

AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA

---

# CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

---

### **Consejo Consultivo de la Auditoría:**

Armando Alfaro, Carlos Arguedas, Víctor Borge, Epsy Campbell, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas\*, Tomás Dueñas, Helio Fallas\*, Olga Goldenberg\*, Miguel Gómez\*, Armando González\*, Fernando Guier, Yolanda Ingianna, Julio Jurado\*, Gabriel Macaya, José Andrés Masís\*, Daniel Masís, Juan E. Méndez, José Merino, Hugo Alfonso Muñoz\*, Elizabeth Odio, Jaime Ordóñez\*, Guillermo O'Donnell, Margarita Penón\*, Sonia Picado, Rodolfo Piza, Sandra Pizsk, Adriana Prado\*, Manuel Rojas\*, José Manuel Sáenz\*, Eduardo Ulibarri\*, Jorge Urbina\*, Constantino Urcuyo, Albino Vargas\*, Carlos Vargas, Mylena Vega, Samuel Yankelewitz, Ricardo Zeledón.

### **Páneos de evaluación:**

Además de los miembros del Consejo Consultivo señalados con asterisco (\*), colaboraron como evaluadores: Sergio Artavia, Guido Barrientos, Ana María Botey, Rodrigo Alberto Carazo, María Lourdes Echandi, Ricardo Guerrero, Rodrigo Gutiérrez, Juany Guzmán, Gilberto Lopes, Juan Rafael Quesada, Olman Villarreal, Saúl Weisleder, Fernando Zeledón.

### **Dirección de la Auditoría:**

Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal, Miguel Gutiérrez Saxe.

### **Equipo del trabajo de campo:**

Ricardo Valverde (coordinador), Nora González (asistente), Elisa Sánchez (estadísticas), Vera Brenes, Alberto López, Thomas Lamy, Cristina De la Puerta y Georgina González (colaboradores), Arlene Méndez (asistente administrativa).

### **Edición:**

Alexandra Steinmetz, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

### **Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar / Fabrizio Méndez (NeoGráfica).

### **Reconocimiento especial:**

A Mario Solórzano, con quien compartimos las aspiraciones democráticas de este trabajo, pero que hoy no nos acompaña más. Por su motivación en los momentos iniciales de este proyecto. ¡Gracias!

# Reconocimientos

**En** estas páginas dejamos constancia del valioso apoyo que recibimos de cientos de personas durante los años de preparación de este informe. Anticipamos nuestra disculpa si cometemos alguna omisión involuntaria en este listado.

A los patrocinadores de esta iniciativa, por su confianza desde el inicio: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representado en las personas de Elena Martínez, René Mauricio Valdés y Juan Manuel Salazar, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC), cuyo interés y apoyo fueron constantes. A Fernando Zumbado, exdirector de la DRALC, quien nos apoyó en momentos en que la Auditoría no era más que una idea. Agradecemos a Alfredo Marty, Ligia Elizondo, Andrés Calvo, Tatiana Mora y, en especial, a Virginia Trimarco, de la sede de PNUD en Costa Rica. A la Embajada de Suecia en Managua, de manera especial a los embajadores durante este período, Jan Bjerninger y Klas Markensten, así como a las oficiales de programa Karin Rohlin y Sara Martínez. Asimismo, a Eivor Halkjaer, de la Dirección de América Latina y el Caribe de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), quien acogió la iniciativa de la Auditoría, y a Alfredo Stein, por su desinteresada gestión ante el ASDI. También a Mr. Shabbir Cheema, director de Governance Unit, WAASE Division del PNUD. Y a los demás patrocinadores del Proyecto Estado de la Nación: el Consejo Nacional de Rectores, la Defensoría de los Habitantes y la Embajada de Holanda.

