

CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia

Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

- **Sistema electoral y partidos políticos.** El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.
- **Administración de la justicia.** Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.
- **Gestión y representación política responsable.** La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.
- **Participación y rendición de cuentas.** Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y de los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.
- **Convivencia ciudadana.** La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

- **Política exterior**¹. La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

Sistema electoral y partidos políticos

- Por primera vez se realizan votaciones separadas para escoger alcaldes, síndicos y concejales municipales de distrito, para un total de 4.900 cargos de elección popular.
- La abstención electoral en los comicios municipales de diciembre de 2002 y enero de 2003 fue en promedio del 70%.
- Se comprueban transgresiones a la legislación electoral en el manejo financiero de las campañas del PUSC, el PLN y el PRC.
- La Contraloría General de la República denuncia penalmente a varios dirigentes del PLN, el PUSC y el PRC, por supuestas irregularidades en la liquidación de gastos electorales de los partidos, con miras a recibir el subsidio estatal.

Administración de la justicia

- Entra en funcionamiento la Contraloría de Servicios del Poder Judicial.
- Se nombran en propiedad 154 jueces.
- El Colegio de Abogados convoca a un foro nacional sobre las necesarias reformas al Poder Judicial.
- Se introducen modificaciones en el proceso de valoración para el nombramiento de magistrados.

Gestión y representación política responsable

- Entra en vigor nueva normativa para la administración financiera y de presupuestos públicos.
- Seis ministros de Estado comparecen ante el Plenario Legislativo.
- Se produce una escisión en la fracción del Movimiento Libertario.
- Se aprueba la Ley de Contingencia Fiscal, acordada en la Asamblea Legislativa con representantes de sectores sociales organizados.

Participación ciudadana y rendición de cuentas

- Se nombra al nuevo jerarca de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Ciudadanos impiden alzas de tarifas de autobuses mediante oposiciones ante la ARESEP.

Convivencia ciudadana

- Se identificaron al menos siete alianzas entre organizaciones de un mismo sector o de diferentes sectores, con el objetivo de elaborar propuestas de agenda nacional.

Política exterior

- Se aplica por primera vez la Carta Democrática de la OEA, ante el rompimiento del orden constitucional en Venezuela.
- Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua logran un acuerdo en torno al diferendo del río San Juan.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del país en materia del desarrollo humano sostenible. El capítulo 5, en particular, analiza el desempeño de la democracia costarricense desde la perspectiva de ese desarrollo y, en tal sentido, el capítulo se guía por la pregunta ¿cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano de Costa Rica? La respuesta a esta interrogante lleva, en primer lugar, a una verificación del cumplimiento de los requisitos institucionales de una democracia, cuestión en la que, como se ha señalado en informes anteriores, el país muestra un balance positivo. Por tanto, el capítulo se centra en valorar si lo acontecido en el 2002 se acerca o se aleja de las aspiraciones planteadas al inicio, que corresponden a los parámetros aprobados por el Consejo Consultivo del Informe².

El período de estudio en este Informe es el año 2002. No obstante, en la aspiración sobre el sistema electoral y los partidos políticos, el hecho más relevante -la realización de las elecciones nacionales en febrero y la segunda ronda presidencial en abril- fue analizado ya en el Octavo Informe. Por lo tanto, la presente edición se concentra en las elecciones municipales de diciembre 2002/enero 2003 y en el tema del financiamiento de los partidos políticos. El capítulo se basa en los resultados de las investigaciones realizadas por seis consultores y un grupo de asistentes, cuyas ponencias pueden consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Este Noveno Informe da continuidad al planteamiento conceptual y metodológico expuesto en el Informe anterior (Proyecto Estado de la Nación, 2002). Además, contiene algunas innovaciones. En la aspiración sobre gestión y representación política responsable se desarrolla un nuevo enfoque metodológico para valorar la producción legislativa desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano. En virtud de que la aspiración contempla que las “leyes y políticas garantizan la separación y el control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población”, se llevó a cabo una codificación de las leyes aprobadas durante el año, con el fin de generar información que permitiera valorar el trabajo legislativo frente a la aspiración, con indicadores que van más allá de los números o temas, para identificar posibles indicadores cualitativos. Además se incluye un estudio sobre las consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en el caso de las reformas constitucionales, como un medio para aportar elementos de juicio en el debate sobre el equilibrio de poderes en Costa Rica. Finalmente, conviene indicar que este año se actualizó la información recopilada para el Octavo Informe. Sin embargo, en el texto sólo se presenta aquella que forma parte del núcleo básico de indicadores de seguimiento o que muestra variaciones importantes con respecto a las tendencias previamente identificadas.

Marco conceptual

Congruente con el planteamiento del Octavo Informe, el presente capítulo se basa en un concepto amplio de democracia (véase también Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Se considera la democracia no sólo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercitar el poder en una sociedad y, por tanto, como una forma de convivencia social. En tanto modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera que, frente a otras formas, cumpla con un conjunto de características específicas: las autoridades son electas libremente, el poder está sujeto al imperio de la ley y la organización y ejercicio del poder son respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas.

El capítulo adapta esta idea de democracia con ciertos ajustes, a fin de explicitar los vínculos con el desarrollo humano. Para los propósitos del Informe la democracia es:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas a la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana respetuosa de los derechos y la dignidad de los demás, que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democrático.

El Informe postula que la calidad democrática es el factor que puede explicar las diferencias en la contribución que una democracia hace al desarrollo humano en una sociedad. En general se plantea que, a mayor calidad democrática, mayor contribución al desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002). La calidad de la democracia permite hacer efectivas las coincidencias normativas entre democracia y desarrollo humano. Por un lado, ciertos niveles de desarrollo humano son normativamente indispensables para el funcionamiento de una democracia (concepto definido como “habilitación mínima ciudadana”). Por otro lado, la democracia le garantiza a las personas mejores condiciones para el ejercicio de su agencia³ (O'Donnell, et al, 2003).

Valoración general

En 2002, el desempeño de la democracia costarricense fue decididamente positivo en la aspiración de gestión y representación responsable y en la de rendición de cuentas y participación ciudadana. En estos temas, los logros superaron los retrocesos, aunque el análisis identificó importantes debilidades no resueltas. En la aspiración sobre el sistema electoral y partidos políticos y, en cierta medida, en la de convivencia ciudadana, la situación empeoró, pues se dieron hechos, o se detectaron evidencias de significativos retrocesos. En ninguno de los casos, sin embargo, la situación es crítica, salvo en el tema del financiamiento político. En política exterior, el dinamismo observado en el 2001 perdió fuerza y, aunque el balance no es negativo, hay señales preocupantes. En la aspiración de administración de la justicia, la valoración es positiva, pero los progresos en la independencia y acceso ciudadano a la justicia coexistieron con situaciones contradictorias en materia de justicia pronta y cumplida. En resumen, el 2002 fue un año esperanzador en el corto plazo, pues en la mayoría de los asuntos examinados la evolución fue positiva. Desde una perspectiva de más largo plazo, varias de las mejorías consignadas estuvieron asociadas al “clima político” favorable de un primer año de gobierno y, por tanto, no necesariamente son duraderas, como en el caso del mayor ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa, hecho que ocurrió sin que haya un fortalecimiento constitucional y técnico de los mecanismos a disposición de las y los legisladores para realizar esa función. En otras áreas sí parece haber avances más sólidos: las labores de las entidades contraloras de la gestión pública, la independencia judicial y el acceso ciudadano a la justicia. Finalmente, hay temas en los que los hechos acaecidos ameritan una profunda deliberación y acción pública: la violencia social y las prácticas ilegales de financiamiento político.

Este año, el Informe valora el ámbito del sistema electoral y los partidos políticos como el de peor desempeño de la democracia costarricense, por la conjunción de dos factores: la creciente ausencia ciudadana en las urnas y las graves violaciones a la legislación electoral en materia de financiamiento político. A pesar de que se ampliaron las oportunidades para ejercer el derecho de elegir y ser electos -pues la reforma del Código Municipal (1998) extendió la base de funcionarios de elección directa y separó la realización de los procesos locales de los nacionales- y de que

el Estado cumplió con la organización de los comicios, proveyó los recursos necesarios y la contienda transcurrió sin denuncias por irregularidades, la ciudadanía se abstuvo de participar (en una proporción alta si se compara con otros países), lo cual incluso afectó la organización logística de los procesos. Por otra parte, si bien es positivo el hecho de que un mayor escrutinio público reveló con detalle las transgresiones a la legislación electoral por los partidos (PUSC, PLN y PRC, en especial el partido en el gobierno), la magnitud de estas violaciones, las debilidades del marco jurídico y la pasividad de entidades como el TSE y el Ministerio Público constituyen importantes debilidades en la convivencia democrática del país.

Se constataron progresos en la independencia, transparencia y apertura del Poder Judicial al escrutinio público, mediante iniciativas como la puesta en funcionamiento de la Contraloría de Servicios, el nombramiento en propiedad de casi una cuarta parte de los jueces, la oferta de información y servicios “en línea” (página *web*) y la continuación del proceso de modernización institucional. Además se han convocado instancias externas para discutir la situación de la administración de justicia (Colegio de Abogados y una comisión investigadora en la Asamblea Legislativa). En principio todas estas iniciativas tienden a aumentar el escrutinio público sobre el Poder Judicial, aunque en ocasiones generaron tensiones y controversias. En cambio, en el tema de justicia pronta no se registraron avances semejantes. Ciertamente hubo mejoras tangibles en materia penal, pues la mayoría de los tribunales aumentó el volumen de juicios con sentencia, atendiendo la directriz de “concentrarse” en los casos más antiguos, y buena parte de ellos incluso incrementó el número de sentencias en juicios más recientes. Sin embargo, hubo un retroceso en el ámbito laboral y no se observaron claras mejorías en el desempeño de las salas de la Corte Suprema. En materia penal, relevante desde el punto de vista del derecho a la debida defensa, aumentó el número de detenidos con prisión preventiva de más de 9 meses. Algunas materias que podrían no requerir trámites en los juzgados en todas sus etapas siguieron entorpeciendo el funcionamiento del Poder Judicial, en especial la de tránsito, que aporta la mayor cantidad de casos todos los años (sobre este punto la Asamblea Legislativa no ha tomado acción con respecto a las propuestas sometidas a su consideración por el Poder Judicial). En el tema de justicia cumplida, el Informe aporta elementos de juicio, pero no arriba a una valoración, pues la evidencia es todavía fragmentaria.

En la aspiración sobre gestión y representación política responsable se notaron progresos que conviene subrayar. El cambio político que se dio en las elecciones de 2002 -el multipartidismo parlamentario- activó y fortaleció el ejercicio del control político por parte de la Asamblea Legislativa, asunto que informes anteriores habían señalado como un serio vacío. El Plenario Legislativo realizó más sesiones de control político, comparecieron más funcionarios y jefes de la administración para rendir cuentas, se activaron los mecanismos de la Comisión Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y se establecieron más comisiones especiales de investigación que el año anterior. Asimismo, se abrió el proceso de deliberación de leyes estratégicas a la participación organizada: en el 2002 ocurrió la experiencia inédita de tener una comisión mixta con participación de algunos sectores con capacidad de incidir en la opinión pública, que discutió una reforma fiscal y logró un resultado tangible (la Ley de Contingencia Fiscal). Otro aspecto positivo es la mejor representación de sectores tradicionalmente subrepresentados (mujeres y afrocostarricenses). Empero, estos avances pueden ser, en su mayoría, frágiles, pues no se derivan de reformas institucionales a la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, sino del “clima político” imperante en su momento. Además, la existencia de más fuerzas con poder de veto ha hecho más complejo y lento el proceso legislativo. La posibilidad de que una iniciativa se convierta en ley disminuyó. Sigue sin resolverse la reforma al Reglamento Legislativo, por el bloqueo de uno de los partidos políticos, a pesar de que la mayoría de las fracciones ha decidido reformularlo. La apertura y acercamiento del ciudadano no organizado al proceso legislativo no experimentó ningún avance: se mantiene la posibilidad de que los proyectos de ley sean eximidos del requisito de publicación, los ciudadanos no tienen posibilidad de conocer los patrones de votación de sus representantes, aunque ahora tienen acceso a la información sobre el proceso legislativo a través de Internet y siguen dependiendo de la voluntad de los diputados para que sus iniciativas de ley sean acogidas. Finalmente, se detectó una debilidad en la calidad de la legislación aprobada: buena parte de ella reconoce nuevos derechos, amplía los existentes o establece nuevas obligaciones al Estado costarricense, en muchos casos sin una previsión de recursos para hacer efectivas tales disposiciones.

Mejóro la participación ciudadana en la evaluación y control posterior de las políticas y el manejo de los recursos públicos, pues se mantuvo la tendencia a una mayor intervención de las personas como origen de las investigaciones que realizan los mecanismos institucionales de control horizontal: la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP. En este sentido merece especial mención el avance en el funcionamiento de los mecanismos de regulación de los servicios públicos; no sólo se amplió la participación ciudadana, sino que en los estudios de los servicios y tarifas se han introducido mecanismos de mayor control técnico, que reducen la discrecionalidad de los funcionarios, y se han fortalecido las acciones de control posterior, en lo que concierne al trámite que se da a las denuncias ciudadanas por los servicios públicos. No obstante, en esta materia persiste un vacío señalado en ediciones anteriores del Informe: la ausencia de trabajo coordinado entre las entidades de control.

En la aspiración de convivencia ciudadana se detectaron indicadores preocupantes en la convivencia privada de las personas. Aumentó la criminalidad como causa de los homicidios, aunada a la problemática de la abundante oferta de armas pequeñas y livianas que circulan en el país. En el ámbito de la convivencia organizada no hay evidencias de una ampliación en la participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil, pero sí una importante novedad: las alianzas multisectoriales para presentar a la discusión pública propuestas sobre el desarrollo del país. La movilización social se mantuvo en un nivel bajo, como era de esperar en un año de transición gubernamental, y las acciones colectivas transcurrieron sin violencia, con excepción de dos episodios.

En el ámbito de la política exterior se debe resaltar el éxito de Costa Rica en el impulso a un instrumento jurídico de alcance global para combatir la práctica de la tortura alrededor del mundo. Este hecho es positivo a la luz de la aspiración de que la política exterior sea un factor activo y eficaz en la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo humano. En materia de defensa y promoción de los intereses nacionales hay un cumplimiento dispar. Costa Rica ha participado activamente en negociaciones comerciales, ha tratado de vincularse con un alto grado de protagonismo en el proceso de integración centroamericana y logró reducir las tensiones con Nicaragua. Sin embargo, en este último aspecto no existe consenso sobre los efectos jurídicos del

acuerdo logrado, en lo que concierne a los derechos nacionales que están en juego o a la protección de los derechos de los costarricenses que viven en la zona fronteriza; en síntesis, hay posiciones radicalmente opuestas en la valoración sobre si este fue el mejor arreglo para garantizar los intereses del país de forma permanente. Por otra parte, se mantienen rezagos en la tendencia, todavía marcada, a que la representación de Costa Rica en el exterior se haga principalmente a través de nombramientos políticos, no sometidos a los principios de idoneidad comprobada mediante concurso público. Finalmente, cabe señalar la escasa cultura de rendición de cuentas en la acción internacional del país, que se materializa en la ausencia de un registro que permita a las y los costarricenses enterarse de la forma en que Costa Rica vota en las organizaciones multilaterales, votos que por regla general son públicos y abiertos.

Sistema electoral y partidos políticos

Las elecciones municipales expanden oportunidades democráticas, pero resaltan debilidades

Las elecciones fueron libres y limpias

El año 2002 fue excepcional en la historia electoral de Costa Rica, pues en su transcurso se verificaron tres procesos: las elecciones generales en febrero, la segunda ronda presidencial en abril y la elección del resto de autoridades políticas de los gobiernos locales en diciembre. Dado que los procesos de febrero y abril de 2002 fueron examinados en el Octavo Informe, en la presente publicación se ofrece un análisis de las elecciones municipales de diciembre de 2002 y enero de 2003 (en virtud de que los comicios debieron ser pospuestos en diez cantones, que fueron severamente afectados por un temporal).

El sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos profundicen su derecho a elegir y ser electos. La reforma del Código Municipal, aprobada por los legisladores en 1998, extendió la base de funcionarios de elección directa y separó, por primera vez, la realización de las elecciones locales de los procesos nacionales, dando mayor independencia y visibilidad a la conformación de los gobiernos locales. En consecuencia, a los aproximadamente 1.062 cargos públicos que se elegían hasta febrero de 2002 (1 presidente, 2 vicepresidentes, 57 diputados, 501 regidores propietarios y 501

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administración de la justicia								
Oficinas judiciales de primera instancia								
Casos entrados	637.415	631.643	664.311	629.376	726.757	798.198	933.614	995.822
Tasa de crecimiento	18,4	-0,9	5,2	-5,3	15,5	9,8	17,0	6,7
Casos entrados menos casos de tránsito	287.726	287.538	315.156	329.396	362.783	378.653	396.074	400.758
Tasa de crecimiento	8,5	-0,1	9,6	4,5	10,1	4,4	4,6	1,2
Violencia doméstica								
<i>Casos entrados</i>		5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012
<i>Casos terminados</i>			7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.307
<i>Mantiene la medida provisional</i>			1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.689
<i>No comparecencia de la víctima</i>			2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	
Detenidos por tráfico de drogas según la Ley de Psicotrópicos	526	624	770	921	881	1.188	1.114	1.316
<i>Salas del Poder Judicial</i>								
Tasa de crecimiento del total de casos entrados a las salas del Poder Judicial								
	19,5	8,5	15,7	1,3	14,4	6,3	16,6	2,3
Tasa de crecimiento de los casos en trámite								
	-12,5	14,0	3,7	-8,9	33,5	-7,1	28,0	74,9
Sala Constitucional								
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	1.443	1.547	1.442	1.355
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	7.666	8.651	10.740	11.665
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	369	329	338	289
Duración promedio de los hábeas corpus	1 mes	21 días	19 días	19 días	17 días	17 días	17 días	17 días
Duración promedio de los amparos	4 meses y 2 semanas	3 meses y 2 semanas	3 meses y 1 semana	3 meses	2 meses	2 meses 3 semanas	2 meses 3 semanas	2 meses 3 semanas
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	17 meses	25 meses 1 semana	20 meses 1 semana	24 meses 3 semanas
<i>Población carcelaria</i>								
Personas privadas de libertad (nivel institucional)	3.986	4.408	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079	6.571
Privados de libertad sin condena	867	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427
<i>Respeto a los derechos humanos</i>								
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{1/}								
	33	37	26	31	17	68	51	65
Participación ciudadana y rendición de cuentas								
Casos en la Defensoría de los Habitantes								
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	19.850
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33	17	15	13
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74	61	75	118

CUADRO 5.1 (continuación)

Número de personas que asistieron a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024	1.300	1.504	1.930
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	14	45	78	52	62	59	81	58
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	781	1.872	2.515	2.230	2.150	1.650	938	702
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	78	150	149	163

Resultados de gestión y representación política responsable

Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	357	297	265	397	521	407	360	525
Leyes aprobadas	95	68	128	73	127	101	176	75
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular ^{b/}					66	46	69	75
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa ^{c/}	23	20	15	25	29	28	26	14

Gobiernos locales

Ingreso total (millones de colones corrientes)	15.485,7	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7
Carga tributaria ^{d/}	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Presión tributaria ^{e/}	39,9	45,4	41,2	40,6	36,3	37,5	37,5	35,4

Convivencia ciudadana

Sindicatos activos	348	319	283	279	212	205	253	219
Número de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855	146.884	150.944
Tasa de sindicalización ^{f/}	15	14	12	10	11	9	9	10
Cooperativas activas	293	249	517	526	556	551	501	453
Número de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273	457.482	519.581
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342	184.998	187.548
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218	221	225	233
Asociaciones de desarrollo comunal activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	46	45	45	47	46	48	45
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386

Seguridad ciudadana

Delitos contra la vida				14.605	14.349	14.394	14.170	7.362 ^{g/}
Delitos contra la propiedad				50.335	51.495	48.724	52.598	25.189 ^{g/}
Delitos sexuales				3.154	3.439	3.695	4.441	2.217 ^{g/}

a/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical en el período 1993-2000, elaborada por la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión (MTSS, 2001). Los datos del 2000 y el 2001 fueron tomados del MTSS, 2002.

b/ Empezó a funcionar en 1999.

CUADRO 5.1 (continuación)

c/ Convenios con organismos no financieros.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995 entre el producto interno bruto real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de 1995 entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

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

g/ Las cifras del 2002 corresponden al primer semestre del año.

regidores suplentes), se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección popular (casi 5 veces más). En el proceso electoral de diciembre y enero se eligieron 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 464 síndicos propietarios e igual cantidad de síndicos suplentes, 1.828 concejales de distrito propietarios e idéntica cantidad de concejales suplentes, 32 miembros propietarios y suplentes de 8 concejos municipales de distrito, y los 8 intendentes respectivos.

El TSE invirtió los recursos necesarios para sufragar el costo administrativo y se habilitó la misma cantidad de juntas receptoras de votos que para la elección nacional. El proceso se realizó sin denuncias por irregularidades que alteraran las preferencias de los electores y sin denuncias por amenazas a la integridad o patrimonio de las y los candidatas.

Ausencia de ciudadanos en las urnas es alta en comparación con otros países

Las y los costarricenses no respondieron a la expansión de las oportunidades democráticas. De los 2.331.459 ciudadanos mayores de 18 años que estaban habilitados para votar, en promedio sólo un 29,7% de ellos decidió ejercer ese derecho. Por tanto, el abstencionismo pasó de un 30,6% en promedio en la elección de regidores de febrero de 2002, a un 70,3% en diciembre de ese mismo año y enero de 2003.

La falta de participación no solamente se vivió en la urnas. Una de las mayores complejidades que enfrentó el TSE en la organización del proceso fue el gran ausentismo de los miembros de mesa en la juramentación, lo que dificultó la instalación de las juntas receptoras de votos y obligó al Tribunal a poner en marcha planes de contingencia.

La experiencia internacional demuestra que los niveles de participación son menores en las elecciones locales que en las nacionales. Sin

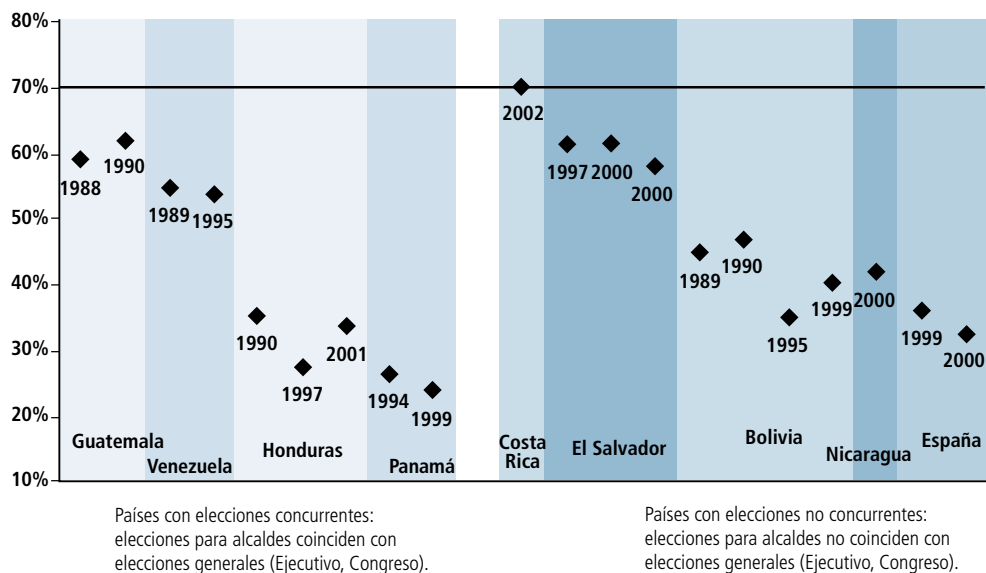
embargo, considerando los datos de varios comicios locales en un grupo de democracias iberoamericanas, Costa Rica presenta el más alto nivel de abstencionismo en este tipo de elección en un período de quince años, lo cual constituye una señal de alerta para su evolución política. El país se acerca a las dos naciones centroamericanas con mayor tradición abstencionista, El Salvador y Guatemala (gráfico 5.1).

Tal como sucede con las elecciones nacionales, no se pudo encontrar una relación entre el desarrollo social de los cantones, medido por el índice de desarrollo social de MIDEPLAN, y los niveles de abstencionismo. Hay cantones de bajo desarrollo social tanto entre los municipios de menor abstencionismo como entre los de mayor participación y los cantones de alto desarrollo social tuvieron un comportamiento variable. Por otra parte, en las elecciones municipales se dibujó la correlación entre el nivel de urbanización y el nivel de abstencionismo que se encontró en las elecciones de febrero de 2002 (en esa ocasión mientras más urbana y educada fuera la población en los cantones, menor era el abstencionismo). La mayoría de los cantones con mayor cantidad de población considerada como urbana (75%), pasó en diciembre de 2002 a tener un nivel de abstención superior al elevado promedio nacional. En seis de las siete provincias los cantones cabecera tienen los mayores porcentajes de abstencionismo: mientras el promedio de abstención nacional es 70,3%, en cabeceras de provincia es de 83%. Solamente en la provincia de San José la cabecera es superada por otros cantones.

Este alto abstencionismo generó un importante debate público, en el cual se han señalado distintos factores como posibles causas de esta situación: el hecho de que fue la primera vez que se realizó este tipo de elección, que la información a los electores fue insuficiente, que se efectuó tan

GRAFICO 5.1

Costa Rica: porcentaje de abstencionismo en elecciones para alcaldes municipales en países seleccionados, según concurrencia o no con las elecciones generales. 1988-2003



Fuente: Alfaro, 2003b.

sólo once meses después de la elección nacional, con partidos desgastados y desfinanciados, y que el 2002 fue un año anómalo, en que el país vivió tres procesos electorales en once meses, entre otros. A la fecha no se ha publicado un estudio minucioso sobre el tema, aunque los resultados de una encuesta de opinión pública de setiembre de 2002 ofrecen valiosos elementos de juicio (recuadro 5.1).

La insuficiente regulación y la ausencia de financiamiento político para los partidos que participan en las elecciones municipales son desafíos por resolver. Históricamente, las campañas locales han estado desprovistas de financiamiento público; no obstante, al celebrarse de manera conjunta con las nacionales, en la práctica eran subsidiadas por la recaudación de fondos que realizaban los partidos para los procesos nacionales. Al separarse ambos comicios, esto ya no ocurre. A esta situación se suma el incumplimiento de las normas mínimas de transparencia que exige la legislación. Al igual que las precandidaturas presidenciales, las donaciones recibidas por los candidatos a nivel municipal deben ser reportadas al TSE por medio de la tesorería de sus partidos, una obligación que muy pocos aspirantes cumplieron⁴.

Frágil recuperación de los partidos tradicionales⁵

En la elección de diciembre 2002-enero 2003, los partidos políticos tradicionales (PLN y PUSC) ganaron 75 de las 81 alcaldías (92,6%). Los cantones en los que obtuvieron más del 70% de los votos pasaron de ser 24 (29,6%) en la elección presidencial de febrero, a 43 (53%) en la de diciembre. Una buena parte de los cantones en los que en febrero de 2002 los partidos emergentes y locales habían logrado una base electoral de tamaño similar a la de los partidos tradicionales volvieron a ser municipios con predominio del control electoral bipartidista (mapa 5.1).

