

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec



## **INFORME COSTA RICA**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME COSTA RICA

## Coordina



## Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos (CIDI/OEA)

Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)

Red Interamericana para la Democracia (RID)

Compañero de las Américas (POA)

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

## **Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**

Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia

Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)

[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

# ESTRATEGIA HEMISFÉRICA DE SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN DE QUEBEC

## 1. Presentación

Desde la sociedad civil se ha puesto en marcha una Estrategia de seguimiento al Plan de Acción de Québec, que reúne los compromisos asumidos por los Presidentes y Jefes de Estado de las Américas,<sup>1</sup> en la reunión Cumbre realizada el mes de abril del 2001 en esa ciudad canadiense. El presente documento ha sido elaborado en el marco de esa Estrategia de Seguimiento.

Esta estrategia, tiene por objetivo dar seguimiento y emitir criterio sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho Plan de Acción en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de OSC's que han diseñado instrumentos para ser aplicados a nivel nacional, y cuyos resultados serán difundidos a la ciudadanía y permitirán incidir en los gobiernos a nivel nacional, regional y hemisférico.

Los temas seleccionados para el seguimiento del Plan de Acción son:

- 1) Fortalecimiento de gobiernos locales.
- 2) Descentralización.
- 3) Libertad de expresión, opinión y derecho al libre acceso a la información
- 4) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.
- 5) Fortalecimiento de la participación en los procesos hemisféricos y nacionales.

La selección de estos temas se realizó en función de los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.

---

1. Con la excepción de Cuba que esta excluida del Sistema Interamericano.

- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y aporta a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

## 2. Antecedentes

Se han realizado tres cumbres de las Américas: Miami, 1994, Santiago de Chile, 1998 y Québec, 2001 y recientemente la cumbre extraordinaria de Nuevo México, en enero del 2004.

Desde 1997, un red de Organizaciones de la Sociedad Civil ha promovido la participación de la sociedad civil en los procesos de cumbres hemisféricas.

Para la cumbre de Santiago se organizaron reuniones hemisféricas con la participación de gobiernos y agencias multilaterales y OSC's, se elaboraron propuestas sobre **educación**; el fortalecimiento de la **sociedad civil**; y, sobre el **rol de la mujer** en la erradicación de la pobreza y la discriminación; y, sobre el combate a la **corrupción**. Varias propuestas presentadas por las ONG,s y OSC's fueron incorporadas en el Plan de Acción suscrito.

Para la cumbre Québec, una red de ONG's encabezadas por PARTICIPA, Chile, FOCAL, Canadá, Fundación ESQUEL, EE. UU y organizaciones de otros 17 países. Llevan un proceso de consulta a 900 OSC's en el hemisferio. Se formulan 243 propuestas de las que se incorporan en la Declaración, más o menos la mitad.

De esta manera queda articulada una red con 900 ONG's y OSC's para darle seguimiento a los acuerdos de la Cumbre y al Plan de acción, de aquí surge la Estrategia de seguimiento, que se implementa actualmente y cuyo primer reporte para el caso de Costa Rica se presenta en este documento.

## 3. Objetivos generales

- Dar seguimiento y emitir criterio sobre el cumplimiento del Plan de Acción de Quebec, en el eje temático de fortalecimiento a la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana.
- Los resultados del seguimiento serán difundidos ampliamente hacia la sociedad civil y los gobiernos. A la vez, se implementarán estrategias de incidencia dirigidas a los gobiernos y a la sociedad civil, a objeto de promover el cumplimiento del Plan de Acción.

#### **4. Objetivos específicos**

- Promover que las ONG´S y OSC´s conozcan los compromisos asumidos
- Diseñar y ejecutar mecanismos de seguimiento
- Incidir y difundir los resultados del seguimiento

#### **5. Estrategia de seguimiento, Plan de trabajo, etapas:**

- I. Elaboración y diseño de metodología, difusión e incidencia.
  - Elaborar diseño general de la estrategia
  - Construir indicadores para los temas seleccionados
  - Elaborar estrategias de difusión e incidencia
- II. Capacitación y transferencia metodológica
- III. Implementación de estrategia de incidencia y difusión
  - Priorizar desafíos
  - Diagnostico de situación inicial
  - Definir objetivos del Plan de difusión
  - Definir y caracterizar el público objetivo
  - Definir e implementar plan de difusión e incidencia

#### **6. Elaboración del cuestionario a ser aplicado en los países**

Para contribuir a los objetivos del seguimiento, se desarrolló el plan de trabajo antes esbozado, que implicó la construcción y aplicación de indicadores específicos para medir el cumplimiento del Plan de Acción de Québec por parte de los Gobiernos. Para realizar dicha tarea se formularon un conjunto de indicadores y cuestionarios para cada tema seleccionado.

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores contempló una secuencia de cinco pasos, que se reflejan en cada sección del documento.

En primer lugar, la transcripción íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción respecto de cada tema.

En segundo lugar, la formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.

En tercer lugar, a partir de lo anterior, se identifican las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores, relativamente exhaustiva, de acuerdo con los antecedentes disponibles.

En cuarto lugar, a partir de una selección de los indicadores, se elaboró el cuestionario el cual, fue completado en Costa Rica y en los diversos países del continente.

Estos pasos se reflejan en el informe de seguimiento elaborado para cada tema.

Los cuestionarios propiamente dichos se elaboraron de acuerdo a los siguientes criterios:

## 7. Metodología de aplicación del cuestionario en Costa Rica

FUNPADEM ha sido la instancia responsable de establecer alianzas, recopilar y generar la información requerida en los temas indicados, coordinando la aplicación nacional del cuestionario, así como los talleres de consenso y de elaborar un informe nacional sobre la base de la información obtenida.

Los indicadores fueron construidos sobre dos tipos de asuntos, aquellos que se refieren a información "objetiva" y las que implican emitir un "juicio fundado", para este último caso se formuló un cuestionario, basado en la propuesta metodológica hemisférica el cual se pasó a informantes calificados. Respecto de los primeros (información "objetiva"), se consultaron, principalmente fuentes documentales legitimadas u oficiales.

## 8. Informantes calificados y fuentes de información

Se obtuvo información de 5 informantes por tema. El perfil de los informantes calificados se basó en los siguientes criterios:

- **Acceso a la información:** Dirigente de organización de defensa de derechos civiles, director o experto de ONG relacionada con el tema, abogado de medios de comunicación, encargado jurídico de colegio de periodistas u organización gremial, experto de escuela de derecho.
- **Libertad de expresión:** Abogado de medios de comunicación, encargado jurídico de colegio de periodistas u organización gremial, autoridad o experto de medios de comunicación, investigador sobre medios de comunicación de escuela de periodismo, experto de escuela de derecho.
- **Justicia:** Jurista, dirigente o experto de organización de defensa de derechos de la mujer, de la infancia o de grupos étnicos.
- **Gobiernos Locales:** Además de los informantes calificados, se seleccionó una muestra de nueve municipalidades, definidas como altas, medias y bajas, según su población y nivel de recursos para las categorías de municipalidades de áreas metropolitanas, de ciudades intermedias y rurales.
- **Organizaciones de Sociedad Civil:** Se seleccionaron según temas de su interés principal, buscando abarcar una gama muy diversa de ONG's y OSC's.

## SEGUNDA PARTE

# RESULTADOS PARA COSTA RICA DEL ESTUDIO Y APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS, DE LA ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO, SEGÚN LOS TEMAS DEFINIDOS

### 1. Introducción

Los compromisos asumidos por los presidentes y jefes de Estado en instancias como las “Cumbres presidenciales” y en particular las “Cumbres Interamericanas” y su relación con los procesos nacionales es sin duda un tema complejo que abordamos en la introducción a estos informes.

De hecho, más allá de la voluntad política de los signatarios, lo que está en juego es la capacidad del Estado firmante, para cumplir con los compromisos suscritos, en las condiciones internas del país.

Está claro, que en las reuniones “Cumbres” y en otros espacios internacionales, más que una negociación entre agendas y propuestas que se originen en los países, lo que se presenta es una negociación de los Estados nacionales con una agenda internacional que proviene de múltiples actores, como son los organismos multilaterales y los Estados hegemónicos, en el actual contexto internacional.

Aquí surge una primera interrogante, ¿Qué capacidad tienen los Estados convocados, particularmente los pequeños Estados para negociar en esos espacios?. Y un segundo cuestionamiento, relacionado con la pregunta anterior, ¿cuál es el grado de consenso nacional real, que expresa un Presidente o Jefe de Estado, cuando llega a una reunión Cumbre?

Por otro lado, cabe preguntarse también ¿qué capacidad tiene el Presidente para ejecutar los compromisos que asume en estas reuniones cumbres, en el ámbito nacional?

Sin duda, el momento de la Cumbre y de la firma de los compromisos, no es más que un momento protocolar, los puntos de la Declaración o del Plan de Acción, han sido negociados y definidos en reuniones previas, muchas de ellas a nivel ministerial. Incluso, muchos de esos compromisos ya están en proceso en los países representados en tales eventos.

Pero aún así, a nivel nacional debería existir un proceso que se exprese, en primer lugar, en una clara voluntad política por cumplir con el compromiso asumido, debería generarse la institucionalidad burocrática y jurídica para que se concrete el proceso y deberían designar y disponerse los recursos financieros para esa ejecución. Todo esto, implica generar procesos legislativos, concertar acuerdos presupuestarios, establecer

alianzas, acuerdos y consensos que muchas veces van más allá de las responsabilidades y capacidades del presidente de la República.

Esto puede verse, en los temas a los que se ha dado seguimiento, como “La Reforma del Poder Judicial y el Acceso a la Justicia” ellos están presentes en el Plan de Acción de Quebec, y a su vez, están vigentes en la agenda nacional de Costa Rica desde mucho antes del 2001, cuando se firma el mencionado Plan de Acción, que sirve de referente para este estudio.

Así por ejemplo, la convocatoria a un “Foro para elaborar la Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial”<sup>2</sup> no puede considerarse, ni mucho menos, como una consecuencia directa del compromiso o la iniciativa presidencial. Tampoco lo que resulte de este proceso de reforma podrá atribuirse a la capacidad ejecutoria del señor Presidente, sino al resultado del juego de fuerzas nacionales e internacionales, propias del actual momento histórico.

En este mismo sentido, debe considerarse que el Banco Interamericano de Desarrollo BID, y la Corte Suprema de Justicia, desarrollan un “Programa de modernización de la administración de justicia”<sup>3</sup> cuyo objetivo es “Mejorar la administración de justicia en Costa Rica a fin de hacerla más accesible, equitativa, previsible y eficiente”. “El Programa Modernización de la Administración de Justicia”, se constituye de dos Contratos de Préstamo, ambos suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo. La primera etapa, conformada por el Contrato de Préstamo No. 859 OC-CR, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 110, Alcance No. 20, del Jueves 8 de junio de 1995, Ley de la República No. 7496. La ley que sustenta el Programa, en su segunda etapa, Contrato de Préstamo 1377 OC-CR, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta No. 98, el Jueves 23 de mayo del 2002, Ley de la República No. 8273”.<sup>4</sup>

De igual manera, la Ley de las Municipalidades, que reformó el ejercicio del poder local en Costa Rica, fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 1998, y su discusión se inició con mucha anterioridad a ese acto legislativo, y en consecuencia a los acuerdos de la Cumbre de Québec, de abril del 2001.

Lo mismo, hay que anotar con relación a los temas de “Libertad de Expresión y de Libre Acceso a la Información”, cuyo debate responde más a una dinámica interna que a los compromisos asumidos por el Presidente en la Cumbre de Quebec.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que señalar que, en el caso de Costa Rica, el hecho de que el Presidente de la República se comprometa –en foros internacionales– con procesos que son propios del Poder Judicial, al cual no representa, en tanto es un poder del Estado, independiente del Poder Ejecutivo, puede considerarse como reñido con la Constitución y sin duda un punto de tensión en este complejo proceso de cambio institucional, que está en curso en el país.

---

2. Foro Agenda Nacional de reforma al Poder Judicial, Colegio de Abogados de Costa Rica, Instituto Costarricense de Ciencia Jurídicas, San José, Costa Rica, 2003

3. <http://www.poder-judicial.go.cr/bid/index.htm>

4. Ibid



Podría concluirse incluso, que la firma, por los Presidentes, de los Acuerdos de las Cumbres y particularmente de la de Quebec, más que una toma de decisión para impulsar iniciativas, lo que representa es la expresión de compromiso de los mandatarios con relación a procesos en curso.

Sin embargo, ésta y las otras propuestas de la cumbre, al ser suscritas como compromiso Presidencial, asume al menos tres características de alto interés para el análisis y la participación de la sociedad civil, las cuales son:

- 1) Adquieren legitimidad,
- 2) Se convierten en un referente explícito, y
- 3) Se convierte en un cuerpo programático,

Esto permite a los ciudadanos la posibilidad de seguimiento, de asumir posición, de exigir rendimiento de cuentas, no solo sobre el cumplimiento o no de los compromisos firmados, sino sobre el tipo de compromisos y el porqué se han asumido.

En consecuencia, el presente ejercicio al evaluar el nivel de cumplimiento del compromiso presidencial más allá de pretender diferenciar lo que se avanza por una directriz presidencial, de lo que se avanza por la incidencia de otros factores, fuerzas sociales y políticas, iniciativas nacionales o internacionales-, lo que pretende es analizar el grado de aceptación o incorporación en la agenda nacional del tema suscrito; así como el nivel de avance en la ejecución del punto programático específico que aparece en la declaración de los presidentes y jefes de Estado de las Américas, independientemente de si lo que se avanza o no es consecuencia directa de la suscripción de una declaración en una Reunión Cumbre determinada.

## VISIÓN PANORÁMICA DE COSTA RICA<sup>5</sup> INDICADORES DE LARGO PLAZO a/

Indicador	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Índice de desarrollo humano			0,55	0,65	0,75	0,85	0,82	0,83
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925	4.089
Población área metropolitana (en miles)		190	320	475	647	843	1.044	1088
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21	21
Cobertura boscosa (bosque primario, %)			56	51	29	22		
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7	78,5
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10	11
Desnutrición en menores de 6 años (%)			14	12	4	4	3	
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88	87
Población con agua domiciliar (1,000 hab)			640	770	860	941	974	
Analfabetismo mayores 12 años(%)	27	21	16	13	10	7	5	
Escolaridad promedio de la población de 25 años Y más (años)		3,1	3,6	5,3	5,9		7,4	
Vehículos automotores (1,000)			37	71	193	319	66	690
Líneas telefónicas instaladas (10,000)			74,2	231,8	788,2	1.028,8	2.538,1	2768,1
PIB per capita (US \$1990)	702	847	1.080	1.501	2032	1829	3290	3218
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	35	35
Personas activas agricultura (%)	66	63	59	49	35	25	20	16
Razón déficit fiscal / PIB (%)		0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00	4,30
Deuda interna/ PIB (%)		4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8	39,8
Remuneración de los empleados del Gobierno Central /remuneración Total (%)			19,7	22,7	30,6	47,3	88,8	91,3
Gastos totales del Gobierno/ PIB (%)		2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6	16,9

a/ Se utilizo el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década

Fuente PNUD, UCR, MINAE, Ministerio de Salud, CCSS, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis

5. Cuadro elaborado por Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Noveno Informe 2002. San José, Costa Rica, 2003

# REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA EN COSTA RICA

## I. COMPROMISO MARCO DE REFERENCIA DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUEBEC EN MATERIA DE JUSTICIA

Los gobiernos declararon en el Plan de Acción de Québec que *“el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”*. A este respecto, se comprometieron a impulsar iniciativas en dos ámbitos:

a) **Acceso a la justicia.**- *“Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”*.

En relación a esto se comprometieron también a *“intercambiar experiencias”* sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

b) **Independencia del poder judicial.**- *“Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”*.

## II. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TEMA

Las sociedades del hemisferio enfrentan múltiples problemas que se asocian a la **injusticia**, entre los que se encuentran una insuficiente reparación de los derechos humanos vulnerados, excesiva burocracia judicial, ineficacia en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, discriminación legal para grupos desaventajados y actos judiciales que a veces representan sistemáticamente los intereses de unos pocos, situaciones que expresan corrupción judicial, derechos constitucionales y legales que constituyen en ocasiones una ficción. Enfrentar integralmente estos problemas y asegurar **justicia** para los habitantes del hemisferio, implica una reforma judicial, así como una reforma al derecho en el cual se sustenta y a factores de inequidad en el sistema político-institucional, económico y social.

En el contexto de la aspiración profunda de nuestras sociedades de asegurar la justicia como finalidad, el acceso a la misma y la independencia del poder judicial constituyen temas relevantes que fueron asumidos por los gobiernos en el Plan de Acción de Québec.

El **acceso a la justicia** consiste en la capacidad de los individuos y grupos de hacer uso del sistema judicial para resolver eficientemente sus conflictos.

Sin embargo, para convertir aquello en una realidad y lograr una igualdad de oportunidades para acceder a la justicia, en nuestras sociedades se requiere de reformas profundas. Dichas reformas, de acuerdo a voces que surgen desde la sociedad civil, deben modificar los múltiples mecanismos que impiden el funcionamiento de sistemas de justicia

accesibles, económicos, imparciales, eficaces y sensibles a las necesidades de los ciudadanos, especialmente de los más pobres, los desaventajados y los discriminados. La equidad en el acceso a la justicia requiere una acción preferente orientada a los pueblos indígenas, mujeres, niños, discapacitados, inmigrantes y otros.

Un **aparato judicial independiente** dicta fallos imparciales acerca de cómo se aplica la ley al Estado y a los ciudadanos en los casos que se le presentan.

Constituye un prerrequisito, aunque a nuestro juicio, no el único, para el desarrollo de reformas judiciales que contribuyan a establecer un sistema judicial imparcial, eficiente y confiable. Un tema emergente planteado desde la sociedad civil, consiste en que la conformación de las estructuras institucionales judiciales no siempre facilita la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados, a una justicia imparcial respecto a todos los grupos.

### **III. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES**

La concepción que se deriva del Plan de Acción permite identificar las siguientes dimensiones y subdimensiones

#### **1. Acceso a la justicia:**

- 1.1 Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia.
- 1.2 Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.
- 1.3 “Trato justo” a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

#### **2. Independencia del poder judicial:**

- 2.1 Transparencia en la selección de autoridades judiciales.
- 2.2 Seguridad de permanencia en el cargo.
- 2.3 Normas de conducta apropiadas.
- 2.4 Rendición de cuentas ante la sociedad.
- 2.5 Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

Las subdimensiones 1.3 y 2.5 constituyen “temas emergentes” relevantes para la sociedad civil. La subdimensión 1.3 fue abordada por el Plan de Acción de Québec, en lo relativo a los pueblos indígenas.

### **IV. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN**

A partir de las dimensiones y subdimensiones identificadas y antes señaladas, se construyeron una serie de indicadores, que fueron incorporados en un caso, a los cuestionarios que se pasaron a informantes calificados y en otro se constituyeron en referentes para la búsqueda de información documental.

Con base en los resultados de las entrevistas y la búsqueda de información documental, se elaboró el informe que se presenta a continuación.

## **V. INFORMANTES CONSULTADOS**

Lic. Laura Chinchilla, abogada, Diputada, ex-directora del Organismo de Investigación Judicial, Diputada.

Dr. Enrique Romero, abogado, Catedrático, ex ministro de justicia

Dr. Enrique Rojas Franco, abogado, catedrático.

Lic. Alfredo Bolaños. Abogado, Magistrado

Lic. José Miguel Alfaro. Abogado. Ex - Vice Presidente de la República.

Lic. José Manuel Arroyo. Magistrado de la Sala III

## VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS<sup>6</sup> DE SEGUIMIENTO

### 1. Acceso a la justicia

#### 1.1. Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia

Considerando la educación como elemento esencial para asegurar el acceso a la justicia, se indagó por medio de entrevistas y una revisión documental, sobre los organismos gubernamentales que educan a las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia, así como sobre la implementación de una política o plan permanente, para la información y educación acerca de la justicia

Los encuestados consideran que la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, por parte del gobierno y el poder judicial, es “puntual o circunstancial y de cobertura restringida”. No existe divulgación hacia la población en general -de parte del gobierno-, sobre los temas relacionados con el derecho de acceso a la justicia. Se señala como una excepción las campañas en torno a los derechos de la mujer. En general, el esfuerzo se reduce a algunos programas limitados en su contenido y alcance en la educación formal, primaria y secundaria.