El Consejo Consultivo de la Auditoría cumplió un papel fundamental en las distintas etapas de la iniciativa. Por su dedicación y su trabajo desinteresado agradecemos a todas las personalidades que fueron miembros de ese órgano: Armando Alfaro, Carlos Arguedas, Víctor Borge, Ana Virginia Calzada, Epsy Campbell, Wilson Campos, Rodrigo Alberto

Carazo, Rodolfo Cerdas, Maruja Chacón, Laura Chinchilla, Tomás Dueñas, Helio Fallas, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Armando González, Fernando Guier, Yolanda Ingianna, Julio Jurado, Gabriel Macaya, Daniel Masís, José Andrés Masís, Juan Ernesto Méndez, José Merino, Hugo Alfonso Muñoz, Elizabeth Odio, Guillermo O'Donnell, Jaime Ordóñez, Margarita Penón, Sonia Picado, Sandra Pizsk, Rodolfo Piza, Adriana Prado, Manuel Rojas, José Manuel Sáenz, Eduardo Ulibarri, Jorge Urbina, Constantino Urcuyo, Albino Vargas, Carlos Vargas Pagán, Mylena Vega, Samuel Yankelewitz y Ricardo Zeledón.

Paralelamente se constituyó un Consejo Asesor Académico que apoyó la fase de planeación teórica y metodológica de la Auditoría. Los distinguidos maestros que nos acompañaron en ese foro son: Michael Coppedge (Universidad de Notre Dame), Edelberto Torres-Rivas (PNUD Guatemala), Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca), Georges Couffignal (Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine IHEAL) y Mario Solórzano (QePD).

## El trabajo de campo

Previo al desarrollo de las investigaciones se realizó una serie de estudios exploratorios que permitieron definir los temas de esta Auditoría. Los investigadores que participaron en esta etapa preliminar son: Aníbal Pérez Liñán (*Evaluando la calidad de la democracia: la perspectiva de los ciudadanos*), David Altman (*Overview of political indicators*) y Albert Borne-miza y Uriel Quesada de la empresa INFO S.A.

(Trabajo exploratorio para la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia).

El trabajo de campo se efectuó mediante la aplicación de diez métodos de investigación diferentes, con la participación directa de más de sesenta investigadores y decenas de personas que colaboraron con ellos. Todos en su conjunto aportaron sus conocimientos y opiniones, indudablemente más allá de lo que se pueda reconocer en estas páginas.

El equipo coordinador de esta etapa estuvo conformado por Ricardo Valverde (coordinador), Nora González (asistente), Marcelo Varela, Cristina De la Puerta y Georgina González (colaboradores). Se contó además con el trabajo de Thomas Lamy, en calidad de pasante, quien sistematizó y ordenó en una base de datos la correspondencia enviada y recibida durante los años del proyecto.

Los siguientes investigadores realizaron **ponencias especializadas**: Victor Ramírez (prejuicios en campañas electorales), Jorge Quesada (fuentes de información política), Saúl Weisleder (financiamiento de partidos políticos), Fabián Volio (protección de derechos civiles y políticos), Ivonne Jiménez (medios de comunicación), Ronny Rodríguez (Poder Legislativo), Manrique Jiménez (competencia de poderes), Roberto Vargas (marco legal adecuado y medios de comunicación), Epsy Campbell (protección de derechos de grupos étnicos y de género).

Realizaron **investigaciones temáticas** sobre los siguientes temas: rendición de cuentas, Hugo Alfonso Muñoz; democracia local, Roy Rivera; trato ciudadano, Max Esquivel y Juany Guzmán; unidad cívica nacional, Rodolfo Cerdas.

Además colaboraron con la elaboración de **análisis jurídicos**: Fernando Castillo (financiamiento político), Hugo Alfonso Muñoz (protección de derechos, políticas públicas), Laura Chinchilla (protección de derechos), Fernando Guier (medios de comunicación), Sergio Vinocour (corrupción en la esfera pública), Aldo Milano (transgresión de las instituciones públicas), Fernando Castillo (gasto público), José Manuel Nuñez (legislación sobre participación ciudadana), Rolando Vega (puestos de confianza), Ronny Rodríguez (financiamiento de partidos políticos), Ana Virginia Calzada (rendición de cuentas), Rocío Cerdas (libertad de expresión en la Asamblea Legislativa), Francisco Dall'Anese (sujeción a la ley), Jaime Ordóñez (ámbito de los decretos ejecutivos), Magda Inés Rojas (gobernación por decretos), Jorge Calderón (competencias constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo), Maruja Chacón (campañas electorales

y Estado de derecho). Sobre el tema de la protección de derechos de grupos étnicos y de género realizaron investigaciones Roxana Arroyo, Rodrigo Alberto Carazo, Rubén Chacón y Lena White.