El PUSC fue el partido ganador. Obtuvo 48 de las 81 alcaldías en disputa y cosechó la mayor cantidad de votos en términos absolutos. Este partido mantiene un bloque "duro" de 25 cantones baluarte -municipios donde gana al menos dos elecciones consecutivas-, a los que sumó un nuevo cantón baluarte y arrebató 22 municipios que en anteriores elecciones habían sido ganados por otros partidos, especialmente el PLN. Para este último, los resultados fueron más precarios. De las 27 localidades donde triunfó, sólo 2 eran cantones baluarte y, aunque extendió su predominio

RECUADRO 5.1

Percepción ciudadana sobre las elecciones de alcalde 2002, recogida por la encuesta de PROCESOS y la UCR

Según una encuesta de opinión pública realizada conjuntamente por el Posgrado Centroamericano de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y PROCESOS, en el mes de setiembre del 2002⁶, el 40% de los entrevistados desconocía la existencia de las elecciones para alcalde que se realizarían nueve semanas después. Los hombres estaban más enterados que las mujeres (65,6% y 56,2%, respectivamente), lo mismo que los más adultos en relación con los más jóvenes (69,8% y 40,8%, en cada caso). Las diferencias más marcadas se observaron en el nivel educativo, ya que mientras el 80,2% de los universitarios sabía sobre las elecciones, aproximadamente la mitad de las personas con educación primaria y secundaria estaba al tanto del proceso.

El conocimiento de los candidatos es un factor importante para que las personas hagan su selección. De los encuestados que manifestaron estar dispuestos a votar en las elecciones de diciembre del 2002, cerca de un 78% señaló que el programa de gestión y el conocimiento personal del candidato eran los factores determinantes de su intención de voto. El 40% no consideró el partido político al que pertenecían los candidatos

como un factor significativo. No obstante, el 66% de las personas entrevistadas desconocía del todo a los y las postulantes de su comunidad, el 22% dijo haber oído el nombre de todos y el 12% dijo haber oído hablar de algunos de ellos.

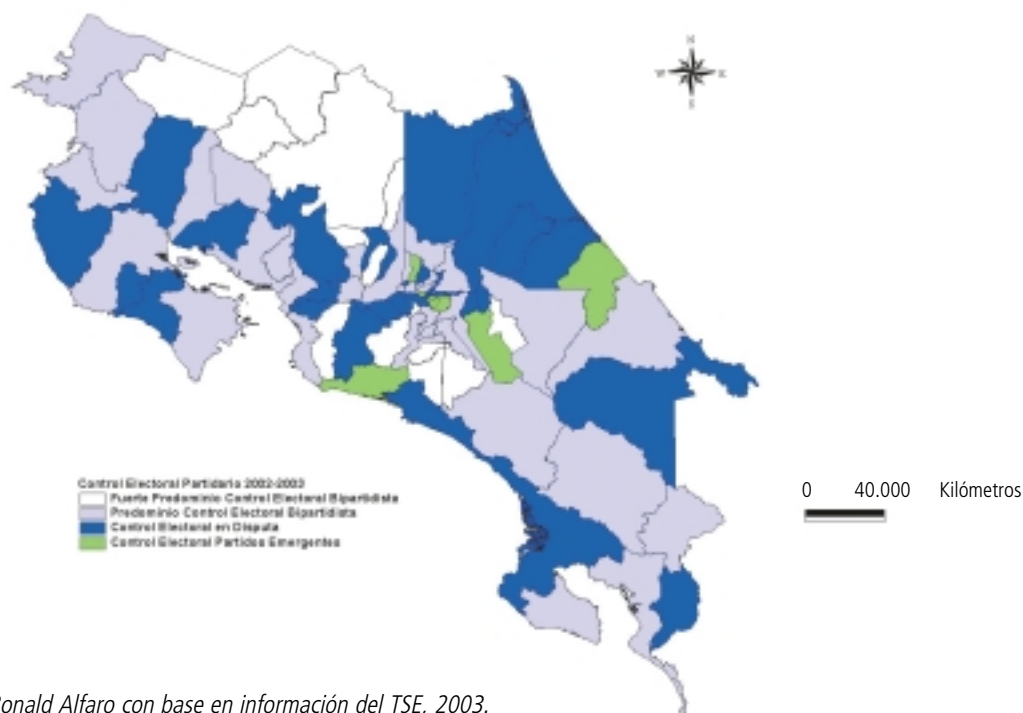
A nueve semanas de las elecciones de alcalde, la intención de asistir a los centros de votación era de un 60%, frente a un 22% que de antemano decidió no participar y un 17% que no respondió o aún no sabía. Sin embargo, en la práctica la participación fue mucho menor.

Como parte de las conclusiones del estudio se señala que este proceso se desarrolló en un contexto complejo, caracterizado por un clima de opinión mayoritariamente pesimista sobre el futuro del país, un conocimiento más bien pobre sobre el proceso electoral, una valoración en general positiva sobre las elecciones en términos de su significado democrático y un bajo nivel de conocimiento del elector sobre la oferta electoral.

Fuente: Espinoza et al, 2003.

MAPA 5.1

Costa Rica: control electoral partidario, elecciones municipales. 2002-2003



Fuente: Elaborado por Ronald Alfaro con base en información del TSE, 2003.

en 11 municipios (nuevos cantones baluarte), su bloque “duro” es considerablemente más pequeño que el del PUSC. Adicionalmente, el PLN triunfó en otros 14 cantones. El PAC ganó un cantón baluarte, pero perdió el control en 6 municipalidades donde había resultado victorioso en las elecciones de febrero (cuadro 5.2).

Es prematuro afirmar que esta recuperación de los partidos tradicionales revierte la tendencia al abandono del bipartidismo que en el ámbito local se venía observando desde 1994. La recuperación fue frágil, no sólo por el muy alto nivel de abstencionismo ya comentado, sino porque el margen de victoria entre el partido ganador y el partido emergente que obtuvo la mayor votación (generalmente un tercer lugar), fue estrecho en la mayoría de los cantones. La diferencia fue de entre 0,1% y 4,9% del padrón electoral en 36 de las 81 municipalidades (47,4%) (cuadro 5.3).

Estrecho margen de maniobra de los alcaldes electos

Los primeros alcaldes electos en forma directa obtuvieron, en general, un débil mandato. La mayoría ganó por un margen muy estrecho: en 60 cantones (74,1%) el nuevo alcalde consiguió el triunfo con un margen menor al 5% del padrón electoral sobre el segundo lugar. Además, han llegado a concejos municipales políticamente fraccionados, con representación de varios partidos, en los cuales los alcaldes, en teoría, tienen como “aliados” a 2 regidores en promedio (personas que forman parte de la misma agrupación política que el alcalde). Los cantones en los que el alcalde cuenta con un mayor número de regidores afines políticamente son San José, San Carlos, Nicoya, Puntarenas, Limón y Pococí. En el polo opuesto están los alcaldes de Matina y

CUADRO 5.2

Ganancias y pérdidas electorales para los partidos que participaron en las elecciones de alcalde de diciembre 2002 y enero 2003

Resultado electoral	Unidad Social Cristiana	Liberación Nacional	Otros partidos ^{a/}	Total
Total de cantones ganados diciembre 2002/enero 2003	48	27	6	81
Mantiene como cantón baluarte ^{b/}	25	2	1	28
Porcentaje de total ganado	52,1	7,4	17,6	34,6
Nuevos baluartes ^{c/}	1	11	1	13
Porcentaje de total ganado	2,1	40,7	17,6	16,0
Arrebata a partido tradicional ^{d/}	16	12	4	32
Porcentaje de total ganado	33,3	44,4	66,7	39,5
Arrebata a otros partidos ^{e/}	6	2		8
Porcentaje de total ganado	12,5	7,4		9,9

a/ Otros partidos: Acción Ciudadana, Auténtico Paraiseño, Curridabat Siglo XXI, Guanacaste Independiente, Independiente Obrero, Renovación Costarricense.

b/ Mantiene cantón como baluarte: un mismo partido gana tres elecciones seguidas: regidores de febrero 1998, febrero 2002 y la elección de alcalde de diciembre 2002/enero 2003.

c/ Nuevos baluartes: un mismo partido gana dos elecciones seguidas: regidores de febrero 2002 y alcaldes de diciembre 2002/enero 2003.

d/ Arrebata a partido tradicional: el PUSC o el PLN pierden la elección de alcaldes de diciembre 2002/enero 2003 en un cantón que había ganado en febrero 2002.

e/ Arrebata a otros partidos: un partido emergente o cantonal pierde la elección de alcalde de diciembre 2002/enero 2003 en un cantón que había ganado en febrero 2002.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en TSE y Proyecto Estado de la Nación, 2002.

CUADRO 5.3

Distribución absoluta y relativa de las municipalidades en las elecciones de alcalde 2002-2003, según margen de victoria del partido ganador, en relación con el segundo o tercer partido más votado

Margen de victoria	Partido ganador y segundo lugar		Partido ganador y partido no tradicional más votado	
	Número de cantones	Porcentaje	Número de cantones ^{a/}	Porcentaje
Muy estrecho ^{b/}	60	74,1	36	47,4
Estrecho ^{c/}	14	17,3	23	30,3
Moderado ^{d/}	5	6,2	11	14,5
Amplio ^{e/}	1	1,2	3	3,9
Muy amplio ^{f/}	1	1,2	3	3,9
Total	81	100,0	76	100,0

a/ La suma de 76 se debe a que en 5 cantones no se presentaron partidos que no fueran los dos tradicionales.

b/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 0-4,9% del padrón electoral.

c/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado se ubica en el rango 5-9,9% del padrón electoral.

d/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 10-14,9% del padrón electoral.

e/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado está en el rango 15-19,9% del padrón electoral.

f/ La diferencia entre el primer y el segundo partido político examinado es superior al 20% del padrón electoral.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en datos del TSE.

Nandayure, quienes no cuentan con miembros afines dentro del concejo, pues la agrupación a la que pertenecen no está representada en este órgano municipal. Esta complejidad política genera mayores exigencias en materia de negociación, pues los alcaldes deberán materializar acuerdos y consensos a lo interno del concejo (que en promedio tiene más regidores opositores que aliados), para llevar a cabo sus iniciativas. A esto se suma la difícil situación financiera de buena parte de las municipalidades, que limita aún más las posibilidades de acción (recuadro 5.2)

Participación femenina: más candidatas, pero con menor elegibilidad

Dos aspectos sobresalen al analizar la participación de las mujeres en la contienda electoral municipal. En los casos en que la asignación de escaños se resuelve a partir del criterio de representación mayoritaria, por lo general resulta ganador un mayor número de hombres. Por otra parte, en la asignación de escaños que se efectúa por el principio de representación proporcional, las mujeres alcanzan una cantidad de plazas que supera el 40% previsto en la legislación. Debe resaltarse, además, que las mujeres tienden a presentarse con más frecuencia como candidatas a

puestos deliberativos que a puestos ejecutivos. Con excepción del cargo de intendente, las mujeres tienen menor elegibilidad que los hombres: siempre hay más candidatas por cada mujer electa en un puesto público que candidatos por cada hombre electo (cuadro 5.5).

Escrutinio sobre el financiamiento político revela violaciones a la legislación electoral

El financiamiento de campañas y partidos políticos se situó en el centro del debate nacional en el 2002. La celebración de tres procesos electorales durante el año, la prominencia de la lucha contra la corrupción en la agenda nacional, la activación de múltiples mecanismos de control sobre la actividad financiera de los partidos y la aparición de abundante evidencia de prácticas cuestionables de financiamiento político en las principales agrupaciones, se conjugaron para dar al tema una relevancia probablemente inédita, y sin duda mayor que en cualquier otro momento de la última década. El tema se convirtió en un punto de discusión recurrente, tanto durante las etapas finales de la campaña presidencial, como, sobre todo, luego de pasada ésta. El revuelo alcanzó a afectar al propio Presidente de la República, en cuya campaña se concentraron las más

RECUADRO 5.2

Las nuevas autoridades municipales trabajan en medio de una delicada situación financiera

Los alcaldes electos en diciembre de 2002 y enero de 2003 enfrentan, en general, una situación presupuestaria endeble, que limita severamente su capacidad para generar cambios y mejoras en sus comunidades. La mayoría de las municipalidades tuvo en el 2002 un ingreso per cápita inferior a 30.000 colones anuales (cuadro 5.4), y en muchos casos menor a 20.000 colones anuales. En 5 de los 9 cantones que tienen más de 100.000 habitantes el ingreso municipal per cápita es inferior a 10.000 colones por año. De acuerdo con la Contraloría General de la República, además de la escasez de recursos los municipios tienen serios problemas de gestión presupuestaria, que les impiden prestar servicios eficientes y de calidad. Los

pendientes de cobro ascendieron a 16.194 millones de colones en el 2002, lo que representa un 27,3% del total de ingresos recaudados en el 2001, y un 41,1% de los recursos propios de las municipalidades. En cuanto a los servicios, en términos generales los costos son superiores a los montos que se recaudan por su prestación, en razón de que muy pocos municipios tienen mecanismos para la revisión periódica de las contribuciones y las tasas por servicios. A pesar de las necesidades que tiene la población, en el 2001 las municipalidades no ejecutaron recursos disponibles por más de 2.600 millones de colones y 13.000 millones de colones de sus presupuestos respectivos.

CUADRO 5.4

Distribución de las municipalidades por rangos de población del cantón, según rangos de ingreso municipal per cápita. 2002^{a/}

Ingreso municipal per cápita	Población del municipio							
	Menos de 20.000 habitantes		De 20.001 a 100.000 habitantes		Más de 100.000 habitantes		Total general	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Abs.	Rel.	
Menos de 10.000 colones	3	12,0	9	19,1	5	17	21,0	
De 10.001 a 20.000 colones	13	52,0	30	63,8	2	45	55,6	
De 20.001 a 30.000 colones	6	24,0	7	14,9	1	14	17,3	
Más de 30.000 colones	3	12,0	1	2,1	1	5	6,2	
Total general	25	100,0	47	100,0	9	81	100,0	

a/ No incluye los concejos municipales de distrito que liquidan presupuesto ante la Contraloría General de la República.

Fuente: Alfaro 2003b, con base en CGR, 2002.

Como se consignó en el Octavo Informe, en el año 2001 se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, que asigna un 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. La reforma prevé una asignación progresiva, a razón de un 1,5% por año, hasta completar el 10%, condicionada a la promulgación de una ley que especifique las competencias por trasladar a los entes municipales, que aún espera aprobación legislativa. Por otra parte, al aprobarse la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria se dispuso una redistribución de los ingresos que se recaudan por el impuesto a los combustibles, destinando a las

municipalidades una cuarta parte del 30% asignado al CONAVI para la conservación y mantenimiento de la red vial cantonal. No obstante, estos recursos tampoco han podido ser utilizados por los municipios. En el 2002 únicamente se giraron 3.122,9 millones de colones del total de 8.000 millones esperados; de esta suma sólo se ejecutaron 472,7 millones de colones, pues los recursos fueron recibidos por las municipalidades en el último cuatrimestre del año.

Fuente: CGR, 2002; Alfaro, 2003a y elaboración propia.

CUADRO 5.5

Elegibilidad de hombres y mujeres en las elecciones municipales de diciembre 2002 y enero 2003^{a/}

Descripción	Total	Hombres	Mujeres	
			Absolutos	Porcentajes
Puestos en órganos ejecutivos				
Candidatos a alcalde	365	326	39	10,7
Alcaldes electos	81	74	7	8,6
Candidatos por cada alcalde electo	4,5	4,4	5,6	
Candidatos para intendente	26	24	2	7,7
Intendentes electos	8	6	2	25,0
Candidatos por cada intendente electo	3,3	4,0	1,0	
Puestos en órganos de deliberación				
Candidatos a síndicos	1.774	1.259	515	29,0
Síndicos electos	456	328	128	28,1
Candidatos por cada síndico electo	3,9	3,8	4,0	
Candidatos a miembros de concejos de distrito	5.948	2.881	3.067	51,6
Miembros de concejo de distrito electos	1.824	990	834	45,7
Candidatos por miembro electo del concejo	3,3	2,9	3,7	
Candidatos a miembros de concejos municipales	101	48	53	52,5
Miembros de concejo municipal de distrito electos	8	6	2	25,0
Candidatos por miembro electo del concejo	12,6	8,0	26,5	
Total de candidatos	8.214	4.538	3.676	44,8
Total de puestos electos	2.377	1.404	973	40,9
Candidatos por puesto electo	3,5	3,2	3,8	

a/ No se contabiliza el distrito administrativo Isla del Coco, pues es un parque nacional.

Fuente: Alfaro, 2003b, con base en información del TSE.

serias revelaciones de procedimientos ilegales de recaudación de fondos electorales (Casas, 2003)⁷.

Disminuye el financiamiento público y la legislación electoral muestra débiles controles

En materia de financiamiento político Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. Así, en tanto el sistema de subsidios estatales directos a los partidos data de 1954 (y es el segundo más antiguo del mundo⁸), la regulación del financiamiento privado a las agrupaciones políticas fue introducida apenas a finales de 1996. En esta última materia, los partidos únicamente están obligados a presentar reportes

periódicos de sus ingresos al TSE. Sin embargo, el contenido de tales reportes no es verificado por el Tribunal, que ha interpretado que carece de potestades legales expresas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los reportes financieros de los partidos (Casas, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Proyecto Estado de la Nación-PNUD, 2003).

Como resultado de la intervención de la CGR, los controles sobre el uso de los subsidios estatales se han fortalecido significativamente en los últimos años⁹, mientras que otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, permanecen virtualmente desprovistos de regulación. El régimen sancionatorio incluye penas de prisión (de 2 a 6 años) para las violaciones, pero es débil, ya

que, por mala técnica legislativa, el Código Electoral no define expresamente cuáles personeros partidarios serán considerados responsables en caso de transgresión a la legislación, sino que dirige las sanciones al partido político en términos generales. En la práctica, el control del financiamiento electoral, más allá del aporte público, recae sobre otros mecanismos, como los instrumentos internos dispuestos por los propios

partidos y las diversas instancias de escrutinio público (sociedad civil y medios de comunicación), político (Asamblea Legislativa) y legal (Contraloría General de la República). Las características del marco legal vigente se presentan en el cuadro 5.6

El gasto electoral de los partidos políticos es difícil de estimar, ya que estos no reportan al TSE la totalidad de sus recaudaciones privadas.

CUADRO 5.6

Regulación del financiamiento político. 2002

Regulación de fuentes de financiamiento	Control de fuentes privadas	Nacionales	-Se prohíben contribuciones anónimas
		Extranjeras	-Límite por donador: 35.000 dólares por ciclo electoral aproximadamente
			Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria)
	Subsidios estatales directos	Receptor	Partidos, no candidatos
		Entrega	Reembolso electoral, previa liquidación de gastos
		Barrera	4% de los votos, o 1 escaño
		Criterio de distribución	Proporcional a los votos
		Monto	Definido por la Constitución Política: 0,1% del PIB
			Total en 2002 (previo a liquidación): 14,2 millones de dólares
			Por votante registrado/año: 1,6 dólares
	Subsidios estatales indirectos		-Franquicia postal
			-Uso de instalaciones públicas
			-Apoyo institucional a fracciones legislativas
Regulación de gastos electorales	Topes de gasto		No hay
	Límite de duración de campaña		El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (tres meses y medio), pero no se impide la publicidad electoral fuera de ese período
Reglas de transparencia financiera	Contribuciones		-Reportes trimestrales a la autoridad electoral (mensuales durante la campaña)
	Gastos		-Precandidatos presidenciales reportan donaciones al tesorero partidario.
	Auditoría		Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante la CGR.
			Sólo sobre subsidios estatales
Régimen sancionatorio			Violación de las prohibiciones y limitaciones en materia de financiamiento acarrea prisión de 2 a 6 años

Fuente: Casas, 2003, con base en la Constitución Política, el Código Electoral e información del TSE.

En consecuencia, el monto reportado ante la CGR sólo refleja una parte del gasto efectivamente realizado. Estos gastos reportados, al cabo de la primera ronda presidencial del 2002, aumentaron marginalmente con respecto al último proceso electoral, manteniéndose, de hecho, muy por debajo del total detectado en 1994 (gráfico 5.2). Sin embargo, es evidente que la segunda ronda presidencial y, en menor grado, la elección de alcaldes añadieron costos sustanciales al ciclo electoral. Estos costos adicionales son, nuevamente, de muy difícil estimación, toda vez que ambas etapas estuvieron desprovistas de subsidios estatales, por lo que los partidos no se vieron obligados a presentar liquidaciones de gastos ante la CGR. Diversas manifestaciones públicas de los responsables financieros de los dos partidos mayoritarios sugieren que la segunda ronda electoral agregó entre 600 y 1.000 millones de colones al gasto electoral (entre 1,7 y 2,8 millones de dólares al tipo de cambio vigente en abril de 2002)¹⁰.

La celebración de estos nuevos comicios y las elecciones primarias abiertas, singularmente onerosas en ambas agrupaciones mayoritarias -extendidas, esta vez, a la disputa interna por las curules legislativas- permiten inferir que el ciclo electoral

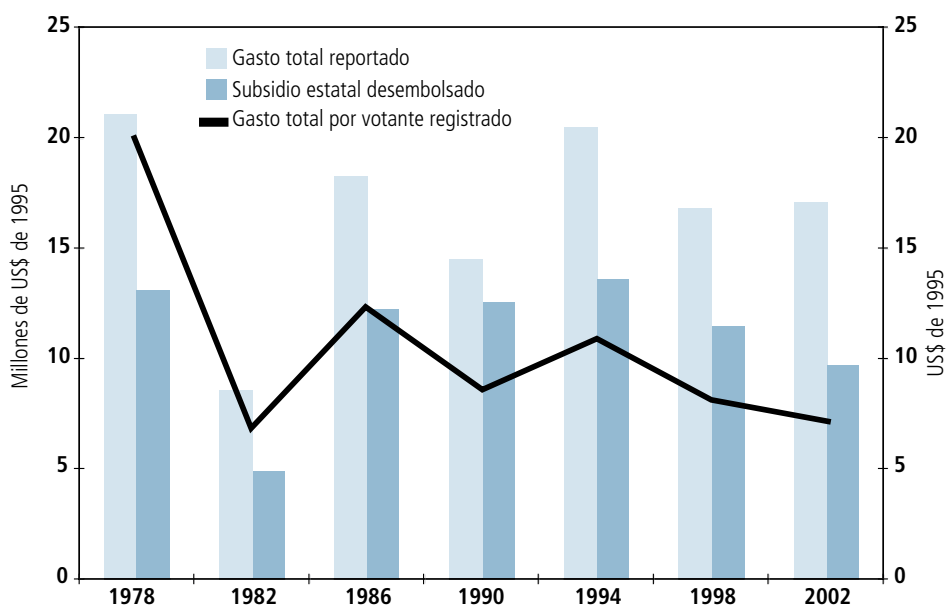
1998-2002 fue, casi con seguridad, el más oneroso de los últimos veinticinco años en términos absolutos. En cambio, el subsidio público cubre una proporción cada vez menor de los gastos electorales reportados por los partidos, que, como se ha dicho, son sólo una parte del gasto electoral total. Así, el subsidio pasó de representar el 86,9% del gasto reportado en el proceso eleccionario de 1990, al 56,7% en el del 2002 (nivel similar al existente a finales de la década de los setenta). En resumen, ante la disminución del subsidio estatal y el incremento del gasto, el sistema político está generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales¹¹. La fragilidad de los controles institucionales sobre el financiamiento privado de los partidos ha coincidido con una utilización más intensa que nunca de tales recursos (gráfico 5.2).

Graves irregularidades en el financiamiento del PUSC, el PLN y el PRC

En el 2002, el intenso y cada vez más eficaz escrutinio público sobre el financiamiento político permitió detectar serias irregularidades en la campaña del actual Presidente de la República y en el PLN. Estas incluyen la existencia de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de

GRAFICO 5.2

Costa Rica: gasto electoral en elecciones presidenciales. 1978-2002^{a/}



a/ Gastos reportados por los partidos a la CGR. Excluye, en lo fundamental, gastos de la segunda ronda presidencial. No considera los gastos incurridos en los procesos internos de selección de candidatos.

La escala izquierda del gráfico se aplica para las variables de gasto total reportado y el subsidio estatal desembolsado. La escala derecha se aplica a la variable de gasto total por votante.

Fuente: Casas, 2003, con base en datos de la Contraloría General de la República.

Más detalle sobre la legislación y situación del financiamiento político,

consúltese el documento "Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales" elaborado por Kevin Casas Zamora para el presente Informe, en www.estadonacion.or.cr

las estructuras formales de los partidos; la omisión de reporte al TSE, de las donaciones canalizadas a través de dicha estructura paralela; la recepción de contribuciones de empresas e individuos extranjeros; la recepción de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el Código Electoral y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes.

Las principales irregularidades conocidas al momento de redacción de este Informe (julio de 2003) se centran en la campaña del actual mandatario. Según la información disponible al 30 de junio del 2003, los depósitos recibidos en cuentas bancarias paralelas no declaradas por el PUSC ascendieron a 2.444 millones de colones. En la campaña electoral del PLN también se dieron irregularidades pero, hasta ahora, las denuncias han sido sobre montos pequeños y no se conoce con certeza su magnitud. También ha trascendido la existencia de serios problemas en el Partido Renovación Costarricense (PRC).

En la detección de tales hechos ha desempeñado un papel clave el escrutinio público, ejercido por organizaciones ciudadanas, medios de comunicación e instituciones públicas. Los medios de comunicación colectiva han mantenido una atención constante en este tema, tanto en sus secciones de información -reportajes originados en el periodismo investigativo- como en sus espacios de opinión. Las constantes revelaciones han obligado a las personas y partidos involucrados a modificar su comportamiento inicial de silencio y negación. Cabe destacar el papel fiscalizador de la organización Transparencia Internacional-Capítulo Costa Rica, en seguimiento de su propuesta de "Acuerdo de Transparencia", suscrita por varios candidatos presidenciales, así como los esfuerzos de la organización internacional IDEA por colocar este asunto en la agenda pública.

Asimismo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Sala Constitucional han jugado un rol decisivo en la detección de las irregularidades en el financiamiento político. La Asamblea Legislativa estableció una comisión investigadora en esta materia durante la campaña 2001-2002, cuyas labores continúan hasta el día de hoy, con el mandato de recomendar y dictaminar la legislación electoral necesaria (Venegas, 2002). Por su parte, la Contraloría, detectó presuntas irregularidades en las liquidaciones de gastos que le fueron presentadas por los partidos, como requisito para recibir el subsidio electoral. En abril de 2003, esta institución

denunció ante el Ministerio Público a 7 dirigentes del PUSC, el PLN y el PRC (entre ellos los tesoreros de los partidos mayoritarios y un exdiputado del PRC), por los delitos de estafa, uso de documento falso, falsedad ideológica, tentativa de estafa, defraudación tributaria y fraude de simulación. Aunque la detección de graves transgresiones en el curso de la liquidación de gastos electorales no es, en modo alguno, una novedad¹², la denuncia interpuesta por la CGR es, muy probablemente, el primer intento por sentar responsabilidades en sede penal en los casi cincuenta años de existencia del proceso de liquidación. Además, hubo una denuncia penal contra los responsables financieros de la campaña del actual mandatario (Ramírez y Moya, 2003). La acción fue desestimada por el Ministerio Público, en virtud de que los hechos denunciados no resultaban punibles, por no estar individualizada la responsabilidad penal en la respectiva norma del Código Electoral (Ramírez y Moya, 2003). Finalmente, al momento de la redacción de este Informe, la Sala Constitucional en su voto 3489-03 había procedido a levantar el secreto bancario en materia de financiamiento político (las implicaciones de este fallo serán analizadas en el Décimo Informe).

Frente a los hallazgos de irregularidades, producto de la actividad de diversas entidades públicas y privadas, resalta la pasividad del TSE y del Ministerio Público en este ámbito, así como las debilidades del marco jurídico. La mera existencia de topes a las contribuciones privadas y la prohibición de recibir donaciones anónimas y de extranjeros no evitó la recaudación de éstas, sino que, simplemente, motivó el traslado de los fondos al exterior o el ocultamiento de información al TSE (Fonseca, 1999).