“*El Poder Judicial carece de una política de comunicación institucional*” sostiene el Dr. Manuel Rojas Bolaños, en su estudio: “El Poder Judicial y las transformaciones sociopolíticas”<sup>7</sup>

La preparación académica, es valorada por los especialistas consultados, como la mejor vía para que las personas puedan conocer el sistema de acceso a la Justicia. Se señala que es en el sistema educativo en el primero y segundo ciclo de la educación formal, donde se puede lograr concienciar a las personas sobre el sistema jurídico, sus derechos y deberes y su acceso, en caso de violación por parte de las autoridades públicas o privadas.

Congruente con la falta de programas formativos o divulgativos, el grado de conocimiento, por parte de las personas, acerca de sus derechos de acceso a la justicia es considerado por las personalidades consultadas como “escaso” e incluso “inexistente” en lo que respecta a un amplio sector de la población. Esto concuerda con lo que han detectado las encuestas de opinión<sup>8</sup> que al preguntar a la población en general sobre ¿Cuáles son las oficinas o instancias que componen el poder judicial? El 50% dice no saber o no responde, esto por supuesto es más fuerte en las personas de menor educación.

#### 1.2. Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia

El Dr. Luis Baudrit Carrillo, en su estudio, Aspectos procesales de la Reforma Judicial, refiriéndose al problema de la “*Mora judicial, (retardo en la tramitación judicial)*” señala: “*Se percibe una preocupación generalizada por la tardanza e ineficacia en la administración de*

---

6. Cuestionarios y revisión documental

7. Rojas Bolaños, Manuel. El Poder Judicial y las transformaciones sociopolíticas. Estudio presentado en el Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, Op. Cit. Pag. 36

8. CID-Galup, abril 2002

*justicia, que contraría el principio constitucional de “justicia pronta y cumplida”. Además, apunta con mucha dureza, “la administración de justicia, en la actualidad es considerada como no democrática ni imparcial y en algunos casos la lentitud en la aplicación de la justicia provoca pérdida de la credibilidad en el sistema judicial por parte de los ciudadanos que reclaman su aplicación. Las causas o razones originarias de este problema son muchas y algunas de ellas muy complejas. Se señala, por ejemplo, que el número de despachos judiciales no se ha incrementado de acuerdo con el crecimiento de la población. Se percibe además que la litigiosidad entre los ciudadanos ha aumentado, quizás como respuesta a la presión por un modelo económico que se intenta implantar en el país y debido a la mentalidad consumista de una sociedad como la actual”*<sup>9</sup>

Sin embargo, para los entrevistados, desde el punto de vista institucional y formal, en Costa Rica existen las condiciones para el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia ya que en este país se cuenta con asesoría legal gratuita y con la figura del defensor público. También se ha creado la Defensoría de los Habitante (Ombudsman), la que, además de sus funciones de vigilancia del respeto a los Derechos Humanos, brinda apoyo y asesoría para facilitar el acceso de los ciudadanos a una justicia pronta y cumplida.

De acuerdo a la información recopilada, los plazos reales de emisión de sentencias judiciales se diferencian enormemente entre los casos penales y los civiles, según los entrevistados, se considera que para lo penal, los plazos varían entre 18 y 24 meses y en lo civil el promedio es de 5 a 6 años.

En mayo del 2002 por encargo del Poder Judicial, la firma Perspectivas de Desarrollo realizó una consulta a 513 usuarios directos, no abogados, en los circuitos judiciales de San José, Goicoechea, Heredia, Cartago y Alajuela. El 65% de los entrevistados eran demandantes, el 25% demandados y el grupo restante se distribuían en otras categorías, que no fueron especificadas en el documento.

Según este estudio *“A juicio de las personas entrevistadas, el 29% de los procesos estaban en su etapa inicial, el 43% en la etapa intermedia y el 28% en la final. La mayoría de las y los entrevistados (es decir el) 83%, Calificó el desarrollo del proceso como lento o excesivamente lento, pero sus expectativa en cuanto a la finalización eran altas : 57% consideraba que terminarían en menos de un año: El 38% fue más realista e indicó que la finalización ocurriría entre uno y tres años”*.<sup>10[9]</sup>

El actual Código penal fue promulgado en 1996 y entró en vigencia en enero de 1998. Sin embargo, existe la opinión de que ese nuevo Código Procesal Penal ha congestionado los procesos en demasía, incumpliendo el principio constitucional de "Justicia pronta y cumplida" que establece el Artículo 41 constitucional, tal es la opinión del jurista Rojas Franco.

### **1.2.1. Defensor público**

Según la información brindada por la Corte Suprema de Justicia en su página Web<sup>11</sup>, la Defensa Pública es un órgano fundamental de la Administración de Justicia que goza de independencia funcional. Tiene como función representar, asesorar y defender a las personas

---

9. Baudrit Carrillo, Aspectos procesales de la Reforma Judicial, estudio presentado al Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, Op cit. Pág. 119

10. Ibid

11. <http://www.poder-judicial.go.cr/defensapublica/>

que no poseen recursos económicos para pagar un abogado particular en un proceso judicial, o bien a quien así lo solicite.

Este servicio garantiza a la persona el respeto de sus derechos y la realización de un proceso justo, el derecho del debido proceso, característico de repúblicas democráticas como la costarricense.

Las personas interesadas solicitan los servicios en cualquiera de las oficinas ubicadas en todo el país y según el tipo de caso para que se le asigne un abogado especialista. Ese profesional se reúne con la persona para conocer los hechos y discutir las acciones legales por seguir durante todo el proceso judicial.

La Defensa Pública está conformada por profesionales en derecho cuyas especialidades son: materia penal, agraria, familia, pensión alimentaria, penal juvenil y régimen disciplinario.

Se cuenta también con el apoyo de auxiliares en abogacía y técnicos en investigación criminal.

Los defensores trabajan tiempo completo con prohibición legal para ejercer sus funciones privadas de abogacía y notariado, esto permite que su dedicación sea exclusiva al trabajo de la Defensa Pública.

Actualmente la Defensa Pública cuenta con 36 oficinas en todo el territorio nacional y a diciembre del 2002 su personal consistía en 220 defensores, 43 asistentes de abogacía y 64 administrativos.

Hay Departamentos de Defensores Públicos en las cabeceras de provincia y en lugares donde existe un Tribunal. Donde solo hay un Juzgado de Instrucción y una Agencia Fiscal debe haber al menos un defensor público. También existen Defensores Públicos que recorren el resto del país.

Sin embargo, la Lic. Marta Iris Muñoz, Jefa de este órgano auxiliar del Poder Judicial, en declaraciones brindadas al periódico "La Nación"<sup>12</sup> sostuvo que la Defensa Pública contó en el 2003 con 225 funcionarios, de los cuales 144 se dedican a materia penal y el resto para pensiones alimentarias, ejecución de la pena, y asuntos disciplinarios de otros trabajadores del Poder Judicial. Para el 2004, solo se aprobaron 4 plazas más. De los 144 dedicados a materia penal, 24 trabajan en el circuito judicial de San José y 11 en el de Goigoechea, que son los despachos con los casos más complejos.

Para esta funcionaria, el recargo de labores de los defensores públicos es enorme, *"Para un defensor público – dice- no es extraño recibir la orden de asumir un caso tras 10 y hasta 30 audiencias de un juicio... cada defensor tiene que atender en promedio 400 casos (al año), con prioridad para aquellos en que el imputado cumple prisión preventiva."*<sup>13</sup>

### **1.2.2. Asistencia legal gratuita**

Las universidades estatales brindan, tradicionalmente, asesoramiento legal a través de programas de extensión social o de prácticas dirigidas, sin embargo, en los últimos años esta modalidad se ha extendido a las universidades privadas.

Se señaló en las entrevistas que los Consultorios Jurídicos de las Escuelas de Derecho, sirven para que las personas de escasos ingresos puedan acudir a los estrados judiciales,

---

12. Defensores reclaman por recargo, La Nación, pág 12 A, San José, Costa Rica, lunes 19 de enero del 2004

13. Ibid



sobre todo cuando se trata de bienes patrimoniales. La Defensoría de los Habitantes también le informa al ciudadano sobre su derecho de solicitar el servicio de Defensores Públicos de la Corte Suprema de Justicia.

### 1.2.3. Ombudsman (Defensor de los habitantes)

La Defensoría de los Habitantes, con sus características actuales se encuentra funcionando desde hace 10 años.

*“La Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas el 1 de octubre de 1993, luego de que su primer Defensor, Rodrigo Alberto Carazo Zeledón, asumiera su cargo a partir del 22 de marzo de 1993. La primera Defensora Adjunta, Joyce Zürcher Blen de Carrillo, fue elegida el 28 de abril de 1993. Desde entonces, la Defensoría ha velado por el buen funcionamiento de los servicios del sector público, procurando que sus actos se ajusten a la moral, la justicia y a todo el ordenamiento jurídico. Además, le corresponde divulgar y promover los derechos de los habitantes de todo el territorio nacional”*<sup>14</sup>

Como antecedentes, cabe mencionar que inicialmente funcionó una “Procuraduría de Derechos Humanos, creada como órgano de la Procuraduría General de la República en septiembre de 1982, que cumplió funciones de defensa de derechos humanos. En la misma ley con la que se creó la Procuraduría, se estableció la figura del Procurador del Consumidor. Posteriormente, se crearon el Defensor de Derechos Humanos para el Sistema Penitenciario, el Defensor de los Usuarios del Registro Nacional y el Defensor de los Derechos de los Refugiados.

*Más adelante, en el seno del Ministerio de Justicia, se crearon las instancias específicas para velar por la tutela de los derechos de la mujer y de la infancia. este proceso tomó fuerza con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley No. 7124) que vino para crear lo que se denominó la Defensoría General de los Derechos Humanos. Esta Defensoría se creó como un órgano adscrito al Ministerio de Justicia y tuvo como función la protección de los derechos humanos, por lo que se dividió en seis órganos específicos: Defensoría General, Defensoría de la Mujer, Defensoría de la Infancia, Defensoría del Consumidor, Defensoría de los Internos del Sistema Penitenciario y Defensoría del Usuario del Registro Nacional.”*

*La organización, atribuciones y competencias de estas Defensorías fueron determinadas por reglamento ejecutivo. Aún cuando estas oficinas lograron alcanzar ciertos resultados de importancia, su vinculación jerárquica y presupuestaria con el Poder Ejecutivo, específicamente con el Ministerio de Justicia, significó una limitación para su trabajo”*<sup>15</sup>

Este proceso llevó a la necesidad de respetar lo que señala la doctrina, en esta materia, en cuanto a que el órgano de control de la Administración Pública se ubique en una posición de independencia que le permita ejercer su función con la mayor libertad posible.

Esta reflexión y práctica sirvió para la elaboración de un Proyecto de “Ley del Defensor de los Habitantes de la República”, que fue presentado a la Asamblea Legislativa el 7 de noviembre de 1985 por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia de ese entonces.

*“En el mes de noviembre de 1992 la Ley No. 7319 del Defensor de los habitantes de la República fue aprobada por la Asamblea Legislativa y publicada en la Gaceta #287 del 10 de*

---

14. <http://dhr.go.cr/dhr604.html>

15. Ibid

diciembre de 1992, con vigencia a partir del 10 de marzo de 1993. Reformada mediante la Ley No. 7423 del 18 de julio de 1994, se sustituyó la palabra "Defensor" por "Defensoría", tanto en el título como en algunos de los artículos".

La Defensoría de los Habitantes se ejerce mediante "el control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes.

La Defensoría actúa de oficio o a solicitud de parte. En estos casos, no existe costo alguno para el quejoso ni se le exige ninguna formalidad especial.

El ámbito de acción de la Defensoría es el sector público. La institución carece de competencia para intervenir en asuntos entre sujetos privados; tampoco puede intervenir en asuntos que estén en conocimiento de los Tribunales de Justicia. En principio, no puede actuar en casos que tengan más de un año de haber ocurrido; no obstante, la ley da un margen de discrecionalidad para atender asuntos fuera de ese plazo.

La Defensoría no puede sustituir los actos, actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa. No puede ordenar que se ejecute o se deje de ejecutar un acto, ni mucho menos puede realizarlo. El principio de separación de poderes que inspira el ordenamiento costarricense, asigna a cada uno de los poderes su ámbito de acción. Corresponde al Poder Ejecutivo primordialmente dictar los actos y al Poder Judicial, eventualmente, ordenar la suspensión de los mismos o por el contrario, ordenar su ejecución.

Atendiendo el principio de obligación de consulta y obviamente el derecho de respuesta, el artículo 361 inciso 2 de la Ley General de Administración Pública establece la obligación de consultar a las entidades representativas de intereses generales o corporativos que se vean afectadas por alguna disposición, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia. La Defensoría ha manifestado al Poder Ejecutivo que el espíritu de esa norma, que data de 1978, implica la intervención del Ombudsman en tal proceso de consulta.

La Defensoría, en coordinación con la Asamblea Legislativa y a través de una Oficina de Enlace, ha dispuesto un mecanismo que permite darle seguimiento a los proyectos de ley y debates parlamentarios, con el objetivo de incidir en el proceso legislativo, contribuyendo a mejorar de alguna manera la emisión de leyes, lo que brinda la posibilidad de actuar preventivamente en la defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

La institución también considera que la divulgación y promoción de los derechos humanos es una acción necesaria en el cumplimiento de sus objetivos y la participación comunitaria se convierte en un factor fundamental en la protección de esos intereses. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha desarrollado una serie de proyectos con la asistencia de la cooperación internacional, con la finalidad de rescatar y fortalecer el principio de que los habitantes no sólo deben ser los receptores pasivos de los servicios de la institución sino los actores protagonistas de un proceso de lucha cívica por los derechos, bajo la premisa de que el mejor defensor de los habitantes es el habitante mismo."<sup>16</sup>

#### **1.2.4. Procesos orales**

Con relación a los procesos orales, debemos señalar que en la actualidad no existen procesos orales para lo civil, aunque sí para lo penal. Sin embargo, como se señala en el documento ya citado, del Colegio de Abogados, "ha sido propuesta la posibilidad de instaurar el

---

16. Ibid

*sistema de oralidad en los procesos civiles, laborales, contencioso-administrativo, de familia, etc, siguiendo, en alguna medida, el camino trazado por la oralidad en los procesos penales”.*<sup>17</sup>

Pero este mismo estudio advierte que la *“oralidad en el proceso penal por sí mismo no ha constituido solución al tema del entramamiento: la justicia penal continúa adoleciendo también de retrasos”.*<sup>18</sup>

Continúa señalando: *“Se han creado muchas expectativas del proceso oral, considerándosele como la solución a todos o a la mayor parte de los problemas actuales sufridos por la administración de justicia. Nadie pone en duda sus ventajas: concentración e inmediatez o inmediación de la prueba y celeridad en el proceso”.*<sup>19</sup>

Pero, también llama la atención sobre los requerimientos para hacer efectivos estos procesos y dicen: *“son pocos los que se han puesto a pensar en los requerimientos reales del nuevo sistema, es decir, la necesidad de contar con suficiente personal debidamente capacitado y con todos los instrumentos materiales y técnicos adecuados”.* Además, señala, *“El juez tiene una capacidad limitada para dictar fallos. Resulta imposible asignarle cuotas (debe dictar tantas sentencias por mes...). No parece conveniente un sistema de administración de justicia en el que el rendimiento se mida por la cantidad, que se controle únicamente el “circulante” de cada despacho. El anhelo del juez no debe ser estar únicamente al día o bajar el circulante a como haya lugar, es decir sin importar cómo, sin interesar la calidad, sin interesar la solución justa en cada caso concreto”*<sup>20</sup>

Al respecto, el estudio concluye en que *“Definitivamente la oralidad no constituye un talismán que permita resolver sin mayor esfuerzo todos o la mayor parte de los problemas del Poder Judicial. Es una ayuda o solución dentro de su adecuado contexto”.*<sup>21</sup>

### **1.2.5. Presos procesados y condenados**

Se han desarrollado, en el 2001 y 2002 proyectos y programas tendientes a mejorar las instalaciones de diversos centros penales. Sin embargo, algunos de los entrevistados, señalan que esas medidas no son suficientes. Por otra parte, un estudio reciente de la Organización Panamericana de la Salud indica que las condiciones sanitarias en las instalaciones penales de Costa Rica son adecuadas.

El artículo 238 de la Constitución de la República define la aplicación de la prisión preventiva, la cual debe dictarse en resolución judicial debidamente fundamentada, Se agrega que el plazo debe imponerse de acuerdo a los criterios de proporcionalidad en relación con la pena atribuida al delito que se le atribuye al sospechoso.

El artículo 239 señala que la prisión preventiva procede cuando: a) existan elementos de convicción suficientes para sostener razonablemente que el imputado es con probabilidad autor o partícipe del hecho delictivo; b) exista presunción razonable de que el imputado pueda fugarse, obstaculizar la investigación, o que continuará con la actividad delictiva; y, c) que el delito atribuido sea reprimido con pena privativa de libertad.

Tal como lo señalan los especialistas, está claro que esta debe ser la última acción cautelar, sin embargo, en reportaje aparecido en el periódico Tiempos del Mundo,<sup>22</sup> se señala

---

17. Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial Op. Cit .

18. Ibid

19. Ibid

20. Ibid

21. Ibid

que “Alrededor de la tercera parte de los privados de libertad no han sido juzgados” y añade: “Las autoridades justifican la prisión preventiva, pero los hechos han demostrado que algunas personas inocentes sufren severos daños morales y sociales”.

El informe oficial del 30 de noviembre del 2003 señala que en ese momento, en Costa Rica existían, 1903 privados de libertad, en condición de prisión preventiva, de los cuales 160 eran mujeres. En el sistema juvenil, en esa misma fecha habían 18 hombres en la misma condición. El total de la población penal era de 6mil 679 adultos y 37 menores.

El sistema penitenciario debe dar la información sobre las personas presas sin condena, a solicitud de los interesados.

### **1.3. “Trato justo” a los más pobres, los desaventajados y los discriminados**

#### **1.3.1. Experiencias sobre mecanismos alternativos de solución de controversias para acelerar la administración de justicia entre los pueblos indígenas**

Según la opinión de los entrevistados no existe un nivel de reconocimiento del Estado sobre mecanismos de administración de justicia para los pueblos indígenas. Aunque, para algunos de los consultados, se “procura” respetar la diferencia cultural, según los términos que indican los instrumentos internacionales. Se afirma que sólo la Defensoría de los Habitantes vela por los derechos de los pueblos indígenas,

A juicio de Rubén Chacón Castro, *“Históricamente, los miembros de las comunidades indígenas no estaban acostumbrados a acudir a los estratos judiciales para reclamar sus derechos. Más bien, como lo cuenta la tradición, las poblaciones indígenas estructuraron a lo largo del tiempo diversos mecanismos de justicia propia.”*<sup>23</sup> Es por ello que en la actualidad, existen organismos creados por el Estado para que funjan como intermediarios entre los pueblos originarios y las distintas instancias gubernamentales. En el estudio citado, realizado por el Lic. Rubén Chacón Castro, se reporta que los medios de protección judicial, para los pueblos indígenas les son poco favorables. Particularmente por la intermediación de distintos organismos, que no permiten que sean los indígenas, directamente, los que realicen sus trámites. Por ello, se ha elevado a la Sala cuarta o Sala Constitucional, el reclamo por la participación directa de las comunidades indígenas en procesos tales como *la recuperación de tierras*, que en la actualidad son dirigidos, señala Chacón *“casi con exclusividad por el ente estatal encargado de los asuntos indígenas, violentándose así los numerales 7.1, 14.1 y 14.3 del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.”*

*“La comparecencia que los miembros de las comunidades indígenas hacen a los despachos judiciales en general se refieren a reclamos por asuntos muy individuales o, en el mejor de los casos, a situaciones que afectan a una pequeña porción de la población (es decir se trata del reclamo de intereses personales muy localistas)”*.<sup>24</sup>

Se debe tener en consideración que muchas veces, los indígenas, se presentan ante las oficinas judiciales hablando un idioma que no conoce ningún funcionario, así que estas no son

---

22. Polémica por encarcelación preventiva. *Tiempos del Mundo*, pág 2, San José, Costa Rica, semana del 15 al 21 de enero de 2004.

