistema, incluyendo las cortes de justicia y el poder legislativo, más que las actuaciones de titulares individuales" (Seligson y Muller, 1990).

4 El inciso 1) del artículo 184 señala que "no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella."

5 Con una perspectiva comparada, Domínguez afirma que la creación de la Sala Constitucional es un ambicioso experimento para facilitar el acceso social a la administración de justicia (Domínguez, 1998).

6 Para un estudio de largo plazo de las finanzas municipales, consúltese Aguilar, 2000.

7 Según los registros del Departamento de Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones, se han presentado tres denuncias por obstáculos al derecho de sufragio. En un caso, una persona no pudo votar porque su voto estaba registrado. En otro, una persona no apareció en el padrón electoral, teniendo la cédula vigente, porque había realizado los trámites de actualización fuera de los plazos establecidos. Finalmente, se registra el caso de un discapacitado que tuvo dificultades para votar con el dedo índice, como era requerido en Costa Rica hasta 1994 (TSE, Departamento de Registro, Expedientes A:310-59-2, R:3585-95 y R:3365-65-95).

8 Esta sección fue tomada del *VI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

9 El Convenio 87 establece el derecho a la sindicación de trabajadores y empleadores, así como el derecho a la autonomía sindical. Este derecho se extiende a todas las ramas de la actividad económica, incluido el sector privado. El Convenio 98 trata sobre la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

10 Información recopilada de las siguientes fuentes: 1. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño en relación con el segundo informe periódico de Costa Rica (CRC/C/65/Add.7) aprobadas el 14 de enero del 2000. 2. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos en relación con el cuarto informe de Costa Rica (CCPR/C/103/Add.6) aprobadas el 8 de abril de 1999. 3. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en relación con el informe periódico de Costa Rica (CERD/C/338/Add.4) aprobadas el 18 de marzo de 1999. 4. Informe 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

11 La base de datos *Poliarquía* es compilada por el profesor Tatu Vanhanen, de la Universidad de Helsinki. El índice tiene 7 variables: código de país, año, grado de competencia política dentro del sistema, grado de participación ciudadana, índice de democracia, abreviación del nombre del país (tomado del proyecto *Correlatos de Guerra* (COW) y su respectivo número de país) y número de país para dos países que no están en la lista COW.

12 La calificación de "cumplimiento pleno" se asigna a las situaciones en las que existe una protección constitucional y legal a un derecho o una práctica y en las que la evidencia reunida sugiere que no existen violaciones a un derecho, o si existen, son aisladas, reducidas y ocasionales. La calificación de "cumplimiento parcial" se asigna a las situaciones en que: a) existe la protección constitucional y legal de un derecho o una práctica y la evidencia reunida sugiere la existencia de violaciones persistentes pero poco extendidas a un derecho o una práctica; o b) la protección constitucional y legal sobre un derecho o una práctica existe pero es insuficiente. La calificación de "incumplimiento" se asigna a situaciones en las que no existe protección constitucional y legal sobre un derecho o una práctica y la evidencia recopilada sugiere la existencia de prácticas generalizadas y persistentes de violación de un derecho.

13 Para los años 1987 y 1999 la muestra fue nacional, mientras que para el resto de los años la muestra se concentró en el Área Metropolitana. Las pruebas estadísticas indican que esta diferencia no altera la tendencia, el efecto podría ser en sentido contrario, pues en la muestra nacional la adhesión es mayor que en el Área Metropolitana (Seligson, 2000).

14 Esta sección fue tomada del *VI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

15 Véase, en particular, la página 4 del documento de Seligson, *Reliability Coefficients of the 5 Item System Support Measure 1978-1999*. El coeficiente disminuye de 0,77 a 0,73 y se establece correlaciones entre el debilitamiento del apoyo al sistema y la disminución en los procesos de votación en las elecciones presidenciales (Seligson, 2000).

16 El cálculo incluye las cinco elecciones celebradas entre 1978 y 1994. Cabe señalar que en 1974 el caudal electoral del partido ganador, el PLN, fue también bajo. A diferencia de 1998, ello se debió a los buenos resultados electorales de varios partidos -la elección de 1974 es el proceso con más alto número de partidos efectivos en la historia reciente de Costa Rica- y no al abstencionismo.