Administración de la justicia

En el año 2002 hubo progresos en cuanto a independencia judicial y acceso ciudadano a la justicia. En cambio, la evolución en el tema de la justicia pronta fue más lenta, y exhibe una mezcla de logros y rezagos. En materia de justicia cumplida, el Informe no logró recopilar la información requerida para rendir una valoración; por ello, presenta datos relevantes sobre algunos asuntos y llama la atención sobre la necesidad de generar nueva información.

Avances en la independencia judicial

Por independencia judicial se entiende la ausencia de presiones o influencias externas que, a la hora de juzgar, introduzcan elementos

adicionales a los méritos del caso. Esta independencia no está garantizada cuando las decisiones del administrador de justicia son vulnerables, en razón de amenazas a su integridad o a su patrimonio, la inestabilidad en el empleo o las posibilidades de ascenso y la falta de recursos para desarrollar su labor con autonomía de otras instituciones. Dado que la independencia judicial está constitucional y legalmente establecida en Costa Rica, el Informe se centra en otros indicadores para valorar esta materia: la asignación de recursos al Poder Judicial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales.

La autonomía funcional del Poder Judicial está garantizada mediante la asignación fija del 6% del Presupuesto Nacional. En el 2002, por segundo año consecutivo y pese al contexto de restricción fiscal, se otorgó a este Poder un monto ligeramente superior a esa proporción: un 6,8%, hasta la fecha el valor más alto asignado. Sin embargo, las autoridades judiciales reiteraron que los recursos son insuficientes para dar un servicio adecuado, en virtud del gasto que generan dependencias fuera del ámbito jurisdiccional (entre ellas el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública) creadas con posterioridad a la disposición constitucional, que absorben el 40% de los recursos. Un estudio realizado por el Colegio de Abogados en el 2002 señala problemas de manejo presupuestario en el Poder Judicial. En el período 1993-2000 su personal aumentó muy por encima del resto del sector público, cuyo nivel de crecimiento ha sido menor que el incremento de la población (Colegio de Abogados, 2003). En este contexto, los ámbitos administrativo y auxiliar son los que presentan mayor crecimiento y se constituyen, por ende, en disparadores del gasto laboral. El ámbito jurisdiccional, por su parte, mantiene un ritmo de aumento proporcional al de la población. En todo caso, en el período 1997-2000, el gasto en personal en el sistema de administración de justicia creció entre 30% y 50%, frente a un aumento no mayor del 20% en los casos entrados. Concluye el estudio que este problema, junto con el de la inclusión de materias que podrían no requerir trámites en los juzgados en todas sus etapas (tránsito, cobros, etc.), están teniendo una incidencia marcada en la utilización de los recursos asignados al Poder Judicial.

Por otra parte, en el 2002 la Asamblea Legislativa sustituyó a tres magistrados que se jubilaron, mediante un proceso en el que se introdujeron nuevas metodologías para la valoración de

los atestados de los candidatos, a fin de utilizar criterios más consistentes y comparables. Esto implica procesos de selección más técnicos y abiertos al escrutinio público. Finalmente, en el tercer indicador de independencia judicial, la estabilidad laboral de los jueces, ocurrió un importante progreso que debe ser subrayado: el Poder Judicial nombró en propiedad a 154 jueces que se encontraban laborando en condición de interinazgo (cerca del 25% de la planilla de jueces).

No obstante, existe un aspecto de índole estructural que perjudica la independencia jurisdiccional y que sigue sin ser resuelto: el hecho de que una sola estructura (la Corte Plena) tiene funciones tanto jurisdiccionales como administrativas. Pese a las medidas adoptadas por la Corte Suprema, continúan las alegaciones con respecto a la intervención de los magistrados, tanto en el nombramiento de jueces de segunda instancia como en asuntos administrativos (Colegio de Abogados, 2003). Por esta razón, un foro de discusión convocado por el Colegio de Abogados recomendó el establecimiento de una estructura organizativa del Poder Judicial que releve a los magistrados de toda función e intervención administrativa, para que estos se concentren en la función de gobierno (definición de políticas y estrategias) y deleguen aquellas funciones en un cuerpo gerencial y autónomo.

Mejoras en el acceso ciudadano al sistema de justicia

En una democracia, el acceso ciudadano a la justicia es un factor clave en el funcionamiento del Estado de derecho. El acceso se refiere tanto a la posibilidad de recurrir libremente a la justicia cuando las personas así lo requieran, como al ejercicio del escrutinio público sobre la actuación de las instituciones y autoridades judiciales. La primera cuestión se relaciona con la igualdad legal entre las personas, mientras que la segunda expresa el derecho de las y los ciudadanos de ejercer control sobre los servidores públicos y someterlos a procesos de rendición de cuentas. Recuérdese que en una democracia la soberanía del poder reside en la ciudadanía.

En cuanto a la primera dimensión del acceso a la justicia, la posibilidad de recurrir libremente a ella, en Costa Rica ésta se encuentra en términos generales garantizada. En el 2002 ingresó casi un millón de nuevos casos al sistema (sobre una población de poco más de cuatro millones de personas), como se verá más adelante. Un estudio reciente mostró que, en comparación con

los demás países de Centroamérica, en Costa Rica las personas recurren a la Sala Constitucional veinte veces más: en el 2001 esta instancia recibió 306 casos por cada 100.000 habitantes, en contraste con un promedio de aproximadamente 15 casos por cada 100.000 habitantes en los demás países del área (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Sin embargo, aunque el sistema de administración de justicia cubre todo el territorio nacional, con diferencias que no son especialmente marcadas, se mantiene una situación desfavorable para los pobladores de las reservas indígenas (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En la segunda dimensión del acceso a la justicia, la apertura al escrutinio público y la rendición de cuentas, en el 2002 se dieron avances notables y, en ciertos extremos, controversiales. En efecto, en ese año entraron a funcionar nuevas instancias abiertas al público (la Contraloría de Servicios) y se perfeccionó el uso de medios informáticos (la página *web*) para informar sobre la operación del Poder Judicial. En contraste, el Tribunal de la Inspección Judicial fue nuevamente centro de tensión y el establecimiento de una comisión investigadora sobre el Poder Judicial en la Asamblea Legislativa, hecho inédito en la historia del país, provocó enfrentamientos públicos.

La Contraloría de Servicios del Poder Judicial es el primer canal institucional de comunicación que los usuarios tienen a su disposición. En su primer año de labores, la Contraloría contó con

una oficina central en el edificio de la Corte Suprema de Justicia y habilitó tres oficinas más (Segundo Circuito de San José, edificio del OIJ y edificio de tribunales del Primer Circuito Judicial de San José)¹³. Es temprano para dilucidar si el sistema atendió las demandas planteadas por los usuarios a la Contraloría, para saber si esta instancia fue dotada con los instrumentos necesarios para tener una incidencia en los procesos de administración de justicia o si, por el contrario, se trata tan sólo de una oficina de quejas que se resuelven individualmente, sin generar cambios en la rendición de cuentas de los administradores de justicia. Los datos iniciales corroboran que los usuarios siguen percibiendo problemas en la aplicación de una justicia cumplida; el principal motivo que tuvieron para acudir a la Contraloría fue el retardo en el proceso, con 527 casos (38%), seguido por problemas en el trámite de los expedientes (25,6%), tales como la inconformidad con disposiciones administrativas del despacho o con las notificaciones. Del total de 1.164 gestiones presentadas ante la Contraloría, la mayoría (83,6%) se relacionaba con el ámbito jurisdiccional (cuadro 5.7).

En este primer año, entre las diez oficinas que fueron objeto de la mayor cantidad de denuncias, seis pertenecen al Segundo Circuito Judicial de San José (Goicoechea), donde se concentra la mayoría de los “megadespachos” existentes en el Poder Judicial, con un total de 248 casos. Los juzgados de trabajo y de pensiones alimentarias de ese Circuito fueron, por mucho, los más denunciados, con 88 y 64 gestiones, respectivamente. Entre esos diez despachos se encuentra también la Sala Constitucional, con 23 casos, 15 de los cuales se referían a en el proceso.

Otra instancia a disposición de los usuarios es el Tribunal de la Inspección Judicial. El Octavo Informe documentó los problemas en el régimen disciplinario de los jueces, que en el 2001 generaron fuertes tensiones entre estos y el Poder Judicial. En el 2002 el citado Tribunal vivió un período de crisis a raíz de un conflicto interno entre sus integrantes, lo que motivó la intervención de la Corte Plena y una nueva conformación del Tribunal, por jubilación de dos de sus miembros y la separación temporal del tercero. El nuevo órgano introdujo cambios en los criterios de admisibilidad y en el método de valorar las denuncias (Solana, 2003). Se carece de elementos de juicio para determinar si estos ajustes representan mejoras o no en el escrutinio sobre la labor de los administradores de justicia, a la vez que se respeta su derecho al debido pro-

CUADRO 5.7

Gestiones ingresadas a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, según tipo. 2002

Tipo de gestión	Cantidad	Porcentaje
Total	1.393	100,0
Retardo en el proceso	527	37,8
Trámite ^{a/}	357	25,6
Mala atención	187	13,4
Extravío de expedientes	62	4,5
Atención lenta	30	2,2
Otras	230	16,5

^{a/} Corresponde a problemas relacionados con notificaciones, inconformidad con disposiciones administrativas del despacho y aspectos propios de la tramitación de expedientes del Poder Judicial.

Fuente: Oficio C-197-2003 de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial.

ceso. Lo que muestran los datos es que el nuevo Tribunal fue menos proclive a sancionar. De las 1.237 denuncias presentadas en el 2002, se desestimó el 51,6%, un descenso de casi 20% con respecto al 2001. Entre los casos que sí fueron admitidos, bajó el porcentaje de sanciones (10%) y subió el de advertencias (10%). Adicionalmente, a ningún juez se le revocó el nombramiento, a diferencia del 2001, cuando esa sanción se aplicó a ocho funcionarios. En promedio, de cada doce denuncias contra jueces, sólo una concluye con sanción (cuadro 5.8).

Un importante avance en el acceso ciudadano al sistema de administración de justicia es la página *web* del Poder Judicial (www.poder-judicial.go.cr). En este sitio se ha puesto “en línea” información de interés público, como legislación y jurisprudencia, el calendario de los juicios en los diferentes tribunales del país, el presupuesto del Poder Judicial, licitaciones y actas de la Corte Plena y del Consejo Superior. Esta experiencia positiva podría servir de base para otras instituciones del Estado, en el esfuerzo por mejorar la transparencia de sus actuaciones.

Por último, cabe mencionar la continuidad en el proceso de modernización del Poder Judicial. Se formalizó un nuevo contrato de préstamo con el BID (n° 1377/OC-CR), por 22 millones de dólares, cuyos objetivos son el fortalecimiento del Ministerio Público y de la Defensa Pública, el mejoramiento de la eficiencia judicial en la resolución de conflictos y de la capacidad de gerencia en la institución, así como el apoyo a las labores en materia de prevención del delito (reacuadro 5.3).

Justicia pronta: coexisten avances y retrocesos

La eficacia del sistema de administración de justicia -la capacidad de dispensar justicia pronta¹⁴- está fuertemente condicionada por la carga de trabajo que debe soportar. De ahí que el análisis sobre este tema inicie con una mirada sobre la evolución del volumen de casos que ingresan anualmente al Poder Judicial. En el año 2002, el total de asuntos entrados en primera instancia en todas las materias ascendió a 995.822, con un aumento del 6,7% con respecto al 2001. El 92% de esa alza correspondió a la materia de tránsito. Hoy en día, el 60% de los asuntos nuevos que ingresan al sistema de justicia son de tránsito y el 40% restante se distribuye en las otras once materias (cuadro 5.9).

La mayoría de los casos de tránsito se refieren a infracciones simples sin oposición, cuya tramitación se realiza mediante un programa informático que permite un proceso muy sencillo. Por esta razón, y para conocer mejor la carga real de trabajo en las otras once materias que se ventilan en el Poder Judicial, el Informe utiliza el indicador de “entrada neta”, que registra el total de casos entrados, menos los casos en los que se dictaron incompetencias y las infracciones simples sin oposición en materia de tránsito. De esta manera se logra tener información más precisa sobre los casos cuya atención demanda una movilización de recursos del sistema de administración de justicia.

El examen de la entrada neta en el 2002 permite arribar a dos conclusiones: por una parte, que el volumen real de trabajo es bastante menor

CUADRO 5.8

Cantidad de jueces denunciados y sancionados por el Tribunal de la Inspección Judicial. 1998-2002

Año	Jueces acusados	Jueces sancionados	Porcentaje de sancionados	Revocatoria de nombramiento
1998	940	77	8,2	4
1999	1.015	95	9,4	5
2000	1.085	93	8,6	5
2001	1.069	89	8,3	8
2002	775	56	7,2	0

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000; oficio 20-EST-2002 de la Sección Estadística y, para el 2002, elaboración propia a partir de los informes mensuales del Tribunal de la Inspección Judicial.

RECUADRO 5.3

Mayor escrutinio sobre el Poder Judicial

En el 2002 el grado en que el Poder Judicial imparte una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos los habitantes fue objeto de un intenso debate y escrutinio públicos. El Colegio de Abogados propició la realización de un "Foro Nacional de Reformas al Poder Judicial", con el propósito de conocer criterios de las partes involucradas en la administración de justicia, incluyendo tanto a administradores como a usuarios (litigantes y otros ciudadanos), para identificar los problemas más apremiantes y sugerir posibles soluciones a la problemática de la eficiencia y efectividad del Poder Judicial (Colegio de Abogados, 2003).

La discusión tomó una expresión institucionalizada en la Asamblea Legislativa. En un hecho sin precedentes, se creó una comisión de investigación para "el control de la ética y la eficiencia en la administración pública y para evaluar el funcionamiento del Poder Judicial". La Comisión se instauró el 25 de setiembre de 2002 y se encuentra todavía en funciones, por lo que aún no se tienen elementos de juicio para valorar su labor. Al jubilarse tres magistrados, la Comisión les

solicitó una rendición de cuentas antes de su salida, con base en el artículo 11 constitucional, que establece que los servidores públicos son simples depositarios de autoridad que están obligados a rendir cuentas. Dos de ellos presentaron informes. El tercero se negó a hacerlo, en virtud de que discrepaba del argumento jurídico que la Comisión utilizó para solicitar dicha información. A la fecha, no ha rendido informe alguno que haya trascendido a la opinión pública.

La Comisión creó tensiones entre el Poder Legislativo y el Judicial, cuyas implicaciones sólo podrán ser evaluadas una vez que se conozcan los resultados de la investigación parlamentaria. Independientemente de la controversia sobre las motivaciones que dieron origen a esta Comisión -y las que generen las conclusiones que formule-, el Poder Legislativo tiene la potestad de ejercer control político sobre los otros poderes del Estado, incluido el Judicial.

Fuente: Elaboración propia.

que el que podría inferirse al utilizar la entrada bruta como medida (la entrada neta, 459.665 casos, representa un 45,8% de la entrada bruta) y por otra, que la entrada neta crece más lentamente que la entrada bruta (3,7%, frente a 6,7%). Si se analizan las materias, la tasa de entrada neta por 100.000 habitantes (índice de litigiosidad) revela que en cuatro materias (familia, pensión alimentaria, violencia doméstica y constitucional) el valor de la tasa aumentó con el transcurso de los años a un ritmo mayor que el crecimiento poblacional. Las materias civil y agraria, así como la de trabajo, tuvieron la tasa más alta en el año 2000 y registraron descensos consecutivos en los dos años siguientes.

Aún tomando la entrada neta como indicador, la carga de trabajo para los administradores de justicia parece elevada, aunque se carece de elementos para el análisis comparativo con otros sistemas de administración de justicia. En promedio, cada juez recibió 706 casos nuevos en el 2002, lo que equivale a 14 casos por semana, con diferentes niveles de complejidad. Es importante indicar que esta carga ha tendido a incrementarse en los últimos cuatro años (cuadro 5.9).

Por otra parte, los casos pendientes en la Defensa Pública (lo que se denomina "circulante") aumentó nuevamente. Según datos del Departamento

Administrativo de la Defensa Pública, al 31 de diciembre del 2002 el circulante ascendió a 72.114 casos, cifra que es un 14,1% superior a la de dos años atrás (63.198 casos) y más de un 50% mayor que la de 1999 (47.602 casos). Este crecimiento implica que, en solo tres años, cada defensor público vio aumentar su circulante, en promedio, de 261,6 casos anuales a 353,5 casos.

Notable esfuerzo por aumentar la eficacia en los juicios penales

En el 2002, los tribunales penales fallaron con sentencia un total de 5.256 expedientes, un volumen superior en 612 casos al del año anterior. Esta es la cantidad más alta del último lustro y, al mismo tiempo, la de mayor duración promedio en ese período (Poder Judicial, 2002). En comparación con los dos años previos, el promedio se incrementó en un mes y una semana (alcanzó 19 meses y 2 semanas). Este aumento no implicó, sin embargo, un deterioro en la eficiencia del sistema; en parte se origina en una directriz emitida por la Corte, de dar preferencia en los señalamientos para juicio a los expedientes de mayor antigüedad. La directriz fue cumplida en 18 de los 23 tribunales penales del país (cuadro 5.10). Es importante anotar que 10 tribunales

realizaron un notable esfuerzo por mejorar su desempeño, pues hicieron tres cosas al mismo tiempo: aumentaron la cantidad de sentencias totales, las sentencias de juicios con más de 18 meses y las de aquellos con menos de 12 meses. En otros casos, los tribunales hicieron una u otra cosa: cumplieron con la directriz a cambio de disminuir su atención a los juicios más nuevos (7

en total). Dos tribunales empeoraron absolutamente su desempeño: dictaron menos sentencias totales, no cumplieron con la directriz y tampoco fueron más eficaces en dictar sentencia en los juicios más recientes.

La mejora en el desempeño ocurrió tanto en los tribunales de mayor tamaño (los que sentenciaron más de 400 juicios en promedio, por año,

CUADRO 5.9

Crecimiento anual de las entradas bruta y neta en las oficinas de primera instancia y entrada neta por juez, según año. 1998-2002

Año	Entrada bruta, primera instancia	Porcentaje de crecimiento anual	Entrada neta ^{a/}	Porcentaje de crecimiento anual	Plazas de juez ^{b/}	Entrada neta por juez ^{c/}
1998	629.376		352.213			
1999	726.757	15,5	392.793	11,5	556	707
2000	798.198	9,8	406.897	3,6	581	700
2001	933.614	17,0	443.341	9,0	611	726
2002 ^{d/}	995.822	6,7	459.665	3,7	651	706

a/ Entrada neta = entrada total - incompetencias + infracciones de tránsito sin oposición.

b/ Corresponde a las plazas de juez de todas las categorías.

c/ Este indicador se utiliza para medir la carga de trabajo ingresada por juez. La forma de cálculo varió en relación con el indicador presentado en el Octavo Informe. En esa ocasión se utilizó el número de jueces de primera instancia, un subconjunto del total. Por ello, la carga de trabajo promedio por juez reportada fue mayor. Al emplear la totalidad de los jueces en el cálculo, como se hace en esta ocasión, se logra una medición más precisa de la carga de trabajo.

d/ Los resultados del 2002 son preliminares.

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000 y elaboración propia para los años 2001 y 2002.

CUADRO 5.10

Esfuerzo de los tribunales penales por disminuir la duración de los juicios. 2001-2002

	Más sentencias a juicios largos ^{a/}	Menos sentencias a juicios largos	Total
Tribunales con más sentencias en general y...			
más sentencias a juicios cortos ^{b/}	10	3	13
menos sentencias a juicios cortos	4	0	4
Tribunales con menos sentencias en general y...			
más sentencias a juicios cortos	1	0	1
menos sentencias a juicios cortos	3	2	5
Total	18	5	23

a/ Juicios largos se refiere a aquellos con una duración total superior a 18 meses desde el ingreso al juzgado hasta la sentencia.

b/ Juicios cortos se refiere a una duración total de menos de 12 meses desde el ingreso al juzgado hasta la sentencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de duración de los juicios penales, Poder Judicial.

entre el 2001 y el 2002) como en los de menor tamaño (menos de 200 juicios en promedio por año). En efecto, 3 de los 5 tribunales grandes aumentaron su volumen de sentencias totales y cumplieron con la directriz de atender los casos más antiguos (más de 18 meses); lo mismo hicieron 3 de los 4 tribunales de tamaño mediano y 8 de los 14 de menor tamaño.

No logró sostenerse la mejora en la eficacia de los juicios de trabajo

En el año 2001 se reportó una disminución significativa en la duración promedio de los juicios ordinarios de mayor cuantía fallados con sentencia, en razón de las acciones de contingencia emprendidas para reducir la gran cantidad de expedientes por demandas presentadas contra el Estado por empleados del sector público, que reclamaban un incremento salarial acordado años atrás con autoridades gubernamentales. El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José fue el despacho donde se concentró el mayor número de estos procesos.

Al regresar el movimiento de casos laborales a niveles “normales”, en el 2002 se presentó un incremento en la duración promedio (casi tres meses más) y una fuerte reducción en el número de sentencias (5.971 menos). En este resultado, por el motivo ya comentado, jugó un papel fundamental el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, que dictó 5.084 sentencias menos en juicios ordinarios que en el 2001, mientras que su duración promedio creció en unos 8 meses. También los juzgados de mayor cuantía de provincia tuvieron una baja en el número de sentencias (887 menos) y un alza en su duración promedio (casi dos meses más), interrumpiendo así la tendencia descendente que venían mostrando en los últimos años. En este grupo de oficinas la mayor duración correspondió al Juzgado Civil y de Trabajo de Desamparados, con 24 meses, seguido muy de cerca por los de Alajuela, Golfito y Santa Cruz, todos con 22 meses y una semana.

Sin mayores cambios en los indicadores de desempeño de las salas de la Corte Suprema

Con respecto al 2001, en la Sala Primera la duración promedio de los recursos de casación votados por el fondo ha crecido entre dos y tres meses en cada una de las tres materias en que es competente esta instancia, mientras que en la

materia civil hubo un descenso entre 1999 y 2000, y un aumento del 2000 al 2002, de un mes y dos semanas. En la Sala Segunda, la duración promedio en las dos materias que le corresponden, trabajo y familia, se ha mantenido estable desde 1999 (en promedio 3,5 meses y 1,5 semanas). La Sala Tercera, encargada de lo penal, mostró también un aumento en la duración promedio, de un mes y una semana.

En la Sala Constitucional nuevamente se incrementó el volumen de casos ingresados (cuadro 5.11). Al cerrar el año 2002, la cantidad de expedientes activos ascendía a 4.184, prácticamente el doble de los que había al comenzar enero (2.100) y, al mismo tiempo, la cifra más alta que ha existido desde que la Sala inició funciones, en 1989. Esta situación se debe a unos 2.500 recursos de amparo interpuestos en la segunda semana de diciembre contra el Ministerio de Trabajo, en razón del atraso en el trámite de pensiones por parte de esa cartera. De no haberse presentado tales denuncias, el comportamiento mostrado por esta variable entre enero y noviembre hacía presumir que la Sala cerraría el año con la cifra más baja desde el 2000, dado que en los últimos quince meses los casos en trámite disminuyeron en casi 1.100 expedientes.

Los recursos de amparo acaparan el 86,6% del total de entradas. Este recurso es especialmente importante, en virtud de que es el que protege los derechos y libertades fundamentales de las personas ante disposiciones, actos u omisiones de las autoridades, lo que lo convierte en el principal instrumento de defensa de las y los ciudadanos frente al ejercicio del poder desde el Estado, así como de protección del derecho a la información y el derecho de petición (Muñoz, 1999). En esta instancia, el incremento de los casos en trámite no tuvo, al menos para el 2002, un impacto negativo en la duración promedio de los recursos votados por el fondo (con y sin lugar), por cuanto en los hábeas corpus y amparos dicha duración permanece inalterable desde el año 2000 (17 días y 2 meses y 3 semanas, respectivamente). Entre tanto, en las acciones de inconstitucionalidad la duración fue de 24 meses y 3 semanas, lo que significó un incremento de 4 meses y 2 semanas con respecto al 2001, pero, aún así, ese valor es menor al obtenido en el año 2000 (25 meses 1 semana). El aumento de los casos tampoco tuvo efectos claros sobre la tasa de éxito (razón de casos con lugar sobre rechazados de plano) de las y los ciudadanos: ésta aumentó fuertemente en materia de recursos de

amparo y de hábeas corpus, mientras que en acciones de inconstitucionalidad continuó descendiendo en relación con los promedios prevalecientes en la década de los noventa (cuadro 5.11).

Justicia cumplida: elementos puntuales para un debate

El tema de la justicia cumplida -la capacidad del sistema de administración de justicia para castigar a un culpable y reparar los daños- es especialmente complejo de valorar. Aparte de la dificultad de estimar si una reparación es proporcional al daño, existen diversos enfoques sobre la mejor manera de sancionar a un culpable. Por ello, a diferencia de otros tópicos, en éste el Informe no hace una valoración de desempeño, sino que aporta elementos de juicio, de carácter puntual, para el debate sobre este tema. En primer lugar se analiza la capacidad del sistema para enjuiciar los delitos contra la función pública, un asunto clave en una democracia; luego se presenta información acerca del derecho a la debida defensa y, finalmente, se abordan dos temas de interés: por una parte, el uso de los mecanismos internacionales de protección de derechos por las y los costarricenses, cuando en su criterio falla el sistema de administración de justicia y, por otra, la protección de las minorías étnicas.

Persiste la baja capacidad de enjuiciar los delitos contra la función pública

El *Octavo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez el trabajo y desempeño de la fiscalía encargada de conocer acerca de los delitos cometidos contra los deberes de la función pública (peculado, incumplimiento de deberes, malversación de fondos, cohecho). Una unidad dependiente de esta fiscalía se encarga de atender las denuncias por delitos tributarios, entre las cuales las más frecuentes son las relacionadas con defraudaciones fiscales.

Del total de 118 expedientes sobre delitos contra la función pública cerrados en el 2002, únicamente en 11 (9%) se hizo una acusación, cantidad idéntica a la del año 2000, pero inferior a la del 2001 (16). El delito más frecuente por el que se acusó fue el peculado, con 5 casos, seguido por la falsedad ideológica, con 3, quedando repartidos los tres asuntos restantes entre una estafa, una administración fraudulenta y una penalidad del corruptor. Varias razones se esgrimen para explicar la poca cantidad de acusaciones, entre ellas que el acto denunciado, aunque es percibido como inmoral o falta de ética, no constituye delito porque no está tipificado en el Código Penal. En otros casos, si bien el acto denunciado es, en efecto, un delito, al término de la investigación no se ha logrado contar con pruebas suficientes para hacer la acusación.

CUADRO 5.11

Casos entrados en la Sala Constitucional, por período, según tipo de caso. 1991-2002

	1991-1995	1996-2000	2001	2002	Desempeño 2002/2001
Hábeas corpus					
Promedio de casos ingresados	880	1.307	1.442	1.355	Disminuye
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,01	1,00	1,00	1,00	Igual
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,66	0,56	0,40	0,61	Aumenta
Recursos de amparo					
Promedio de casos ingresados	3.988	7.260	10.740	11.665	Aumenta
Razón de casos salidos sobre ingresados	0,95	0,98	0,95	0,82	Disminuye
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,45	1,03	1,05	1,21	Aumenta
Acciones de inconstitucionalidad					
Promedio de casos ingresados	372	358	338	289	Disminuye
Razón de casos salidos sobre ingresados	1,02	1,05	1,02	1,03	Aumenta
Razón de casos con lugar sobre rechazados de plano	0,23	0,24	0,19	0,13	Disminuye

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario de Estadísticas Judiciales 2000 y oficios 21-EST-2002 y 8-EST-2003 de la Sección Estadística del Poder Judicial.