Participaron en los **grupos focales temáticos**: Walter Antillón, Jorge Baltodano, Carlos Borge, Patricia Brenes, Gonzalo Brenes, Dionisio Cabal, Epsy Campbell, Rodrigo Carazo, Rodolfo Cerdas, Francisco Chacón, Rubén Chacón, Jimen Chang, Laura Chinchilla, Vladimir de la Cruz, Francisco Dall'Anese, Gonzalo Elizondo, Alvaro Ferrandino, Alicia Fournier, Jeannette García, Nora Garita, Leonardo Garnier, Olga Goldenberg, Ricardo Guerrero, Marta Henríquez, Xinia Herrera, Mario Houed, Julio Jurado, Rodolfo Laprade, Silvia Lara, Ligia Martín, Daniel Masís, Javier Masís, José Merino, Manuel Monestel, Francisco Morera, Elizabeth Odio, Jaime Ordóñez, Abel Pacheco, Gilda Pacheco, Margarita Penón, Sonia Picado, Manuel Rojas, Monserrat Sagot, José Manuel Sáenz, Ottón Solís, Alejandro Suabi, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín y Daniel Zovatto. También agradecemos a todas las personas que colaboraron con su participación en los grupos focales geográficos realizados en San José, Cartago, Heredia, Alajuela, San Carlos, Puntarenas, Limón y Pérez Zeledón.

La elaboración de los **ejercicios de observación experimentales** estuvo a cargo de Carlos Borge y Marjorie Ross (medios de comunicación colectiva). La realización de los **Sitios Centinela** estuvo a cargo de William Brenes y René Martorell. Nuestra gratitud para los funcionarios de las siete municipalidades participantes y a los líderes comunales de los cantones de Alajuelita, Carrillo, Montes de Oca, San Antonio de Belén, Palmares, Puntarenas y Talamanca.

La elaboración de la **encuesta nacional** y la propuesta para la discusión de los grupos focales estuvo a cargo de la empresa UNIMER R.I. Un agradecimiento especial a Carlos Paniagua y a Valeria Lentini, de esta empresa.

El señor Miguel Gómez realizó un arduo y desinteresado trabajo especial de análisis crítico, procesamiento y evaluación de los resultados de la encuesta nacional de UNIMER R.I., con la asistencia de Mauricio López, Elisa Sánchez y Jorge Vargas. El personal técnico de UNIMER R.I., en especial Catalina Rodríguez, atendió prontamente todas las consultas realizadas en dicho ejercicio.

Gran parte de los datos estadísticos presentados en este informe se deben al enorme trabajo de recopilación de **registros administrativos** de las instituciones efectuados por miembros del Proyecto Estado de la Nación: Vera Brenes, Nora González, Roslyn Jiménez, Alberto López, Elisa Sánchez y

Evelyn Villarreal. Dos contribuciones especiales en esta área fueron realizadas por Laura Arguedas (informe sobre la vida interna de las organizaciones de la sociedad civil) y Angélica Chinchilla y Erick Jiménez (base de datos de organizaciones del Registro Nacional).

Agradecemos a Lucrecia Molina por el trabajo de recopilación bibliográfica de 1.500 títulos relacionados con la democracia, que se encuentran en las principales bibliotecas nacionales.