23. *América Indígena*. Volumen LIX, Número j, Enero- Marzo de 2003, Ponencia elaborada por el abogado Rubén Chacón Castro, Julio de 1997.

24. *Ibid*

las mejores condiciones para que se cumpla en su favor el principio constitucional de *justicia pronta y cumplida*.

Con la emisión de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en 1989 (que crea la Sala Constitucional) se inició, a juicio de Chacón, *“una nueva etapa de la incursión de entidades y personas indígenas dentro del aparato judicial costarricense. Desde entonces más de dos docenas de asuntos relacionados específicamente con los derechos de los pueblos indígenas se han ventilado o se están resolviendo en los estrados de la denominada Sala Constitucional o “Sala Cuarta”, por gestiones que directamente realizan organizaciones o miembros de las comunidades indígenas”*.<sup>25</sup>

En cuanto a otras instancias este investigador sostiene que *“Las otras instancias (penal, laboral, agraria, etc.) se mantienen como en el pasado, cerradas en la práctica. En estas jurisdicciones no se han resuelto asuntos significativos que hayan marcado una diferencia a favor de los derechos de las comunidades indígenas”*

En el mismo estudio se señala como prueba del abandono judicial el hecho de que en 1961, cuando se aprobó la *Ley de Tierras y Colonización* (Ley del ITCO), se dispuso, en contraposición con lo que decía la *Ley General de Terrenos Baldíos*, de 1939 que las tierras que habían sido propiedad de los indígenas, serían en lo sucesivo tierras estatales. Para el investigador *“se trató de un despojo territorial, no solo por contravenir lo que disponía el artículo 45 Constitucional (1949), sino el derecho de propiedad indígena que estipulaba el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”*<sup>26</sup>. No obstante, Costa Rica, suscribió este convenio, incorporándolo a su legislación, a partir de 1959.

Es importante destacar que se reconoce que de los casos presentados ante la Sala Constitucional, se han resuelto *“casos que versan sobre temas muy variados, tales como la composición de la Asamblea Nacional de Asuntos Indígenas, la impugnación de disposiciones administrativas relativas a la creación de estructuras indígenas impuestas por el Estado y otros muchos asuntos promovidos por sectores no indígenas que se inconforman por ese medio con la legislación indigenista (con el fin principal de dejar sin efecto la declaratoria de inalienabilidad de las tierras indígenas, para así tener libre acceso a ellas)*. En la actualidad, continúa diciendo el investigador, *“se ventilan muchos recursos de amparo y acción de inconstitucionalidad, cuyas resoluciones serán vitales para definir el futuro de los derechos de los pueblos indígenas de Costa Rica.”*<sup>27</sup>

### **1.3.2. Disposición (interés) de los más pobres, los desaventajados y los discriminados a utilizar los causes legales para reivindicar la infracción de sus derechos**

Según la información recopilada para este estudio, la proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial formal, por los sectores de menores ingresos fue señalada, predominantemente, por los entrevistados como “escasa”. La misma situación de pobreza, el temor a las represalias y falta de protección son las causantes de que sean pocas las denuncias que se presentan para ser llevadas ante los tribunales. En consecuencia, existen muchos problemas de convivencia que no llegan al Sistema Judicial por razones culturales, por lo que las denuncias son escasas y mucho más las que llegan a los tribunales. En general, en estos estratos sociales, predominan las vías de hecho.

---

25. Ibid

26. Ibid

27. Ibid

### **1.3.3. Grado de acceso de los más pobres, los desaventajados y los discriminados al sistema judicial formal cuando padecen de un problema penal, civil, laboral, de menores u otro y calidad de la atención de los sistemas de asistencia legal para ellos**

Los sistemas de asistencia legal gratuitos para los más pobres, desaventajados o discriminados, en Costa Rica, son considerados, por algunos de los especialistas, como de “calidad mediana”; no obstante uno de los entrevistados señala que es de “alta calidad” . A su vez, se consideran “de calidad baja o inexistente” los elementos asistenciales, como traslado a juzgado y el “apoyo psicológico”. En este orden de cosas, llama la atención el hecho de que los entrevistados coinciden en señalar que la “seguridad para el denunciante” o “no existe” o es de “baja calidad”.

Para el Dr. Enrique Castillo, las reformas que se introdujeron al Código penal, si fueron favorables a los denunciantes más pobres, por cuanto se introdujo la figura de víctima como alguien que sin ser parte del proceso, por las costas que significa, tiene derechos reconocidos. Derecho a ser informado, a ser invitado a convertirse en parte y a apelar.

### **1.3.4. Otorgamiento de asistencia legal especializada a grupos específicos como mujeres, niños, analfabetos o ancianos**

También se considera que las reformas fueron favorables para los afectados por violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil), por cuanto están incluidos explícitamente, no obstante que esas reformas no fueron exclusivas para ese tipo de delitos.

Según el documento ya citado, del Colegio de Abogados *“Se está intentando también intensificar la capacitación de los jueces y funcionarios en materia de género, a fin de incorporar esa perspectiva en la practica judicial cotidiana en todo el país. Deben ser tomadas en cuenta las particularidades de algunos procesos en que se ven envueltas las mujeres (procesos de familia, pensiones alimentarias y violencia doméstica) Combatir cualquier actitud discriminatoria por razones de género, preferencias sexuales o estilos de vida.”*<sup>28</sup>.

Costa Rica cuenta en la actualidad con proyectos y programas tendientes a otorgar atención especial a las víctimas de violencia intra familiar (violencia conyugal, maltrato infantil). Se cuenta con el Ministerio de la Mujer, el Patronato de la Infancia, la fiscalía de violencia doméstica y medidas cautelares.

### **1.3.5. Papel de la policía como instrumento para promover soluciones a la administración del justicia en relación a los más pobres, desaventajados y los discriminados**

Se considera –a criterio de los entrevistados- que la policía da un trato correcto a los detenidos, estos tienen derecho a contactar a un abogado, se les brinda información oportuna acerca de la infracción cometida. El trato, como norma, es respetuoso para las víctimas,

---

28. Op cit. Colegio de Abogados de Costa Rica, Instituto de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica, 2003.

denunciantes y en general a quienes acuden a la policía. La policía recibe capacitación sobre derechos humanos. No obstante, no existen los procedimientos adecuados ni la práctica de dar información a los detenidos acerca de sus derechos y deberes. El proceder de la policía se sustenta en la formación que les da la Escuela de policía.

En Costa Rica casi no se registran casos de apedreos, linchamiento u otros recursos semejantes a los que la población recurra para *tomar justicia en sus manos*.

No existe, en la población o círculos especializados particular preocupación por denuncias sobre tortura o maltrato, en los últimos años no ha trascendido ninguna noticia o inquietud en ese sentido

Sin embargo, la población expresa una creciente preocupación y el tema de la seguridad ciudadana es uno de los temas más sentidos y álgidos en el ambiente nacional.

El acceso a las armas de fuego y armas blancas está legalizado y aún cuando los niveles de violencia en Costa Rica son realmente bajos con relación al resto de países centroamericanos y de América Latina, la ocurrencia de hechos violentos va en aumento y la población se siente amenazada y cada día más insegura.

Si se compara la Costa Rica de hoy con la de hace 10 ó 15 años, el incremento de la violencia es alarmante y eso explica la preocupación ciudadana en torno a su seguridad.

Pretendiendo salirle al paso a esta creciente preocupación de la población y los medios de comunicación, el Ministro de Seguridad, Rogelio Ramos, ha dado a conocer que *“Costa Rica es el país de Latinoamérica con la menor tasa de homicidios, para un índice de 5,9 por cada 100 mil habitantes”*.<sup>29</sup>

La tasa más alta la tiene Colombia con 58,45 y la más baja Canadá con 1,46.

Sin embargo *“En costa Rica, 70 por ciento de las víctimas de homicidio fueron personas conocidas de sus victimarios, y las causas de esos hechos de sangre van desde violencia intrafamiliar, hasta disputas vecinales, venganzas, riñas o robos”*,<sup>30</sup> según indicó el Ministro.

## **2. Independencia del poder judicial**

### **2.1. Transparencia en la selección de autoridades judiciales**

Debe señalarse que en cada oportunidad en la que se elige o nombra un magistrado, se establece un debate amplio sobre el tema, sin embargo, en las entrevistas se asegura que no ha *habido “ampliación de los actores que participan en la selección de magistrados”*, pero que sí se han *“establecido criterios objetivos para la selección de magistrados de acuerdo a sus méritos”*.

---

29. Tasa de homicidios, pág 10 A, La Nación, San José Costa Rica, 4 de febrero del 2004

30. Ibid

Le corresponde a la Asamblea Legislativa establecer y aplicar esos criterios por medio de un puntaje definido con anterioridad. Hay una Comisión parlamentaria que estudia esos requisitos. Sin embargo, hay insatisfacción por cuanto no han sido validados y consensuados ampliamente.

Se corrobora que sí se publican los antecedentes de los candidatos, pero no existen mecanismos abiertos y públicos de objeción a candidatos.

## **2.2. Seguridad de permanencia en el cargo**

Existe una delimitación del período legal para el cual son elegidos los magistrados, pero aún no se aplica con rigurosidad, particularmente en lo que se refiere a su finalización. La permanencia en el cargo de los magistrados está asegurada. No han ocurrido casos de magistrados que hayan sido removidos o enfrentado una suspensión de su cargo, como consecuencia de presiones políticas u otras influencias arbitrarias debido a sus fallos previos.

## **2.3. Normas de conducta apropiadas**

Sí existen y se han aplicado normas de ética en el poder judicial. Incluso ha habido sanciones disciplinarias a magistrados. En el Ministerio Público existe una inspección judicial que instruye a la Corte y la Corte la aplica a todos los niveles. Sin embargo, se valora que esas medidas no son suficientes o totalmente eficaces para lograr la transparencia. Han ocurrido situaciones de corrupción judicial en los últimos años, algunos casos han sido llevados a juicio, pero se desconoce la dimensión real del problema.

Se considera que existen mecanismos que permiten responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o de los individuos que lo integran a través de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial como del Tribunal de la Inspección Judicial. Sin embargo, a juicio del jurista Rojas Franco, *“son órganos anacrónicos porque son lentísimos”*, así mismo, sostiene que *“la Inspección Judicial no controla la función administrativa de los Magistrados y dicha función recae en la Asamblea Legislativa, la que evidencia debilidades para ejercer esa función a pesar de que es el órgano que nombra y que puede destituir”*.

## **2.4. Rendición de cuentas ante la sociedad**

En general se sostiene, por los entrevistados, que la disponibilidad de información del Sistema Judicial es *“baja”*. Se afirma que *“no existen facilidades”* para acceder a información adecuada sobre el presupuesto del Sistema Judicial, por ejemplo se señala que las remuneraciones de los magistrados constan en el presupuesto, pero no hay información sobre el patrimonio de los magistrados.

Para efectos de este estudio hemos comprobado que en Internet<sup>31</sup> se encuentra información sobre presupuesto y sobre los procedimientos judiciales, y son accesibles las decisiones y fallos judiciales. No obstante los entrevistados consideran *“baja”* la disponibilidad de información para los usuarios del Sistema Judicial.

---

31. Dirección electrónica del Poder Judicial [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)



## **2.5. Estructuras institucionales y composición según género, etnia u origen social**

La Corte Suprema de Justicia está integrada por 5 mujeres y 17 hombres, todos blancos o mestizos, no hay afrodescendientes, ni representativos de etnias originarias. Se considera que no se han incorporado cambios sustantivos en la composición del Poder Judicial que reflejen una mejor diversidad social de género o etnia.

## **VII. CONCLUSIONES**

- ❖ Se considera que la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, por parte del gobierno, son puntuales o circunstanciales o de cobertura restringida.
- ❖ La Lentitud de los procesos y la mala calidad de las resoluciones judiciales se ubican como los principales problemas para el acceso a una justicia pronta y cumplida.
- ❖ La oralidad de los procesos se propone como solución a la lentitud. En CR existen juicios orales en los penal, pero no en lo civil.
- ❖ La mala calidad de la educación universitaria se identifica como un factor relevante en el problema de la mala calidad de las resoluciones.
- ❖ Se señala también como factores el crecimiento demográfico y la escasez de recursos.
- ❖ Se considera deficiente el trato a los pobres, desaventajados y los discriminados, no por el Sistema judicial en sí, sino por el deterioro social originado con el debilitamiento del régimen socio-económico y político del Estado costarricense.
- ❖ La mediación en las demandas y requerimientos de los pueblos originarios es señalada como una de las mayores deficiencias en el acceso a la justicia por el sector indígena. Se destaca la pérdida de soberanía y propiedad sobre sus tierras y las serias dificultades para encontrar una solución a través del sistema judicial costarricense.
- ❖ La reforma del poder judicial parece estar centrada en extremo en la puesta en práctica de procesos orales en lo civil, sin embargo, no parece haberse hecho una suficiente valoración de lo que esto significa en recurso.
- ❖ Las medidas para mejorar la calidad de la educación de los profesionales del derecho es aún incipiente y falta por demostrar resultados.
- ❖ Parece fundamental, asegurar mejores mecanismos y procesos para controlar la corrupción y fortalecer la ética en la función judicial.
- ❖ Elevar los niveles de educación en temas de justicia y acceso es una tarea pendiente y de gran magnitud.
- ❖ El sector indígena debe de fortalecer su propia capacidad de iniciativa y de acceso al sistema judicial.

# GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN COSTA RICA

## I. COMPROMISO MARCO DE REFERENCIA DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUÉBEC

En el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecen que:

*“Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía:*

- *Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales.*
- *Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.*
- *Fortalecerán la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos.*
- *Promoverán el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales.*
- *Impulsarán la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales.”*

## II. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TEMA

La orientación del Plan de Acción concibe al gobierno local como agente de los procesos de descentralización política y administrativa del Estado. La conceptualización que subyace al planteamiento de la Cumbre de Québec se inscribe en una línea de

pensamiento que valora la descentralización como una herramienta clave en la profundización de la democracia y el bienestar de la población.

De acuerdo con este razonamiento, la mayor presencia de los gobiernos locales en la vida cotidiana de la ciudadanía favorece una participación y una representación política adecuada, que son las bases de la democracia. Los gobiernos locales poseen más familiaridad con los asuntos de la comunidad y por ello son más accesibles a las demandas de la población. Esta misma cercanía permite movilizar con mayor eficacia los recursos locales disponibles en pro del desarrollo local sustentable.

Un tema emergente de la anterior conceptualización se refiere a la capacidad de gestión local. Múltiples experiencias de descentralización muestran que el rol positivo de los gobiernos locales no ocurre automáticamente, sino que requiere de un enfoque proactivo que considere la fortaleza desigual de los gobiernos locales para gestionar y ejecutar políticas y programas. Potenciar la descentralización, en esta misma línea, requiere que los gobiernos locales estén abiertos a incorporar activamente la participación de la ciudadanía.

### **III. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES**

La conceptualización que se deriva del Plan de Acción permite identificar las siguientes dimensiones y subdimensiones

1. Desarrollo de la Autonomía y Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales
  - Funcionamiento del Gobierno Local.
  - Autonomía política, fiscal, y administrativa.
  - Desempeño de los funcionarios municipales.
  - Coordinación e intercambio de experiencias en los niveles nacional e internacional.
2. Mecanismos que el gobierno local establece para la participación ciudadana en la vida política
  - Sistema político local: Generación de autoridades.
  - Sistema político local: Calidad de la representación.
  - Espacios de participación en las decisiones que el gobierno local pone a disposición de la ciudadanía.
  - Apertura del gobierno local a la participación ciudadana.
3. Participación de la ciudadanía en las políticas públicas sin discriminación
  - Participación en la formulación de políticas públicas y las decisiones que conciernen sus condiciones de vida.
  - Participación en la gestión de políticas públicas.
  - Prácticas óptimas de control ciudadano.

- Apropiación de los espacios de participación disponibles.
4. Promoción de condiciones para el desarrollo económico y social de las comunidades
- Acceso a los servicios y satisfacción de los usuarios.
  - Atribuciones e iniciativas de los gobiernos locales con relación a servicios públicos.
  - Financiamiento de las iniciativas para el desarrollo económico y social de sus comunidades.

#### IV. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN

A partir de las dimensiones y subdimensiones identificadas previamente, se construyó un conjunto de indicadores utilizados, en la elaboración del cuestionario que se pasó a informantes calificados, así como para la búsqueda de información documental los cuales son la base de la información que se incorpora en el informe de resultados que se presenta a continuación.

#### V. MUNICIPALIDADES Y EXPERTOS CONSULTADOS

Municipalidad de Alajuela	<i>Alcalde Fabio Molina</i>
Municipalidad de Desamparados	<i>Alcalde Carlos Padilla</i>
Municipalidad de Goicoechea	<i>Mariano Ocampo Rojas</i>
Municipalidad de San José	<i>Depto de Planificación Ligia Quezada</i>
Municipalidad de San José	<i>Cooperación Internacional Sergio Hernández</i>
Municipalidades de Limón, Guácimo, Siquires, Talamanca	<i>Abogado, Asesor Legal, Manuel Emilio Bolaños</i>
Municipalidad de Guanacaste Cañas, Liberia	<i>Abogado, Asesor Legal José Ángel Acón</i>
Municipalidades de Heredia, Belén, Santa Bárbara, San Pablo, Santo Domingo	<i>Dir Ejec de la Municipalidad Gerardo Mata</i>
Unión Nacional de Gobiernos Locales	<i>Benedicto Solís</i>
Instituto de Fomento Municipal, IFAM	<i>Presidentes, Juan José Echeverría</i>
Fundación DEMUCA	<i>Directora ejecutiva, Mercedes Peñas</i>
Fundación DEMUCA	<i>Asistente de la dirección, Luis Bruzón</i>

## VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS<sup>32</sup> DE SEGUIMIENTO

### I. Desarrollo de la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales

#### I.1. Funcionamiento del sistema de gobierno local

El Régimen Municipal de Costa Rica tiene rango constitucional, descrito en el Título XII de la Constitución Política de la República.

Las municipalidades son constituidas de acuerdo al territorio es decir *“es una entidad con jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local, de naturaleza corporativa, pública y con potestades genéricas”*. También se constituyen de acuerdo a la población, es decir *“requiere una población afincada en lazos de vecindad”*, también es autónoma, es decir, *“debe poseer autonomía para decidir lo referente al ámbito local”*.

El artículo 168 dispone que *“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos”*.<sup>33</sup>

En Costa Rica hay 81 Municipios divididos en 461 cantones.

División política del territorio nacional en Costa Rica, 2003			
PROVINCIA	No DE CANTONES	No DE DISTRITOS	
San José	20	118	
Alajuela	15	108	
Cartago	8	48	
Heredia	10	46	
Guanacaste	11	58	
Puntarenas	11	56	
Limón	6	27	
TOTAL	81	461	

Dos municipalidades de mayor tamaño, San José y Alajuela tiene 533 mil habitantes, es decir el 13% de la población. 51 municipios de menor tamaño, reúnen 25% de la población.

---

32. Cuestionarios y revisión documental

33. Constitución de la República de Costa Rica. <http://www.pgr.go.cr>

## I.2. Autonomía de los gobiernos locales

Las actuales reformas al régimen municipal se inician con la promulgación del nuevo código municipal, en 1998<sup>34</sup> y las sucesivas reformas a los artículos pertinentes de la Constitución de la República. Todo lo cual procura fortalecer la autonomía municipal y establece la figura del “Alcalde municipal”, de elección popular. Se asegura, que la resolución No. 5445-99 y posteriores votos complementarios, de la Sala Constitucional, tienden a reforzar la autonomía Municipal.<sup>35</sup>

De hecho, esta resolución de la sala constitucional señala que “por la autonomía atorgada por el artículo 170 de la Constitución Política, corresponde a cada Municipalidad determinar cuáles son los cometidos o fines locales que desarrollará, siendo que la propia Contraloría General de la República no puede imponerle limitaciones de conveniencia, oportunidad, merito o rentabilidad a las decisiones de los gobiernos locales, respecto a sus atribuciones”.<sup>36</sup>

Según la doctrina en la que se basa el nuevo Código Municipal, la Autonomía Municipal supone: **Autonomía Política** es decir “autogobierno, elección de sus autoridades por medio de mecanismos de carácter democrático y representativo. **Autonomía normativa**, es decir la “potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia.” **Autonomía tributaria**, es decir la “Iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales (con autorización de la Asamblea Legislativa). **Autonomía administrativa**, es decir “libertad frente al Estado central para la adopción de sus decisiones fundamentales: políticas, planes, programas presupuesto. La Sala Constitucional ha señalado que las Municipalidades operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República.