Debido a la creciente preocupación ciudadana en torno al problema de la corrupción, la Administración Rodríguez Echeverría presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para crear la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, cuya finalidad sería combatir la corrupción. La iniciativa fue aprobada a finales de esa Administración (Ley 8275, de 6 de mayo del 2002). La entrada en vigencia de esta normativa ha provocado reacciones entre los funcionarios del Poder Judicial, que señalan dificultades de tipo administrativo para su aplicación; así por ejemplo, indican que el haber concentrado en el Segundo Circuito Judicial de San José el conocimiento de estos delitos en sus fases intermedia y de juicio, obliga a las partes a trasladarse desde cualquier lugar del país. Se alega además que, aunque la Ley establecía la entrega de recursos adicionales para el Poder Judicial, estos no han sido otorgados.

Mejora el desempeño de los defensores públicos y el Ministerio Público

Un indicador de justicia cumplida es la protección del derecho a la debida defensa, mediante el trabajo de defensores públicos y fiscales del Ministerio Público. El Informe utiliza la tasa de éxito en los recursos de casación como una medida del desempeño de estos funcionarios: una alta tasa indicaría que estos obtienen una resolución favorable en una buena parte, si no la mayoría, de los casos encomendados. En el año 2002, el Ministerio Público aumentó su tasa de

éxito con respecto al 2001, dado que se declaró con lugar uno de cada dos recursos de casación interpuestos. La misma tendencia creciente tienen los defensores públicos, que lograron un mejor rendimiento en relación con el 2001. La tasa de éxito de los defensores privados (uno de cada cinco) es menor (cuadro 5.12).

Un hecho preocupante es la carga de trabajo de las fiscalías. Al finalizar el 2002, los casos activos en materia penal, sin considerar los que se encontraban con una resolución intermedia, sumaban aproximadamente 78.700 expedientes en trámite, de los cuales el 75% estaba concentrado en la fiscalías del Ministerio Público. Al entrar en vigor el Código Procesal Penal, en 1998, la carga de trabajo del Ministerio Público tuvo un notable incremento, en virtud de que las dependencias policiales del Organismo de Investigación Judicial debieron pasar a las fiscalías todas las denuncias que llegaban a su conocimiento, lo que no ocurría con anterioridad. Según revelan las estadísticas, el Ministerio Público no ha podido hacer frente a esa carga de trabajo, lo cual se refleja en la cantidad de casos en trámite desde 1999. A esta situación se suma el incremento que viene gestándose en los tribunales penales (2.300 asuntos en los últimos dos años), lo cual en cierta forma repercute en el tiempo que permanecen detenidas algunas personas sobre las que pesa una orden de prisión preventiva.

Precisamente, otro indicador relacionado con el derecho a la debida defensa es la relación entre el número de detenidos con prisión preventiva

CUADRO 5.12

Casaciones terminadas y porcentaje de casaciones con lugar en la Sala Tercera. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Casaciones terminadas	704	679	663	651	698
Porcentaje de casaciones con lugar	24,9	27,2	25,5	22,7	27,2
Porcentaje casaciones con lugar según recurrente:					
Ministerio Público	68,4	57,6	54,1	35,5	50,6
Defensor público	25,1	27,3	26,4	22,4	26,3
Defensor privado	19,0	20,2	17,0	20,9	20,8
Condenado	9,6	15,0	12,6	13,1	16,5
Otros ^{a/}	34,5	31,1	19,5	30,1	38,5

a/ Incluye: actor civil, Procurador General, condenado y Ministerio Público, condenado y defensor público, condenado y defensor privado, otros.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales 1998-2000. Oficios 12-EST-2002 y 15-EST-2003 de la Sección Estadística del Departamento de Planificación, del Poder Judicial.

por cada 100 expedientes penales en trámite. Este indicador ha permanecido estable en el último quinquenio, pues su valor oscila entre 7 y 8 personas por cada 100 expedientes. El aspecto más negativo en el año 2002 fue el significativo aumento de detenidos con más de 9 meses de estar en esa situación: al finalizar el año 2001 eran 91, y doce meses después esa cifra subió a 163, para un incremento del 80%. Actualmente 1 de cada 9 detenidos pertenece a este grupo.

Aumenta el uso de las medidas alternativas y disminuyen las condenas

Una de las principales novedades que trajo consigo la entrada en vigencia del Código Procesal Penal fue la implementación de medidas alternativas a la prisión (libertad condicional, suspensión de la sentencia, ejecución condicional de la pena y servicios comunitarios en hospitales y escuelas y otros). En lugar de dictar una sentencia condenatoria, a las personas que son encontradas culpables de cometer algún tipo de delito cuya condena no supere un año de prisión, se les puede aplicar tales medidas.

Por esta vía, el número de personas condenadas en los tribunales se redujo en forma inmediata y drástica, pues pasó de 7.872 en 1997 a 3.456 un año después, lo que representó un descenso del 56% (cuadro 5.13). Esa disminución continuó en 1999 y 2000, periodos en que hubo 3.186 y 3.005 condenados, respectivamente. En

el año 2001 se interrumpió esta tendencia, al resultar condenadas 3.158 personas. En contraste, los casos en que se aplicaron medidas alternativas aumentaron fuertemente en los años 2000 y 2001. Si se suman las personas condenadas y las que han sido objeto de medidas alternativas, puede verse que, en el 2002, la cantidad de personas que recibieron algún tipo de sanción (9.724) es sensiblemente mayor que la de quienes fueron sancionadas en 1997 (7.872).

La evolución descrita ha generado polémica en la opinión pública. Pese al aumento en el número de personas con algún tipo de sanción (condena o medida alternativa), algunos sectores han mostrado preocupación por el descenso de las condenas como proporción de la cantidad de denuncias penales ingresadas a la corriente judicial. Entre 1991 y 1997 los tribunales de justicia condenaron, en promedio anual, a 120 personas por cada 1.000 denuncias interpuestas ante el Ministerio Público. En 1998 esa relación bajó a 37,3 y para el último año sobre el cual se cuenta con información de este tipo (2001), el resultado fue de 25,6 condenados (cuadro 5.14).

En años recientes la Asamblea Legislativa ha aprobado varias reformas al Código Penal, tendientes a elevar los años de prisión para ciertos delitos. Tales reformas han sido puestas en práctica por los jueces, ya que de 55 condenados a veinte o más años de prisión en 1998, se pasó a 152 en el 2001, es decir, la cifra prácticamente se triplicó. Hoy en día este grupo representa el 7,5 % del total

CUADRO 5.13

Denuncias penales ingresadas al sistema de justicia y personas sobreseídas^{a/}, absueltas y condenadas. 1997-2001^{b/}

Año	Denuncias ^{b/}	Sobreseídos ^{c/}	Porcentaje	Sobreseídos medidas alternativas	Porcentaje	Condenados	Porcentaje	Absueltos	Porcentaje
1997	67.493	17.016	25,2			7.872	11,7	9.110	13,5
1998	85.926	15.748	18,3	3.718	4,3	3.456	4,0	2.389	2,8
1999	88.943	11.970	13,5	4.899	5,5	3.186	3,6	2.009	2,3
2000	91.344	13.713	15,0	6.718	7,4	3.005	3,3	1.753	1,9
2001	98.565	17.232	17,5	6.566	6,7	3.158	3,2	2.031	2,1

a/ No incluye las denuncias relacionadas con los casos por averiguar muerte o desaparición ni las contravenciones.

b/ Las cifras de los dos tipos de sobreseimiento se refieren a resoluciones y no a personas, por no estar disponible esta última información).

c/ No incluye los sobreseimientos dictados relacionados con el cumplimiento de medidas alternativas.

Fuente: Para los años 1997 a 2000, elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Judiciales. Para el 2001, oficio N° 762-PLA-2003 del Departamento de Planificación, del Poder Judicial.

CUADRO 5.14

Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, la propiedad, sexuales, psicotrópicos y personas condenadas en los tribunales por esos motivos. 1997-2001

Tipo de delito	1997	1998	1999	2000	2001
Delitos contra la vida					
Denuncias	12.905	14.605	14.349	14.394	14.035
Condenados	2.058	683	507	507	494
Porcentaje	15,9	4,7	3,5	3,5	3,5
Delitos contra la propiedad					
Denuncias	33.573	50.335	51.495	48.724	51.128
Condenados	2.866	1.306	1.228	1.120	1.043
Porcentaje	8,5	2,6	2,4	2,3	2,0
Delitos sexuales					
Denuncias	2.686	3.154	3.439	3.695	4.299
Condenados	492	419	441	413	482
Porcentaje	18,3	13,3	12,8	11,2	11,2
Infracciones a la Ley de Psicotrópicos					
Denuncias	2.295	2.554	3.167	4.592	6.308
Condenados	489	433	493	461	565
Porcentaje	21,3	17,0	15,6	10,0	9,0

Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1997-2000. Elaboración propia para el 2001.

de condenados por los tribunales de justicia. Este incremento en el número de condenados a mayores penas de prisión puede incidir, a su vez, en la presión sobre el sistema penitenciario.

Instancias de protección internacional fortalecen la tutela de los derechos

Las y los ciudadanos costarricenses tienen la posibilidad de acudir a diversos mecanismos de protección, ya sea en el ámbito global o en el regional. Estos difieren entre sí en la fuerza jurídica de sus recomendaciones, pero coinciden en la influencia política y moral que tienen sobre el prestigio de los Estados, cuando sobre estos pesan acusaciones concretas de violaciones a la normativa internacional. Los mecanismos más importantes, y jurídicamente vinculantes, son los que constituyen en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que son “contenciosos”. Todavía ningún caso contencioso contra Costa Rica ha sido resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵. Sin embargo, existen varios casos contra el país en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que lleva a cabo una etapa previa y puede emitir recomendaciones o someter el

caso a decisión de la citada Corte, al final del procedimiento.

Durante el 2002, seis casos tuvieron algún movimiento. En términos generales, se trata de casos en los que predominan alegaciones de violación del debido proceso, o en los que los demandantes pretenden impugnar sentencias judiciales. Es decir, son casos en que las instancias internas de justicia han funcionado, pero las personas no han estado conformes con la sentencia y buscan el acceso a la Comisión o la Corte como una nueva instancia para plantear su reclamo. Esto refleja un patrón parecido al perfil de casos que se plantean ante la Corte Europea¹⁶.

Por primera vez en la historia del sistema interamericano, durante el año 2002 la Comisión emitió un informe final con recomendaciones para Costa Rica, por considerar que existió una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a inicios del 2003 llegó a conocimiento de la Corte el primer caso contra Costa Rica, el n° 12367, del periodista Mauricio Herrera, referido a la libertad de expresión. La recomendación emanada de la Comisión fue dejar sin efecto una sentencia judicial, a lo cual no accedió el Poder Judicial, en virtud de que las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes.

A inicios del 2003 el caso fue trasladado a conocimiento de la Corte. En primera instancia, la Corte ha solicitado una serie de medidas precautorias, que el Poder Judicial está acatando, dados los efectos vinculantes que dichos actos de la Corte Interamericana tienen sobre los Estados que reconocen su potestad.

También se conocieron casos relacionados con ciudadanos costarricenses en otros mecanismos del ámbito multilateral que, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, carecen de fuerza vinculante en sus resoluciones¹⁷. Durante el 2002 Costa Rica enfrentó el caso 2104 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT (referido a la negociación colectiva en el sector público); este caso fue incluido en el “Informe 327”, en el cual se manifiesta preocupación del Comité al respecto. Así, Costa Rica fue señalada en el 2002 en la agenda de casos tratados por la Comisión de Aplicación de Normas, por incumplimiento del Convenio 98, sobre sindicalización y negociación colectiva en el sector público. No obstante, la Comisión consideró al país como un caso de progreso en el 2002, por lo que se evitó la creación de un párrafo especial, como lo solicitó el delegado de los trabajadores ante esa instancia. La Comisión pidió que se le mantenga informada sobre avances para el cumplimiento del citado convenio, y sobre los proyectos de ley de los convenios 151 y 154, que se encuentran en proceso de aprobación legislativa.

Por último, cabe mencionar que Costa Rica no fue incluida en ninguno de los informes globales que registran las situaciones de violación de derechos humanos más importantes en el mundo, especialmente aquellos que realizan organizaciones independientes como Human Rights Watch, Americas Watch o Amnistía Internacional. Un avance muy significativo en una política de transparencia y respeto de los derechos humanos, congruente con la posición costarricense de que la protección de esos derechos debe estar por encima de consideraciones de soberanía nacional, es la invitación abierta y permanente que realizó el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2002, para que los encargados de mecanismos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas¹⁸ para el estudio de la situación de cumplimiento de determinados derechos humanos, puedan visitar el país sin que medie una autorización previa por parte del Estado costarricense. Al momento de realizar esa invitación, sólo 33 países en todo el mundo lo habían hecho, con lo cual Costa Rica se ubica en el grupo de avanzada en esta materia.

Siguen pendientes políticas hacia las minorías étnicas

El Octavo Informe documentó la necesidad, todavía pendiente en el 2002, de brindar mayor protección y establecer políticas públicas para las minorías étnicas que son parte de la nacionalidad costarricense. A pesar de que en el año 2000 se conformó una comisión interministerial que, entre otras cosas, recomendó el establecimiento de un foro sobre comunidades étnicas, éste nunca se ha conformado, a pesar de reiteradas solicitudes a las autoridades por parte de representantes de las comunidades indígena, afrocostarricense y asiática. Los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica implican que el Estado debe evolucionar, de la igualdad jurídicamente establecida, a la implementación de políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y desalienten la formación de actitudes que generan racismo y discriminación étnico-racial. En esta dirección se encaminan las recomendaciones formuladas por el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación, de las Naciones Unidas, en la última revisión que hizo sobre el caso de Costa Rica (recuadro 5.4).

RECUADRO 5.4

Resumen de las observaciones planteadas al Estado costarricense por el “Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial” de las Naciones Unidas. 2002

El Comité hizo notar que existen vacíos en la legislación costarricense, que no contiene normas que castiguen apropiadamente la discriminación racial, pues ésta es considerada una contravención, penada simplemente con multa. El Comité estima que esta sanción no refleja verdaderamente la gravedad de esta práctica y la dimensión de los daños que puede ocasionar a las víctimas. Asimismo, el Comité vio con especial preocupación la situación de las personas indígenas en Costa Rica: el evidente retraso infraestructural y de acceso a servicios básicos como agua, salud, educación y electricidad; los problemas de tenencia de tierras, de las que se han apropiado migrantes y empresas transnacionales; las dificultades que enfrentan los aborígenes para conseguir fondos públicos para el mejoramiento de sus condiciones de vida; la mortalidad infantil, que es tres veces mayor entre comunidades aborígenes que en el resto del país; el archivo de un proyecto de ley para el desarrollo autónomo de las poblaciones aborígenes, en la Asamblea Legislativa, y la poca participación de estos grupos en las diferentes esferas de la vida pública del país.

Fuente: Observaciones finales del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial: Costa Rica 20/3/02. CERD/E/GO/00/03.

Gestión y representación política responsable

En la aspiración sobre la gestión y representación política responsable, cuyo centro de atención es la Asamblea Legislativa, hubo importantes novedades en el 2002. El resultado electoral de ese año provocó un cambio en el sistema de partidos en el Parlamento, que pasó del control bipartidista a un esquema multipartidista, en el que ninguna fuerza cuenta con mayoría, pero sí con poder de veto. Esto ha agregado complejidad al proceso de formación de mayorías y ha hecho más difícil la toma de decisiones. Pese a ello, la nueva Asamblea Legislativa ha fortalecido el uso de los mecanismos a su disposición para ejercer el control político, con un fuerte énfasis en el control sobre el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, la dinámica legislativa en el 2002 tendió a un mayor equilibrio entre las funciones legislativa y de control político. Se desconoce si este hecho dará lugar a una tendencia de largo plazo. Entre tanto, la organización de apoyo a las y los diputados sigue concentrada en la función legislativa: no se produjo una reorientación de la estructura de apoyo institucional para dar soporte al nuevo ímpetu de las actividades de control. Por otro lado, los mecanismos que la Constitución Política le otorga a la Asamblea Legislativa para ejercer control siguen siendo débiles; entre otros, la interpelación o censura a ministros de Estado no tiene ningún efecto político o jurídico. La Asamblea sigue ejerciendo control solamente sobre una tercera parte de los presupuestos públicos.

Esta sección incluye una nota especial con información inédita sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Judicial, una cuestión cuya importancia quedó manifestada con el pronunciamiento de la Sala Cuarta, sobre la reforma constitucional que la Asamblea Legislativa había aprobado décadas atrás, prohibiendo la reelección presidencial. Aunque el tema está fuera del período en estudio, el Informe presenta un análisis que permite examinar, desde un ángulo específico, el balance de poderes entre el Legislativo y el Judicial: las consultas a la Sala Cuarta en el trámite de las reformas constitucionales.

Más actividad y mayor complejidad en la toma de decisiones legislativas

Se mantiene alta asistencia al Plenario y mejora la representación

En el 2002 las y los diputados costarricenses mantuvieron la disciplina de asistir al Plenario. En promedio, asistieron a las sesiones 51 de los

57 legisladores, siendo los de los partidos emergentes (PAC, ML, PRC) los que mostraron una presencia levemente mayor (92,3% frente a 87,6% de la fracción del PUSC y 89,5% del PLN). Esta situación es similar a la reportada para años anteriores en el Octavo Informe.

En la nueva conformación de la Asamblea debe destacarse una mayor presencia de segmentos históricamente subrepresentados: las mujeres y las minorías étnicas. El Octavo Informe documentó el aumento en la representación política de las mujeres (la proporción de diputadas pasó de 19,3% en la legislatura anterior, a 33,3% en la actual). En el 2002, las diputadas propusieron el 30% de los proyectos de ley presentados a la corriente legislativa. También mejoró la representación política de los afrocostarricenses, quienes pasaron de 1 a 3 legisladores.

Un factor que ha permitido trabajar con mayor constancia y profundidad el tema de género es la existencia de la Comisión Permanente Especial sobre la Mujer. En el 2002, esta Comisión se centró principalmente en la discusión del proyecto de ley sobre penalización de la violencia contra las mujeres, al cual se dedicó el 50% de las sesiones (cuadro 5.15).

Cambios en el perfil de la agenda parlamentaria

El cambio en la composición partidista impactó la agenda parlamentaria, aunque en sentido inverso al que cabría haber esperado (más partidos, más dispersión). Un análisis de los proyectos de ley presentados por las diversas fracciones en la Asamblea Legislativa revela que, aunque hay más fuerzas políticas, las diferencias en sus agendas de proyectos fueron menos marcadas que en 1998, primer año del último período de control bipartidista sobre el Congreso.

En 1998 los partidos mayoritarios y los emergentes tuvieron agendas muy distintas. El PUSC y el PLN se concentraban en aspectos sociales y de economía y ambiente, con una tendencia más marcada del PUSC hacia la agenda social y del PLN hacia temas económicos. Las fuerzas emergentes tuvieron un solo énfasis: Fuerza Democrática en la agenda social (69% de los proyectos) y el Movimiento Libertario en la eliminación de impuestos y la reforma o cierre de instituciones públicas. En conjunto, los temas económicos eran los más frecuentes.

En el 2002, las agendas de los partidos tendieron a acercarse y el interés por los temas políticos desplazó a los temas económicos. En el año bajo análisis, por lo menos un 40% de los proyectos de cada partido y un 40% de las iniciativas

CUADRO 5.15

Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Legislativa Permanente sobre la Mujer. Mayo a octubre de 2002

Asunto	Frecuencia	Observaciones
Total de sesiones	22	3,6 sesiones promedio por mes
Asistencia promedio de diputados y diputadas	4,0	La comisión está integrada por 4 miembros. Asisten otros diputados y asesores.
Audiencias concedidas	27	1,2 audiencias por sesión
Audiencias a funcionarios públicos	6	22,2% del total de audiencias
Audiencias a organizaciones de la sociedad civil	20	77,8% del total de audiencias
Frecuencia de discusión del principal asunto tratado: proyecto de ley de penalización de la violencia doméstica	11	50% de las sesiones trataron este tema

Fuente: Elaboración propia con base en Oreamuno, 2003.

presentadas por varias fuerzas se relacionaban con el sistema político. En este contexto, tienen un peso importante las propuestas de reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; la mayoría de los partidos, con excepción del Movimiento Libertario, han presentado proyectos para adaptar las reglas del juego dentro del Parlamento. La tercera fuerza (PAC) se caracteriza por su énfasis en aspectos del sistema político. No hubo ningún partido que se concentrara específicamente en asuntos sociales, como lo hubo en 1998 (cuadro 5.16).

Más complejidad en la toma de decisiones

En el primer año de funciones de la Asamblea multipartidista se confirmó que, a mayor número de actores con poder de veto y mayor cantidad de proyectos de ley, más dificultades existen para la formación de mayorías y, por ende, para la toma de decisiones. Es cierto que se presentaron más proyectos (525, frente a 397 en 1998) pero se aprobaron menos leyes (73 versus 75 de 1998), y la tasa de éxito -leyes aprobadas como proporción de proyectos aprobados- descendió. En otras palabras, aumentó la dificultad para que una iniciativa termine convirtiéndose en ley. En el caso de las propuestas del Ejecutivo, la tasa de éxito se redujo en 11,9 puntos porcentuales, aunque sigue siendo alta. La incidencia del propio Poder Legislativo sigue siendo mucho menor que la del Ejecutivo; en 1998 el 7,9% de los proyectos presentados dio lugar a una ley, y en 2002 esa proporción fue del 10,3% (cuadro 5.17). Por otra

parte, el número de leyes aprobadas bajó de 176 en 2001, a 75 en 2002. Aunque el descenso es normal en una primera legislatura, la disminución fue más drástica que en períodos similares¹⁹.

La misma tendencia se verifica al constatar el menor uso de los mecanismos previstos en el Reglamento para acelerar la toma de decisiones. En 1993 se aprobó una reforma constitucional con el fin de crear tres Comisiones con Potestad Legislativa Plena, conocidas como “miniplenarios” y concebidas como instancias de mayor celeridad, que permiten desentrabar la agenda del Plenario y dar un trámite más sencillo a proyectos que tienen un ambiente de consenso, o que no requieren discusiones o negociaciones muy profundas. El requisito para enviar proyectos a alguna de estas Comisiones es el acuerdo entre los jefes de fracción. A diferencia del mismo período en la legislatura anterior (1998), en el 2002 se redujo la factibilidad de que las fuerzas representadas en el Congreso logran acuerdos para utilizar los “miniplenarios”: mientras en 1998, el 38,2% de las leyes fue aprobado en estas instancias, en el 2002 el porcentaje fue de 18,5%.

Se legislan derechos y obligaciones sin recursos asignados

Pese al énfasis en proyectos de ley sobre temas políticos, cuando se examina la producción legislativa en el 2002 se encuentra que el Parlamento aprobó más leyes relacionadas con la agenda social, que incluye tanto políticas sociales

CUADRO 5.16

Distribución porcentual de los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa, por proponente, según temática. 1998 y 2002^{a/}

Temática	Proponente										Total	
	Ejecutivo		PUSC		PLN		Tercera fuerza ^{b/}		Varios ^{c/}		1998	2002
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002		
Total general (absoluto)	43	45	71	110	46	81	13	54	91	126	264	416
Sistema político												
Reformas constitucionales ^{d/}			2,8	3,6	6,5	11,1		3,7	8,8	15,1	4,9	8,2
Régimen municipal ^{e/}			2,8	25,5	2,2	9,9		9,3	4,4	8,7	2,7	12,5
Reformas institucionales o electorales ^{f/}			4,2	13,6	13,0	23,5	7,7	33,3	6,6	15,9	6,1	17,3
Relaciones internacionales ^{g/}	2,3	4,4		0,9				1,9	1,1	1,6	0,8	1,4
Agenda social												
Políticas sociales ^{h/}	30,2	20,0	35,2	22,7	30,4	21,0	46,2	29,6	16,5	19,0	27,7	21,9
Justicia y seguridad ciudadana ^{i/}	9,3	26,7	5,6	12,7		9,9	23,1	3,7	3,3	8,7	5,3	11,3
Economía y ambiente												
Ambiente, energía y telecomunicaciones ^{j/}	2,3	4,4	5,6	5,5	15,2	1,2		3,7	4,4	4,0	6,1	3,8
Hacendarios ^{k/}	14,0	17,8	18,3	1,8	10,9	3,7			47,3	7,9	25,4	5,5
Productivos ^{l/}	18,6	20,0	9,9	6,4	10,9	12,3	15,4	1,9	5,5	10,3	10,2	9,6
Otros^{m/}	23,3	6,7	15,5	7,3	10,9	7,4	7,7	13,0	2,2	8,7	11,0	8,4

a/ La base de datos a partir de la cual se elaboró este cuadro abarca el período comprendido entre mayo a diciembre de 1998 y del 2002.

b/ La tercera fuerza de 1998 era el Partido Fuerza Democrática y en el 2002 el Partido Acción Ciudadana.

c/ Se refiere a los proyectos de los partidos minoritarios o a que varios partidos suscriben el proyecto.

d/ Reformas constitucionales sobre diversos temas.

e/ Incluye donaciones de terrenos a municipalidades, impuestos y tarifas municipales, reformas al Código Municipal, entre otros.

f/ Incluye reformas a instituciones públicas, al Reglamento de la Asamblea Legislativa, al Código Electoral, proyectos de participación ciudadana, anticorrupción, creación de comisiones de investigación especial y nombramientos, entre otros.

g/ Tratados internacionales o convenios, leyes para el servicio exterior, creación de instancias relacionadas con política exterior.

h/ Incluye los proyectos en áreas de educación, salud, deportes, cultura, equidad, combate a la pobreza y vivienda.

i/ Incluye reformas al Poder Judicial o sus organismos auxiliares, al Código Penal y proyectos de seguridad ciudadana.

j/ Incluye programas de protección del ambiente, creación de parques nacionales, competencias de instituciones relacionadas, protocolos y tratados internacionales sobre el tema, modificaciones a la Ley Forestal, entre otros.

k/ Incluye los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, impuestos, timbres y fiscalización de la Hacienda Pública.

l/ Incluye los proyectos relacionados con los sectores agropecuario, industrial y turístico, y sobre condiciones laborales, sector cooperativo, solidarista, entre otros.

m/ Incluye proyectos como benemeritazgos, declaratorias de interés público, denominación de instituciones o edificaciones, Ley de Licores, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de legislación para esos años.

CUADRO 5.17

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas^{a/} en la Asamblea Legislativa. 1998-2002

Iniciativa	Proyectos presentados		Leyes aprobadas		Porcentaje de leyes aprobadas sobre proyectos presentados	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Ejecutivo	82	58	48	27	58,5	46,6
Legislativo	315	467	25	48	7,9	10,3
Total	397	525	73	75	18,4	14,3

a/ Leyes aprobadas según año legislativo.

Fuente: Centro de información estadística, Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

(educación, salud, deportes, cultura, equidad, combate a la pobreza y vivienda) como justicia y seguridad ciudadana (5 leyes de 65 fueron sobre seguridad ciudadana). El porcentaje de leyes aprobadas sobre temas sociales, con respecto al total, pasó de 13% en 1998 a 27% en 2002.

Para el presente Informe es importante valorar si la producción legislativa efectivamente contribuyó a ampliar las oportunidades y libertades de las personas. Se analizó cada una de las piezas de legislación aprobadas para determinar cuáles de ellas reconocen jurídicamente un derecho o establecen obligaciones al Estado para observar o proteger un derecho. Posteriormente se examinó si la legislación incluye mecanismos que sancionen el incumplimiento y, por último, si asigna responsabilidades institucionales y recursos materiales capaces de velar por la promoción y protección activa del derecho o la obligación reconocida. Cabría esperar que una ley que efectivamente contribuya al desarrollo humano tuviese previsiones en los tres niveles: reconocimiento, recursos y sanciones.