Por su apoyo, ya sea durante el proceso de recopilación de información, o con el aporte directo de información valiosa sin la cual no se habría podido realizar este proyecto, agradecemos a las siguientes personas y organizaciones: Ronald Alpízar (Asamblea Legislativa), Ricardo Agüero (Asamblea Legislativa), David Altman, Patricia Alvarado (Migración y Extranjería), Joaquín Arguedas (Presidencia de la República), Antonio Ayales (Asamblea Legislativa), Rodrigo Baño, Alejandro Bermúdez, Carlos Borge, Alberto Bornemisza (INFO S.A.), William E. Brenes, Dirk Butzler (MEDA, Democracy Evaluation), Rodrigo Alberto Carazo, Paola Casafont, Leila Centeno (Embajada de Nicaragua), Rodolfo Cerdas, Angélica Chinchilla, Alfredo Chirino (Escuela Judicial), CONADECO, Michael Coppedge, Mary A. Clark (Tulane University), Ricardo Cordero, Ana Corrales (Banco de Crédito Agrícola de Cartago), Claudia Correa, Alberto Cortés (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica), Max Esquivel, Helio Fallas, Rodrigo Fallas (Registro Civil), Luis Fishman, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Armando González (periódico *Al Día*), José González (Asamblea Legislativa), Nora González, Fernando Guier, IIDH, Henry Issa, Arturo Jiménez (CCSS), Erick Jiménez, Yvonne Jiménez, Nadim Karkutli (MEDA, Democracy Evaluation), Valeria Lentini (UNIMER R.I.), Paula León, Gilberto Lopes, Alberto López, Mónica Méndez (Universidad de Salamanca), José Merino, Eiliana Montero, Lucrecia Molina, Marcos Montero (Municipalidad de Desamparados), Rodolfo Montero, Marielos Mora (Banco Nacional), Kattia Morales (BCR), Marta I. Muñoz (Poder Judicial), Marjorie Moscoso, Juan J. Nassar (Casa Libanesa), Silvia Navarro (Poder Judicial), José Nuñez, Eduardo Peraza (Banco Popular), Aníbal Pérez (University of Notre Dame), Enrique Pochet (Procuraduría General de la República), Timothy J. Power (Louisiana State University), Joan Prats, Yorlenny Quesada (Asamblea Legislativa), Cyd M. Ramírez (Asamblea Legislativa), Arturo Rodríguez, Eliécer Rodríguez (MEP), Marjorie Ross, Luis Sáenz, Wilberth Sequeira (MEP), Mitchell A. Seligson (University of

Pittsburg), Emilio Solana (Poder Judicial), Ricardo Soto (Cooperativa Asamblea Legislativa), Eduardo Ulibarri (Periódico *La Nación*), Rodolfo Ulloa, Sandra Urbina (Asamblea Legislativa), Heidy Ureña (Banco Nacional), Joseph Valadéz (OPS), Ricardo Valverde, Albino Vargas (ANEP), Johnny Vargas (INS), Rodolfo Villalobos (Registro Civil), Djennane Villanueva, Olman Villarreal (Escuela de Administración Pública, UCR), Saúl Weisleder, Lena White, Daniel Zovatto (IDEA). También reconocemos el aporte de los miembros de la Comisión Temario Unificado de Estudios Sociales y Educación Cívica (UCR, Grupo Civitas y MEP), la Dirección General de Servicio Civil, la Contraloría de la República y el Departamento de Asociaciones del Registro Nacional.

### Proceso de evaluación

El instrumento de evaluación utilizado en este proceso fue elaborado con la asesoría de un grupo de especialista en métodos de evaluación: Willian Brenes, René Martorell, Eiliana Montero, Ana Quirós y Mauricio Ramírez.

Las y los evaluadores que se integraron en este proceso generosamente dedicaron días enteros de trabajo voluntario para revisar y discutir los resultados de las investigaciones. Sus criterios, discusiones, críticas y recomendaciones constituyen una parte fundamental de la Auditoría. Por ello estamos profundamente agradecidos con: Armando Alfaro, Sergio Artavia, Guido Barrientos, Víctor Borge, Ana María Botey, Rodrigo Alberto Carazo, Rodolfo Cerdas, Maruja Chacón, María Lourdes Echandi, Helio Fallas, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Armando González, Ricardo Guerrero, Rodrigo Gutiérrez, Juany Guzmán, Julio Jurado, Gilberto Lopes, Guido Miranda, José Andrés Masís, Hugo A. Muñoz, Edgar Odio, Jaime Ordoñez, Margarita Penón, Adriana Prado, Juan Rafael Quesada, Manuel Rojas, José Manuel Saénz, Eduardo Ulibarri, Jorge Urbina, Olman Villarreal, Albino Vargas, Saúl Weisleder y Fernando Zeledón.

### Talleres

En marzo de 1997 tuvo lugar una serie de sesiones de reflexión sobre “las fallas de la democracia costarricense”, con la participación de políticos e intelectuales del país, y con el acompañamiento del académico Guillermo O’Donnell, del Instituto Hellen Kellogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). De estas reuniones surgió la idea de llevar a cabo un ejercicio experimental (auditoría ciudadana) sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. Los participantes fueron:

Margarita Penón, Rodolfo Piza, Olga Goldenberg, Nora Garita, Luis Alberto Cordero, Adriana Prado, Helio Fallas, Mylena Vega, Constantino Urcuyo, Jorge Urbina, Fernando Zeledón, Daniel Masís, Rodolfo Cerdas, Manuel Rojas y Erick Hess.