No obstante, la autonomía, –según la Sala Constitucional- no implica eliminación de competencias asignadas a otros órganos del Estado. Supone coordinación y también controles de rango constitucional como el que ejerce la Contraloría General de la República, en el campo de la hacienda pública y las competencias propias de la Asamblea Legislativa.

Como se ha señalado, en el año 2001, la Asamblea Legislativa aprueba la reforma al artículo 170 de la Constitución Política. En el mismo se otorga autonomía a las municipalidades y define la asignación presupuestaria para los gobiernos locales.

---

34. El Código Municipal, fue promulgado mediante ley número 7794 del 30 de abril de 1998, entró a regir el día 19 de julio de 1998.

35. Dentro de las leyes orientadas al fortalecimiento y descentralización del poder local destacan: La creación del Impuesto Inmobiliario como un tributo municipal (1995); el Nuevo Código Municipal (1998) el cual incorporó la elección popular del Alcalde y del Consejo de Distrito en elecciones separadas de las elecciones nacionales, un nuevo ordenamiento en materia tributaria y tarifaria, y el establecimiento de la carrera administrativa municipal (1998); la Ley de Control de las Partidas Específicas para financiar proyectos de inversión local (1999); la reforma constitucional que aprueba una transferencia municipal por un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional. Reformas Pendientes: Ley de Competencias Municipales.

36. Juan Antonio Vargas Guillen, Código Municipal Comentado, prólogo. Municipalidad de San José, Costa Rica.

Dicha reforma propone asignar en el Presupuesto Ordinario de la República una suma no menor del 10% de los ingresos ordinarios para destinar a los Gobiernos Locales; pero se impone una salvedad, es decir que para la asignación de lo que efectivamente se trasladará a las municipalidades, la Asamblea Legislativa emitirá una Ley, cada año, en el que se define el monto a trasladar.

Textualmente se señala en el Artículo 170.- *Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.*

*La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.*

*Transitorio.- La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.*

*Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.*

*(Así reformado por ley N° 8106 de 3 de junio del 2001, rige hasta un año después de su publicación en La Gaceta N° 132 del 10 de julio del 2001.)<sup>37</sup>*

En ese mismo año, 2001, se envía a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Transferencia de competencias del Gobierno Nacional a las municipalidades del país, como parte del Proyecto de Reforma del Estado que promocionó la administración del Presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002). Esta Ley fue aprobada en primer debate, en el año 2002. Pero ha encontrado oposición de grupos parlamentarios que han detenido su trámite.

En febrero del 2004, se cumple un año de haber entrado en funciones los Alcaldes y Alcaldesas electas por primera vez con el voto popular. Antes de esa fecha, como se ha dicho, se nombraban Ejecutivos Municipales, designados por el Consejo Municipal o los Regidores. La característica principal de estos cargos era su inestabilidad, ya que podían ser removidos con mucha facilidad. En consecuencia, se hacía muy difícil el rendimiento de cuentas y asegurar la eficiencia en la administración. Los alcaldes y alcaldesas consultadas señalan que en la actualidad, su cargo se ejerce con *“más estabilidad y confianza”*.

Sin embargo, el nuevo ejercicio ha permitido detectar debilidades que no fueron consideradas al poner en práctica el nuevo código municipal. El Lic. Juan José Echeverría Alfaro, Presidente del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, manifiesta que *“a los nuevos alcaldes se les delegó amplias responsabilidades, pero no*

---

37. <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/cp.html#170>

*se les dio suficientes herramientas, técnicas y recursos para mejorar el desempeño de las municipalidades.”<sup>38</sup>*

A lo anterior hay que agregar que, como se verá más adelante, la complejidad de las relaciones institucionales de las municipalidades, particularmente con los distintos poderes del Estado costarricense, hacen de la gestión municipal una labor compleja. De aquí que las debilidades manifiestas por los alcaldes y alcaldesas, se centran en *el desconocimiento del funcionamiento de la institucionalidad costarricense y en la gestión, particularmente en materias tales como la planificación operativa, la administración presupuestaria, la capacidad de negociación y las metodologías parlamentarias, entre otras.*

Se considera aún muy temprano para evaluar el funcionamiento del nuevo sistema, pero como señala el Lic. Echeverría, *“en el sistema anterior, cuando los alcaldes eran elegidos por los regidores, estos funcionarios estaban sujetos a la polítiquería, no poseían legitimidad democrática, no podían proponer programas de desarrollo para las comunidades y no tenían poder para dirigir las relaciones entre los gobiernos locales y las Instituciones del Estado.”<sup>39</sup>* En el lapso de 5 años, entre 1998 y enero del 2003 pasaron 155 ejecutivos municipales (alcaldes) por las 81 municipalidades del país, en 60 de esos municipios se cambió al menos una vez. En la Municipalidad de Montes de Oca se cambiaron 13 veces.

En relación con la autonomía financiera, según el artículo 169, *“La administración de los ingresos y servicios locales en cada cantón estarán a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”<sup>40</sup>*

No obstante, los entrevistados, así como documentos consultados aseguran que el proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal se ha visto minado y frustrado por la limitación que impone el ya citado artículo 170, a la transferencia del 10% de los fondos del gobierno central a las municipalidades.

En el documento “Descentralización en Costa Rica” publicado por el IFAM, en su pagina Web, se hace el siguiente análisis, con relación al controversial artículo 170:

*“Como ha sucedido con este tipo de reformas, en el pasado había sido propuesta sin que encontrara condiciones ideológicas y políticas para su aprobación, pues, existiendo un ambiente dominado por las ideas centralistas era difícil que se le diera curso a reformas que viniesen a afectar al sistema establecido.*

*La primera vez que se presentó la reforma oficialmente, período de gobierno 1986-1990, suponía un traslado gradual del 10% del presupuesto de la República hacia las municipalidades, sin condicionamientos de importancia. Al revivirse el proyecto en el año 2000 en la Asamblea Legislativa, estaba planteado en términos muy similares.*

---

38. Alcaldes están necesitados de mayor capacitación. Periódico La Nación, pag. 4 San José, Costa Rica, lunes 1 de febrero del 2004.

39. Ibid

40. <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/cp.html#169>



*En el 2001, año de la reforma 170, se tenían condiciones apropiadas de consenso sobre su aprobación, pero simultáneamente un estado crítico de las finanzas gubernamentales: un tercio de los ingresos del presupuesto debía dedicarse al pago de los intereses de la deuda pública. El Gobierno consideró que no sería responsable, en términos fiscales, operar un traslado libre del 10% del presupuesto nacional hacia las municipalidades. Estaba de acuerdo con la reforma pero no con ese tipo de traslado sino con uno que implicara al mismo tiempo transferencia de recursos y de competencias, de modo que no diera lugar a un agujero mayor dentro de las delicadas finanzas públicas. Al final la reforma se dio bajo este esquema, lo que molestó a algunos alcaldes y autoridades locales que abrigaban otro tipo de expectativa”.*<sup>41</sup>

Como se ha señalado, la Contraloría General de la República (CGR) aprueba los presupuestos municipales con base en un Plan Anual Operativo, (PAO), cuyo formato esta establecido por la CGR. Hasta principios de la segunda mitad de los años 90, el Presupuesto era el único instrumento de planificación con que contaban las municipalidades.

Algunas municipalidades, según lo señalan documentos del IFAM, aún no elaboran el PAO. Sin embargo, Benedicto Solís de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) indicó que, todas las municipalidades aprobaron su presupuesto dentro del plazo legal.

Distintas fuentes señalan que las municipalidades, en Costa Rica, administran entre el 2 y el 3 por ciento del gasto público, incluso se llega a señalar que en el año 2003, los gobiernos locales solamente administraron el 1.3% de dicho gasto.<sup>42</sup>

El escaso traslado de fondos a los gobiernos locales, la falta de legislación en materia de competencias municipales y las deficiencias en la capacitación de Alcaldes y Alcaldesas, se señalan como los elementos más perjudiciales para alcanzar una verdadera autonomía municipal.

Se podría decir, en este caso, que más allá de los compromisos asumidos por el Presidente de la República, al firmar el Plan de Acción de Québec, en el año 2001, se establece una flagrante contradicción entre lo firmado y lo actuado, al poner un freno en el proceso de fortalecimiento de las municipalidades, aduciendo argumentos de tipo fiscal; o en todo caso, puede señalarse una incongruencia en lo actuado por el Presidente, en cuanto a firmar un compromiso que no puede cumplirse por razones financieras.

---

41. [http://www.ifam.go.cr/publish/cat\\_index\\_28.html](http://www.ifam.go.cr/publish/cat_index_28.html)

42. “Los gobiernos locales en Costa Rica administran el 1,3 por ciento de todo el gasto público. En Dinamarca ese porcentaje es de un 80 por ciento de todo el Gasto público”. Juan José Echeverría Alfaro, Director del IFAM, La Nación, Op. cit.

### I.2.1. Atribuciones y capacidad de acción del gobierno local

Las municipalidades tienen asignadas un sin número de fines y cometidos o competencias, muchas de ellas de carácter genérico. A su vez, una serie de relaciones de tipo tutelar, de coordinación, planificación o de obligaciones legales se han tejido entre el Estado y las municipalidades. Esto ha generado en muchas ocasiones- un debilitamiento del régimen municipal.

Según el IFAM, el *“Gobierno Local puede teóricamente abarcar todo lo que sea necesario para resguardar los intereses de los vecinos”*. Pero a su vez señala que *“entre la Asamblea Legislativa y el Concejo Municipal existen marcadas diferencias, así como entre el presidente de la República y el Alcalde, no solo de tipo jurídico sino estructurales, dado que la concentración de recursos en el ámbito nacional es desproporcionada, las municipalidades apenas manejan el 2% de los recursos financieros del sector público.”*<sup>43</sup>

En relación con las competencias de las municipalidades y su capacidad de acción relacionadas con “el desarrollo de la comunidad”, los entrevistados destacan que conceptualmente la capacidad de acción es alta; pero en la práctica la atención a temas claves, como la salud pública, la educación, el desarrollo productivo, la vivienda y la planificación del desarrollo, la capacidad de acción es baja y excepcionalmente media. Igual sucede con las competencias focalizadas en temas como deporte, recreación, y turismo.

El tema de las competencias municipales y la transferencia de facultades, del gobierno central y sus instituciones, en Costa Rica, esta íntimamente relacionado con la transferencia de fondos y por tanto, como ha quedado en evidencia, con el problema fiscal de Costa Rica; pero, más profundamente, con al transformación del modelo de desarrollo y con el debate, aún no resuelto, al menos conceptualmente y en la opinión pública, sobre la reforma del Estado costarricense.

Cómo se ha señalado, la asignación del 10% se condicionó, al reformar el artículo 170 de la Constitución, por la Asamblea Legislativa, respondiendo a una iniciativa presidencial que plantea la necesidad de realizar este proceso de manera gradual, para cuando se hayan asegurado los recursos financieros y se hayan estableciendo acuerdos entre la institución del gobierno central que ha venido atendiendo la responsabilidad o competencia a trasladar y las municipalidades. De hecho se ha establecido doctrina al respecto, conceptualizando estos procesos de la siguiente forma:

- ✓ Gradualidad: el proceso debe ser gradual y progresivo con el fin de asegurar la eficacia y la eficiencia en su ejercicio.
- ✓ Selectividad y proporcionalidad: el proceso se funda en la capacidad de gestión efectiva de la municipalidad.
- ✓ Concertación: no caben las transferencias por decisión unilateral, debe ser concertado, mediante convenio entre la municipalidad y el ente que transfiere.

---

43. Sección de Investigación y Desarrollo IFAM, <http://www.ifam.go.cr/>.

- ✓ Provisión: todo traslado de competencia deberá acompañarse de los recursos necesarios para su ejercicio eficaz y eficiente por parte de la municipalidad. <sup>44</sup>

Si a estos conceptos añadimos las competencias sobre las que se ha generado iniciativas de descentralización, encontraremos temas de gran conflictividad, lógicamente aún no resueltos, como ya señalamos, al menos explícitamente en el debate nacional o en la opinión pública, estos son:

- ✓ Planificación y control urbano
- ✓ Desechos sólidos
- ✓ Red vial, acueductos rurales y alcantarillado pluvial
- ✓ Cementerios, parques, instalaciones deportivas, mercados y bibliotecas
- ✓ Educación
- ✓ Proyectos habitacionales cultura, valores morales y cívicos.

Como puede deducirse de la simple lectura, se trata de temas álgidos en la agenda nacional, a los que los Poderes centrales del Estado, no les han encontrado solución. El supuesto de la propuesta de descentralización, es que al trasladarse competencias a las municipalidades, se superará las rémoras de la centralización. Pero, para otros analistas y organizaciones sociales, esto significa ocultar o disimular temas como la privatización de las instituciones de manejo de agua, o la desatención del Estado de los servicios públicos que ha venido prestando hasta ahora y que, en su momento, fueron la clave del Estado de bienestar costarricense, como la Educación y el agua potable.

Pero el tema toca fondo cuando, estos asuntos se relacionan con la crisis fiscal, que a la postre ha sido más determinante que la burocracia u otros vicios de la centralización, en el deterioro de los servicios públicos brindados tradicionalmente por el Estado costarricense.

Para ejemplificar la maraña de relaciones entre municipalidades y órganos del gobierno central, a continuación se detallan algunas de las atribuciones municipales y su relación con órganos del gobierno central.

<b>COMPETENCIAS TRIBUTARIA Y TARIFARIA</b>
La Asamblea Legislativa; autoriza la creación de impuestos municipales
El Ministerio de Hacienda: el Órgano del Normalización Técnica, ONT, es el órgano asesor en materia del Impuesto de Bienes Inmuebles (ISBI).
El Ministerio de Justicia demanda un porcentaje del ISBI para el Registro Nacional para actualizar y facilitar el acceso a la información del Catastro Nacional.
El Organismo regulador de tarifas públicas (ARESEP), aprueba las tarifas por servicio de acueducto.
<b>COMPETENCIA PRESUPUESTARIA</b>
La contraloría General de la República aprueba los presupuestos municipales y ejerce los controles que fija la ley.
El Ministerio de Planificación y Política Económica elabora el Plan de Desarrollo Nacional, con cuyos objetivos y lineamientos generales deben coincidir las municipalidades.

44. [http://www.ifam.go.cr/publish/article\\_220.html](http://www.ifam.go.cr/publish/article_220.html)

<b>COMPETENCIAS FINANCIERAS</b>
El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, suministra financiamiento en materia de asistencia técnica y capacitación municipal.
<b>COMPETENCIA ECONÓMICA</b>
La ley de Defensa del Consumidor y de Promoción de la Competencia, crea los comités de defensa del consumidor y coordina con las municipalidades
<b>COMPETENCIA EN SALUD</b>
El Ministerio de Salud tutela y vigila el servicio de desechos sólidos y todos los servicios relacionados con salud pública que prestan las municipalidades.
Acueductos y Alcantarillados, A y A, asesora e interviene en los acueductos municipales para que cumplan las normas de funcionamiento técnico y de salubridad.
El Consejo Nacional de Salud Ocupacional establece y coordina oficinas municipales de salud ocupacional.
<b>COMPETENCIA EN EDUCACIÓN</b>
Las Juntas de Educación reciben un porcentaje del ISBI
<b>COMPETENCIA EN MEDIO AMBIENTE</b>
El Ministerio del Ambiente y Energía aprueba los estudios de impacto ambiental y promueve la organización regional para asuntos ambientales en que participan las municipalidades.
<b>COMPETENCIA EN CAMINOS Y CARRETERAS</b>
El Ministerio de Obras Públicas y Transportes asesora y colabora con las municipalidades.
El Consejo de Seguridad vial coordina programas con las municipalidades
<b>COMPETENCIA EN VIVIENDA Y URBANISMO</b>
El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU, aprueba los planes reguladores y debe dar asesoría en este campo a las municipalidades.
Debe coordinar con los Comités Cantonales de vivienda
<b>RIESGOS Y EMERGENCIAS</b>
La ley de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, establece ingerencia en los planes reguladores municipales.
<b>COMPETENCIA EN DEPORTES Y RECREACIÓN</b>
Los Comités Cantonales de deportes son financiados por las municipalidades.
<b>COMPETENCIA EN ASUNTOS DE GÉNERO</b>
El Instituto Nacional de la Mujer promueve la creación de oficinas de la mujer en las municipalidades.
<b>COMPETENCIA EN TEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>
Diversas instituciones deben coordinar con las municipalidades para la realización de planes locales de participación ciudadana.

## I.2.2. Origen de los recursos disponibles para el gobierno local

Las municipalidades de Costa Rica, obtienen sus recursos de:

- a. la recaudación de tributos,
- b. el cobro de tasas, tarifas o precios por servicios,
- c. rentas o alquileres,
- d. derechos sobre los servicios que prestan o activos que poseen;
- e. préstamos y
- f. transferencias del sector público y privado.

Según el IFAM, los impuestos representan la principal fuente de ingreso de las municipalidades. Esta misma fuente señala que en el año 2001, el 59% de los ingresos corrientes municipales provinieron de los siguientes conceptos:

Impuestos sobre bienes inmuebles	15%
Servicios de recolección de desechos sólidos y aseo de las Vías públicas	19%
Impuesto de patentes	25%

Las municipalidades administraron en el año 2001, una suma cercana a los 59 mil millones de colones (US Dls \$160 millones). El Presupuesto Ordinario del gobierno central por su parte fue de 1.085 mil millones de colones (US Dls. 2,900 millones). Por lo que el presupuesto municipal, en atención a la captación de recursos propios, equivale, comparativamente, al 5.4% del Presupuesto del gobierno central.<sup>45</sup>

Por otra parte, la relación porcentual entre ingresos municipales y del gobierno central fue en 1997 de 4.7%, en 1998 de 4.5%, en 1999 de 4.8% y para el 2000 del 3.5%.<sup>46</sup>

De hecho, el gobierno central y sus instituciones, en muchos casos, son los recaudadores de impuestos y tasas que luego son transferidas a las municipalidades en porcentajes que oscilan entre 3 y 4% de los impuestos recolectados por el Gobierno central. De aquí el planteamiento de que el Gobierno de la república debería trasladar el 10% de su presupuesto a los gobiernos locales, tal como lo establece el ya citado artículo 170 de la Constitución de la República, pero que no se ejecuta por la salvedad incluida en dicho artículo.

---

45. Palma vargas, Héctor Ricardo. Fundamentos de las Finanzas Municipales. IFAM, San José, Costa Rica. 2002

46. Ibid

<b>Cuadro de Ingresos de los gobiernos locales año 2001</b> <sup>47</sup>	
<b>Rubro</b>	<b>Ingresos</b>
<b>TOTAL</b>	<b>58.708.0</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>40.713.0</b>
Ingresos tributarios	22.027.5
Ingresos no tributarios	16.916.0
Transferencias corrientes	1.769.0
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>17.995.0</b>
Venta de activos, terrenos e intangibles	74.8
Recuperación de prestamos	0.8
Endeudamiento	886.2
Transferencias de capital	5.340.0
Recursos de vigencia anteriores	11.574.8

### **I.2.3. Sobre la existencia o no de un sistema de redistribución que compense la desigualdad del Ingreso entre municipios**

El Régimen Municipal de Costa Rica no cuenta con un sistema de redistribución que compense la desigualdad de ingreso entre municipios.

EL presupuesto presentado para el 2001 evidencia esta situación, particularmente cuando se toma en cuenta sus ingresos como el número de sus funcionarios.