El estudio de las leyes aprobadas en 1998 y 2002 indica que, en términos generales, la legislación

costarricense tiende a ser “garantista”: 36 de los 46 instrumentos jurídicos aprobados en 1998 que fueron objeto de análisis (78,3%) amplían o conceden nuevos derechos, o bien crean obligaciones al Estado para protegerlos; en el 2002 la cifra fue de 32 de las 52 leyes examinadas (61,5%) (cuadro 5.18). No obstante, pese a que en general se puntualizan responsabilidades institucionales, las leyes no asignan recursos nuevos para el cumplimiento de las funciones encomendadas. Usualmente la proporción de leyes que amplían o conceden derechos y reconocen obligaciones, y que no crean recursos nuevos, con excepción de un caso, es igual o superior al 50%. En esto, la Asamblea actual no difiere de la anterior. En otras palabras, se reconoce o amplía un derecho u obligación sin incluir una previsión de los costos que acarrea su tutela, protección y promoción. Finalmente, las sanciones por incumplimiento suelen ser genéricas, es decir, se aplican las penas existentes en el marco jurídico vigente, aunque no hay garantía de que sean las adecuadas para el tema en cuestión (cuadro 5.18).

CUADRO 5.18

Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, por asignación o no asignación de recursos, según tipo de ley. 1998, 2002^{a/}

Tipo de ley	Año	Asigna recursos frescos		Asigna o reasigna recursos existentes		No crea recursos nuevos		Total	
		Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Amplía derechos ^{b/}	1998	2	14,3	5	35,7	7	50,0	14	100,0
	2002	1	25,0	1	25,0	2	50,0	4	100,0
Concede derechos ^{c/}	1998	3	42,9			4	57,1	7	100,0
	2002	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3	100,0
Genera obligaciones ^{d/}	1998	5	35,7	1	7,1	8	57,1	14	100,0
	2002	6	24,0	4	16,0	15	60,0	25	100,0
Legislación neutral ^{e/}	1998					10	100,0	10	100,0
	2002	1	5,0	6	30,0	13	65,0	20	100,0
Total	1998	10	22,2	6	13,3	29	64,4	45	100,0
	2002	9	17,3	12	23,1	31	59,6	52	100,0

a/ La base de datos de legislación aprobada abarca el periodo comprendido entre mayo y diciembre de estos años. En 1998 el total consignado no incluye 9 leyes para las cuales no aplica el análisis, o que no estuvieron disponibles. Por eso el total (46) difiere de la producción de leyes generada en ese período (55). En el 2002 hubo 13 leyes en las que el análisis no aplica, debido a la naturaleza del texto; de ahí que el total (52) es menor al generado ese período (65).

b/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se reformula, desarrolla o facilita derechos jurídicamente reconocidos en leyes anteriores.

c/ En el texto de la ley se consigna explícitamente que se crea un derecho a favor de las personas que no existía antes.

d/ No concede nuevos derechos, pero crea nuevas obligaciones del Estado costarricense con respecto a la población.

e/ No crea derechos ni obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros legislativos de 1998 y 2002.

Más detalle sobre el enfoque de derechos en la legislación costarricense,

consúltese nuestra base de datos sobre leyes, en www.estadonacion.or.cr

Se activó el ejercicio del control político en la Asamblea Legislativa

En el 2002 la actividad del Congreso tuvo un mejor equilibrio entre sus funciones legislativas y de control político que el observado en el 2001. Se fortaleció el uso de los diferentes mecanismos de control político y, en el Plenario, aumentó de 30% (en el 2001) a 42% (en el 2002) el número de sesiones dedicadas a esta materia. Se interpelló a 5 ministros de gobierno y se recibió una comparecencia voluntaria (aunque generada por el posible éxito de una moción de interpelación). Las comisiones de investigación se duplicaron, al pasar de 3 en 2001 a 6 en 2002. Por primera vez en la historia reciente, la fracción oficialista no tuvo el control de la Comisión de Asuntos Hacendarios, en la cual se procesan los proyectos de presupuestos de la República. Y la Comisión

Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos dedicó la mayor parte de sus sesiones a labores de control.

El control político en la Asamblea Legislativa estuvo profundamente marcado por la fiscalización del uso de los recursos públicos, tanto en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que mostró mayor dinamismo, como en la temática que trataron cinco de las seis comisiones de investigación establecidas en el año. En el 2002 la Comisión dedicó prácticamente la mitad de sus sesiones a solicitar rendición de cuentas y a analizar cuestionamientos a funcionarios o instituciones sobre el uso de recursos. En todas las audiencias realizadas entre mayo y octubre de 2002 debieron comparecer funcionarios públicos. En tercer lugar de la agenda se ubicó la discusión de la liquidación del presupuesto del año 2001 (cuadro 5.19).

CUADRO 5.19

Indicadores del trabajo realizado en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Mayo a octubre de 2002

Asunto	Frecuencia	Observaciones
Total de sesiones	21	3,6 sesiones promedio por mes
Asistencia promedio de diputados	6,8	La Comisión está integrada por 7 miembros. Asisten otros diputados y asesores.
Audiencias concedidas	34	1,6 audiencias por sesión
Audiencias a funcionarios públicos	34	100% del total de audiencias
Temas tratados en las sesiones		
Cuestionamientos a funcionarios o instituciones públicas ^{a/}	5	23,8% de las sesiones
Rendición de cuentas ^{b/}	5	23,8% de las sesiones
Discusión de presupuesto ordinario del año anterior (2001) ^{c/}	3	14,3% de las sesiones
Incumplimiento de legislación ^{d/}	2	9,5% de las sesiones
Metodología ^{e/}	2	9,5% de las sesiones
Presentación de informe ^{f/}	2	9,5% de las sesiones
Convenciones colectivas ^{g/}	1	4,8% de las sesiones
Privilegios a funcionarios públicos ^{h/}	1	4,8% de las sesiones

a/ Cuestionamientos a un funcionario o institución: se discute sobre supuestas anomalías o cuestionamientos que se le hace a un funcionario o institución responsable del manejo de recursos del Estado.

b/ Rendición de cuentas: se refiere al uso que las instituciones dieron a los recursos durante el año anterior.

c/ Discusión de la liquidación del presupuesto ordinario del año anterior (2001).

d/ Incumplimiento de legislación: se refiere a los posibles casos de violación o inobservancia a la legislación vigente.

e/ Metodología: se refiere a la metodología de análisis para investigar un caso o para el análisis de la metodología de trabajo de la Comisión.

f/ Presentación de informes: se refiere específicamente a dos casos. El primero es el informe anual que la CGR presenta a la Asamblea. El segundo es el Informe de Mayoría que dictaminó la Comisión con respecto al informe de ingresos y gastos de gobierno del 2001.

g/ Convenciones colectivas: discusión de las implicaciones de las convenciones colectivas sobre el gasto público.

h/ Privilegios a funcionarios públicos: se discute sobre los privilegios que recibieron los presidentes ejecutivos de instituciones autónomas cuando fueron cesados de sus cargos.

Fuente: Elaboración propia con base en registros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

Por otra parte, las seis comisiones de investigación establecidas en el período se encuentran todavía en funcionamiento, por lo que no han rendido sus respectivos informes. Cinco de ellas tienen mandatos para estudiar asuntos vinculados con recursos públicos: contratos del Estado, uso de recursos en los sectores agrícola y social, situación del sistema financiero costarricense y control de la ética y la eficiencia en la administración pública. La sexta comisión se conformó para investigar los hechos relacionados con la violación al marco jurídico sobre el financiamiento de campañas electorales, que se

han revelado con respecto a la última contienda. Sobre las conclusiones de las comisiones de investigación, la tendencia en el período 1990-2002 es que producen resultados concretos cuando se trata de levantamiento de inmunidades a autoridades (casi el 70% presenta informes totales). Son precisamente las comisiones en que se estudia el control de recursos públicos o problemas de parcialidad política las que tienen mayores dificultades para llegar a conclusiones: sólo un 21% de las comisiones de control político rinde informe total y el 17% de comisiones sobre parcialidad política (cuadro 5.20).

CUADRO 5.20

Resultados de las comisiones legislativas especiales de investigación del control político, por temas de estudio. 1990-2002^{a/}

	Inmunidad autoridades ^{b/}		Control de recursos ^{c/}		Parcialidad política ^{d/}	Hechos políticos ^{e/}	Comisiones	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Total	Total	Porcentaje
Cumplimiento con los informes								
Total ^{f/}	31	68,9	8	21,1	1	2	42	45,7
Parcial ^{g/}	4	8,9	6	15,8	3	1	14	15,2
Sin resultado ^{h/}	3	6,7	13	34,2	1	0	17	18,5
Pendiente ^{i/}	2	4,4	10	26,3	0	0	12	13,0
Sin información ^{j/}	5	11,1	1	2,6	1	0	7	7,6
Total	45	100,0	38	100,0	6	3	92	100,0
Resultado								
Unánime ^{k/}	26	57,8	4	10,5	0	2	32	34,8
Dividido ^{l/}	9	20,0	10	26,3	4	1	24	26,1
Sin resultado ^{h/}	3	6,7	13	34,2	1	0	17	18,5
Pendiente ^{i/}	2	4,4	10	26,3	0	0	12	13,0
Sin información ^{j/}	5	11,1	1	2,6	1	0	7	7,6
Total	45	100,0	38	100,0	6	3	92	100,0

a/ El conteo no incluye dos comisiones especiales nombradas para conocer los atestados de los candidatos al cargo de Defensor de los Habitantes (1993,1997). Incluye hasta el 30 de noviembre del 2002.

b/ Inmunidad de autoridades: comisiones con mandato para recomendar el levantamiento de inmunidad a diputados de la Asamblea Legislativa y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se incluyó aquí como categoría residual una comisión creada para recomendar la censura de un ministro. Si bien la naturaleza de estas comisiones es diferente, se incorporó en este cuadro en virtud de la naturaleza del trabajo de investigación que se debe realizar para hacer una recomendación, que puede tener consecuencias para el funcionario investigado.

c/ Control de recursos: comisiones con mandato para investigar y evaluar el uso de recursos públicos e irregularidades en la gestión de instituciones públicas.

d/ Parcialidad política: comisiones con mandato para investigar casos de persecución política a empleados públicos y beligerancia política de autoridades de gobierno inhibidas por ley para participar en política electoral o partidista.

e/ Hechos políticos: comisiones con mandato para investigar eventos políticos (por ejemplo, atentado terrorista en La Penca) y el narcotráfico.

f/ Total: la comisión no rindió un informe unánime; en su defecto, los grupos de mayoría y minoría redactaron sus respectivos dictámenes.

g/ Parcial: sólo una parte de los diputados que conforman la Comisión rindió un informe.

h/ Sin resultado: la Comisión no redactó ningún informe final, su plazo para hacerlo estaba vencido o la Comisión no se conformó.

i/ Pendiente: la Comisión no había rendido informe pero la discusión del mismo estaba en el orden del día a la fecha de corte.

j/ Sin información: los registros administrativos no indican el estado ni los resultados de la Comisión.

k/ Unánime: la Comisión llegó a un dictamen unánime

l/ Dividido: no hubo acuerdo entre los diputados de la Comisión y se redactaron informes de mayoría y minoría.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Apunte para la discusión: las consultas de constitucionalidad y las relaciones entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional

En la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) se afirmó que, con la creación de la Sala Cuarta mediante la reforma constitucional de 1989 y, posteriormente, su regulación por medio la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el sistema político costarricense se produjo un desplazamiento en el equilibrio de poderes en favor del Poder Judicial y en perjuicio de la Asamblea Legislativa. Como una contribución al debate, este año el Informe incluye un estudio sobre las consultas que la Asamblea Legislativa presenta a la Sala Constitucional, en el caso de las reformas a la Carta Magna.

El control preventivo de reformas constitucionales que la Asamblea Legislativa tramite mediante la consulta previa a la Sala Cuarta es una de las innovaciones del control de constitucionalidad instaurado en 1989. Una vez que el texto de la reforma ha sido aprobado en primer debate, se envía a la Sala para que ésta emita su criterio. Las resoluciones de la Sala son vinculantes para el Legislativo cuando se refieren a aspectos procedimentales (errores o vicios en la tramitación de la reforma); además, el órgano constitucional puede referirse a aspectos de fondo, aunque en estos casos sus opiniones no son de acatamiento obligatorio. Este control preventivo coloca al Poder Legislativo en un dilema: una vez advertido por la Sala, si el Congreso se separa de ese criterio, aún en los casos de opiniones no vinculantes, bien podría producirse luego una acción de inconstitucionalidad basada en los mismos fundamentos de la propia Sala Constitucional, o un recurso de amparo, buscando que la reforma constitucional se interprete en determinado sentido (Rodríguez, 2003).

En forma paulatina, la Sala Constitucional ha venido delimitando la potestad de los legisladores para introducir ajustes parciales a la Constitución. Esta tendencia culminó en el 2003 con la resolución que invalida la reforma que había prohibido la reelección presidencial -es la primera vez que la Sala deroga una reforma constitucional por razones de fondo (tema que será analizado en profundidad en el Décimo Informe) (Jurado, 2003).

Si se examina el comportamiento de la Sala en el período 1989-2002, se puede concluir que esta resolución no es un hecho aislado. En efecto, desde su creación esta instancia ha sido “activista” en

cuanto a sus observaciones sobre las iniciativas legislativas de reforma parcial a la Constitución. En el período indicado, la Asamblea Legislativa envió a consulta 37 expedientes, que contenían 97 reformas a diversos artículos constitucionales; de éstas, fueron dictaminadas favorablemente 40 (41,2%), 31 en contra (32,0%) y en el resto no hubo pronunciamiento (cuadro 5.21). Cuando la Sala se pronuncia en contra, por lo general argumenta razones de fondo (en 19 de las 31 ocasiones emitió objeciones de fondo, acompañadas o no por objeciones de procedimiento), y aún cuando esté a favor de una reforma, formula comentarios de fondo con mucho más frecuencia que los de procedimiento (18 de las 40 opiniones favorables fueron acompañadas por razones de fondo, frente a sólo 2 que se referían al procedimiento). Además, la Sala es disciplinada: 63 de las 97 resoluciones fueron adoptadas por unanimidad y sólo en una ocasión hubo mayoría simple. En las votaciones unánimes, la Sala tiende a emitir opiniones a favor de las reformas (46,0%), en contraste con las ocasiones en que las resoluciones se adoptan por mayoría absoluta, que son más frecuentes en que la opinión se opone a la reforma (51,5%) (cuadro 5.21).

Por su parte, la Asamblea Legislativa es disciplinada en cuanto al acatamiento de las opiniones que la Sala realiza por el fondo. Si ésta se pronuncia a favor de la reforma y acompaña su criterio con razones de fondo, la tasa de aprobación posterior en el Congreso es de 81,3%; si apoya pero no puntualiza alguna objeción, la tasa disminuye a 59,1%. Asimismo, tal como lo establece la Constitución, en todas las ocasiones en que la Sala se opone a una reforma argumentando razones de procedimiento, la Asamblea archiva la iniciativa. En los dos casos registrados en que la Sala se opuso a la reforma por razones de fondo, la Asamblea acató ese criterio, aun cuando no estaba obligada a hacerlo (cuadro 5.22).

Por último, las resoluciones sobre las consultas de constitucionalidad las adoptan, usualmente, los magistrados titulares. En 26 de los 37 expedientes recibidos en el período 1989-2002, la decisión fue tomada por una Sala compuesta, en su mayoría o en su totalidad, por magistrados titulares. En los restantes casos había equilibrio entre magistrados titulares y suplentes y, en una ocasión, mayoría de suplentes. Aunque las decisiones unánimes son, como se ha dicho, las que privan en términos generales, cuando la Sala la componen en su totalidad magistrados titulares, la unanimidad disminuye sensiblemente (3 de 6 casos).

CUADRO 5.21

Resoluciones de la Sala Constitucional sobre las consultas legislativas obligatorias de proyectos de reforma constitucional aprobados en primera legislatura. 1989-2002^{a/}

Opinión y objeciones ^{b/}	Votación									
	Unánime			Mayoría absoluta			Mayoría simple		Total	
	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión	Votos	Votos	Porcentaje según objeción	Porcentaje según opinión
A favor de la reforma										
De fondo	9		31,0	6		20,7	1	16		40,0
De procedimiento	2		6,9					2		5,0
No hay objeción	18		62,1	4		13,8		22		55,0
Total a favor	29	46,0	100,0	10	30,3	34,5	1	40	41,2	100,0
En contra de la reforma										
De fondo	3		21,4	3		17,6		3		19,4
De procedimiento y de fondo	6		42,9	10		58,8		16		51,6
De procedimiento	5		35,7	4		23,5		9		29,0
Total en contra	14	22,2	100,0	17	51,5	100,0		31	32,0	100,0
No consultado/no se pronuncia	20	31,7		6	18,2			26	26,8	
Total general	63	100,0		33	100,0		1	97	100,0	
Porcentaje	64,9			34,0				100,0		

a/ La unidad de análisis es la resolución de la Sala Cuarta para cada artículo constitucional consultado. La Asamblea Legislativa puede remitir, en un mismo expediente de consulta, varias reformas.

b/ La opinión de la Sala Cuarta sobre una propuesta de reforma a un artículo constitucional se clasifica en tres categorías: a) a favor de la reforma, b) en contra de la reforma y c) no se pronuncia, pues el artículo no le es consultado. Acompañando esta opinión, la Sala puede efectuar objeciones, en algunos casos fundamentando su opinión en contra, en otros proporcionando observaciones para modificar el texto. Las objeciones son de cuatro tipos: a) de fondo (la Sala se pronuncia sobre el contenido de la reforma), b) de procedimiento (la Sala se pronuncia sobre el procedimiento empleado por la Asamblea para aprobar en primer debate la reforma consultada), c) de fondo y procedimiento (combina las dos anteriores) y d) no emite objeciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2003.

Rendición de cuentas y participación ciudadana

Se fortalecen las potestades y el ejercicio de controles sobre la gestión pública

En el 2002 se continuó con la tendencia, ya documentada en ediciones anteriores de este Informe, de agregar nuevas funciones a las instituciones de control horizontal del Estado costarricense: la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. En este año, además, se registró una mayor actividad de la Asamblea Legislativa en el control presupuestario *ex post*.

Avance en los instrumentos jurídicos de gestión y control de la Hacienda Pública

La intervención de la Asamblea Legislativa en el control posterior del uso de los recursos públicos se ha dado por tres vías, dos de carácter institucional y otra propia de la gestión de los diputados. Entre las primeras se encuentran la aprobación de un marco legal que establece nuevos controles sobre la gestión pública y la creación de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, para fiscalizar directamente los resultados de la ejecución del presupuesto. Por otra parte, las y los legisladores constantemente envían a la Contraloría

Más detalle sobre las consultas de constitucionalidad,

consúltese el documento "Sala Constitucional y equilibrio de poderes", elaborado por Juan Carlos Rodríguez Cordero para el presente Informe, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.22

Acciones adoptadas por la Asamblea Legislativa una vez recibida la resolución de la Sala Cuarta sobre consultas de constitucionalidad. 1989-2002

Opinión y objeciones de la Sala	Acción posterior adoptada por la Asamblea Legislativa						Total	Porcentaje
	Aprobada	Porcentaje	Archivada	Porcentaje	En trámite	No aplica		
A favor de la reforma								
De fondo	13	81,3	3	18,8			16	100,0
De procedimiento								
No hay objeción	13	59,1	6	27,3	1	2	22	100,0
Total a favor	26	65,0	9	22,5	3	2	40	100,0
En contra de la reforma								
De fondo	1	16,7	1	16,7	2	2	6	100,0
De procedimiento								
y de fondo			12	75,0		4	16	100,0
De procedimiento			9	100,0			9	100,0
Total en contra	1	3,2	22	71,0	2	6	31	100,0
No consultado/ no se pronuncia								
Total	27	27,8	50	51,5	5	7	97	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez, 2003.

solicitudes de información sobre la gestión presupuestaria.

En cuanto al marco legal de la rendición de cuentas, en los últimos años el país ha experimentado importantes cambios que han conducido a un fortalecimiento de controles, como la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, que permitió introducir los criterios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como parte de las obligaciones de la administración pública (Ley 8003, del 8 de junio del 2000). Estos principios fueron desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley 8131, del 28 de setiembre del 2001) y en la Ley General de Control Interno (n° 8292, de agosto del 2002). Esta última es un complemento de la primera y ambas entraron a regir en 2002. Las tres leyes constituyen una reforma integral del control de la Hacienda Pública, que crea instrumentos para someter a la administración a los criterios de economía, eficiencia, eficacia, planificación y evaluación de resultados, y señala la responsabilidad de los funcionarios por incumplimiento injustificado de las metas establecidas (CGR, 2003).

Así, la nueva legislación introduce un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos,

basado en la planificación institucional y el cumplimiento de proyectos, programas y presupuestos. Por primera vez se otorga al Plan Nacional de Desarrollo un carácter vinculante; se establece que todas las instituciones del Estado están obligadas a adaptar sus ejercicios presupuestarios a las metas, objetivos y prioridades estratégicas definidos en el Plan Nacional. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos le asigna a la Contraloría General de la República la responsabilidad de emitir un dictamen sobre la ejecución del Presupuesto Nacional (artículo 52), a partir del informe de liquidación de ingresos y gastos del Ministerio de Hacienda y del informe de resultados de gestión (resultados físicos de los programas), que debe rendir MIDEPLAN.

Estos avances normativos requieren tiempo para surtir efecto en la práctica. Para el primer año en que rigió la ley antes citada, la Contraloría dictaminó negativamente los informes de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda²⁰, por considerar que eran deficientes; por esta razón, en el corto plazo, no ha sido posible contar con un dictamen global sobre la ejecución presupuestaria (CGR, 2003). Al momento de la redacción de este Informe, se encontraba trabajando una comisión interinstitucional de la Contraloría, MIDEPLAN y el

Ministerio de Hacienda, con el objetivo de proponer las modificaciones necesarias para hacer que los informes requeridos por la CGR tengan la presentación y contenidos adecuados, de manera que el órgano contralor pueda hacer su dictamen el próximo año (Villarreal y González, 2003). Hay dos tipos de desafíos por superar en esta materia. En primera instancia, la vinculación entre la planificación y el Presupuesto, por un lado, y los instrumentos de medición de resultados y gestión institucional, por el otro, es particularmente débil. En segundo término, la metodología empleada para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo muestra vacíos, pues la definición de las prioridades de desarrollo en ocasiones se hace de manera general, difícilmente medible, o bien no se definen metas para cada institución.

Es dentro de este nuevo marco legal -en parte promovido por legisladores que en distintos momentos han formado parte de la Comisión Permanente de Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa- que esta instancia ejerció en el 2002, de manera inédita en la historia parlamentaria del

país, la vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, así como la evaluación de la ejecución de Presupuesto Nacional, con el concurso de la Contraloría General de la República²¹.

Otro mecanismo que pueden utilizar los legisladores para ejercer control político es, como fue señalado, la solicitud de investigaciones de la CGR sobre casos específicos. El uso de este instrumento disminuyó notablemente en el 2002, según se observa en el cuadro 5.23.

El control administrativo: creciente importancia del control posterior

Se ha mantenido la tendencia a asignar mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República. En el 2002 le fueron otorgadas más de 40 nuevas funciones establecidas en las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, la cifra más alta en los últimos años. Actualmente la Contraloría realiza casi 700 funciones, clasificadas como de “control previo” y “control posterior”, dependiendo del momento en que se efectúan.

CUADRO 5.23

Investigaciones solicitadas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República, según materia. 1999-2002

Materia	1999	2000	2001	2002
Autorizaciones de contratación administrativa	11			
Resolución de recursos de objeción				1
Solicitud de contratación directa		5	4	1
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64
Solicitud de estudio de fiscalización	35	47	51	13
Solicitud de información ^{a/}	54	69	100	75
Otras solicitudes atendidas directamente por el despacho del Contralor o sus asesores ^{a/}				50
Solicitud en etapa de admisibilidad				7
<i>Addendum</i> examinado				1
Contrato examinado			3	5
Convenio examinado				2
Audiencias realizadas		14	15	16
Asistencia a comparecencias			8	8
Asesorías en comisiones legislativas			1	5
Otros	11			
Total	154	188	252	248

a/ Los datos para el 2002 incluyen solicitudes que a partir de ese año son atendidas directamente por el despacho del Contralor.

Fuente: CGR, 2003.

El control posterior es especialmente necesario para sentar responsabilidades frente a fallas o incumplimientos de la gestión pública.

Al examinar el peso de cada una de las formas de control, se confirma la percepción de que, tradicionalmente, la supervisión administrativa en Costa Rica se concentra en el control previo (aprobaciones y modificaciones presupuestarias, visado de documentos, autorizaciones de contratación directa, etc.). De hecho, el total de los fondos públicos fiscalizados previamente ascendió a poco más de 3.600 millones de colones en el 2002, en tanto que el total de fondos públicos que tuvieron una fiscalización posterior en el mismo año fue cercano a 1.500 millones de colones, es decir, menos de la mitad (CGR, 2003).

En los últimos cuatro años, la principal novedad es la creciente importancia de las actividades de control posterior en el funcionamiento de la Contraloría. En efecto, la cantidad de estas actividades se incrementó en más de un 50%, especialmente la

ejecución de labores de fiscalización, área en que la CGR más que duplicó su volumen de trabajo (cuadro 5.24). En el 2002, esta institución emitió 10 resoluciones de orden condenatorio o anulatorio contra entidades públicas y 117 informes en los que se señalaban eventuales responsabilidades de funcionarios estatales. De estos últimos, 58 casos fueron trasladados a la administración de la respectiva institución, 54 al Ministerio Público y 5 a otras instancias. Por su parte, el control previo mantuvo relativamente estable su actividad, pese a lo cual sigue siendo la principal área de trabajo de la CGR (cuadro 5.24).

El control sobre los servicios públicos se tecnifica

La labor de la ARESEP se concentra en la regulación económica de los servicios públicos, a través de la aprobación previa de sus tarifas. Por ello su actividad se puede clasificar como de control previo. Entre los servicios regulados se encuentran energía, telecomunicaciones, concesiones de obra

CUADRO 5.24

Principales actividades realizadas por la Contraloría General de República, según tipo de control y actividad. 1999-2002

Tipo de control y actividad	1999	2000	2001	2002	Porcentaje de crecimiento anual promedio 1999-2002
Control previo					
Presupuestos ordinarios aprobados	338	425	374	340	0,2
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	1.163	1.100	1.008	1.102	-1,8
Subtotal control previo	1.501	1.525	1.382	1.442	-1,3
Control posterior					
Informes de auditoría ^{a/}	88	125	202	224	36,5
Relaciones de hecho	52	47	46	26	-20,6
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa	154	188	251	243	16,4
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública	35	47	36	13	-28,1
Subtotal control posterior	329	407	535	506	15,4
Total	1.830	1.932	1.917	1.948	2,1
Porcentaje de actividades de control posterior/previo	18,0	26,7	38,7	35,1	

a/ En 1999, 70 informes de auditoría correspondieron a evaluaciones relacionadas con el problema Y2K del año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2002.

pública, acueductos y alcantarillado, ferrocarril, servicios marítimos y aéreos, peajes, cabotaje y transporte público (buses y taxis). Antes de aplicar cualquier modificación en sus tarifas, las empresas públicas o privadas que prestan estos servicios deben contar con la aprobación de la ARESEP, para lo cual se llevan a cabo un estudio tarifario y una audiencia pública. Aunque la institución cuenta con un mecanismo extraordinario de fijación tarifaria, que puede usar de oficio, sin que exista una solicitud de la empresa que brinda el servicio, ese instrumento es poco utilizado. Asimismo, la entidad posee la facultad de realizar, de oficio, estudios de calidad de los servicios. En estos dos casos, en el 2002 la ARESEP registró avances que conviene señalar.

En efecto, se han producido mejoras en la regulación económica previa y la regulación previa de la calidad. Durante el 2002 y principios del 2003, la ARESEP elaboró procedimientos estandarizados y de mayor control interno, para lograr que las resoluciones sobre modificaciones tarifarias sean más técnicas y se reduzca el margen de discrecionalidad del personal encargado de cada estudio. Además, todos los informes técnicos tienen ahora un filtro adicional, que consiste en una revisión por parte del grupo de jefes de todas las divisiones de la institución (Villarreal y González, 2003).