En setiembre del mismo año, la discusión se trasladó al Instituto Hellen Kellogg. Las sesiones de trabajo con Scott Mainwaring, Michael Coppedge, el propio Guillermo O'Donnell y otros estudiantes y docentes de esa universidad aportaron valiosas sugerencias. Posteriormente, y por un período de varios meses, el Instituto Kellogg invitó a Miguel Gutiérrez y a Jorge Vargas en calidad de *fellows*; en este tiempo la idea de la Auditoría adquirió su sustento teórico y metodológico.

Como parte de las actividades preparatorias de la Auditoría, en agosto de 1998 se realizó una mesa redonda titulada “Los problemas contemporáneos de la vida y la institucionalidad democráticas en América Latina”, en la cual participaron como expositores Luis Fishman (como Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica), Guillermo O'Donnell (Universidad de Notre Dame), Rodolfo Cerdas (CIAPA, Costa Rica) y Jorge Vargas Culler (Proyecto Estado de la Nación).

En la etapa de valoración de resultados de la Auditoría se llevó a cabo un taller internacional en diciembre del 2000, en el cual se contó con la valiosa asistencia de especialistas en el tema de la democracia, provenientes de diversos países del continente: Albino Vargas (ANEP), Catalina Smulovitz (Instituto Torcuato Di Tella), Cecilia Sosa (Corte Suprema de Justicia de Venezuela), Constantino Urcuyo (asesor presidencial), Daniel Zovatto (IDEA), Diego Bautista Urbaneja, Eduardo Stein, Elena Martínez (PNUD), Elizabeth Odio Benito (Gobierno de la República), Fernando Zumbado, Florisabel Rodríguez (PROCESOS), Gabriel Macaya (UCR), Gerardo Munckb (University of Illinois), Guillermo O'Donnell (University of Notre Dame), Gustavo Porras, Juan Manuel Salazar (DRALC), Juan Rial, Juany Guzmán (Escuela de Ciencias Políticas), Luis Thais (PNUD), Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca), Michael Shifter (Diálogo Interamericano), Nora Garita (UCR), Osvaldo

Iazzetta, Patricia O'Connor (PNUD), Shelley McConnell (Carter Center) y Virginia Trimarco (PNUD).

Agradecemos a los periódicos *La Nación* y *Al Día* por la facilidades brindadas para revisar las bases de datos sobre noticias, por la información suministrada a los investigadores y por su colaboración en los ejercicios de observación experimental, en especial a sus directores Eduardo Ulibarri y Armando González.

## Producción

Todos los compañeros del Proyecto Estado de la Nación, involucrados en este trabajo durante distintos momentos de su realización, estuvieron siempre apoyándola de manera incondicional: Guido Barrientos, Vera Brenes, Pablo Calderón, Roslyn Jiménez, Alberto López, Alberto Mora, Arlene Méndez, Isabel Román y Marcela Román. Merece reconocimiento especial Elisa Sánchez por su apoyo estadístico y cuidadosa revisión de datos. Agradecemos a los estudiantes que realizaron su trabajo comunal universitario en nuestras oficinas y trabajaron con el equipo que coordinó la Auditoría: Juan Manuel Muñoz, Ilka Treminio y Marco Solano.

La nada fácil tarea de la corrección filológica y de estilo estuvo a cargo de Alexandra Steinmetz, a quien una vez más agradecemos la calidad de su trabajo a pesar de los plazos perentorios. Juan Manuel Muñoz fue el encargado de la incorporación de cambios a los documentos.

El diseño del informe, la diagramación y la idea de la portada fueron realizados por Erick Valdelomar, de la empresa NeoGráfica. De esta misma empresa agradecemos a Hosana Barquero, Sonia Rodríguez y Fabrizio Méndez por su apoyo a esta publicación. La pintura fue realizada por Esteban Piedra. La producción de la portada se realizó en el estudio fotográfico Memorandum, bajo la dirección de Cristian Bulgarelli y la fotografía de Carlos Charpentier.

La construcción del sitio *web* para la consulta de los borradores y para el informe final estuvo a cargo de Leila Calderón.