El Instituto de Fomento Municipal, IFAM, ha clasificado las municipalidades, atendiendo al presupuesto, de la siguiente manera:

<b>Rango del presupuesto en Colones CR</b> <sup>48</sup>	<b>Número de municipalidades</b>
Menor de 50 millones	7
Entre 50 y 100 millones	6
Entre 100 y 200 millones	20
Entre 200 y 350 millones	16
Entre 350 y 600 millones	13
Mayor de 600 millones	19

47. Héctor Ricardo Palma Vargas, Fundamentos de Finanzas Municipales, [http://www.ifam.go.cr/publish/cat\\_index\\_ifam.html](http://www.ifam.go.cr/publish/cat_index_ifam.html)

48. <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/regmunicipalcr.pdf>

Presupuesto municipal según provincias y capitales provinciales (en millones de colones)									
Provincia	Municipalidad de la capital provincial	Población por provincia	Población por capital provincial	% de población		Presupuesto de la provincia	Presupuesto municipalidad de la capital provincial	% del presupuesto	
				Nac	Prov			Nac	Prov
San José		1.345.750		36		25.028		47	
	San José		309.672		23		12.028		48
Alajuela		716.286		19		7.300		14	
	Alajuela		222.863		31		2.429		33
Heredia		354.732		9		5.512		10	
	Heredia		103.894		29		1.643		46
Cartago		432.395		11		4.618		9	
	Cartago		132.057		30		2.142		30
Puntarenas		357.483		9		3.633		7	
	Puntarenas		102.504		29		993		27
Guanacaste		264.238		7		3.615		7	
	Liberia		46.703		18		575		16
Limón		339.295		9		3.181		6	
	Limón		89.993		27		833		26
Total para capitales provinciales			1.007.686		26		20.645		39
Total Nacional		3.819.179		100		52.887		100	

La provincia de San José, donde esta asentada la Capital de la República, recibió un ingreso de 25.027 millones de colones, es decir el 47.32% de todo el presupuesto de las municipalidades a nivel nacional, en tanto que las otras municipalidades recibieron entre 7.300 de Alajuela, es decir el 13.8% y 3.615 o sea 6.84% para Guanacaste. El régimen jurídico aplicado a las municipalidades del país es uniforme: el Código Municipal se aplica a todas por igual, independientemente de sus ingresos, personal, ubicación geográfica, carácter urbano o rural u otras variables. No obstante, en la práctica hay una gran variabilidad entre las municipalidades y por supuesto entre cantones, base económica, territorial e institucional en que descansan las municipalidades.

El presupuesto de las municipalidades de la provincia de San José equivale a la suma del presupuesto recibido por las municipalidades de las otras seis provincias de Costa Rica. Este mismo esquema se reproduce entre la Municipalidad de San José y las otras municipalidades de la provincia. Situación semejante sucede en la provincia de Heredia. Pero no es así en otras provincias donde, la municipalidad capital de la provincia recibe entre el 30 y el 15% del total del ingreso municipal.

### I.3. Desempeño de los funcionarios municipales

#### I.3.1. Existencia de sistemas formales para el reclutamiento de personal

Con relación al personal administrativo de las municipalidades, el Título V del Código Municipal, capítulo III, artículo 120, 121,122, hace referencia al personal municipal, en él se indica la necesidad de que las municipalidades diseñen, mantengan y actualicen un Manual Descriptivo de Puestos, un Manual de Organización y Funcionamiento y una Escala de Sueldos.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), ha desarrollado un intensa actividad para asesorar y capacitar a los municipios en estos asuntos

Existe un convenio entre la UNGL y el Servicio Civil, para dar asistencia técnica a las municipalidades y a la Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal, de la UNGL con el fin de dotar de herramientas técnicas a las municipalidades para la selección y administración de los recursos humanos.

Esta Secretaría Técnica de Carrera ha trabajado en 33 municipalidades en la implementación de los instrumentos técnicos de la Carrera Administrativa Municipal.

Dentro de los funcionarios designados por el Consejo Municipal, y por tanto, que no son de elección popular están el Secretario del Consejo, el Auditor y el Contador.

Por otra parte, deben asumirse como funcionarios municipales a los regidores municipales, “El regidor es un representante cantonal, integrante del Consejo Municipal, en cuyas sesiones tiene derecho a voz y voto. Es electo popularmente por períodos de 4 años y puede ser reelecto”

Si partimos del concepto de que **el municipio** es el conjunto de vecinos de un mismo cantón, es decir todas aquellas personas que habitan dentro del territorio demarcado como Cantón y, entendiendo que todo vecino que es un **munícipe**, el **regidor** es aquel munícipe electo popularmente para ocupar un cargo en el Consejo Municipal. Su elección se realiza cada cuatro años, el primer domingo de febrero, conjuntamente con la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República. Los regidores municipales son considerados funcionarios públicos, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera y reciben una dieta

La elección de los regidores está normada por la Constitución de la República, por el Código Municipal y por el Código Electoral.

El número de regidores por municipalidad varía de acuerdo a la cantidad de habitantes del país, en la forma que se establece en el artículo 21 del Código municipal.

<b>Número de regidores por municipalidad</b>		
Habitantes	Propietarios	Suplentes
Menos del 1% de la población del país	5	5
Con 1% pero menos del 2%	7	7
Con 2% pero menos del 4%	9	9
Con 4% pero menos del 8%	11	11



Con 8% o más	13	13
--------------	----	----

Para ser elegido regidor debe cumplirse con requisitos establecidos en el Código Municipal: ser ciudadano costarricense en ejercicio, pertenecer al estado seglar, estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón en que han de servir el cargo. Por tanto no se exige ningún título académico.

Existen 1002 Regidores propietarios y suplente, el número de Síndicos propietarios y suplentes, para 461 distritos sería de 4.610, el total de funcionarios municipales reportados por el IFAM es de 7 mil 647 personas.<sup>49</sup>

No se cuenta con estudios que establezcan los porcentajes de empleados o funcionarios municipales que tiene alguna educación superior (especializada, técnica o universitaria)

#### I.4. Coordinación e intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional

Según el Código Municipal, *“Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objetivo es facilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.”*<sup>50</sup> Sin embargo, el especialista en temas municipales, el Lic. Juan Antonio Vargas Guillén sostiene que *“Estos pactos o convenios intermunicipales tiene la limitación de no poseer personería jurídica, ni siquiera instrumental, por lo que resultan insuficientes para canalizar los proyectos de carácter regional, pues no pueden administrar recursos o suscribir acuerdos con otras administraciones públicas o privadas como una sola entidad. La única posibilidad de que pudieran adquirir personería jurídica es con aprobación de la Asamblea Legislativa.”*<sup>51</sup>

Por otra parte, el mismo Código Municipal prevé que *“Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones...”* Sin embargo, como lo señala el especialista antes citado, *“Estas entidades poseen un carácter meramente gremial, pues su naturaleza es de entidades asociativas que no poseen competencias públicas, por lo tanto tampoco sirven como instrumentos de desarrollo regional.”*<sup>52</sup>

En este marco, con el auspicio del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), quedó constituida la Asociación Nacional de Alcaldes, Alcaldesas e Intendentes de Costa Rica (ANAI-CR) el 6 de febrero del 2004. El acta constitutiva de esta asociación señala: *“Los suscritos coincidimos en la imperiosa necesidad de establecer una estructura de carácter nacional, que reconozca las debilidades y necesidades del sector municipal y que al mismo tiempo respete la realidad regional y provincial. Esta estructura debe convertirse en un foro de reflexión, análisis, propuesta,*

49. Ibid

50. Artículo 9, Código Municipal

51. Vargas Guillén, Juan Antonio. Código Municipal Comentad. Municipalidad de San José, Costa Rica, 2001.

52. Ibid

*intercambio de experiencias, conformación de equipos de trabajo para el mutuo apoyo y de defensa de los derechos y garantías de los Gobiernos Locales en general, de las Alcaldías e Intendencias Municipales y de las estructuras administrativas de las Municipalidades en particular, pero ante todo de las comunidades, a las cuales nos debemos”. Igualmente señala que, la “Asociación constituye un avance de suprema importancia, que si lo vemos desde una perspectiva histórica no tiene antecedentes, ya que agrupa a las personas que por primera vez fueron electas para desempeñar estos cargos en un proceso directo y democrático. Además, pretendemos promover un espacio de acercamiento entre compañeros con iguales responsabilidades, que ante todo facilite crear un escenario oportuno para el diálogo, la reflexión y el análisis de todos aquellos temas e intereses que nos son comunes. Salvo lo que eventualmente se pueda disponer en convenios específicos, al menos por ahora no se trata de constituir una estructura ejecutora ni administradora de ningún tipo de programa o proyecto. Lo anterior no obstante, a que se puedan tomar acuerdos y manifiestos para cumplir cabalmente con los intereses de la Asociación, caso en el cual los mismos serán tomados por una mayoría simple de los presentes en las reuniones especialmente convocadas al efecto.”*

De acuerdo a la Información recopilada, el régimen municipal costarricense está agrupado en 13 Ligas o Federaciones municipales, de las cuales sólo 7 están activas. Según la Unión Nacional de Gobiernos Locales, “Estas Federaciones realizan un trabajo de fortalecimiento regional muy positivo, donde se destaca: la lucha por el fortalecimiento municipal, combate a la pobreza, participación conjunta con la ciudadanía en desarrollo local, desarrollo de proyectos fronterizos, protección al medio ambiente y otros”.<sup>53</sup> La UNGL, declara que apoya el trabajo y la figura de las Federaciones porque fortalecen la cooperación intermunicipal y permite el desarrollo de proyectos en el ámbito regional.

A nivel Nacional destaca principalmente la ya mencionada Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Esta asociación en su informe de labores del año 2001, destaca que “Existe una Comisión Nacional Municipal conformada con miembros y no miembros de la UNGL que se han reunido periódicamente para analizar las debilidades del Proyecto (de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales) y tratar de mejorarlo. Algunas de estas propuestas se trataron de impulsar en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, sin embargo no fueron acogidas. El procedimiento que corresponde será continuar presentando en la discusión en el plenario legislativo, a través de los diputados, algunas de las reformas que proponemos”.

Entre las actividades que ha impulsado la UNGL se encuentra, la representación, en las instituciones y foros nacionales de los intereses del régimen municipal, particularmente impulsando leyes que lo fortalezcan y el respeto y vigencia de éstas; el apoyo de la formulación y ejecución de los planes reguladores; el impulso al desarrollo local participativo; así como al mejoramiento de la calidad técnica y administrativa de las

---

53. Informe de labores, Dirección Ejecutiva, Unión Nacional de Gobiernos Locales, 2001

municipalidades, por ejemplo, generando iniciativas para hacer efectiva la carrera administrativa municipal, en términos generales impulsando el proceso de descentralización de los gobiernos locales, según lo establecen los artículos 168,169 y 170 de la Constitución de la República.

Existe un ente gubernamental, descentralizado denominado Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (IFAM).<sup>54</sup> El IFAM es una institución pública de Costa Rica, creada en 1970, que apoya a las municipalidades mediante la asistencia técnica, capacitación, financiamiento, divulgación y coordinación interinstitucional.

En ámbito regional centroamericano existe la Fundación para el Desarrollo Municipal Centroamericano, (Fundación DEMUCA). Ésta se define como un instrumento para la cooperación Internacional en Centroamérica y el Caribe, en el ámbito de la descentralización y el desarrollo municipal. Su objetivo fundamental es el de “Contribuir a fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Locales, como entidades políticas, democráticas y de gestión pública para la promoción del desarrollo humano”.<sup>55</sup> Entre sus miembros fundadores destacan: la Asociación de Municipios de la República de Panamá, AMUPA; la Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNGL, Costa Rica; la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC; la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON; la Asociación de Municipios de la República de Guatemala, ANAM; la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES; la Liga Municipal Dominicana, República Dominicana, y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.

También en el ámbito regional centroamericano, existe la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).<sup>56</sup> Se define como una organización interregional sin fines de lucro, creada en setiembre de 1991. Está integrada por las municipalidades del Istmo Centroamericano, por asociaciones, uniones, ligas y federaciones ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales. Además FEMICA promueve el fortalecimiento de un municipio moderno, con un alcalde con capacidad de gestión y visión a corto, mediano y largo plazo. También FEMICA pone a disposición de los municipios, la divulgación de sus experiencias exitosas y anuncios clasificados que permitan el hermanamiento con municipios desarrollados del mundo.

En ámbito internacional se reporta la relación con el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI).

En cuanto a la disposición de enlaces electrónicos o virtuales, el IFAM, cuenta con un Directorio de alcaldes y alcaldesas municipales<sup>57</sup>, en los que se consignan los correos electrónicos de la mayoría de las municipalidades del país, no obstante, la experiencia de búsqueda de contactos e información de este estudio, indica que esos correos son poco utilizados, sus destinatarios no responden o no tienen el hábito de utilizarlo.

---

54. <http://www.ifam.go.cr/>

55. <http://www.demuca.or.cr/sobre-demuca/objetivos.shtml>

56. <http://www.femica.org.gt>

57. <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/dirmun.pdf>

## **II. Participación ciudadana en la vida política de los gobiernos locales o municipales**

### **II.1. Sistema político local: generación de autoridades**

Las municipalidades están regidas por el Concejo Municipal y cuentan con un Alcalde municipal, que es una figura nueva. Antes de la elección recién pasada, del 1 de diciembre del 2002, existía un Ejecutivo municipal, nombrado por el Concejo Municipal, pero de acuerdo a la nueva legislación, éste ha sido sustituido por la figura del Alcalde, que ahora se elige por votación popular directa, cada cuatro años. También se eligen, cada 4 años, por voto popular los Regidores Municipales que integran el Concejo Municipal, denominados también Concejales; así como los Síndicos que formarán parte de los Concejos de Distrito.

Los Regidores de cada cantón, junto con un Síndico propietario y un suplente, en representación de cada Distrito, conforman los Concejos Municipales, cuerpo colegiado que toma las decisiones en las municipalidades. Los regidores actúan con voz y voto y los Síndicos sólo con voz.

En la primera elección popular, para Alcaldes y Alcaldesas, realizada – como ya se mencionó- en diciembre del 2002, se eligieron los Alcaldes, los Intendentes y los Síndicos miembros de Concejos de distritos; de ellos sólo el síndico, miembro de los Concejos de Distrito, era electo anteriormente por medio del voto popular. Los Regidores o Concejales se eligen simultáneamente con la elección del Presidente y Vicepresidentes de la República y de los diputados a la Asamblea Legislativa.

### **II.2. Sistema político local: calidad de la representación**

#### **II.2.1. Correspondencia del sistema de partidos y su votación con el sistema nacional**

Los candidatos a Alcaldes y Regidores municipales son designados según lo que dispone el estatuto de cada partido político, tal como reza en el Artículo 75 del Código electoral. En Costa Rica existen tanto partidos de carácter nacional como de carácter cantonal.

En las elecciones del 2002, el sistema de partidos políticos evolucionó hacia un sistema multipartidista moderado. Se asegura que se rompió en sistema bipartidista<sup>58</sup> y se golpeó a los partidos tradicionales, aunque ninguno de ellos desapareció del mapa electoral y se abrieron espacios para partidos emergentes.

---

58. ver Octavo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano. Proyecto Estado de la Nación 2002, San José, Costa Rica. Pag. 254 y 255

Ese mismo estudio señala que “En el período 1994-2002, los resultados electorales de regidores muestran un cambio político más profundo que lo ocurrido en las elecciones presidenciales y legislativas... A nivel municipal el cambio es, pues, más progresivo y de mayor magnitud, aunque no logra del todo sustituir la supremacía de los partidos políticos tradicionales en la mayoría de los Concejos municipales”<sup>59</sup>.

Sin embargo, en la primera elección de alcaldes, del 1 de diciembre del 2002, el control electoral del bipartidismo nuevamente se hace evidente y se reduce el control electoral de los partidos emergentes.<sup>60</sup>

En todo caso, pareciera que el comportamiento electoral, orientado a la volatilidad que ya se ha presentado en otros períodos históricos, mas allá de la sobre vivencia básica del bipartidismo.

En todo caso, como señala el Noveno Informe del Estado de la Nación, “El año 2002 fue excepcional en la historia electoral de Costa Rica, pues en el 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”.<sup>61</sup>

## **II.2.2. Representación por género, grupos étnicos y otros**

Es muy importante hacer notar que “El sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos profundicen su derecho a elegir y ser electos. La reforma al 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. Permitiendo una mayor independencia y visibilidad a la conformación de los gobiernos locales. En consecuencia, a los aproximadamente 1062 cargos municipales que se elegían hasta febrero de 2002 (1 presidente, 2 vicepresidentes, 57 diputados, y 501 regidores titulares y suplentes) se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección popular (5 veces más). En el proceso electoral de diciembre (2002) y enero (2003) se eligieron 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 464 síndicos propietarios e igual cantidad de síndicos suplentes, 1828 concejales de distrito propietarios e idéntica cantidad de concejales suplentes, 32 miembros propietarios y suplentes de 8 consejos municipales de distrito y los 8 intendentes respectivos.”<sup>62</sup>

De esta manera, se cumplió con la conformación de Concejos de representantes locales tanto en las unidades territoriales más pequeñas, los distritos, como en los cantones.

---

59. <sup>59</sup> Ibid

60. <sup>60</sup> Ver Noveno informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano. Proyecto Estado de la Nación, 2003, San José, Costa Rica. Pag. 294

61. Ibid

62. Ibid pag. 288 y 289

Sin embargo, tal como sentencia el Informe que hemos venido citando, “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 solamente un 29.7% de ellos decidió ejercer ese derecho. Por tanto el abstencionismo pasó de un 30.6% en promedio en las elecciones de regidores de febrero de 2002, a un 70.3% en diciembre de ese mismo año y en enero de 2003”.<sup>63</sup>

No puede dejar de relacionarse este claro desencanto o desinterés con factores tales como el poco conocimiento sobre este nuevo proceso electoral, un bajo conocimiento del elector sobre la oferta electoral, como también de una percepción pesimista sobre el futuro del país, que fue uno de los componentes del ambiente político de esa época.<sup>64</sup> Esta percepción pesimista no puede dejar de vincularse con la deficiente labor de los gobiernos municipales y sobre la falta de apoyo del gobierno central a los poderes locales.

Sin embargo, estos avances, no se reflejan, en una mayor equidad de la representación de las mujeres o los grupos étnicos.

De hecho, en Informe del Estado de la Nación, el cual ya hemos citado, se reporta, para cuatro cantones, en los que hay importantes poblaciones indígenas o afrodescendientes, una limitada representación de estos grupos humanos. El cuadro siguiente, refleja claramente esa situación.

<b>Representación de poblaciones indígenas y afrodescendientes en los Concejos municipales de cantones con presencia de esos grupos étnicos. 2001<sup>65</sup></b>	
Municipalidad	Representación y participación en los Concejos municipales <sup>a/</sup>
Buenos Aires	22 miembros (4 indígenas)
Guatuso	17 miembros (no hay miembros afrodescendientes o indígenas.)
Limón	27 miembros (6 afrodescendientes)
Talamanca	21 miembros (6 indígenas y 7 afrodescendientes)
a/ El número de miembros contempla regidores y síndicos, incluyendo propietarios y suplentes.	

En cuanto a la presentación de las mujeres, como se puede observar en el cuadro presentado a continuación, de 81 alcaldes electos sólo 7 (8,6%) fueron mujeres con relación a los 74 hombres electos. Esta desigualdad se origina en las candidaturas. Se presentaron como candidatos a alcalde y alcaldesas 365 personas, de las cuales 326 eran hombres y 39 (10,7%) mujeres.

63. Ibid

64. Al respecto ver Espinosa, R et al. Las elecciones de alcalde y el sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricenses. Ponencia para el Primer Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, agosto 2003. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica San José, 2003.

65. Octavo Informe del Estado de la Nación. Op. Cit. Pág 275

La situación cambia de manera significativa en el caso de los Síndicos y candidatos a miembros de Consejos de Distrito. Donde el porcentaje de mujeres elegidas fue de 28,1% y de 45,7% respectivamente. Es decir, en el primer caso se presentaron 1,774 candidatos a síndicos de los cuales, 515 (29,0%) fueron mujeres y en el segundo caso se presentaron 5.948 candidatos de los cuales 3.067 (51,6%) fueron mujeres. Lo que quiere decir que se conserva la proporción entre candidatas mujeres presentadas y cargos en los que fueron electas mujeres.