En cuanto a los estudios de calidad de los servicios realizados de oficio, generalmente se aprovecha cada vez que se recibe una solicitud de aumento de tarifas. Para estos efectos, la ARESEP ha logrado desarrollar un reglamento sectorial para la regulación de los servicios de acueductos y alcantarillados, uno para servicios aeroportuarios, una serie de normas sobre la calidad del suministro de energía y una reglamentación para el manejo y consumo de hidrocarburos. Están pendientes de reglamentación técnica los sectores de transporte, telecomunicaciones, riego y cabotaje, entre otros.

Se amplía la cobertura territorial de los servicios de la Defensoría

En el 2002 la Defensoría de los Habitantes fortaleció sus esfuerzos por acercar sus servicios a las y los ciudadanos, a través de la apertura de oficinas regionales en varios puntos de país. De esta manera se complementó la labor de las defensorías ambulantes, que venían funcionando desde antes, para contrarrestar la ubicación geográfica centralizada de esta institución mediante la apertura de oficinas regionales -“ventanillas permanentes”- en las regiones Huetar Norte (1 de marzo de 2002), Chorotega (15 de marzo de 2002) y

Atlántica (28 de enero de 2003). Está pendiente la oficina de la región Brunca.

De igual forma es importante destacar el desarrollo de un programa de capacitación para la sociedad civil en rendición de cuentas y control de las instituciones públicas. Este ha llevado a realizar actividades en las que los actores civiles identifican sus problemas y solicitan cuentas a las instituciones encargadas de atender sus necesidades. Con este ejercicio no sólo se promueve la participación ciudadana, sino que se mejoran las capacidades de las personas para valorar la gestión pública y la relación de ésta con sus derechos.

En cuanto a sus labores de control sobre la gestión pública, la DHR mantuvo, con algunas variaciones, el nivel de actividad de años anteriores, incluida su participación en las audiencias públicas de ARESEP. En esta última persistió el bajo nivel característico del 2000 y el 2001 (cuadro 5.25). Esta tendencia se ve compensada con la mayor articulación que están presentando los consumidores y el mejor conocimiento que han adquirido sobre los mecanismos de ajuste tarifario, que se refleja a su vez en los niveles de éxito logrados en 2002, como se verá más adelante.

Participación ciudadana en políticas públicas: los avances fueron puntuales

La principal novedad: consulta a organizaciones ciudadanas en la deliberación de nuevas leyes

En el 2002 se registraron importantes cambios en la apertura de la Asamblea Legislativa a la participación ciudadana organizada en la deliberación de nuevas leyes, pero no sucedió lo mismo en cuanto a la participación individual de las personas. En el primer caso, la participación organizada, un hecho inédito (tanto por su cantidad como por la importancia de los temas) fue la conformación tres comisiones especiales mixtas, mecanismos previstos en el Reglamento legislativo (artículos 90 y 91) para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de un mandato. El Reglamento también contempla la posibilidad de que en estas instancias participen otras personas, además de los diputados, en calidad de asesores con voz, pero sin voto. Las comisiones vigentes atienden asuntos relacionados con la libertad de prensa, el denominado “Pacto Fiscal” o reforma al sistema tributario y el estudio de proyectos de ley sobre telecomunicaciones presentados por sectores laborales del ICE. Este acápite se centra en la comisión mixta fiscal,

CUADRO 5.25

Gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes de la República. 1998-2002

Gestión	1998	1999	2000	2001	2002	Porcentaje de crecimiento anual promedio 1998-2002 ^{a/}
Consultas ^{b/}	13.077	19.998	19.787	17.612	22.203	14,1
Expedientes abiertos	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	-1,4
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario	41	33	17	15	13	-24,9
Expedientes cerrados		1.964	2.325	2.013	2.325	5,8
Investigaciones de oficio ^{c/}	57	19	23	55		-1,2

a/ La cifra para los expedientes cerrados corresponde al período 1999-2002.

b/ En el 2002 fueron tramitadas 2.353 consultas en las oficinas regionales de la DHR.

c/ Por un cambio en la sistematización de los registros de la DHR, para el año 2002 no se logró obtener el dato de las investigaciones realizadas de oficio.

Fuente: DHR, 2003.

donde hubo mayores progresos, pues la de libertad de prensa -cuyo desempeño fue reseñado en el Octavo Informe- no tuvo mayor actividad, y el funcionamiento de la del ICE transcurre principalmente en el 2003.

Ciertamente el uso de comisiones mixtas tiene mucho arraigo en la historia de la Asamblea Legislativa, pero en el 2002 por primera vez se conformó una con participación de algunos sectores organizados de la sociedad civil, para discutir el eje central de la agenda del Poder Ejecutivo: la reforma fiscal. Este hecho sin precedentes, por sí solo, merece un análisis específico de participación ciudadana, y más aún desde la perspectiva de la negociación de la agenda legislativa en el primer año de gobierno, pues implicó para el Ejecutivo una dinámica de mayor complejidad, al aumentar en número y diversidad los actores con los que debía negociar. La propuesta inicial del Ejecutivo fue dividida en dos partes: una ley de contingencia fiscal que le proporcionaría fondos de emergencia por el lapso de un año, y otra parte de reformas estructurales al sistema tributario, que la Comisión Mixta ha tomado más tiempo para estudiar. Este grupo estuvo conformado por representantes de siete sectores, y el gobierno participó como un actor más (con carácter asesor, con voz y sin voto). El funcionamiento de la Comisión en el 2002 fue exitoso, ya que, por una parte, consiguió recomendar al Plenario la

Ley de Contingencia Fiscal (finalmente aprobada) y, por otra parte, logró la nada fácil tarea de hacer converger a las organizaciones empresariales y sindicales en el apoyo a esta normativa.

En contraste, no hubo avances visibles en las oportunidades para que las personas participen, a título individual, en la formación de leyes y la formulación de políticas. La Oficina de Iniciativa Popular es el único canal para que las y los ciudadanos hagan llegar sus propuestas a la Asamblea Legislativa. Esta instancia es cada vez más empleada como un espacio para la consulta ciudadana, mas no así para la proposición de iniciativas. En el 2002 las consultas casi duplicaron las registradas en el año 2000 (15.178 frente a 8.020), especialmente debido a las solicitudes de información a través de correo electrónico, que crecieron de 35 a 3.268. En cambio, la cantidad de iniciativas de ley presentadas se ha mantenido relativamente estable (75 en el 2002), con niveles similares a los registrados en años anteriores (excepto en el 2000, cuando el número fue inusualmente bajo: 43). Dado que en Costa Rica no existe el reconocimiento constitucional de la iniciativa popular en la formación de la ley, las propuestas ciudadanas siguen estando supeditadas a la voluntad de los legisladores que deseen estudiarlas y someterlas a consideración en la corriente legislativa. Así, de las 252 iniciativas ciudadanas recibidas en el

período 1999-2002, 28 ingresaron a la corriente legislativa (11,1%) y, al 31 de diciembre de 2002, 2 se habían convertido en ley (0,8%).

Por otra parte, cabe resaltar que la atención de los medios de comunicación sigue concentrándose en el Plenario Legislativo, y no en el trabajo de las comisiones, que es donde se verifican los procesos de negociación que dan forma a las leyes. El acceso al Sistema de Información Legislativa (SIL), que registra todo el proceso legislativo al día y en forma electrónica, incluyendo las actas de las sesiones, no está abierto a los ciudadanos. Tampoco existe un sistema de registro de las votaciones que le permita a los ciudadanos conocer los patrones de votación de sus representantes, sobre los diferentes temas que se tratan en el Congreso.

Aumentan las gestiones ciudadanas ante la Contraloría, la Defensoría y la ARESEP

Según lo consignado en el Octavo informe, más de la mitad de los estudios de fiscalización realizados en el 2001 por la CGR tuvo su origen en una denuncia ciudadana (Proyecto Estado de la Nación, 2002). En el 2002 estas denuncias se incrementaron notablemente (cuadro 5.26). De los casos ingresados, más de la mitad dio lugar a investigaciones detalladas -en la misma institución denunciada o en los distintos departamentos de la CGR-; la otra mitad se dividió entre las denuncias archivadas (que se cuadruplicaron) y las que fueron resueltas por los mismos funcionarios de la Unidad de Atención de Denuncias.

A su vez, la DHR está recibiendo casi un 70% más de consultas por parte de los habitantes que hace cuatro años, y registra un comportamiento similar en el número de expedientes abiertos. En el 2002 el área en que se abrieron más expedientes atendidos. Adicionalmente, el área de gestión administrativa presentó una carga importante de trabajo para la DHR, pues los casos relacionados con las municipalidades y el manejo de las autoridades de justicia y policía sumaron cerca del 40% de los expedientes tramitados.

Finalmente, en la ARESEP se duplicó el número de audiencias públicas realizadas, en las cuales se analizaron 128 solicitudes de modificación tarifaria, el 72% de ellas relacionadas con el sector de transporte público. Al contrario de lo sucedido en el período 2000-2001, este año aumentó la asistencia ciudadana a las audiencias, lo mismo que el número de oposiciones a los ajustes tarifarios. También mejoró significativamente la incidencia de los ciudadanos sobre la definición de tarifas. Sobre este punto cabe mencionar que las oposiciones son presentadas en su gran mayoría por grupos organizados; en el 2002 solamente 3 de ellas correspondieron a gestiones de ciudadanos individuales. Entre estos grupos resalta la participación de la Federación de Organizaciones de Consumidores, responsable de aproximadamente la mitad de las 75 oposiciones presentadas en el área de transporte público. Este aumento de la participación ciudadana en la ARESEP puede explicarse por una serie de medidas adoptadas en el 2002, entre ellas la realización de

CUADRO 5.26

Trámites dados a las denuncias en la Contraloría General de la República. 2001-2002

Tipo de trámite	2001		2002		Crecimiento 2001-2002
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Archivo	32	10,5	128	23,9	300,0
Traslado externo	77	25,2	172	32,1	123,4
Traslado DFOE ^{a/}	92	30,2	95	17,7	3,3
Trámite interno	10	3,3	29	5,4	190,0
Resueltas	94	30,8	112	20,9	19,1
Total	305	100,0	536	100,0	75,7

a/ Traslado a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Fuente: CGR, 2003.

audiencias después de las 4 de la tarde y fuera de San José, el desarrollo de procesos de capacitación dirigidos a las comunidades y los usuarios, en los cuales se entregan documentos informativos sobre los trámites en la ARESEP, y la puesta en marcha de la figura del Consejero del Usuario (cuadro 5.27).

Uno de los recursos más utilizados por los usuarios son las quejas y consultas directas ante la sección de Atención al Usuario de la ARESEP, por irregularidades en la prestación de servicios públicos. Las quejas son consideradas mecanismos de control posterior, pues se plantean después de que ha ocurrido el hecho denunciado. Estos casos aumentaron en un 15% y su atención proporcionó beneficios a los usuarios por ajuste de facturas, reparación de daños y otros, por un monto cercano a 27 millones de colones, 10 millones más que en el 2001.

Un vacío reiterado: trabajo coordinado de las instituciones de control

En aras de congregar los esfuerzos por controlar el ejercicio de la función pública, el Defensor de los Habitantes, el Contralor General de la República, el Procurador General Adjunto, el

Regulador General de los Servicios Públicos y los superintendentes de entidades financieras integraron una comisión que sistematizaría la labor de lucha contra la corrupción en el aparato estatal. A pesar de que la comisión fue creada bajo el auspicio de la Presidencia de la República y que desde su creación (el 7 de noviembre de 2002) se acordó una reunión mensual, los informes de labores de las entidades citadas no dan cuenta del desempeño de este grupo colegiado. No obstante este empeño, no existe entre las instituciones de control, especialmente en las que funcionan como auxiliares de la Asamblea Legislativa, un trabajo sistemático de coordinación y apoyo para reducir duplicaciones de esfuerzos, optimizar los recursos de cada institución y, en general, mejorar el desempeño del sector público.

Convivencia ciudadana democrática

En este acápite se valora el desempeño de la ciudadanía costarricense con respecto a la aspiración de generar una convivencia respetuosa de los derechos y la dignidad de las personas, una convivencia en la que, además, las y los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos. Para ello se estudian dos temas. Por una

CUADRO 5.27

Algunos indicadores sobre las audiencias y la participación ciudadana en la ARESEP. 2001-2002

Actividad	2001	2002
Total de audiencias	75	118
Total de expedientes vistos en audiencias	115	128
Expedientes en el tema de transporte público	68	92
Número de personas que participaron en todas las audiencias	1.504	1.930
Promedio de asistencia por audiencia	20,1	16,4
Número total de oposiciones ^{a/}	217	385
Porcentaje de expedientes sin oposición	35,0	19,5
Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron ^{b/}	3,7	3,7
Número de oposiciones con resultados positivos ^{c/}	9	18

a/ Sobre el número de oposiciones, se cuenta con información detallada para 94 de los 115 expedientes vistos en el 2001. En el 2002 se revisaron 128 expedientes.

b/ Al total de expedientes se le resta 35 en los que no hubo oposición y 21 sobre los cuales no se cuenta con información. El promedio de oposiciones por expediente se calcula con base en un subtotal de 59 expedientes.

c/ Por resultado positivo se entiende aquellas oposiciones cuyos argumentos fueron reconocidos en la resolución final de la ARESEP y se transformaron en recomendaciones específicas para las empresas.

Fuente: ARESEP, 2003.

parte, si existieron amenazas a la libertad de las personas, originadas no en las acciones del Estado o sus representantes, sino en las acciones de otros individuos; en este punto el Informe examina la violencia social como una amenaza a las libertades ciudadanas²² y concluye, con base en la información disponible, que en el 2002 no hubo un aumento en la violencia social, pero que en ciertas zonas del país, especialmente en cantones urbanos con alta densidad poblacional, este fenómeno fue una barrera más fuerte al disfrute de esas libertades, debido a su incidencia. Por otra parte, se analiza si las personas hicieron uso de sus derechos a la libre organización y expresión para influir en la gestión de los asuntos públicos; en este tema se da continuidad al registro sobre acciones colectivas emprendidas por organizaciones ciudadanas iniciado el año anterior. El Informe señala que en el 2002 se mantuvieron los patrones de actividad ciudadana observados en el 2001 (por ejemplo, prevalencia de demandas puntuales y alta presencia pública de organizaciones comunales y laborales). Empero, se documenta un hecho novedoso: el surgimiento de movimientos intersectoriales, con propuestas de agenda pública orientadas por una estrategia de desarrollo.

A diferencia de otras aspiraciones, en este caso el seguimiento que realiza el Informe no permite arribar a una valoración, pues los estudios disponibles tratan sobre aspectos puntuales y no cubren una variedad significativa de temas relevantes.

Convivencia entre las personas: incidencia de la violencia social varía por zonas

En Costa Rica, el 71,5% de los ciudadanos considera que la delincuencia sigue creciendo (Demoscopia, 2003). Existe la creencia de que los actos delictivos, y en particular los homicidios -flagrantes expresiones de violencia ciudadana- vienen en aumento, por lo que la convivencia resulta cada vez más peligrosa.

Sin embargo, los datos disponibles sobre violencia social no permiten valorar si esta percepción es enteramente cierta. Por una parte, desde 1999 la tasa de víctimas de homicidios por 100.000 habitantes se mantiene prácticamente inalterada; ha variado de 6,34 homicidios por 100.000 habitantes en el año 2000, a 6,38 en el 2002, una de las tasas más bajas de América Latina. Al momento de la redacción de este Informe se disponía únicamente de las cifras para el primer semestre del 2002. Tanto en los delitos contra la vida, como en aquellos contra la propiedad y en los sexuales, los datos acumulados a

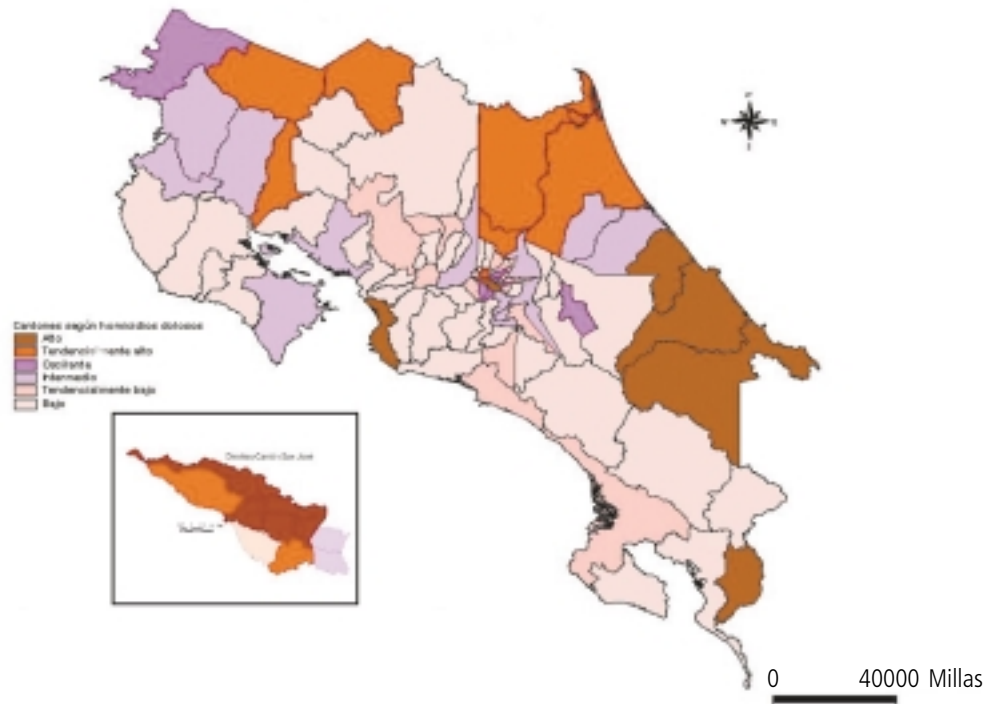
esa fecha representaban, aproximadamente, la mitad de los registrados a lo largo de todo el año durante el período 1998-2001 (cuadro 5.1). Por otra parte, se sabe que una proporción de los delitos significativa, pero difícil de estimar, no es denunciada ante las autoridades, por lo que las tasas de criminalidad muestran un subregistro.

A pesar de que las cifras promedio a nivel nacional permanecen estables, un análisis más detallado refleja situaciones inquietantes que coinciden con la percepción ciudadana de mayor inseguridad o criminalidad. Al examinar la información sobre los posibles móviles de los homicidios, hasta 1999 los problemas de tipo personal fueron la causa más común. A partir del año 2000, el robo y el asalto pasaron a ocupar el primer lugar: uno de cada cuatro homicidios se debe a estas razones. En los últimos tres años, las víctimas de homicidios por estas causas fueron 59, 66 y 60, respectivamente. Otra situación preocupante se refiere a los homicidios cometidos por sicarios (personas contratadas para cometer crímenes); aunque su volumen es aún poco significativo, viene creciendo (2, 3 y 6 en el período 2000-2002). El tipo de arma con que se perpetran estos delitos también ha variado: desde 1993, en uno de cada dos homicidios cometidos en el país se utilizó un arma de fuego.

Por otra parte, la tasa de homicidios dolosos no se distribuye de modo uniforme a lo largo del territorio nacional. Un estudio de los patrones de homicidios durante el período 1998-2002 revela que hay lugares donde este tipo de violencia es consistentemente más alto que el promedio nacional (varios distritos del área metropolitana de San José, los cantones del centro y sur de la provincia de Limón) mientras que extensas zonas del país tienen una incidencia bastante más baja (mapa 5.2). La incidencia de los homicidios dolosos puede relacionarse con el índice de rezago social, que mide la incidencia de carencias sociales en los cantones y distritos (González, 2002)²³. Es cierto que entre los cantones con tasas de homicidios consistentemente superiores al promedio nacional hay cantones tanto de alto como de bajo rezago social; sin embargo, pueden apreciarse algunas tendencias. De los 12 cantones con bajo rezago social, solo 1 tiene una incidencia de homicidios dolosos superior al promedio nacional (pero no en la categoría más alta); en cambio, de los 18 cantones con alto rezago social -los de mayores carencias-, 8 tienen una tasa de homicidios superior al promedio nacional (cuatro de ellos, en la escala más alta) (mapa 5.2).

MAPA 5.2

Costa Rica: clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes. 1998-2002



Fuente: Elaborado por Ronald Alfaro y Eric Barrantes con base en datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

En materia de la convivencia de las personas dentro de las familias, la violencia intrafamiliar ocasionó la muerte de 34 personas en el 2002. Catorce de estas víctimas murieron a manos de sus parejas (11 mujeres y 3 hombres), cantidad que viene descendiendo, pues en el 2000 y en el 2001 fueron 19 y 15 (Poder Judicial, Oficio 128 EST, 2003).

En el 2002 se mantuvo la tendencia a recurrir cada vez más frecuentemente a la protección institucional para resolver situaciones de violencia intrafamiliar. Las denuncias por esta causa constituyen la materia de mayor crecimiento en las demandas ante el Poder Judicial, después de la materia de tránsito. Entre las siete provincias, Guanacaste fue la que registró el mayor incremento de denuncias en el período 2000-2002, con 63%, seguida por Puntarenas, con 50%; ambas se sitúan por encima del promedio nacional (40% de aumento); Cartago fue la provincia donde menos crecieron estas demandas (6%). Al relacionar la tasa de denuncias por 10.000 habitantes para el año 2000 se observa que ninguna

provincia superó la barrera de los 100 casos. Por el contrario, en el 2002 todas las provincias, excepto Cartago, sobrepasaron ese límite, siendo Puntarenas la provincia que ocupa el primer puesto, con una tasa de 127 demandas por cada 10.000 habitantes, es decir, 17 puntos más que el valor registrado a nivel nacional.

Una selección de muestra, integrada por todos los juzgados específicos de violencia doméstica, más otros cuatro juzgados de familia ubicados en centros de población importantes, que recibieron alrededor del 53% de las denuncias ingresadas en el 2002, permite establecer que el 86,4% de los casos fue interpuesto por una mujer. Un aspecto relevante es la evolución de las resoluciones dictadas en la audiencia que se celebra para determinar si se mantiene o no la medida provisional dictada al interponerse la demanda, y que generalmente consiste en mantener al denunciado fuera del hogar. En 1999, sólo en uno de cada tres casos se mantuvo la medida; más recientemente, los jueces han

sido más proclives a mantener esa protección, pues el porcentaje se elevó al 46% de los casos en el 2002. Esto demuestra un cambio de actitud de los administradores de justicia, en el sentido de brindar más protección a la víctima ante el temor de que el denunciado tome alguna represalia en perjuicio de la denunciante.

Convivencia en la sociedad civil: las alianzas para incidir sobre políticas de desarrollo fueron novedad

Al igual que en el 2001, en el 2002 las organizaciones ciudadanas orientaron sus demandas hacia el Estado, pidiendo la intervención pública en temas puntuales (89,7% de las 146 acciones registradas). Las dos áreas que concentraron la atención fueron los servicios públicos (demandas para superar su mala calidad, mejorar infraestructura y disminuir costos: 39,0%) y la

incidencia en la formulación de políticas públicas (solicitudes de cambios, oposiciones a leyes y decretos o gestiones para el reconocimiento de derechos: 30,8%) (cuadro 5.28)

En general, las organizaciones ciudadanas no emplearon la violencia para canalizar sus demandas. La mayoría de las acciones fue de carácter “expresivo”: declaraciones públicas en los medios de comunicación masiva y reuniones con autoridades, así como denuncias ante instancias fiscalizadoras, judiciales y constitucionales. Estas formas de acción colectiva fueron vías para presionar por la apertura de instancias de diálogo y de escucha activa por parte de las autoridades gubernamentales y otros entes públicos. La excepción fueron los bloqueos protagonizados por dos sectores sociales específicos: los productores arroceros opuestos a la importación del grano y los grupos inconformes con la concesión de la revisión técnica vehicular a una empresa

CUADRO 5.28

Tipos de demandas planteadas por los actores sociales. 2002

Tipo de demanda	Específica ^{a/}	General ^{b/}	Total	Porcentaje
Participación y transparencia				
Sustitución de funcionario	4		4	
Consulta de decisión a afectados	4		4	
Denuncia por corrupción	4		4	
Subtotal participación y transparencia	12		12	8,2
Cambios en servicios públicos				
Calidad del servicio	11		11	
Infraestructura física	11		11	
Costo del servicio	4		4	
Intervención del Gobierno	25	6	31	
Subtotal cambios en servicios públicos	51	6	57	39,0
Formulación de políticas públicas				
Oposición a ley, acuerdo, etc.	14	4	18	
Implementación o cambio de leyes	8	4	12	
Reconocimiento de derechos	15		15	
Subtotal formulación de políticas públicas	37	8	45	30,8
Mejora en condiciones laborales	14		14	9,6
Oposición por daño ambiental	11		11	7,5
Otros/sin información	6	1	7	4,8
Total general	131	15	146	100,0
Porcentaje	89,7	10,3	100,0	

a/ Específica: la demanda está limitada a un territorio particular o al sector(es) social(es) representado(s) por la organización que la plantea.

b/ General: la demanda está orientada a variar las condiciones generales de la vida social, económica y política del país.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registro de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

española, quienes bloquearon vías en distintos puntos del territorio nacional, sin que tales acciones desencadenaran réplicas en otros sectores del país, más allá de declaraciones verbales de algunos sindicatos del sector público y algunos sectores de agricultores (cuadro 5.29).

La respuesta estatal a las demandas repitió la tendencia del año anterior: el grado de aceptación de las propuestas de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil resultó muy bajo. Desde la perspectiva de los dirigentes de las organizaciones civiles, su capacidad de incidencia en la

construcción de las políticas públicas ha sido poco significativa (Franceschi, 2003).

En las acciones colectivas de 2002 se reiteró el activismo de las comunidades organizadas en grupos de vecinos y otras formas de asociación local. Sin embargo, fueron los trabajadores quienes protagonizaron la mayoría de acciones colectivas (40%). Además es oportuno comentar tres casos en las que destacaron actores sociales no reconocidos por su trayectoria en acciones de esta índole o poco visibilizados por los medios de comunicación masiva:

CUADRO 5.29

Acciones colectivas por tipo de actividad, según actores sociales. 2002

Actores sociales	Manifestación pública ^{a/}		Expresión pública ^{b/}		Total ^{c/}	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Laborales						
Sindicatos del Magisterio	2	25,0	6	75,0	8	100,0
Otros sindicatos	7	28,0	18	72,0	25	100,0
Trabajadores	13	54,2	11	45,8	24	100,0
Total	22	38,6	35	61,4	57	100,0
Empresarial-productivo						
Productores agrícolas	3	50,0	3	50,0	6	100,0
Medianos y grandes empresarios	1	12,5	7	87,5	8	100,0
Total	4	28,6	10	71,4	14	100,0
Comunal						
Organizaciones comunales	13	41,9	18	58,1	31	100,0
Total	13	41,9	18	58,1	31	100,0
Nuevos actores sociales						
Grupos ambientalistas	2	50,0	2	50,0	4	100,0
Organizaciones de derechos humanos	0	0,0	1	100,0	1	100,0
Organizaciones de mujeres	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Estudiantes	6	75,0	2	25,0	8	100,0
Usuarios de servicios públicos	1	20,0	4	80,0	5	100,0
Indígenas	0	0,0	2	100,0	2	100,0
Total	12	50,0	12	50,0	23	100,0
Otros	2	16,7	10	83,3	12	100,0
Total^{d/}	52	38,0	85	62,0	137	100,0

a/ Manifestación pública: incluye concentraciones, huelgas (suspensión del trabajo por parte de los trabajadores o de las labores productivas por parte de los patronos) y bloqueos de vías públicas (interrupción deliberada del tránsito).

b/ Expresión pública: incluye declaraciones públicas (conferencia de prensa, declaraciones a medios de comunicación, boletines, manifiestos públicos, peticiones por escrito, quejas públicas, etc.), denuncias (presentación de una acusación ante autoridades competentes), encuentros con autoridades (reuniones de representantes de un movimiento social con funcionarios de las entidades contra las que se protesta) y amenazas (anuncio verbal de alguna de manifestación pública, sin que en realidad se lleve a cabo).

c/ Para hacer más sencilla la presentación no se incluyen nueve acciones colectivas que no son catalogables como manifestaciones o expresiones públicas (dos efectuadas por "otros sindicatos", cinco por organizaciones comunales, una por usuarios de servicios públicos y una por otros actores).

d/ El total (137) no corresponde al total consignado en el cuadro 5.28 (146), pues en nueve casos no hubo suficiente información para clasificar el tipo de acción emprendida.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registros de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

- Las organizaciones indígenas tuvieron una serie de encuentros con autoridades públicas, debido, por un lado, a la petición que hicieron varias comunidades de la zona sur (Boruca, Térraba, Curré, Ujarrás, Salitre y Cabagra) para dialogar con el ICE acerca de la puesta en marcha del proyecto hidroeléctrico Boruca y, por otro, a la solicitud de las comunidades indígenas de Talamanca, que demandaron al presidente Pacheco la definición de prioridades en su gobierno, a fin de atender sus problemas económicos, educativos y sociales²⁴.
- El Frente de Ciudadanos contra la Impunidad, considerado como una red social de defensa de los derechos humanos, hizo dos declaraciones públicas en el 2002, entre ellas una carta al Presidente de la República, en la cual solicitó información puntual sobre los avances de la investigación policial en torno al asesinato del periodista Parmenio Medina. Ya en el 2001 esta red de ciudadanos y organizaciones había protagonizado distintas movilizaciones y acciones de denuncia sobre el mismo hecho²⁵.
- El movimiento antiguerra impulsado por un grupo de manifestantes pacifistas, que se reunieron en el Parque Nacional para solicitar al

gobierno que tomara posición ante el conflicto bélico en Medio Oriente²⁶.