Esto amerita dos comentarios relevantes, por una parte las mujeres se presentan más para cargos deliberativos y menos para cargos ejecutivos, o en todo caso las mujeres tienen más oportunidades para cargos deliberativos que para cargos ejecutivos. Por otra parte, en Costa Rica la ley de Igualdad Real, demanda que las propuestas de candidatos en las planillas de los partidos mantengan una representación de al menos el 40% de mujeres. En este caso la ley parece cumplirse si se toman las candidaturas en forma absoluta, donde las mujeres llegan al 44,8%, algo parecido sucede con el resultado total de los puestos electos, donde las mujeres alcanzaron el 40,9%. Pero como ya hemos mencionado, esto no es así cuando se examina los cargos, según su especificidad. Reiteramos que los cargos ejecutivos son acaparados por los hombres, siendo estos -además de cargos de mayor responsabilidad-, puestos remunerados. Los cargos de los miembros de los Consejos de distrito se ejercen ad honorem.

<b>Elegibilidad de hombres y mujeres en las elecciones municipales de diciembre 2002 y enero 2003 <sup>66</sup></b>				
<b>Descripción</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	
			<b>Absolutos</b>	<b>Porcentajes</b>
<b>Puestos en órganos ejecutivos</b>				
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	
<b>Puestos de órganos deliberativos</b>				
Candidatos a síndicos	1.771	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 consejo de distrito	1.824	990	834	45,7

66. Cuadro reproducido del Noveno Informe del Estado de la Nación. Op cit, 2003 pag. 297

electos				
Candidatos por miembro electo del consejo	3,3	2,9	3,7	
Candidatos a miembros de consejos municipales de distrito	101	48	53	52,5
Miembros de consejos municipales de distritos electos	8	6	2	25
Candidatos por miembro electo del consejo municipal de distrito	12,6	8,0	26,5	
<b>Total de candidatos</b>	<b>8.214</b>	<b>4.538</b>	<b>3.676</b>	<b>44,8</b>
<b>Total de puestos electos</b>	<b>2.377</b>	<b>1.404</b>	<b>973</b>	<b>40,9</b>
<b>Candidatos por puesto electos</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	

### II.2.3. Balance del poder entre alcalde y el cuerpo representativo del gobierno local

Se deduce de la información presentada en los párrafos anteriores, que los primeros alcaldes electos recibieron un mandato muy débil, por una parte por el escaso número de votantes que acudieron a las urnas pero también por el estrecho margen con que obtuvieron su cargo. “La mayoría ganó por un margen muy estrecho: en 60 de los 81 cantones (74.1%) el nuevo alcalde consiguió el triunfo con un margen menor al 5% del padrón electoral, con relación al segundo lugar. Además, los concejos municipales han quedado 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 del alcalde).<sup>67</sup>

### II.2.4. Satisfacción de la población con el gobierno local

Es muy reconocido en distintos medios que frente a las propuestas de descentralización y de fortalecimiento del poder local, uno de los problemas que se enfrenta es justamente que existe desconocimiento por parte de la población de lo que son y de las potencialidades que ofrecen las municipalidades. Puede decirse que pesan más las opiniones adversas. Es decir, las municipalidades ofrecen una imagen muy negativa, compartida por una mayoría de la población. Esto afecta los procesos de transformación. En una encuesta del Instituto de estudios en Población, IDESPO, de la Universidad Nacional, de mediados del 2002, realizada en la Gran Área Metropolitana, GAM, los entrevistados consideraron en un 75% que las municipalidades son ineficientes. No obstante, las encuestas y valoraciones de opinión expresan que, pese a esa percepción negativa, el costarricense estima que el gobierno local es una entidad necesaria y que debe mantenerse.

67. Noveno Informe, 2003 Op. cit. pag. 294.



En su informe 2001- 2002 la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica incluye una valoración de la gestión municipal, a partir de las denuncias recibidas en ese despacho. De ese informe se deducen las siguientes conclusiones:

- Las municipalidades que más fueron denunciadas consumen en servicios personales y servicios no personales, en promedio, un 73% del total del presupuesto. Eso se complementa con la evolución del gasto clasificado económicamente, en donde se observa una tendencia a destinar un 77% de los egresos a gastos corrientes y únicamente un 23% a gasto de capital, lo que afecta directamente las necesidades de obras en todo el territorio nacional. Esto significa un reto importante para las municipalidades, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, “para que a partir de las quejas y las demandas de las comunidades, se pueda lograr un mayor equilibrio en la asignación del gasto”.
- Por otra parte, al hacer comparaciones entre las municipalidades más denunciadas y las menos denunciadas, se encuentra que los cantones que presentan mayores niveles de alfabetismo como Montes de Oca y Moravia, son los que presentan más denuncias y los que tienen mayores porcentajes de población analfabeta, como Talamanca y Los Chiles, los “pobladores precisamente no presentaron denuncias ante el Área de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes:”
- Así, “hay una relación directa entre el número y procedencia de quejas o denuncias admitidas en la Defensoría de los Habitantes sobre aspectos de orden administrativo y financiero, la densidad de la población y los altos índices de alfabetismo del país que precisamente se encuentran en la capital y en los cantones circunvecinos.” Esos cantones son a la vez los más populosos.
- Es muy importante destacar que la Defensoría tiene establecido alrededor de 32 tipologías de quejas respecto a algún tipo de anomalía en la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales, en el período del informe, de esos 32 tipos de quejas o reclamos, cinco representaron el 60% del total de las denuncias. A saber: dilación en trámites administrativos, deber de fiscalización, falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas, otorgamiento de patentes y problemas en pagos de impuestos, tarifas y tasas.
- De los 81 gobiernos municipales, hubo denuncias contra 56 de ellos, o sea, que 25 municipalidades no fueron sujeto de quejas por parte de los vecinos. De esas 56, en 10 municipalidades se registraron el 55% del total de quejas, correspondiendo la mayoría a San José, Alajuela, Desamparados, Cartago, Heredia y Montes de Oca. Municipalidades todas del Gran Área Metropolitana (GAM).
- La Defensoría admitió estudiar e investigar 406 quejas o denuncias para la Dirección de Control de Gestión Administrativa. De ellas 184 correspondieron al Régimen Municipal, esto representa un 45% del total del trabajo. En esta área las municipalidades fueron las entidades del sector público más denunciadas.

## **II.3. Espacios de participación que el gobierno local pone a disposición de la ciudadanía**

### **II.3.1. Participación Individual**

En el ámbito local, en la medida que se fortalece el proceso de descentralización, el vecino tiene posibilidades de participación directa a través de diferentes mecanismos, tales como Cabildos, Plebiscitos, Referendos, Audiencias públicas o Consultas a los vecinos sobre actos específicos y Comisiones de trabajo donde pueden participar los vecinos.

El Código municipal de Costa Rica contempla distintos medios de participación ciudadana como las Consultas populares, las Audiencias públicas, Participaciones específicas y los Concejos de Distrito

Estas formas de participación incluyen al Cabildo que Consisten en un acto de consulta al pueblo a fin de contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre determinado asunto, el concejo convoca a cabildo abierto y escucha las opiniones de los vecinos; de ahí su naturaleza consultiva por cuanto no tiene carácter vinculante. También está establecido el Plebiscito, que a diferencia del cabildo, no es una simple consulta, sino la toma de una decisión por el municipio. Éstos son acordados por el Concejo, y convocados por el alcalde municipal. También se incluye el Referendo, en esta caso el acuerdo municipal es tomado por el Concejo, pero sometido a ratificación de los vecinos, se trata de consultas obligatorias a los vecinos sobre actos de interés para ellos y se realizan antes de emitir los actos. Así mismo, el plan regulador debe ser sometido a audiencia pública previo a su aprobación. Durante la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos, deberán estar presentes los delegados que asigne el Tribunal Supremo de Elecciones, los que darán fe de que todos los requisitos se cumplieron de acuerdo a lo indicado por la Ley.

Como también está establecido por el Código Municipal los ciudadanos pueden ser parte de distintos comités, o grupos comunales de trabajo los que pueden organizarse para prestar distintos servicios a sus comunidades. De igual forma la participación a las sesiones municipales y al Concejo distrital es abierta para los vecinos, como oyentes, pudiendo solicitar su participación para exponer algún caso, pero siempre sin voto.

No obstante, hay que hacer notar que la descentralización hacia las municipalidades, en Costa Rica, es un proceso en ciernes. Tal como lo sostiene el IFAM, “con excepción del traslado de la administración del *Impuesto sobre bienes inmuebles* hacia las municipalidades en el año 1995, no se ha dado otra medida efectiva en ese sentido”. Como se ha indicado, si bien se dio la reforma al artículo 170 de la Constitución Política para transferir paulatinamente a las municipalidades el 10% del presupuesto del Gobierno de la República, la crisis fiscal y la forma en que se redactó dicha reforma, sujeta a la emisión de una ley cada año, prácticamente ha neutralizado el proceso de descentralización; lo que, consecuentemente, hace que se restrinja el interés por la participación ciudadana en asuntos municipales.

### II.3.2. Participación de las organizaciones de sociedad civil

La gama de organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica es amplia y compleja, girando en torno a intereses muy variados: económicos, políticos, sociales, deportivos, medio ambiente, culturales, etc.

*“Costa Rica -señala el Compendio Temático para Fortalecer la Gerencia Municipal del IFAM- posee una importante infraestructura organizativa que data en algunos casos desde el siglo XIX. Ciertamente que, como se indica en un estudio sobre descentralización en Costa Rica de la GTZ, en no pocas ocasiones su desarrollo está ligado a los métodos, filosofía y prácticas del Estado centralista, propulsor de políticas asistencialistas. En ese tanto, se han estado sometiendo a revisión a fin de adaptarlas a las necesidades de la época actual, signada por procesos de descentralización y participación ciudadana.”<sup>68</sup>*

En el campo local de manera específica, en Costa Rica existen las asociaciones de desarrollo de la comunidad, reconocidas por ley como organismos comunitarios de primer grado y como entidades de interés público y regidas por normas de derecho privado. La ley que las ampara es la Ley N° 3859, sobre Desarrollo de la Comunidad.

Estas asociaciones están autorizadas para realizar planes y proyectos orientados al desarrollo social, económico y cultural de los habitantes del área en la que sirven. Así mismo, pueden colaborar con el gobierno, las municipalidades y cualquier organismo público o privado.

Sus fines son:

- Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo para alcanzar el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad.
- Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva.
- Elaborar proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria dentro de una estrategia de desarrollo socioeconómico y cultural.
- Llevar a cabo procesos de planificación comunitaria con una amplia participación de los vecinos en todas sus etapas.
- Promover el desarrollo de proyectos económicos y sociales, que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos, por medio del fomento de empresas productivas en el ámbito comunitario.
- Participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos en la comunidad.

---

68. <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/compendiofinal.pdf>

- Promover la participación de la población en organizaciones apropiadas para el desarrollo, tales como cooperativas, corporaciones, grupos juveniles, asociaciones cívicas y culturales, mutuales y otras de servicio a la comunidad.

Estas organizaciones están amparadas por la Ley 3859, sobre el Desarrollo de la Comunidad que rige desde el 19 de abril 1997 por medio de la que se “crea la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, y como instrumentos básicos de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y conciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico”.<sup>69</sup>

El artículo 8 de esta ley señala que “Habrá un Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, CONADECO, integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Gobernación y Policía, o su representante; un Ministro de otra cartera, o su representante, que designará el Presidente de la República; tres miembros de las asociaciones de desarrollo y dos miembros de la unión de gobiernos locales. Los representantes de las asociaciones de desarrollo y de la unión de gobiernos locales serán nombrados por ternas que deberán solicitarse a esas entidades. Puede observarse en estos artículos, la tendencia centralista con que se creó esta ley.

En la actualidad existen aproximadamente 2500 asociaciones de desarrollo comunal creadas bajo el amparo de esta ley y que son coordinadas por el CONADECO.

De acuerdo al IFAM, estas organizaciones de la comunidad, se pueden agrupar, según el área de relación con la municipalidad, de la siguiente manera:

### **II.3.3. Rendición de Cuentas**

Los fundamentos legales, en Costa Rica, para la evaluación y rendición de cuentas se sustentan, primero en la constitución política de la República, que en su artículo 11 establece que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra a todas las instituciones públicas.

En segundo lugar, este requerimiento se sustenta en la Ley de planificación nacional que le otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la competencia para la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por su parte la Ley de Administración Financiera de la República y presupuestos públicos establece el necesario, conveniente y oportuno vínculo que debe existir entre presupuestos públicos y planes operativos anuales institucionales con los postulados del PND, asignando a la Contraloría General de la República, al Ministerio

---

69. Ley N° 3859, Ley sobre el desarrollo de la Comunidad, artículo 1.

de Hacienda y a MIDEPLAN funciones de evaluación sobre los resultados logrados en la ejecución presupuestaria conforme los planes operativos y de desarrollo.

En tercer lugar, el Código Municipal, en el artículo 17, inciso g, plantea como obligación del alcalde, rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores que debe presentar ante el Concejo Municipal para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.

Por su parte, el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República, C.G.R., y para las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, como es el caso de los gobiernos municipales, establece que el jerarca y todos los funcionarios que participan en la conducción de las labores de la institución, deben efectuar una evaluación permanente de la gestión, con base en los planes organizacionales y las disposiciones normativas vigentes, para prevenir y corregir cualquier eventual desviación que pueda poner en entredicho el acatamiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad aplicables. Igualmente, el jerarca y los demás funcionarios en todos los niveles de la institución están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos, el cumplimiento de los objetivos institucionales y el logro de los resultados esperados, para lo que se apoyarán en el control interno.

De esta manera, se puede prever que el Alcalde, ahora de elección popular, enfrentará mayores demandas por la rendición de cuentas que sus antecesores.

A propósito, la Dirección Jurídica del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM recordó mediante una circular No. DJI-153-2004 del 21 de febrero del 2004 enviada a todas las municipalidades del país, que el artículo 11 de nuestra Carta Magna, en lo conducente ordena: "La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes."

Sobre lo anterior, señala la circular, tenemos que nuestra Constitución también encomendó a que por medio de una ley se señalaran los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Al respecto y en el caso de las Municipalidades es el Código Municipal a través del artículo 17, el que señala a los funcionarios públicos que ejerzan el puesto de la Alcaldía su obligación de: "Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año".

En cuanto a la información hacia los ciudadanos, es notoria la falta de recursos electrónicos, particularmente de paginas web, que faciliten el acceso a la información. Luego de utilizar distintos medios para ubicar las paginas web de la municipalidades solamente pudimos encontrar 5.

Sin embargo, los proyectos que se están llevando a cabo para descentralizar el Gobierno Local está permitiendo que muchos de ellos inviertan en las nuevas tecnologías para mantener informado a los miembros de sus comunidades, tal es el caso de algunas de las municipalidades de Heredia que actualmente mantienen

paginas Web que hacen de conocimiento público proyectos en los que están trabajando, así como otros asuntos de interés municipal. También la Municipalidad de San José atiende muchos trámites mediante su pagina Web, además de mantener a los ciudadanos al tanto de los reglamentos, cobros y otros servicios, que presta la institución a los usuarios.

#### **II.3.4. Participación ciudadana en la políticas públicas: Planificación municipal**

De acuerdo a la legislación vigente, está establecido que antes de entrar en posesión de su cargo, el Alcalde o Alcaldesa deben de presentar al Consejo Municipal un Programa de gobierno basado en un diagnostico de la realidad del cantón, éste debe ser difundido entre las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.

Los Consejos Municipales, en consulta con Grupos organizados de la comunidad y de sus munícipes, es decir cada uno de los habitantes de su cantón, elaboran el Plan Anual Operativo (PAO) comunal, basado en un diagnóstico de problemas de sus comunidades. Por otra parte, la Contraloría General de la república exige esta PAO, como una forma de racionalizar y de ligar los planes de trabajo con el uso de los recursos. Esto es valorado por los especialistas como un proceso incipiente.

Además, la Municipalidad debe de elaborar una Plan de Desarrollo Municipal (PDM), al que hace referencia el Código, este es concebido como un marco general de planes a corto plazo. Según el Instituto de Fomento Municipal, IFAM, en el documento *El régimen Municipal de Costa Rica*<sup>70</sup> “se tiende a concebir a este (el PDM), como algo amplio, comprensivo e incluyente respecto a las organizaciones, entidades y fuerzas diversas que se manifiestan en el cantón, siendo la municipalidad el eje coordinador de ellas. Varias municipalidades han impulsado planes de desarrollo local con lo que se espera que en el corto y mediano plazo se consoliden estos procesos”.

En el ámbito comunal, existen otras instancias definidas para la participación ciudadana como:

- La Ley Orgánica del Ambiente que establece que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de los habitantes para la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.
- La Ley de Biodiversidad que define como uno de sus objetivos la promoción de la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.
- Por su parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINAES) establece como unos de sus objetivos generar mecanismos adecuados de participación de la ciudadanía y de grupos organizados en procesos de decisiones políticas y en la protección y el control de los recursos públicos y el bien común. El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) es el instrumento del SINAES para promover la participación ciudadana.

---

70. <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/regmunicipalcr.pdf>



- La Ley de aguas establece la participación ciudadana a través de las sociedades de usuarios, las que se pueden formar, por un número no menor de cinco socios, para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas.
- El Reglamento de la Policía Municipal establece la obligación de colaborar con las organizaciones comunales en programas tendientes a mejorar la seguridad de los ciudadanos y prevenir el delito.
- La Ley de Conservación de Vida Silvestre señala que el establecimiento y desarrollo de refugios nacionales de vida silvestre deben realizarse con la participación de los habitantes de la región.
- Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor, establece la posibilidad de formar grupos y organizaciones de consumidores, y que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que los afecte.
- Las Juntas de Salud son entes auxiliares de los hospitales y las clínicas para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero y promover la participación ciudadana.
- La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria establece la Junta Vial Cantonal, órgano público no estatal, de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública vial cantonal, nombrada por el concejo municipal, ante quien responde por su gestión.

#### II.4. Promoción del desarrollo económico y social sostenible de las comunidades

Hay una preocupación creciente por el grado de desigualdad e iniquidad que ha ido desarrollándose en los últimos años. De hecho la imagen “de un país homogéneo que teníamos de Costa Rica da paso a la idea de diversidad y desigualdad entre los cantones”.<sup>71</sup> También existe la preocupación de que la brecha en el desarrollo entre cantones se esté ampliando, por cuanto, dentro de un mismo cantón, se hallan diferencias entre el desarrollo de los distritos.

Para medir el grado de desarrollo social de los cantones y distritos del país el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, ha construido el Índice de Desarrollo Social (IDS), que es un índice compuesto, que abarca tres dimensiones: educativa-cultural, demográfica-sanitaria y económica. Ese índice permite jerarquizar a los cantones y distritos según su desarrollo social y orientar las políticas y recursos públicos de tipo social hacia los de menos desarrollo.

En el cuadro anterior podemos observar cómo en el **grupo 1** se ubican los cantones con mayor desarrollo social. Puede observarse que la Provincia de Heredia mantiene, con excepción del cantón de Barba, que está en el grupo 2, a todos sus cantones del Valle Central en el grupo 1, por lo que, en conjunto, representa la zona de

---

71. <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/compendiofinal.pdf>

mayor desarrollo social de Costa Rica, sobresaliendo los casos de Flores y Belén, respectivamente con el primero y segundo lugar.

De las cabeceras de provincia del Valle Central, solo está en este grupo Heredia.

De la provincia de San José se hallan aquellos cantones del Área Metropolitana de San José (AMSJ) que han podido mantener mejor control sobre el tipo de urbanizaciones o asentamientos que se den en su territorio, producto fundamentalmente de las emigraciones.

De la provincia de Alajuela hay cuatro cantones, aquellos que probablemente mantienen mayor cohesión y equilibrio entre su población, su territorio y su desarrollo.