También merece destacarse el desarrollo que han venido experimentando los consumidores como sector organizado, cuya entidad más visible es la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO). Esta organización ha ido ganando espacios, reconocimiento y manejo de los mecanismos y canales institucionales para trasladar sus demandas.

Otro hecho sobresaliente en el 2002 fue el funcionamiento de instancias de coordinación entre organizaciones de un mismo sector o de distintos sectores sociales, que buscan participación e incidencia en la definición de políticas públicas nacionales y trascender el ámbito de las demandas gremiales particulares. Se identificaron siete espacios de convergencia inter o intrasectorial, algunas con antecedentes en la coyuntura posterior a las luchas sociales contra el denominado “Combo del ICE” (Proyecto Estado de la Nación, 2001). En este contexto resaltan las alianzas no tradicionales entre empresarios y sindicalistas, que en algunos casos lograron participación e incidencia directa en instancias de elaboración de políticas: las comisiones mixtas legislativas del “Pacto Fiscal”, el proceso de modernización del ICE y el Foro Agropecuario²⁷.

RECUADRO 5.5

Propuestas de agenda nacional formuladas a partir de alianzas intra e intersectoriales en el 2002

Agenda de los doce puntos: pronunciamiento de mujeres costarricenses frente a las elecciones de 2002, presentado a los candidatos presidenciales. Incluye temas de equidad de género y demandas ciudadanas en materia de corrupción, transparencia, acceso, calidad y oportunidad de los servicios públicos, trato digno a los ciudadanos en las instituciones, reforma tributaria solidaria, defensa de la soberanía nacional en la definición de políticas de paz y seguridad. Actores: organizaciones de mujeres.

Plataforma de quince puntos: guía de acción política y social para los próximos años, con base en tres bloques de acción sistematizados en 55 indicadores de políticas públicas, también presentada a los candidatos presidenciales. Actores: sindicatos de funcionarios públicos y miembros de sectores ambientalistas, campesinos e indígenas.

Creación del Consejo Económico y Social y formulación de la política nacional de empleo: en seguimiento a una de las propuestas emanadas del “Proceso de diálogo social en Costa Rica (2001)”, la UCCAEP, algunos sindicatos y asociaciones del sector público que participaron en esa experiencia, trabajaron en la elaboración de un proyecto de ley para constituir un Consejo Económico y Social. Este organismo se inspira en los consejos económicos y sociales europeos, constituidos en la segunda mitad del siglo XX como instancias de concertación para solucionar grandes problemas sociales. A la fecha de redacción de este informe se cuenta con una versión avanzada de proyecto de ley.

Costa Rica hacia la Tercera República: propuestas para la formulación de un nuevo “sistema” de desarrollo del país, que incluye la generación y utilización del conocimiento, la visualización del sistema productivo, el mercado interno y

la exportación como motores de crecimiento, la redistribución de oportunidades, una efectiva participación ciudadana en la definición de políticas públicas y el control ciudadano. También se hizo una propuesta sobre los principios, objetivos y lineamientos para un nuevo “pacto fiscal” en el país. Actores: Cámara de Exportadores, sindicatos y movimientos cooperativista y solidarista.

Agenda de reactivación de la economía y el desarrollo rural: contiene una estrategia de participación en la apertura comercial, una propuesta de reforma financiera para el acceso a recursos, capacitación gerencial y productiva e instancias de participación de organizaciones de la sociedad civil en la planificación y el control político, además de conceptos de seguridad alimentaria y manejo integral de recursos naturales. Actores: quince organizaciones del sector agropecuario. Fuente: Franceschi, 2003.

El Proyecto Estado de la Nación realizó una consulta con organizaciones de la sociedad civil, en la que participaron representantes de la Agenda Política de Mujeres, CADEXCO, FENASCO, Mesa Indígena y organizaciones comunales, para discutir sobre estas alianzas intra e intersectoriales. A juicio de las y los consultados, las elecciones de 2002 iniciaron un proceso de transición política, cuyo destino final se desconoce, pero que ha permitido crear espacios para la participación de varios sectores organizados en la formulación de la agenda pública. Los presentes coincidieron en señalar que este nuevo curso de acción no ha significado automáticamente, para sus organizaciones, cambios o aumentos en la afiliación y la comunicación con la ciudadanía. Sin embargo, lo acontecido en el 2002 marcó diferencias importantes con respecto al pasado. La novedosa experiencia de alianzas entre empresarios y sindicatos ha ocasionado reclamos y desconfianza entre organizaciones de ambos sectores. Además se han generado quejas de organizaciones de mujeres y sindicalistas, en el sentido de que otros actores sindicales han privilegiado sus alianzas con empresarios, a veces a expensas de sus aliados tradicionales. El tema más recurrente en la consulta fue el cuestionamiento sobre la adecuada representación de la sociedad civil en espacios de diálogo formal con instancias oficiales: ¿cómo se escogen los sectores con los cuales se va a dialogar? y, dentro de un mismo sector, ¿cómo se determina cuáles organizaciones participarán y cuáles no? Algunos de los presentes en la actividad consideran que en la experiencia de la Comisión Mixta del “Pacto Fiscal” faltaron criterios definidos para conformar la representación de un concepto tan amplio y plural como “la sociedad civil”, en vista de que solamente participaron unos sectores y otros no, sin un criterio claro de selección (cuadro 5.30).

Un punto debatido en el 2002 fue si las alianzas entre las organizaciones sociales denotan un proceso de cambio en la intermediación política, en el sentido de que tales iniciativas están llenando vacíos dejados por los partidos políticos, en virtud de su creciente dificultad para representar, articular y agregar las demandas de una sociedad cada vez más diversa. Si bien dentro de los alcances de esta investigación no es posible responder esta pregunta, lo que sí se constata es que la construcción de la agenda nacional en el 2002 dejó de ser un proceso centrado en las autoridades públicas y los partidos políticos, para ampliarse a la participación de nuevos actores.

Política exterior

El Informe evalúa la conducción de la política exterior de Costa Rica en tres ámbitos: primero, si ésta es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible; segundo, si promueve y defiende los intereses del país y, finalmente, si cumple con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado²⁸. En el ámbito de la promoción de la paz y la democracia, el país mantuvo los pilares tradicionales de su política exterior²⁹. El relevo de autoridades en el Ministerio de Relaciones Exteriores no implicó cambios significativos o el desarrollo de nuevas propuestas. Sin embargo, en relación con la crisis en Irak y con el conflicto palestino-israelí, durante el segundo semestre del 2002 Costa Rica no emitió en la Asamblea General de las Naciones Unidas criterios decididos en favor de la paz (la posición nacional sobre este tema será analizada en el Décimo Informe). En el ámbito de la promoción de los intereses nacionales hubo importantes novedades. Por una parte, el comercio exterior -un asunto propio de este ámbito- desplazó a la política de derechos humanos y democracia como tema protagónico de la acción internacional del país³⁰. Por otra, en el manejo de las relaciones con Nicaragua la nueva Administración dio un giro radical en la política bilateral, que generó una fuerte controversia pública. Por último, se mantuvo la política de ratificar los instrumentos jurídicos internacionales y de responder oportunamente, con una excepción, los informes y querrelas planteadas contra el Estado. No obstante, existen importantes debilidades en el seguimiento de los compromisos adquiridos.

Promoción de la paz y la democracia: pocos cambios, menor dinamismo

En el 2002 la política exterior costarricense mantuvo el curso de acción que complementa las posiciones tradicionales de activismo en pro de la adopción de instrumentos de protección de los derechos humanos, con propuestas concretas para una mayor efectividad de los mecanismos ya creados, a través de iniciativas de revisión, mejoramiento y reforma. Se prosiguió con los esfuerzos para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos³¹ y se logró la ampliación del presupuesto asignado a la Corte y la Comisión Interamericanas. Se culminó el proceso que

CUADRO 5.30

Alianzas o apoyo multisectorial a las peticiones planteadas por los actores sociales. 2002

Actores sociales	Alianzas ^{a/}	Apoyo ^{b/}	Sin alianza o apoyo ^{c/}	Total	
				Absoluto	Porcentaje de alianzas y apoyo
Laborales					
Sindicatos del Magisterio	1		7	8	12,5
Otros sindicatos	8	3	16	27	40,7
Trabajadores			24	24	0,0
Total actores laborales	9	3	47	59	20,3
Empresarial-productivo					
Productores agrícolas	1	2	3	6	50,0
Medianos y grandes empresarios	3		5	8	37,5
Total actores empresariales y productivos	4	2	8	14	42,9
Comunal					
Organizaciones comunales	1	8	27	36	25,0
Total actores comunales	1	8	27	36	25,0
Nuevos actores sociales					
Grupos ambientalistas	1	1	2	4	50,0
Organizaciones de derechos humanos			1	1	0,0
Organizaciones de mujeres	3			3	100,0
Estudiantes	2	1	5	8	37,5
Usuarios de servicios públicos	1	2	3	6	50,0
Indígenas	1		1	2	50,0
Total nuevos actores	8	4	13	25	48,0
Otros	3	2	8	13	38,5
Total	25	19	102	146	30,1

a/ Alianzas: las acciones son producto de la unión de varios actores para efectuar un planteamiento común ante entidades públicas u otras organizaciones.

b/ Apoyo: un actor plantea una o varias peticiones o iniciativas y otros actores lo apoyan (respaldan).

c/ Sin alianzas o apoyo: no hay unión ni manifestaciones de apoyo a la o las peticiones de un actor.

Fuente: Franceschi, 2003, con base en registro de noticias de los periódicos *La Nación* y *Extra*, 2002.

Costa Rica inició con el Grupo de Río, con el objetivo de promover un mejor funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo la Comisión de Derechos Humanos, que funciona en Ginebra. El país presentó una propuesta que sirvió de base para que el Grupo de Río definiera un consenso regional, el cual fue presentado a través del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) a toda la comunidad internacional presente en la Comisión de Derechos Humanos. Resaltó la fuerte promoción realizada por el país en favor de una política de transparencia, tendiente a que los Estados latinoamericanos y del Caribe extendieran una invitación abierta para que los mecanismos

de investigación de derechos humanos visiten sus países sin que medie una autorización previa de los Estados (véase la sección “Administración de la justicia”).

También destacó la continuidad en los pronunciamientos de Costa Rica ante los foros internacionales. En la Comisión de Derechos Humanos y en la OEA se insistió en los temas de democracia, educación, refugiados y derechos de las personas en detención. En otros foros multilaterales las iniciativas del país apuntan de manera creciente hacia el tema ambiental y su relación con los derechos humanos (consúltase el capítulo 4). En las Naciones Unidas se asumieron posiciones en favor de la solución pacífica de conflictos, el respeto de los derechos humanos, el

desarme y la vinculación entre democracia y desarrollo. No obstante, en su primera intervención ante este foro, la actual Administración no emitió, como se dijo, criterios decididos sobre la paz en Medio Oriente o sobre la inminente guerra en Irak, a la luz de la Carta de la ONU³². Este fue un antecedente a la polémica posición que meses después, ya en el 2003, adoptó el país en esta materia.

En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cada año, Costa Rica toma posición con respecto a más de 90 resoluciones que allí se presentan. En el 2002 votó a favor en la gran mayoría de los casos en que se necesitó una votación por no existir consenso, excepto cuando se trató del conflicto en Medio Oriente, en torno al cual el país tiende a abstenerse. Aquí Costa Rica cambió la posición adoptada en el 2001, sobre la situación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluida Palestina. Una resolución que se presenta todos los años con respecto a la ocupación de Palestina, fue votada afirmativamente en el 2002, en virtud de la preocupación por el estado de los derechos humanos de la población civil, ante la política antiterrorista del Estado israelí. Además de los temas tradicionales, se nota una tendencia de Costa Rica a apoyar resoluciones sobre discriminación de minorías, integridad física (tortura, ejecuciones, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y pena capital), satisfacción de necesidades básicas (derecho a la alimentación y extrema pobreza) y funcionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos.

En las votaciones, Costa Rica por lo general busca mantener equilibrios políticos. Por ejemplo, votó contra Cuba en la resolución sobre los derechos humanos en la isla, pero apoyó otras resoluciones planteadas por este país. Se abstuvo en algunas resoluciones sobre Medio Oriente, pero respaldó otras presentadas por la Conferencia Islámica. En virtud de que ha realizado críticas abiertas a los procedimientos que se utilizan para decidir cuáles países y qué situaciones específicas merecen una resolución de la Comisión, Costa Rica tiende a no copatrocinar resoluciones sobre países particulares. Sin embargo, hubo una excepción: el copatrocinio de la resolución sobre Cuba, aprobada en 2002.

En dos oportunidades Costa Rica asumió posiciones de liderazgo y procuró influir en la agenda de la ONU. La primera de ellas se dio cuando planteó propuestas para mejorar el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos, por considerar inadecuada la selectividad que se utiliza para sancionar a las naciones por su situación

en materia de derechos humanos. A juicio del Estado costarricense, dado que todos los años se presentan acusaciones contra países que violan los derechos humanos, es necesario que la ONU desarrolle un sistema de indicadores sobre el cumplimiento en esta materia alrededor del mundo, que evite la selectividad y la polarización excesiva que se produce en las discusiones. Se pretende que la Organización evolucione en la preparación de un informe global sobre derechos humanos, parecido al que publica el PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo. La iniciativa encontró eco en un grupo de países que manifestaron su disposición de acompañar a Costa Rica en este esfuerzo. En próximos informes se dará seguimiento a esta propuesta.

El segundo hecho en que Costa Rica tuvo un papel protagónico, y el acontecimiento más sobresaliente del año 2002, fue la aprobación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, por la Asamblea General de la ONU, una iniciativa que el país había impulsado por más de veinte años y cuyo proceso de negociación en época reciente había sido liderado por una jurista costarricense. El primer triunfo se produjo en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, cuando Costa Rica sometió a votación el texto del Protocolo y logró su aprobación. El Protocolo, considerado un instrumento de derechos humanos de tercera generación, promueve una mayor efectividad del régimen internacional que prohíbe y sanciona la práctica de la tortura y plantea un enfoque más cooperativo entre países en desarrollo y desarrollados³³.

Destaca también en el 2002 la enfática defensa del orden constitucional en Venezuela, y la aplicación, por primera vez, de las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. Al coincidir la Cumbre de Presidentes del Grupo de Río, en San José, con el golpe de Estado en dicho país, le correspondió a Costa Rica, como anfitrión, liderar el rechazo al rompimiento del orden constitucional y la convocatoria de la OEA para entrar a mediar en esa crisis. Estas acciones contribuyeron a la restitución del orden constitucional en Venezuela y originaron los esfuerzos que aún realiza la OEA, para encontrar una salida pacífica a la crisis política en esa nación.

Un motivo de preocupación se presentó ante la negativa presidencial de presentar a una costarricense como candidata a jueza de la Corte Penal Internacional, para cuya creación Costa Rica había realizado importantes contribuciones. La presentación de candidaturas costarricenses de alto prestigio es una forma indirecta de promover los valores nacionales en las instituciones

multilaterales. La negativa se dio a pesar del apoyo manifestado por diversas organizaciones y las buenas posibilidades de éxito con que se contaba. Finalmente la candidatura fue presentada por Panamá y la jurista costarricense fue electa en el 2003, en la primera de dieciséis rondas de votación. Poco después fue nombrada como una de las dos vicepresidentas del organismo. El Ministro de Relaciones Exteriores debió comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar esta y otras acciones en el ámbito internacional, que se encuentran fuera del período de análisis de este Informe.

Promoción de los intereses nacionales: protagonismo de los temas comerciales y polémica por acuerdo con Nicaragua

En 2002, el comercio exterior se convirtió en el principal tema de la acción internacional del Estado costarricense, pues confluyeron negociaciones comerciales a nivel bilateral, centroamericano y extrarregional, de importancia estratégica para el país. A diferencia de los asuntos relacionados con la promoción de la paz y la democracia, que competen a la Cancillería, las negociaciones comerciales han sido dirigidas, desde años atrás, por el Ministerio de Comercio Exterior. El otro tópico relevante en el ámbito de la protección de los intereses nacionales fue la política bilateral con Nicaragua; en el 2002, el logro de un acuerdo binacional permitió disminuir las tensiones en torno a los derechos limítrofes sobre el río San Juan.

Múltiples negociaciones comerciales generan un fuerte activismo

A partir del relanzamiento del proceso de integración centroamericana, en 1991, el país participa en la negociación de acuerdos regionales. A esta persistente actividad se suman las negociaciones de libre comercio con Panamá (para ampliación de acuerdos), Trinidad y Tobago y el CARICOM. En el 2002 entraron en vigor los tratados con Canadá, Chile y República Dominicana. Adicionalmente se trabajaron los temas de la agenda ampliada, las negociaciones en el marco de la futura Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los esfuerzos para lograr un acuerdo de asociación con la Unión Europea y la preparación para una nueva ronda de negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio de la OMC.

Sin duda, el acontecimiento de mayor impacto fue el anuncio de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. A pesar de que el proceso no

inició formalmente sino hasta el 2003 (y será examinado en el Décimo Informe), la inminencia de las negociaciones motivó un renovado dinamismo en la agenda centroamericana de integración, que alcanzó niveles nunca vistos después de su relanzamiento en 1991, pero con un fuerte énfasis en los aspectos comerciales. Esto influyó significativamente en la definición de posiciones costarricenses, sobre todo en materia de integración regional (con una nueva postura frente a la unión aduanera) y en las relaciones bilaterales con Nicaragua, país con el que se acordó un aplazamiento temporal del diferendo sobre el río San Juan, como se verá más adelante.

Como otras naciones del área, el gobierno costarricense ha enfrentado procesos de negociación complejos y simultáneos en tres ámbitos: con actores extrarregionales, con otros países centroamericanos y con actores políticos y económicos internos. En cada ámbito múltiples actores con agendas particulares tratan de incidir en la conducción del proceso, con demandas que no siempre coinciden (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). El gobierno ha debido articular sus posiciones a través de la generación de los equilibrios internos que mejor reflejen los intereses nacionales en juego y que, a la vez, le permitan un margen de maniobra suficientemente amplio en el proceso negociador. Además, el anuncio de las conversaciones con Estados Unidos generó una movilización de actores y sectores interesados en incidir sobre el proceso, en virtud de lo cual las autoridades han debido prepararse para las negociaciones de un modo diferente a como lo habían hecho en ocasiones anteriores, cuando tenían mayores márgenes de discrecionalidad.

Como se señaló en el Octavo Informe, la iniciativa de los Estados Unidos, de negociar un tratado de libre comercio con Centroamérica en su conjunto (y no con cada país por separado) dio un nuevo impulso a la integración regional (véase también Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Influida por esta situación, en la política costarricense frente a Centroamérica durante el 2002 se registró tanto una labor de seguimiento a las propuestas de la anterior Administración, plasmadas en el Plan de Acción para la Reactivación de la Integración Centroamericana (presentado por el expresidente Rodríguez en 2001), como una serie de decisiones que podrían denotar un nuevo enfoque de la agenda regional.

En este año se vieron los primeros frutos del citado Plan de Acción. Los presidentes centroamericanos aprobaron una reforma legal para

crear un mecanismo para la solución de controversias comerciales, así como un tratado de servicios e inversiones, propuestas en las que Costa Rica había trabajado por tres años. De igual manera, los mandatarios retomaron el objetivo de formar una unión aduanera y, en tal sentido, aprobaron un plan de acción con metas específicas e instrumentos para potenciarlas³⁶. La anterior Administración, hacia el final de su gestión, mostró cautela en cuanto a asumir compromisos sobre la calendarización de la unión aduanera; posteriormente, en cambio, el presidente Pacheco anunció el apego de su gobierno a las metas propuestas para este esquema regional.

En el plano multilateral comercial Costa Rica también mostró un notable activismo. En el marco del proceso de preparación de la Quinta Conferencia Ministerial (setiembre de 2003) de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales³⁷, el

país impulsó posiciones propias de naciones en desarrollo pequeñas y agroexportadoras, con especial interés en obtener avances concretos en materia de agricultura, textiles y reglas de competencia. Además participó activamente en los trabajos del “Grupo Cairns”, que procura generar acuerdos para la eliminación de las distorsiones que afectan el comercio agrícola. En este contexto el país ha enfatizado la urgencia de que, en las negociaciones de la agenda de Doha, se avance en tres pilares fundamentales: eliminación de subsidios agrícolas a la exportación, eliminación de ayudas domésticas y acceso a mercados de los países desarrollados para los productores de países en desarrollo. Finalmente, las posiciones costarricenses en materia de propiedad intelectual se orientan a lograr que los criterios de salud pública sean considerados en el diseño e implementación de las normas de la OMC.

Defensa de intereses económicos nacionales con buenos resultados

En materia de promoción de los intereses económicos se lograron varios éxitos y se hizo una defensa oportuna del Estado costarricense. En el ámbito comercial el país obtuvo una prórroga del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC para su régimen de zonas francas, para lo cual debió someterse a un proceso de transparencia y un examen de sus programas.

En cuanto a los litigios comerciales sobre normas de la OMC o la aplicación de tratados vigentes, Costa Rica logró resolver dos diferendos, uno con México, relacionado con las exportaciones de leche fluida a ese país, y otro con Honduras, referente a la exportación de carne de pollo costarricense a ese mercado. También se inició la defensa del país en el litigio planteado por Estados Unidos ante la OMC, por las medidas arancelarias impuestas por Costa Rica al arroz estadounidense.

Controversial defensa de intereses nacionales en las relaciones bilaterales con Nicaragua

En la defensa de los intereses y derechos del país ante el diferendo por la navegación costarricense en el río San Juan y las exploraciones petroleras de Nicaragua, en el 2002 se produjeron resultados que causaron una fuerte polémica pública. En el primer tema, el Informe ha venido reportando la evolución del diferendo que mantienen Costa Rica y Nicaragua, por la prohibición que estableció este último país en 1998, para la navegación de policías costarricenses con sus armas de reglamento, por el río San Juan. En el 2001 a esta diferencia se agregó el

RECUADRO 5.6

Articulación interna de las posiciones costarricenses ante el TLC con Estados Unidos

El Ministerio de Comercio Exterior organizó la fase preparatoria de las negociaciones de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos basado en la apreciación de que el proceso debía ser precedido y acompañado por mecanismos y procedimientos formales de información, participación y consulta, a fin de asegurar la articulación de la posición nacional (Sánchez, 2003). Se establecieron mecanismos en tres niveles: consulta y diálogo, instancias de diálogo y consulta para la definición de la posición nacional, y participación permanente en las negociaciones (bajo la modalidad conocida como “cuarto adjunto”). En el segundo nivel destacan las instancias de coordinación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo³⁴ y el proceso formal de consulta con los sectores para aspectos normativos y condiciones de acceso a los mercados.

Aunque las autoridades manifiestan que muchos de estos mecanismos fueron utilizados para la negociación con Canadá, en el presente caso se han visto presionadas a ampliar los espacios de información, consulta y participación, así como a adoptar instrumentos de transparencia con pocos o ningún precedente. No obstante, defienden la necesidad de un margen de discreción en las negociaciones y consideran que el proceso es suficientemente transparente, consultivo y participativo. Por su parte, las organizaciones sociales exigen que toda la información se haga pública y señalan que debe haber más participación y transparencia. El sector empresarial, que ha mostrado una gran capacidad para articular posiciones tendientes a incidir en procesos de elaboración de políticas (Sánchez, 2003)³⁵, en general ha apoyado la negociación y ha utilizado los canales gubernamentales para presentar sus propuestas y demandas. En este aspecto no se han dado alianzas de empresarios con otros sectores. Por su parte, sindicatos, cooperativas, organizaciones ambientalistas e indígenas, entre otros, han promovido acciones colectivas para solicitar participación y mayor información, pero a la vez han participado en los espacios formales que han abierto las autoridades. El sector académico también participa, mediante el auspicio al foro Diálogo Ciudadano Intersectorial.

Fuente: Elaboración propia, con base en Sánchez, 2003.

aumento de la tarifa que cobran los nicaragüeses a las embarcaciones civiles costarricenses que transitan por el río. El desacuerdo llegó a un punto muerto en las negociaciones directas, razón que motivó al Canciller de ese momento a recomendar que el país recurriera a la Corte Internacional de Justicia, como única y última vía disponible para defender los derechos costarricenses, estipulados en instrumentos jurídicos y apoyados por la costumbre.

Después de cuatro años de negociaciones bilaterales, en el 2002 el diferendo llegó a un punto crucial para el logro de una solución. Centroamérica vivía una nueva faceta en su integración económica, de cara a la preparación de las negociaciones para el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Nicaragua rechazó una última propuesta costarricense, a través de la mediación o arbitraje de España, en un momento muy delicado para el gobierno de ese país: se encontraba en marcha el proceso de desafuero del ex-presidente Alemán -quien había utilizado la “carta costarricense” como argumento nacionalista- para enjuiciarlo por delitos de corrupción. Además, otros factores complicaban el panorama:

■ En octubre de 2001 el entonces presidente presentó una reserva parcial a la aceptación de Nicaragua de la competencia de la Corte Internacional de Justicia, para excluir toda controversia sobre instrumentos anteriores a 1910. Esta limitación fue rechazada por Costa Rica en su oportunidad, pero ejercía una presión en virtud de que el tiempo podía consolidar el desconocimiento de la competencia de la Corte para dirimir el conflicto, con fundamento en los instrumentos jurídicos que rigen la relación fronteriza. El país tenía un plazo prudencial, de alrededor de un año, para plantear el litigio. De lo contrario, se podía consolidar la reserva planteada por Nicaragua y dejar la materia fuera de la competencia de la Corte de La Haya, con lo cual Costa Rica no tendría acceso a la vía judicial. El litigio ante la Corte Internacional de Justicia tenía un alto costo económico para el Estado.

■ En varias oportunidades se había amenazado a Costa Rica de que la interposición de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia acarrearía la imposición de un arancel del 35% a las exportaciones costarricenses a Nicaragua, tal como se había hecho con Honduras.