De la provincia de Cartago está únicamente el cantón de Alvarado, excepción porque no pertenece al Valle Central.

Los cantones de este grupo están entre un 100% y un 67% en cuanto al valor del IDS.

El **grupo 2**, reúne los cantones que se ubican en un segundo nivel de desarrollo, dentro de los que tiene mayor desarrollo social.

Al igual que el primero, son cantones que en su mayoría están ubicados en el Valle Central, con algunas excepciones como Esparza, Orotina y San Mateo con cercanía y fácil acceso a aquel, o Montes de Oro, más intermedio, o Tilarán y Hojanca, más alejados.

Se ubican aquí las ciudades más importantes del Gran Área Metropolitana, incluyendo a la capital del país San José, y a Cartago y Alajuela, cabeceras de provincia, que presentan en sus territorios algunas zonas deprimidas y asentamientos sociales que hacen descender el promedio cantonal.

También están ubicados en este grupo Desamparados, Goicoechea y Alajuelita, cantones del AMSJ que no están en el primer grupo debido a que su territorio ha servido para asentamientos sociales que bajan el promedio del IDS cantonal.

Están asimismo, los cantones que circundan de manera inmediata a Cartago cabecera, formando una especie de conurbación: Guarco, Oreamuno y Paraíso.

La Unión, que se ubica en este grupo, está funcionalmente más ligado al AMSJ que a Cartago.

En general, igual que en el primer caso, son cantones con territorios pequeños, a lo sumo medianos, pero ahí están los más populosos (San José, Cartago, Alajuela, Desamparados, Goicoechea). La falta de planificación y de recursos para satisfacer la demanda que genera ese crecimiento, conspira contra un desarrollo social equilibrado.

Los cantones de este grupo están entre un 67% y un 55% en cuanto al valor del IDS

El **grupo 3**, es el grupo intermedio en desarrollo social. Son cantones que están fuera del Valle Central, con excepción de Aserrí y una parte de San Ramón. Cabe hacer la observación de ciertos cantones enmontañados, el mismo Aserrí, Puriscal, Turrubares y otros que están en los grupos siguientes (Acosta, Dota, Tarrazú, León Cortés) con cercanía al Valle Central pero con un topografía abrupta que, de alguna manera, impone limitaciones al desarrollo económico y social.



Están aquí los principales puertos del país: Limón y Puntarenas, con gran actividad, turismo, pero también con gran desempleo y bolsones de pobreza. Asimismo, cantones con ciudades intermedias: San Ramón, Liberia, San Isidro del General (las otras dos están en el grupo siguiente: Pococí y San Carlos) las que están experimentando un gran crecimiento.

Los cantones de este grupo oscilan entre un 54 % y un 48% de IDS, intermedios.

En el **grupo 4** se colocan los cantones que están por debajo del promedio en desarrollo social. Están todos ubicados fuera del Valle Central. Con preponderancia del área rural, enmontañados algunos, otros costeros. En términos relativos de desarrollo social, están en un nivel bajo.

Los cantones de este grupo obtienen entre el 47% y el 39% del IDS

En el **grupo 5** se ubican los cantones que presentan el menor desarrollo social relativo. Como los fronterizos (excepto San Carlos, Pococí y Golfito que se hallan en el anterior grupo). Están geográficamente alejados, con amplia extensión territorial, menor integración económica interior, con dispersión de poblados y servicios públicos más escasos. Esas condiciones encarecen la prestación de servicios públicos per cápita al ser difícil beneficiarse de economías de escala.

Oscilan entre un 40% y 0% de IDS.

## VIII. CONCLUSIONES

- ❖ El Régimen Municipal de Costa Rica tiene rango constitucional, establecido en el Título XII de la Constitución de la República.
- ❖ Se hace evidente que la actual legislación (Código Municipal de 1998) busca fortalecer la autonomía y el desarrollo de los gobiernos locales. El Art. 169, establece que : “La administración de los ingresos y servicios locales en cada cantón estarán a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante...” y el Art. 170 establece que “Las corporaciones municipales son autónomas”(…) y dispone la transferencia paulatina hacia las municipalidades del 10% del presupuesto del gobierno de la república.
- ❖ Sin embargo, si bien el Art. 170 de la Constitución Política establece la transferencia del 10% del presupuesto del Gobierno de la República, su versión actual establece que eso se hará realidad en un lapso de 10 años y el monto real a transferir será fijado por la Asamblea Legislativa, cada año.
- ❖ Esta forma de redacción de la ley ha facilitado que la aducida crisis fiscal y la deuda pública se convierten en argumentos para neutralizar y frustrar el proceso de descentralización.
- ❖ La transferencia de recursos del gobierno central a las municipalidades, en los últimos años, ronda el 2% del Presupuesto del Gobierno Central.
- ❖ Sin embargo, algunas fuentes indican que las Municipalidades solo administraron el 1.3% del gasto público.

- ❖ Esta situación ha generado una profunda contradicción entre la pretendida autonomía y la descentralización que proponen sus textos y la realidad, en la práctica impide la transferencia de fondos, del presupuesto de la nación, a las municipalidades.
- ❖ Los Municipios cuentan ahora con un Alcalde Municipal, de elección popular. Este cambio, ha dado más estabilidad y seguridad al cargo ejecutivo, que antes del febrero del 2003, se removían a antojo de los Regidores municipales.
- ❖ Sin embargo, se ha evidenciado falta de capacitación en los Alcaldes para ejercer sus funciones, particularmente en lo que respecta al conocimiento del funcionamiento de la institucionalidad costarricense y en temas de gestión, en materias tales como la planificación operativa, la administración presupuestaria, la capacidad de negociación y las metodologías parlamentarias, entre otras.
- ❖ El tema de las competencias de las Municipalidades, con relación a las de las instituciones del gobierno central, aparece como un tema no resuelto.
- ❖ Se reporta cruce y falta de delimitación de competencias en materia: -Tributaria y tarifaria; -presupuestaria; -financieras; -económicas; -en salud; -en educación; -en medio ambiente; -en caminos y carreteras; -en vivienda y urbanismo; -en riesgos y emergencias; -en deportes y recreación; en asuntos de genero; en participación ciudadana.
- ❖ Existe el Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias del Gobierno Central a las municipalidades, que fue aprobado en primer debate (2002), su trámite se encuentra detenido en la Asamblea Legislativa y se reporta, tanto resistencias para legislar como inconformidad con el Proyecto, de parte de los actores municipales.
- ❖ La no aprobación de una Ley de Transferencia de Competencias, se presenta como un obstáculo serio para la fortaleza del régimen municipal.
- ❖ En cuanto a la participación ciudadana, en el ámbito local, en la medida que se fortalece el proceso de descentralización, el vecino tiene posibilidades de participación directa a través de diferentes mecanismos, tales como Cabildos, Plebiscitos, Referendos, audiencias públicas o consultas a los vecinos sobre actos específicos, Comisiones de trabajo donde pueden participar los vecinos.
- ❖ Sin embargo, el proceso de apertura a la participación ciudadana es novedosa y falta aún un importante trayecto por caminar para su consolidación. Por otra parte, se indica que la estructura de organización de la sociedad civil, aún cuando es amplia, fue creada durante épocas en las que prevalecía una cultura política centralista y asistencial, por lo que se requiere un cambio profundo en la práctica de participación para conformar una ciudadanía activa.
- ❖ La participación de las mujeres en el gobierno local, particularmente en las instancias deliberativas, ha ido en aumento, pero se manifiesta débil participación en los cargos ejecutivos.
- ❖ Los grupos étnicos: indígenas y afrodescendientes es aún muy débil, aún cuando Costa Rica posee legislación sobre la igualdad de las personas y ha aprobado diversos tratados internacionales en contra de diversas formas de discriminación.

- ❖ Por tanto, se puede concluir que si bien se empiezan a perfilar distintas formas de participación ciudadana aún no se ha desarrollado una cultura de participación responsable y efectiva por parte del ciudadano o de las organizaciones de sociedad civil.
- ❖ La Defensoría de los Habitantes (Informe 2001-2002) insiste en que es urgente un mejoramiento del régimen municipal en aras de un proceso de desarrollo económico y social del país más equitativo.
- ❖ Para ello indica, “se hace necesaria un capacitación permanente del personal técnico-operativo del régimen municipal”.
- ❖ Esta misma instancia considera como “fundamental la promoción de la carrera administrativa dentro del régimen municipal, con el fin de seleccionar y nombrar al personal idóneo y evitar la política partidista”, no obstante que el Título V, del Código municipal que entró en vigencia, en 1998, establece las normas generales sobre “El personal municipal” y la “Carrera administrativa Municipal.
- ❖ Se debe fijar, señala también la Defensoría, un procedimiento idóneo de rendición de cuentas de manera que las comunidades puedan evaluar periódicamente el resultado de la gestión, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 constitucional.
- ❖ Así mismo, recomienda “promover que en todos los ayuntamientos se considere como prioridad la elaboración de los respectivos planes reguladores y su debida actualización”.
- ❖ Finalmente indica que se hace imperativo “Redoblar esfuerzos por parte de los poderes del Estado y de todos los funcionarios públicos directa o indirectamente relacionados con el tema municipal, para coordinar acciones que permitan, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, no sólo incrementar las rentas de los ayuntamientos sino también lograr una mayor y mejor distribución de la riqueza de conformidad con las distintas realidades socioeconómicas en los diferentes cantones del país”.
- ❖ Por su parte, el IFAM, hace un análisis más “micro” de los “males municipales” e indica que se centran en “Las quejas, las denuncias y la experiencia sobre el quebranto de los intereses ciudadanos, de parte de las municipalidades, son pan cotidiano.
- ❖ Además, señala que sorprende la falta de orden y limpieza, tarea elementales de los municipios, lo que da una sensación de dejadez. El caos de los anuncios comerciales: ciertamente el país está inundado de apropiación indebida de la propiedad pública para este efecto.
- ❖ Indica también que motivos de constantes quejas son los permisos de construcción y las urbanizaciones.
- ❖ Termina señalando que la función pública se desnaturaliza cuando su objetivo no es la calidad de vida.

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN COSTA RICA

## I. COMPROMISO MARCO DE REFERENCIA DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUÉBEC

Los gobiernos declararon en el Plan de Acción de Québec que era necesario *“asegurar que las legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando dicha libertad y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”*.

También se solicitó *“Apoyar la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y proceder a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscar, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales.”*

## II. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TEMA

De acuerdo con diferentes documentos generales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Chapultepec, la Declaración de la OEA y otros documentos particulares como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, es posible formular la siguiente definición de libertad de expresión:

### a. General

La libertad de expresión es un derecho establecido por diversas cartas de principios fundamentales como la Declaración de Derechos del Hombre y otras. Consiste básicamente en que todo hombre o mujer, cualquiera sea su condición, pueda difundir lo que piensa o cree a través de cualquier lenguaje, idioma, medio o soporte sujeto solamente a limitaciones establecidas por la ley, sin censura previa, que tengan el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de

los demás, y de satisfacer las justas exigencias del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. Entre estas limitaciones se encuentra toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia o el genocidio.

## **b. Operacional**

Consiste en que cualquier hombre o mujer pueda difundir **efectivamente** lo que piensa o cree a través de cualquier lenguaje, idioma, medio o soporte solamente sujeto a ciertas limitaciones establecidas por ley, sin censura previa. Por **efectivamente** se entiende no sólo que las leyes permitan expresarse libremente sino que la experiencia práctica así lo confirme.

En relación a estas definiciones conceptuales, cabe no obstante formular ciertas consideraciones.

El ejercicio de la libertad de expresión, para ser efectivo, debe contar con un sistema político y administrativo nacional que permita y apoye la difusión de información, pensamiento y creación de cualquier tipo de una manera amplia, diversa y libre. Por lo tanto, también se deberán tomar en cuenta ciertas características generales de cada país y ciertas percepciones subjetivas de las personas respecto al tema que lo propicien o dificulten.

Operacionalmente no existe libertad de expresión sin la posibilidad de su ejercicio, lo que en la actualidad plantea nuevos desafíos: los indicadores deben medir esa posibilidad tanto en relación a los medios tradicionales como de las nuevas tecnologías. Además, la libertad de expresión no se limita sólo al periodismo sino también a la expresión artística, política, religiosa y cultural en general.

Para una medición efectiva de la libertad de expresión ciertas características sociales y poblacionales deben ser incluidas como indicadores generales, tal como lo hacen los índices de desarrollo humano del PNUD. Entre éstos cabe destacar temas como la predisposición de la población a expresarse libremente o la cantidad de medios de comunicación en lengua indígena en relación a la población que habla esa lengua.

## **III. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES**

La conceptualización que se deriva del Plan de Acción permite identificar las siguientes dimensiones y subdimensiones.

### **1. Derechos ciudadanos**

- Legislación nacional sobre libertad de expresión.
- Obligaciones jurídicas internacionales sobre libertad de expresión.
- Aplicación igualitaria de la ley sobre libertad de expresión.

-Legislación contra la discriminación.

## **2. Medios de comunicación**

-Legislación sobre acceso de los ciudadanos a expresarse en los medios de comunicación pública.

-Legislación sobre el libre ejercicio del periodismo.

-Legislación sobre acceso de los partidos a los medios en campañas electorales.

-Distribución de la propiedad de los medios de comunicación pública.

-Normas de conducta ética de los medios.

## **3. Expresión artística**

-Existencia de leyes o reglamentos que promuevan la creación artística.

-Existencia de leyes o reglamentos que promuevan la difusión artística.

-Existencia de leyes o reglamentos que restrinjan la creación artística.

-Existencia de leyes o reglamentos que restrinjan la difusión artística.

## **4. Expresión ciudadana no medial**

-Existencia de leyes o reglamentos que restrinjan las manifestaciones públicas.

-Existencia de leyes o reglamentos que permitan el acceso de la población a las autoridades políticas, representativas y judiciales.

## **5. Nuevas tecnologías**

-Libertad de expresión a través del acceso a Internet.

## **6. Posibilidades objetivas de los ciudadanos de expresarse libremente**

-Características de alfabetización del país.

-Cantidad de instrumentos de comunicación per cápita (teléfonos fijos, celulares, televisores y radios).

-Cantidad y cobertura de medios de comunicación masivos y locales en relación a la población.

-Distribución y cantidad de habitantes por idiomas efectivamente hablados y escritos por la población en relación a los medios de comunicación en idiomas distintos al oficial hablados por la población.

## **7. Predisposición de la población a expresarse libremente**

-Percepción de la población del acceso a la expresión pública.

-Motivación de la población a la expresión pública.

-Actitud de la población hacia la expresión pública.

-Experiencia de la población frente a la expresión pública.

#### **IV. INDICADORES**

A partir de las dimensiones y subdimensiones identificadas previamente, se construyó el siguiente conjunto de indicadores de los cuales se seleccionaron los más relevantes, para elaborar el cuestionario que se pasó a 5 actores, cuyo criterio de considera relevante por el nivel de información que manejan y por el grado de compromiso con el tema.

Los indicadores incorporados en el cuestionario se seleccionaron según los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción.
- b) Permitir el seguimiento de todas las dimensiones de los compromisos establecidos en la Cumbre.
- c) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- d) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- e) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado, vale decir, temas que, a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- f) Obtener indicadores cuya sensibilidad facilite la diferenciación entre diversos países y realidades latinoamericanas.
- g) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- h) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).
- i) Si corresponde, incluir preguntas sobre “prácticas óptimas” (“best practices”).
- j) La forma de generar información válida y confiable por medio del cuestionario se discute en detalle a continuación.

#### **V. PERSONALIDADES CONSULTADAS**

1. Lic. Eduardo Ulibarri, ex director de “La Nación” periódico de mayor tradición en Costa Rica y considerado el de mayor influencia.
2. Lic. Raúl Silesky, periodista, Presidente del Colegio de Periodistas.
3. Lic. Alejandro Delgado, Abogado, asesor del Colegio de Periodistas
4. Lic. Humberto Arce, periodistas, diputado.
5. Lic. Laura Chinchilla, ex-Viceministra y Ministra de Seguridad y Diputada

## VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS<sup>72</sup> DE SEGUIMIENTO

### 1. Derechos ciudadanos

La libertad de expresión está regulada por los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, en general se considera que la constitución de Costa Rica garantiza la libertad de expresión, sin embargo, algunos de los entrevistados señalan que las leyes que tutelan el ejercicio a la libertad de expresión pueden considerarse restrictivas.

No existe una ley específica sobre libertad de expresión, aunque se tramitan dos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa.

De aquí que se señale que existen leyes penales y civiles que garantizan la libertad de expresión, tales como la Ley de Jurisdicción Constitucional que regula, mediante el Recurso de Amparo el derecho de rectificación y respuesta, y por esa vía se garantiza también la libertad de expresión consagrada en la Constitución Política; sin embargo, también se señala que la legislación sobre “el desacato” estuvo vigente hasta el año 2002, cuando se derogó, pero aún existen en el Código Penal vigente normas que limitan la labor de la prensa. Para tratar de subsanar esta situación se tramita en la Comisión de Libertad de Prensa y en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, una serie de excepciones para ampliar la libertad de prensa y expresión en Costa Rica. Particularmente, se señalan deficiencias y limitaciones en la legislación sobre *“injurias y calumnias, se destaca que los “delitos contra el honor” tal como están tipificados, limitan seriamente la libertad de expresión. Pero también se señala, que “hay leyes que establecen censura previa, a cargo de entes administrativos, particularmente en materia publicitaria”* (Eduardo Ulibarri).

No existe la figura de fuero o inmunidad para personas o cargo.

En cuanto a los tipos de pena<sup>73</sup> se señala que las penas de **cárcel** sólo existen como “leves” en el caso de injurias y calumnias, pero las **multas** son “severas” cuando se trata de multas. Como ya se señaló, se identifican **requisiciones** “previas” para los casos de abuso de publicidad.<sup>74</sup>

Costa Rica suscribió en 1970 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en 1980 la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante el período 2000–2003 no ha suscrito tratados ni acuerdos internacionales sobre la materia.

---

72. Cuestionarios y revisión documental

73. Pena de cárcel severa: Debe permanecer en prisión.

74. Pena de cárcel leve: medida alternativa. Multas severas: Más de 1000 dólares. Multas leves: Menos de 1000 dólares. Requisiciones: Previas a la circulación. Posteriores a la circulación.



En la actualidad, se tramita una demanda al Estado costarricense, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, interpuesta por el periodista Mauricio Herrera Ulloa, quien fue acusado y declarado culpable por los juzgados nacionales, por injurias y calumnias, por reproducir información y textos que habían sido divulgados en la prensa europea, sobre un caso de supuesta estafa.

Además de los tribunales de justicia el Estado o la sociedad civil pueden interponer denuncias en contra abusos o violaciones a la libertad de expresión en la Defensoría de los Habitantes (Ombudsman)

El Colegio de periodistas de Costa Rica señala que tanto en el 2000, como en el 2001 y el 2002 ha habido fallos o decisiones judiciales destinados a proteger la libertad de expresión. Sin embargo, al consultar sobre estos juicios, lo que se obtiene es que se trata de juicios promovidos por personas que se han sentido afectadas por la forma en que la prensa ha informado sobre algún caso en particular. Solamente se destaca otro tipo de fallo, en el 2002, relacionado con “acceso a la información”, demandada por un periódico.

En cuanto a periodistas o comunicadores detenidos, procesados o juzgados por aspectos relativos a limitaciones de la libertad de expresión, durante el período 2000-2002, se destaca que ha habido juicios en todos esos años pero no se tiene un registro estadístico del Poder Judicial respecto a demandas a periodistas y a directores de medios. Se efectuó una consulta a directores de medios sobre estos hechos y no se obtuvo respuesta alguna de la mayoría de ellos. Durante todos estos años se han presentado nuevos casos.

Deben mencionarse tres absolutorias que enfrentaron periodistas de una televisora rural en el norte de Costa Rica. El 5 de octubre del 2001 las periodistas Vicky Luna, Karla Herrera y Sonia Jiménez, junto con la televisora, fueron absueltas de la demanda por injurias, calumnias, difamación y publicación de ofensas que interpuso contra ellos José Francisco Vargas, funcionario del MOPT. El 20 de octubre, 2001 Vicky Luna, Karla Herrera, Rafael Roldán y nueve vecinos de Gamonales de Ciudad Quesada fueron absueltos de una nueva demanda por injurias, difamación y calumnias que les atribuyó el comerciante Óscar Camacho. El 18 de junio, 2003 Karla Herrera fue absuelta del cargo de difamación que le atribuyeron David Salas Solís y la Asociación de Vivienda San Juan.