Ante esta situación, el gobierno optó por no acudir a la vía judicial y procedió a reiniciar negociaciones directas, que culminaron con la firma de

la “Declaración de Alajuela sobre el río San Juan”, que no resolvió definitivamente las causas del diferendo, sino que lo “congeló” por un plazo de tres años. Según la posición oficial, el acuerdo pretendía “suspender la urgencia de que Costa Rica presentara la demanda, sin que el país viera afectados sus derechos, creando a la vez un clima de distensión conducente no sólo a mejores relaciones entre ambas naciones, sino también a una búsqueda más desapasionada de soluciones permanentes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

Este acuerdo dividió a la opinión pública costarricense. Un sector lo calificó como positivo, porque logró un ambiente más distendido y propicio para las negociaciones comerciales y porque daría lugar a la eliminación de los cobros a los costarricenses vecinos de la zona. Otro sector, dentro del cual destacan tres excancilleres de la República, consideró que el acuerdo no resolvió la médula del conflicto, que persistía la prohibición de navegar para los policías costarricenses, así como los cobros por el tránsito, y que se erosionó la posibilidad de que Costa Rica, eventualmente, acudiera a una vía judicial. El Ministro de Relaciones Exteriores debió comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar los alcances de este acuerdo. El Informe presenta, al final de este capítulo, un “miniforo” en el que se resumen ambas corrientes de pensamiento.

Por último, cabe señalar la demora del gobierno costarricense para protestar por la publicación que realizó el gobierno de Nicaragua, de una licitación sobre exploraciones petroleras marítimas, de acuerdo con un mapa que incluía partes del mar territorial y la zona económica exclusiva que Costa Rica considera suyas³⁸, y así se ha notificado a la Oficina de Derecho del Mar de las Naciones Unidas. Los otros países afectados protestaron de inmediato (Colombia y Honduras, por ejemplo), en tanto que Costa Rica esperó casi dos meses para hacerlo. A raíz del incidente, los dos gobiernos acordaron iniciar un proceso de negociación de la delimitación marítima, pero Nicaragua reiteró la publicación a inicios del 2003, lo cual ocasionó una nueva protesta costarricense.

Costa Rica cumple compromisos internacionales, pero carece de sistemas de seguimiento

En el 2002 se confirmaron los hallazgos del Octavo Informe en cuanto al esfuerzo del país por mantenerse al día en los informes obligatorios ante los órganos de vigilancia de los tratados

sobre derechos humanos. En efecto, Costa Rica ratifica instrumentos jurídicos y responde oportunamente los informes y querellas planteadas contra el Estado. No obstante, en esta materia también se identificaron rezagos importantes.

El país carece de un ente rector así reconocido que coordine las políticas relativas a derechos humanos en la administración activa y en el seguimiento a los compromisos. Por ejemplo, no se cuenta con un Plan Nacional de Derechos Humanos, compromiso adquirido desde 1993 en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, a pesar de que Costa Rica es un líder reconocido en esta temática y no existe discusión interna sobre el grado de incorporación del enfoque de los derechos en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco existe un mecanismo formal para dar seguimiento a las recomendaciones que se reciben de los comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos,

ni se da seguimiento a los compromisos asumidos en las cumbres mundiales, excepto en aquellos casos en que hay una institución responsable, como el Instituto de las Mujeres, el PANI o el MINAE.

En materia de legislación, con respecto al 2001 bajó el número de instrumentos ratificados. Además, en el 2002 fue notorio el cambio en la agenda de Costa Rica en esta materia. El Octavo Informe documentó la tendencia a ratificar compromisos, sobre todo en el área de derechos humanos; en el año analizado el énfasis estuvo, más bien, en la agenda de lucha contra el terrorismo. Costa Rica se puso al día en la vigencia de instrumentos internacionales y regionales que constituyen un régimen internacional para la lucha contra el terrorismo, cumpliendo así con un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

RECUADRO 5.7

La representación de mérito en el servicio exterior de Costa Rica

Un aspecto relevante para el Informe es si la representación del Estado costarricense en el exterior se rige, como lo establece la legislación, por reglas competitivas y sujetas al escrutinio público, si la estabilidad laboral de las personas nombradas está ligada a su buen desempeño, y si están sometidas a procesos de evaluación. En síntesis, se debe dilucidar si el Servicio Exterior se rige por el sistema de mérito, que es la base del empleo público en un Estado democrático de derecho.

En 1965 los legisladores establecieron un régimen de mérito en el Estatuto del Servicio Exterior, según el cual solamente los embajadores jefes de misión están sometidos a un proceso diferente de comprobación de idoneidad, que la Constitución le encarga al Consejo de Gobierno. No obstante, a diferencia de lo sucedido en otros países, el legislador permitió que este régimen siguiera conviviendo con el sistema de confianza política y no impuso un límite cuantitativo a la potestad de la Administración para el nombramiento de personal de confianza política. Por esta razón, desde entonces, las

administraciones utilizaron el portillo de la ley para nombrar personal de confianza, no como excepción, sino como regla.

Sin embargo, el voto 2535-S-97 de la Sala Constitucional obligó a la Administración, en 1996, a organizar concursos de oposición para el ingreso a la carrera diplomática. Desde entonces se han realizado cuatro concursos, y entre 1998 y 2002 se duplicó el número de funcionarios de carrera en servicio activo. Pese a ese avance, a diciembre de 2002 solamente el 38% de las personas que representan a Costa Rica en el exterior era de carrera diplomática; el 62% restante había sido nombrado por la vía de la excepción contemplada en el Estatuto del Servicio Exterior. En el 2002 debieron presupuestarse alrededor de 4,5 millones de dólares para cambiar funcionarios de confianza por otros nuevos (1.750 millones de colones al tipo de cambio vigente).

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario de la República, 2002.

MINIFORO

La navegación por el río San Juan y la Declaración de Alajuela, 2002

¿Quedaron protegidos por el acuerdo entre Costa Rica y Nicaragua los intereses costarricenses que se encontraban en juego?

Lic. Roberto Tovar Faja

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Absolutamente sí. La Declaración de Alajuela tiene la virtud de que suspende por tres años la entrada en vigencia de los posibles efectos de la reserva parcial hecha por Nicaragua a la competencia de la Corte Internacional de Justicia, con lo que se libera a Costa Rica de la presión presentada por dicha reserva. En el tanto que la Declaración estipula claramente que ninguno de los dos países renuncia a las posiciones o derechos que considera tener en virtud del derecho internacional, los intereses costarricenses ligados a la navegación en el río San Juan no se ven afectados. Un clima de distensión permite la búsqueda desapasionada de soluciones permanentes.

Los intereses costarricenses en ese momento giraban en torno a varios ejes principales. Uno era el contexto de integración centroamericana que había cobrado renovada importancia a raíz del Plan Puebla-Panamá, los esfuerzos para lograr un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea con miras a un futuro tratado de libre comercio (TLC) y, particularmente, las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos de América que estaban en vísperas de iniciarse. Evidentemente un clima de tensión y confrontación entre Costa Rica y Nicaragua no favorecía los intereses de Costa Rica y del resto de países centroamericanos de cara a estos procesos.

Dr. Rodolfo Cerdas Cruz

Abogado y analista político

No. El Gobierno expresa y públicamente renunció a nuestro derecho de acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, a reclamar contra la violación a los tratados, laudos y sentencias vigentes entre ambos países. El transcurso del tiempo perjudica, primero que nada, a Costa Rica, tanto procesal como jurídicamente. Como es bien sabido, el no reclamar oportunamente y permitir que el tiempo transcurra, puede convalidar, según el derecho internacional público, dichas imposiciones, convertirlas en derecho y nulificar la libre navegación que nos corresponde, consolidando como legítimas, por la inacción nuestra, las violaciones a los tratados y al laudo que rigen la materia.

Sí. Dialoguemos, pero si en algo ha habido diálogo ha sido en este asunto. Desde el inicio lo hubo: ante la OEA, en el Consejo y con el secretario general Gaviria, entre los ministros y entre los presidentes. Por eso extraña que el actual Gobierno haya optado por seguir en un inoperante y estéril diálogo y renuncie, de entrada, y a cambio absolutamente de nada, a ir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la única fuente de presión que tiene Costa Rica para lograr que cualquier diálogo pueda conducir a alguna parte. Por eso la posición de Costa Rica hoy es peor que la de ayer; porque, si al final de este inútil y largo rosario de diálogos no se llega a una solución satisfactoria, el país habrá visto minada su posición jurídica.

¿Se logran los propósitos pretendidos con este acuerdos?

Absolutamente sí. Es pública y notoria la armonía actual en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua. Este nuevo clima ha permitido que nuestros países avancen, conjuntamente con los otros pueblos centroamericanos, en el proceso de negociación del TLC con los Estados Unidos de América. Costa Rica y Nicaragua han dado pasos fundamentales en su desarrollo conjunto. El pasado 16 de febrero de

No. En primer lugar, tanto el Gobierno como el Ejército nicas continúan cuestionando de manera brutal, mediante acciones y declaraciones que no pueden ser ignoradas, el derecho que tiene Costa Rica -no los policías- de que sus guardias naveguen con armas de reglamento en el San Juan. Pero, además, dichas autoridades siguen cuestionando el derecho mismo de libre navegación de nuestro país,

Lic. Roberto Tovar Faja*Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.*

2003, en San Juan del Sur, Nicaragua, ambos cancilleres firmamos la "Estrategia para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas", que incluye la creación de un Fondo Especial de Desarrollo Fronterizo, el cual será administrado mediante un fideicomiso en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Todas estas acciones dan claro testimonio de que la Declaración de Alajuela surtió los efectos esperados. Gracias a estas medidas, Costa Rica y Nicaragua se encuentran en una nueva fase de integración que redundará en un mejor futuro para toda la región.

Dr. Rodolfo Cerdas Cruz*Abogado y analista político*

por el hecho de que están cobrando una ilegal pero obligatoria tasa por el zarpe de cualquier nave y, además, un peaje por navegar en el río, cuyos montos son fijados arbitrariamente por esas autoridades. Recientemente elevaron el cobro por navegar en el río a \$5 por tarjeta de turismo, \$2 por entrar y \$2 por salir. Por cierto, como anécdota, mientras que por zarpar cobran siete dólares, ¡el recibo que entregan es únicamente por dos!). Segundo, si bien debemos impulsar iniciativas en torno al desarrollo fronterizo, fortaleciendo la presencia de nuestras instituciones estatales en toda la zona norte, no hay que engañarse creyendo que con ello nuestros problemas terminarán. Existe un propósito de privar a Costa Rica de sus derechos y de restringir aún más lo que por tratados, laudo y resoluciones nos corresponde.

Notas

1 La efectividad de la política exterior se medirá a través de tres ejes: la promoción de valores y temas en la agenda global, la protección y promoción de los intereses nacionales y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país.

2 El estudio de la contribución de la democracia al desarrollo humano es un tema complejo. Para algunos autores, la democracia es *per se* desarrollo humano: es un bien público cuya existencia amplía las capacidades y libertades de las personas (Sen, 1999). Para otros autores, la relación entre democracia y desarrollo humano es de carácter empírico y no conceptual. En este sentido, la democracia puede (pero no necesariamente lo hace) contribuir al desarrollo humano; además, distintas democracias pueden contribuir de distinta manera (lo mismo que una democracia a lo largo del tiempo). El Informe no pretende zanjar esta cuestión, aunque procura complementar ambos enfoques. En efecto, el cumplimiento de los requisitos mínimos de una democracia es, *per se*, una dimensión del desarrollo humano, pero la contribución específica que ésta realiza, una vez alcanzado este mínimo, se valora de acuerdo con las aspiraciones planteadas.

3 Según O'Donnell, la concepción del ser humano como agente se refiere a una persona que está normalmente dotada de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente -y es interpretado por los demás- como responsable por los cursos de acción que elige (O'Donnell et al, 2003).

4 Una semana después de haberse cerrado el período para la presentación de su primer reporte financiero a las autoridades electorales, únicamente 7 de 34 partidos inscritos y 65 de 377 candidatos a alcalde habían proporcionado la información respectiva (Herrera, 2002b).

5 El Informe realiza este análisis con cuatro indicadores: partidos políticos participantes, partido político ganador, el indicador de cantones baluarte, y el indicador de control electoral partidario. El indicador de partidos políticos participantes refiere al número de agrupaciones inscritas ante el TSE y que se encontraban habilitadas para participar en las elecciones. El partido político ganador es la agrupación política que obtuvo la mayor cantidad de votos. Un cantón baluarte es aquel donde un partido político ha ganado en dos o más ocasiones sucesivas las elecciones para regidores y, además, triunfó en las elecciones de alcalde. Finalmente, el control electoral partidario mide la proporción del voto que los partidos tradicionales (PLN y PUSC) captan; se calcula de la siguiente manera: primero, los partidos políticos se clasifican en dos bloques: en uno, el bloque tradicional, se agrupan el PLN y el PUSC y, en el otro, el bloque emergente, los demás partidos (nacionales, provinciales y cantonales), luego se examina los resultados de las elecciones para regidores y alcaldes, a fin de determinar la proporción de votos captados por el primer bloque, y se clasifica cada municipio de acuerdo con la escala indicada en el mapa 5.1.

6 Para realizar la encuesta se seleccionó una muestra de 511 personas de ambos sexos, mayores de 18 años, residentes en viviendas particulares con teléfono, dentro del territorio nacional.

7 Por ser este un informe sobre el año 2002, el presente capítulo no incluye en el análisis los acontecimientos ocurridos en el 2003, excepto como referencia general.

8 El subsidio público en Costa Rica es de naturaleza puramente electoral y su alcance está limitado a los comicios nacionales. Quedan fuera de su cobertura tanto los procesos internos de las agrupaciones para escoger candidatos presidenciales y a diputados, como las elecciones municipales, recientemente separadas de las votaciones nacionales.

9 Producto de estos controles mejorados, la Controlaría General de la República rechaza una parte importante de los gastos presentados por los partidos políticos para ser cubiertos por el subsidio público (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Casas, 2003).

10 El Tesorero del PUSC, calculó el costo total de la campaña de ese partido en un monto de 3.200 y 3.400 millones de colones. El partido liquidó 2.874 millones de colones ante la CGR, el grueso de los cuales se derivó de gastos realizados antes de la primera ronda presidencial. Esta información es consistente con otras que sugieren que la campaña del PUSC para la segunda ronda consumió unos 500 millones de colones (Villalobos, 2002a y 2002b; Herrera, 2002a y 2003).

11 Esta tendencia es especialmente preocupante, porque los subsidios estatales se establecieron precisamente como mecanismo para garantizar la mayor independencia posible de las autoridades nacionales con respecto a los intereses particulares. En los últimos años, el debate público ha girado en torno al monto que el Estado asigna a las campañas electorales. Para el proceso electoral del 2001-2002, la Asamblea Legislativa efectuó una reforma temporal para reducir el monto del producto interno que se asignaría como subsidio estatal al gasto electoral. Paralelamente, el sistema político ha ido adoptando fórmulas de mayor participación ciudadana en los procesos de elecciones internas de los partidos políticos, lo cual tiende a incrementar la cantidad de recursos que se deben dedicar a los procesos electorales nacionales.

12 Ya en 1956, tras revisar las cuentas electorales sometidas por los partidos, la CGR ordenó el reintegro de casi 2 millones de colones indebidamente gastados por estos (información detallada sobre este tema puede encontrarse en el *Diario de Costa Rica* del 5 de diciembre de 1956, *La Nación* del 12 de mayo de 1971 y, más recientemente, en las ediciones del 10 de enero de 1991 y el 22 de octubre de 1998, del periódico *La Nación*).

13 En el 2003 se crearon subseces en Cartago, Heredia, Alajuela y el Complejo de Ciencias Forenses en San Joaquín de Flores; además está prevista la apertura de nuevas subseces en los años venideros.

14 La duración de los casos es el indicador que el Informe emplea para analizar el tema de la justicia pronta. En las diferentes materias que trata el Poder Judicial, hay que diferenciar aquellas cuya resolución se define por "gestión de oficina" -tales como las materias penal y laboral, en las que existen plazos previamente fijados- de aquellas materias que son de "gestión de parte" -tales como la civil y la agraria- cuya duración depende de la acción de las partes. El Informe valora la información de los casos de gestión de oficina en materia laboral y penal, así como la duración de los juicios en las salas.

15 En 1981 el propio gobierno costarricense solicitó la intervención de la Corte Interamericana en el caso de Viviana Gallardo, quien fue asesinada en la cárcel por un policía. Pero la Corte se declaró incompetente, en virtud de que no se había agotado el proceso previo que debe realizarse frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

16 Debe recordarse que, en el sistema interamericano, muchos de los casos planteados se relacionan con desapariciones forzadas, o violaciones directas por parte de la administración activa, en materia de integridad personal.

17 A este tipo de mecanismos se les caracteriza como mecanismos cuasi-contenciosos. Entre ellos se encuentran los procedimientos de quejas individuales ante los órganos de vigilancia de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, que reciben quejas de personas u organizaciones, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros. En el mismo nivel se encuentran los mecanismos especializados de conocimiento de reclamaciones de los comités (Comité de Libertad Sindical cuando se trate de esa materia) del Consejo de Administración de la OIT (artículos 24 y 25 de la Constitución de la organización).

18 Se refiere, por ejemplo, a la visita de relatores o enviados especiales que investigan sobre la situación de derechos humanos en aspectos particulares, tales como migraciones, discriminación religiosa, nuevas formas de discriminación e intolerancia, y que, para realizar su trabajo, requieren libertad para reunirse con diferentes actores y recopilar información objetiva e independiente.

19 El promedio de leyes aprobadas en el período 1999-2001 fue de 123 por año, y en el 2002 cayó a la mitad.

20 Sobre estas dos instituciones del Poder Ejecutivo descansa la evaluación de resultados de toda la Administración Pública.

21 En todas las sesiones realizadas por esta Comisión en 2002 debieron comparecer funcionarios públicos para rendir cuentas sobre el uso de recursos asignados a su institución, o responder a cuestionamientos sobre supuestas anomalías. La Comisión también dedicó un tiempo importante a la discusión de la liquidación del Presupuesto Ordinario del año anterior (2001).

22 El *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD correspondiente a 1994 desarrolló el concepto de seguridad humana, en referencia a las condiciones que deben existir en las sociedades para que las personas puedan vivir libres del miedo y de la necesidad y, por lo tanto, puedan desarrollar sus capacidades. El concepto plantea que la inseguridad ciudadana es un factor que atenta directamente contra el ejercicio de las capacidades y de las libertades de las personas.

23 El índice de rezago social (IRS) se calcula con información del Censo de Población y Vivienda del 2000 e información adicional de otras fuentes. La metodología utilizada es la misma que se usó para el índice de desarrollo social, definido y calculado por MIDEPLAN en 1987. El IRS está definido en términos de carencias y tiene el objetivo de identificar las zonas o áreas geográficas del país socialmente más rezagadas. Su cálculo se basa

en la identificación de la posición o situación relativa de los distritos y cantones con respecto al valor del indicador que resume un conjunto de variables o indicadores que representan tres dimensiones del desarrollo social: educación, salud y vivienda. Para el análisis de la situación de los distritos y cantones se formaron cinco grupos a partir del procedimiento K-medias, el cual permite identificar grupos relativamente homogéneos con respecto a la característica seleccionada, en este caso el valor del IRS. El número de grupos es arbitrario; se escogieron cinco grupos, a los cuales se les asignó la etiqueta de "muy alto", "alto", "medio", "bajo" y "muy bajo" rezago, en función del valor del IRS (González, 2002).

24 *La Nación*. "Borucas y el ICE". Síntesis nacional. 10 de febrero de 2002. *La Nación*. "Talamanca definirá sus prioridades". 24 de mayo de 2002. *Diario Extra*. "Indígenas claman por ayuda en Talamanca", 28 de mayo de 2002.

25 *La Nación*. "Piden precisar avances en el caso Parmenio", 9 de febrero de 2002. *La Nación*. "Recordarán muerte de Parmenio", 6 de julio de 2002.

26 *Diario Extra*. "Piden repudio a los actos de Israel", 6 de abril de 2002.

27 Se logró la conformación de una instancia pública de toma de decisiones en materia agropecuaria, a nivel interinstitucional, denominada: "Foro mixto organizaciones-Gobierno para la toma de decisiones que faciliten la negociación conjunta de las demandas de los pequeños y medianos productores organizados y la oferta de servicios de las instituciones públicas, tanto para enfrentar problemas internos, como para encarar los desafíos de la apertura comercial". Fue constituida mediante el decreto ejecutivo 31170, del 15 de mayo de 2003.

28 En el Octavo Informe se incluyó, por primera vez, un análisis de dos áreas relevantes de la política exterior en el año 2001: la política en materia de promoción de los derechos humanos y la política hacia Centroamérica. Se pretende en este Informe generar variables que permitan realizar un seguimiento permanente sobre la acción internacional de Costa Rica. Para esta primera propuesta de sistematización se han elegido cuatro variables que componen la médula de la acción internacional de un país y que permiten la medición de la política exterior, según las aspiraciones máximas y mínimas, que también han sido reelaboradas para este Informe. Estas variables están ordenadas de manera decreciente, según el nivel de compromiso y de recursos que dedique el Estado para el efecto. En primera instancia se evalúan la promoción de valores y temas en la agenda global, acordes con la vivencia democrática. Pero la política exterior de un país no se trata solamente de promover temas o valores, sino también de promover los intereses nacionales en el mundo, expresados en términos de la necesidad de supervivencia del Estado y del progreso material de su población. Otro aspecto por valorar es si Costa Rica contribuye con la gobernabilidad global, mediante el cumplimiento de sus compromisos internacionales: si ratifica los instrumentos jurídicos internacionales en un tiempo prudencial, si adapta la conducta del Estado a los compromisos adquiridos, a través de legislación y políticas públicas, si acata las recomendaciones emanadas de órganos competentes del sistema multilateral y si informa oportunamente a dichos órganos competentes sobre el avance en el cumplimiento de compromisos.

29 La promoción de la democracia, los derechos humanos, la paz, el desarrollo y la solución pacífica de controversias.

30 La Cancillería costarricense es la única que no asiste a las reuniones del proceso de negociación del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos, incluyendo al propio Departamento de Estado de la nación norteamericana, que forma parte de las delegaciones estadounidenses.

31 La propuesta costarricense, presentada en la Asamblea General de la OEA que tuvo sede en San José en el 2001, se basó en tres pilares: el funcionamiento permanente de los órganos, para lo cual es indispensable mejorar la asignación de recursos (la propuesta costarricense inicial fue que se asignara el 10% del Fondo Regular de la OEA para la operación del Sistema de Derechos Humanos), el seguimiento a las recomendaciones y resoluciones que emiten los órganos del Sistema y la negociación de un protocolo que dé a las víctimas acceso directo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

32 Según discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en setiembre de 2002.

33 Este Protocolo se deriva de la Convención Internacional contra la Tortura y desarrolla mecanismos para su mejor implementación. Crea un subcomité internacional con potestad para visitar los lugares de detención en los países parte y hacer recomendaciones a las autoridades nacionales. También crea un mecanismo nacional de verificación independiente encargado de monitorear lo sucedido en los centros de detención. La propuesta contó con el acompañamiento de Suiza en todo el proceso y el apoyo de países europeos, africanos y latinoamericanos.

34 Se realiza a través de la Comisión de Relaciones Internacionales.

35 Ya desde el proceso de concertación que convocó el Presidente Rodríguez en 1998 se había denotado una excepcional capacidad de articulación, frente al conjunto de la sociedad civil costarricense (Barahona et al, 1999).

36 El Plan de Acción, aprobado por la Cumbre de Presidentes en marzo de 2002, incluye la armonización arancelaria total, el libre comercio, una administración aduanera común y la eliminación de los puertos fronterizos intrarregionales, así como medidas para la facilitación del comercio, negociaciones comerciales conjuntas y normativa jurídica para mejorar el marco regulatorio de los flujos comerciales intrarregionales (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

37 Se ha reconocido que las anteriores rondas comerciales lograron acuerdos para la liberalización comercial en áreas de especial interés para los países desarrollados (productos industriales, propiedad intelectual y servicios), mientras para las naciones en desarrollo y para las más pobres siguen existiendo infranqueables obstáculos para la liberalización del comercio, principalmente de textiles y productos agrícolas, en los cuales se basa su participación en la economía internacional. Se considera, entonces, que la actual ronda comercial multilateral tiene una deuda pendiente con la promoción de un comercio que beneficie a los países en desarrollo, cuyas ventajas comparativas se ubican en sectores altamente protegidos por las economías industrializadas.

38 De los países afectados, Costa Rica fue el último en emitir un criterio, después de más de seis semanas.

CAPÍTULO
5

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: “Gestión presupuestaria municipal en Costa Rica” y “Por quiénes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar: comportamiento electoral en las elecciones de autoridades políticas locales en Costa Rica, diciembre de 2002 y enero de 2003”, de Ronald Alfaro; “Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales”, de Kevin Casas; “Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica”, de Hannia Franceschi (para esta ponencia contó con la asistencia de Adriana Zamora); “Sala Constitucional y equilibrio de poderes”, de Juan Carlos Rodríguez; “El desempeño democrático en la articulación de las posiciones nacionales en el proceso de negociación del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos”, de Guisella Sánchez; “Administración de la justicia y seguridad ciudadana”, de Emilio Solana; “Política Exterior en el 2002”, de Adriana Murillo y “Rendición de cuentas e instituciones de control”, de Evelyn Villarreal y Enrique González. El recuadro “Percepción ciudadana sobre las elecciones de alcalde 2002” fue elaborado con base en el estudio “Las elecciones de alcalde y el sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricense”, de Rowland Espinoza, Víctor Estrada, Steffan Gómez y Luis Emilio Jiménez.

Colaboraron como asistentes de investigación Zahyra Chavarría, Mario Méndez, Edgar Monge, Floria Oreamuno, Yorleny Quesada, Carlos Torres y Luis Carlos Vásquez.

Un agradecimiento especial por sus comentarios al capítulo merecen: Mario García, Gerardo Quirós, Jorge Sáenz e Isabel Zúñiga (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Vilma Martínez (Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa), Marta Asch y Gustavo Chen (Poder Judicial), Xinia Herrera y Viria Huertas (ARESEP), Ana Montero y Randall García (Contraloría General de la República), Geovani Barboza (Defensoría de los Habitantes), Luis Paulino Mora, Luis Fernando Solano y Lena White (Poder Judicial), Roxana Salazar y Mario Carazo (Transparencia Internacional). Se agradece también a Rodolfo Cerdas Cruz y Roberto Tovar Faja por su participación en el Miniforo “La Navegación por el río San Juan y la Declaración de Alajuela, 2002”, cuya edición fue realizada por Jimena Vargas.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 11 de junio y 28 de julio de 2003, con la asistencia de las siguientes personas: Diego Achard, Ileana Aguilar, Eladio Alvarado, José Manuel Arroyo, Roberto Artavia, Luis Borge, Víctor Borge, Gonzalo Brenes, Marta Campos, Mario Carazo, Rodolfo Cerdas, Alfonso Chaves, Forrest Colburn, Jeremy Eduarte, Max Esquivel, Hector Fernández, Hannia Franceschi, Nora Garita, Enrique González, Juany Guzmán, Viria Huertas, Carlos Jiménez, Maribel Largaespada, Rodrigo Madrigal, Vilma Martínez, María Esther Mejía, William Méndez, Ana Montero, Seidy Morales, Adriana Murillo, Sonnia Navarro, Mercedes Peña, Silvia Pizarro, Luis Rivas, Donald Rojas, Juan Carlos Rodríguez, Roxana Salazar, Ghisella Sánchez, Carlos Sojo, Emilio Solana, Roman Solís, Carlos Torres, José Luis Torres, Carlos Vargas, Zarella Villanueva, Adriana Zamora y Daniel Zovatto.

La edición técnica del capítulo correspondió a Jorge Vargas Cullel y Evelyn Villarreal.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez con el apoyo de Roslyn Jiménez, Enrique González y Leonardo Merino.