No se reportan casos de impedimentos a la difusión, ni confiscación de publicaciones como tampoco casos de programas o medios censurados. Tampoco existen casos relacionados con amenazas a periodistas por parte de autoridades gubernamentales. Sin embargo, en un reciente estudio, solicitado por el Colegio de Periodistas y realizado por el IDESPO, las amenazas de llevar a los periodistas ante los tribunales son constantes, como también los casos en que los periodistas se sienten desprotegidos ante los empleadores o dueños de medios.

No se conocen casos que muestren evidencias o indicios serios, responsables y confiables de presión de terceros sobre los auspiciadores de un medio para quitar la publicidad de un programa. Tampoco existe evidencia o indicios serios, responsables y confiables de presión de los auspiciadores sobre los medios para levantar la publicidad

de un programa debido a su contenido. No se reportan casos que evidencien presiones financieras de acreedores sobre un medio debido a su contenido.

Sí se ha dado el caso de un comunicador, Parmenio Medina, que se asegura fue asesinado en el año 2001 en razón de su labor profesional, la autoridades judiciales indagan sobre los asesinos, en la actualidad se encuentran detenidos y en proceso de juicio los sospechosos intelectuales y materiales.

En todo en el período estudiado, 2000–2002 no ha habido periodistas o comunicadores despedidos, desplazados o exiliados por motivos de su labor profesional.

Tampoco han ocurrido, en la práctica, restricciones a la libertad de expresión por la pertenencia a una etnia, nacionalidad, género, religión, grupo minoritario u otro motivo similar durante el período 2000 – 2002.

## **2. Medios de comunicación**

Existe, en los entrevistados una opinión generalizada de que las distintas corrientes ideológicas del país se reflejan en los principales medios de comunicación.

Esta percepción se sustenta en el hecho de que hay una diversidad de medios impresos y una gran cantidad de medios radiofónicos, pero al mismo tiempo se señala que es evidente la prominencia en el país de dos telenoticieros: Telenoticias y Noticias Repretel. Así como de un diario: La Nación. Sin embargo, no se puede afirmar que las distintas corrientes ideológicas del país no tengan algún espacio en esos medios, además de las posibilidades que da la radio, así como otros medios, regionales, pequeños o de menor circulación o audiencia. También se señala que la apertura de los principales medios a las corrientes de pensamiento se sustenta jurídicamente, en el derecho a réplica, el cual está tutelado por las leyes costarricenses.

Se destaca en las encuestas que representantes de las culturas originaras y de los afrodescendientes reclaman un mayor espacio y presencia en los medios de comunicación y en general en los asuntos públicos del país.

En tanto que ambas étnias son una minoría, sufren las consecuencias de una cultura predominante, tradicionalmente excluyente. No obstante que en los últimos años es notoria la presencia de afrodescendientes ocupando cargos públicos; sin embargo, no sucede lo mismo con la etnias o pueblos originarios, que han quedado reducidos en sus manifestaciones políticas y culturales.

También es notorio el comportamiento de sectores conservadores que manifiestan, por distintos medios, el prejuicio racial y buscan marginar o desacreditar las expresiones culturales y la presencia de estas etnias en el espacio cultural nacional.

En la actualidad, el tema de las minorías culturales, ha sufrido el impacto de la migración masiva, particularmente de nicaragüenses y en segundo lugar de colombianos. Se estima, que existe una población de aproximadamente 400 ó 500 mil emigrados de Nicaragua, lo que representa aproximadamente el 10% con relación a los costarricenses.

No hay legislación específica que de garantías a las comunidades locales, etnias, grupos nacionales u otros para contar con medios propios de comunicación (prensa local, radios comunitarias, televisión local, etc, al respecto, se les aplica la normativa general. En el campo de la radio, existe una red de emisoras comunitarias o locales, agrupadas por el Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica.

Las normas de regulación monopólica de los medios de comunicación están establecidas en una ley general sobre el tema, es decir no existe una ley específica.

En el caso de la Televisión, la propiedad se presenta altamente concentrada, si se toma en cuenta las variables, cobertura y factura publicitaria.

La propiedad de la radio por el contrario, se presenta muy dispersa ya que existe un alto número de medios.

Los periódicos, aún cuando existen un número significativo de medios, desde el punto de vista de la cobertura, dominan la Extra (cuyos ingresos fundamentales se sustentan en al venta al pregón) y la Nación, que además de una importante cobertura recibe la mayor parte de la factura publicitaria. Por lo que se concluye que existe una importante concentración también en la prensa escrita.

En Costa Rica no existe una ley o reglamento que regule los derechos y deberes sobre la relación de periodistas con dueños de medios de comunicación; como tampoco para proteger las fuentes de información de los periodistas o el secreto profesional.

Según los sondeos de opinión, la población costarricense muestra un alto nivel de confianza en los medios de comunicación. Dos de cada 3 personas expresan tener alguna o mucha confianza en los medios de comunicación. La televisión es el medio de mayor confianza con un 53,2 %, seguido por todos los medios con un 14.5%, la radio 13% y de último la prensa escrita con un 11,6 %. <sup>75</sup>

### **3. Expresión artística**

Sí, existe de parte del Estado costarricense un apoyo a las artes, para ello cuenta con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de que tiene establecida su competencia y funciones de acuerdo con la Ley de su creación, número 4788, del 5 de julio de 1971.

En el campo de la cultura esta organizado en el Área de Gestión y Promoción Cultural; en el área de Artes Escénicas y Musicales; en el área de Patrimonio Histórico y Cultural; en el Área de las Artes Plásticas a través de estas divisiones administra las siguientes instituciones y direcciones, El Centro costarricense de Producción Cinematográfica, el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, el Colegio de Costa Rica, la Campaña Lírica Nacional, la Compañía Nacional de Danza, la

---

75. UNIMER R.I., 1999- Tomado de la página 422 de la Auditoria Ciudadana de la Calidad de la Democracia 2001. San José, Costa Rica, 2000

Compañía Nacional de Teatro, el Concejo Nacional de la Persona Joven<sup>76</sup>, el Coro Sinfónico Nacional, la dirección Nacional de Archivo Nacional, la Dirección General de Bandas, la Dirección General de Bibliotecas, la Dirección General de Cultura, la Dirección de Publicaciones, el Festival de las Artes, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, el Museo de arte Costarricense, el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, el Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el Museo Histórico Juan Santamaría, el Museo Nacional, la Orquesta Sinfónica Nacional, el Taller Nacional de Danza, el Taller Nacional de Teatro, el Teatro Melico Salazar y el Teatro Nacional.

En el Presupuesto General de la República(PGR), estructurado según funciones, dentro del rubro “Servicios sociales y comunales” que incluye Educación, Salud, Promoción y asistencia social, Trabajo, Vivienda, Alcantarillas y agua potable, y Desarrollo comunal, se ubica también el de Fomento artístico y comunal, así como el de Esparcimiento y recreación.

El total de este gran rubro de “Servicios Sociales y comunales”, que equivale al gasto social del país, es de 732.940 millones de colones, es decir el 34,08% del PGR que asciende a 2.150.673 millones de colones.

Dentro de este rubro de gastos sociales, el monto reservado a Fomento artístico y comunal tiene asignada una partida de 9.416 millones, lo que representa el 1,28% de lo asignado a “Servicios sociales y comunales” y el 0,44% del PGR.

En este mismo sentido el Noveno Informe sobre Estado de la Nación descompone el gasto social y reporta que el gasto social creció en la mayoría de rubros (vivienda, educación, salud) entre 4,5% y 6,6%, pero el sector de cultura y recreación registró una contracción del 11%. Este mismo informe señala que “en los últimos años el gasto público en cultura se ha mantenido en niveles muy bajos. En el período 1990-2002 osciló entre 0,6% y 1,0% del gasto público total y, en términos reales, tiende, -con oscilaciones-, a decrecer. El gasto per cápita en cultura en el 2002 fue un 34% menor que en 1987. En términos de equidad, este gasto es regresivo -se concentra en los deciles más altos de ingresos- aunque no tanto como la distribución de ingresos.”<sup>77</sup>

No ha sido posible obtener información confiable sobre la existencia de fondos privados para apoyo a las artes, no obstante, existen diferentes mecanismos a través de los cuales este sector apoya el arte en Costa Rica. Es notoria “la creciente participación de empresas privadas, fundaciones, centros culturales e instituciones, en el financiamiento de la oferta artística; el sector privado moviliza recursos para costear producciones y espacios de promoción –y comercialización-, desde bienales, concursos y festivales, hasta procesos que han permitido, en un modelo mixto, la creación del Museo de los Niños, el CENAC (Centro Nacional de Arte Contemporáneo), y el Museo de Formas y Espacios, por ejemplo.”

---

76. Ley No. 8398 Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República Ejercicio Económico 2004  
<http://www.go.cr/fs/mh.html>

77. Noveno Informe Estado de la Nación, op cit. Pág. 139.

Sí existen leyes que faciliten y promuevan la producción y difusión artística, como la ley de donaciones y de exención de impuestos cuando las obras son clasificadas de interés nacional.

No ha habido obras censuradas o espacios clausurados en el período 2000-2002.

#### 4. Expresión ciudadana no medial

Los entrevistados manifiestan que en la práctica, en Costa Rica se respeta, sin restricciones que no sean las que la ley establece, el derecho de la población a manifestarse públicamente.

De hecho, el Octavo informe 2001 del Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible, señala que: “Frente a la escalada de protestas sociales ocurridas en el año 2000, centradas en la oposición popular al llamado “Combo del ICE”<sup>78[72]</sup>, el 2001 parece haber sido un año de relativa calma social. No obstante, una revisión cuidadosa de las acciones colectivas emprendidas por diverso sectores sociales, según fueron consignados en los medios de comunicación impresos, muestra una persistente actividad que, a diferencia del año anterior, se centró mayoritariamente en acciones de carácter puntual (84,8% de las 118 acciones colectivas registradas en el 2001). En otras palabras, las protestas tuvieron un alcance local o sectorial, tanto en su organización como en sus demandas. Los actores más dinámicos fueron los sindicatos magisteriales, otras organizaciones de trabajadores y los movimientos comunales.”<sup>79</sup>

Sin embargo, debe hacerse notar que, tal como lo señala el informe citado, el 41,3% de estas demandas, “la reacción más frecuente del Estado fue la “no respuesta, es decir las autoridades omitieron dar una o se limitaron a acusar recibo de la demanda”.<sup>80</sup>

Las manifestaciones autorizadas por lo general no son reprimidas en Costa Rica.

ACCIONES COLECTIVAS POR TIPO DE PROTESTAS, SEGÚN PRINCIPALES ACTORES. 2001 <sup>81</sup>				
Actor Principal	Tipos de Protestas			Porcentaje total
	Puntuales \\a	Sostenidas \\b	Intermitentes \\c	
Sindicatos Magistrales	17	5	2	20,3
Trabajadores	19	2	2	19,5

78. Se refiere al intento de promulgar una ley de privatización de la empresa nacional de energía eléctrica.

79. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Octavo Informe 2001, San José, Costa Rica, 2002. pag 295

80. Ibid, pag. 297

81. Ibid., pag.296

Estudiantes	8	1		7,6
Comunidad	25	1		22,0
Productores agrícolas	9	2	1	10,2
Cámaras patronales	5			4,2
Grupos ambientalistas y de mujeres	9	1		9,3
Otros	8	1		7,6
Total General	100	12	6	100
Porcentaje del Total	84,8	10,2	5,1	
a) Puntuales: acciones que se desarrollan en uno o varios días. b) Sostenidas: acciones que se mantuvieron una o varias semanas c) Intermitentes: acciones que resurgieron en diferentes ocasiones a lo largo del año Fuente <i>Franceschi, 2002</i>				

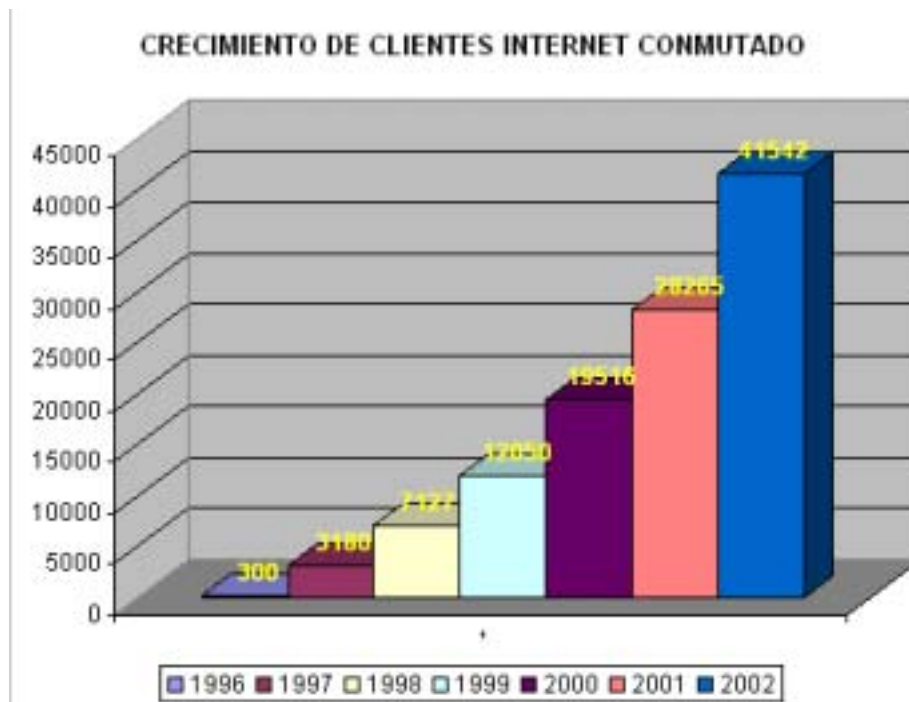
## 5. Nuevas tecnologías

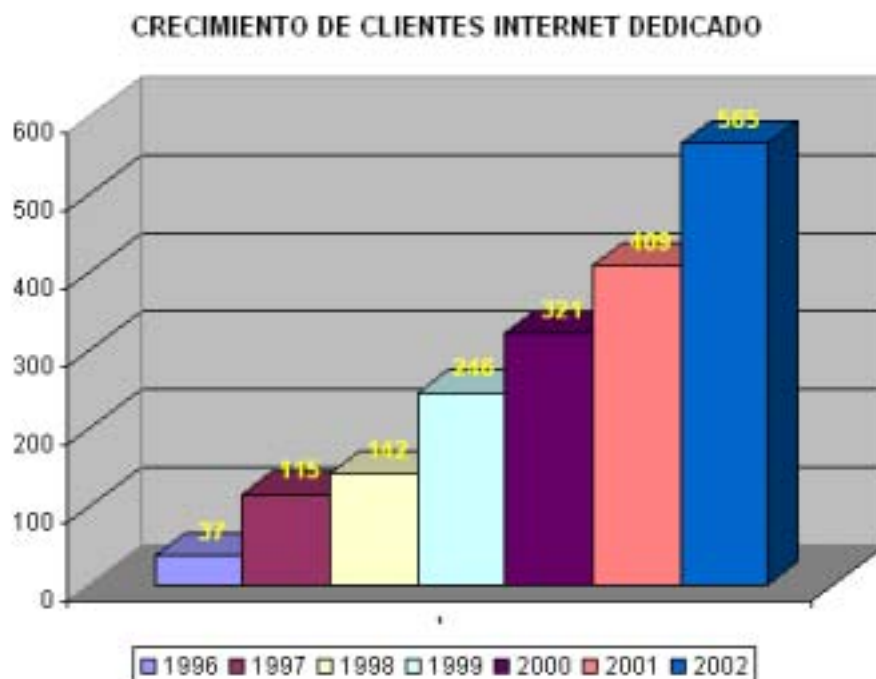
De acuerdo con datos de la UIT, Costa Rica cuenta con unos 150.000 usuarios de Internet, equivalente a un 3.9% de su población. Esta estimación coloca al país en el primer lugar por el porcentaje de personas usuarias en relación con el total de su población. Sin embargo, las estimaciones nacionales respecto al número de usuarios son menores a las que maneja la UIT: entre 60.000 y 100.000. En todos los casos estos datos incluyen las cuentas electrónicas que ofrecen las universidades a estudiantes y docentes (las cuales podrían alcanzar la mitad del total de personas usuarias estimadas).

Cabe señalar que Costa Rica es el único país de la región que cuenta con servicio conmutado local en todo el país. Esto quiere decir que no desde cualquier punto del país., la conexión a la Internet se realiza mediante una llamada telefónica local (no interurbana o interdepartamental). Esto evidencia equidad en el acceso que no está presente en los restantes países de la región.

De todos modos, con relación a Internet, existen diferencias importantes en el acceso. Especialmente existen importantes diferenciaciones en el acceso real a la herramienta entre zonas geográficas del país, especialmente entre el valle central en donde vive un 60% de la población, y el resto del país. Además, las diferencias en el uso de Internet son relevantes entre las zonas urbanas y rurales. Ocurre que, más allá de las

características sociales y económicas de la población, las conexiones son más lentas: *“entre más lejos de la meseta central, más lenta se vuelve la conexión”*.





Se han desarrollado dos grandes iniciativas destinadas a promover *conectividad* a la Internet y uso de correo electrónico por parte de la población costarricense. La primera es llevada a cabo por RACSA y Correos de Costa Rica. Esta iniciativa consiste en abrir a cada ciudadano(a) una cuenta electrónica en forma gratuita y en crear puntos de acceso en las oficinas de correos, ofreciendo RACSA la conexión a Internet. El acceso a la red es en forma gratuita durante los primeros 10 minutos. Posteriormente el uso se cobra mediante una tarifa de interés social. Aún no se cuenta con una evaluación de los resultados de estas acciones.

La segunda iniciativa fue desarrollada por la Segunda Vicepresidencia de la República. La iniciativa consistió en instalar puntos de acceso en las municipalidades, para que sean utilizados por las respectivas comunidades. Para ello el programa incluye la instalación de equipamiento y la capacitación de personal municipal a cargo del manejo del servicio. Las acciones comenzaron en la segunda mitad del año 2000, el cambio de gobierno, en el 2002, parece haber estancado esta iniciativa.

En general, la opinión pública (e incluso por actores fuertemente involucrados en el tema de Internet) percibe que las acciones del gobierno cuentan con escasa divulgación.<sup>82</sup>

## 6. Cantidad de espacios públicos gratuitos que dan acceso a Internet

<sup>82</sup> La información anterior ha sido tomada de: Fundación Acceso, *Algunos factores asociados al acceso actual a Internet*. <http://www.acceso.or.cr/publica/entornos/cr.shtml#cr2>



En el nivel de enseñanza superior, la red de Internet fue pionera en promover el acceso al servicio en el país. En efecto, la actual CRNet se creó a principios de los años '90 agrupando a los centros universitarios y de estudios superiores. Por lo tanto, existe una experiencia acumulada de años en la creación de redes, al menos en lo que tiene que ver con esta población de usuarios.

También en tecnologías de información, el sector educativo ha estado a la vanguardia. A partir de la administración Arias (1986-90) se hizo un esfuerzo deliberado para crear una política de Estado (que por lo tanto trascendiera al gobierno) en esta materia, en particular en las escuelas.

En el nivel de enseñanza primaria, el Programa de Informática Educativa (PIE) ya tiene más de diez años de haberse iniciado. Creado por la Fundación Omar Dengo en conjunto con el Ministerio de Educación, consiste en el desarrollo de laboratorios informáticos en las escuelas rurales y marginales (siempre de carácter público) del país. Todos los grupos acceden a estos laboratorios al menos una vez por semana con el objetivo de aprender el lenguaje de la programación.

En América Latina se trata de un programa único dada su cobertura y universalidad: tiene acceso alrededor de un 50% de todos los niños(as) en la educación primaria pública y cerca del 80% de los niños(as) de escasos recursos, proveyendo similares servicios a todas las escuelas del país que forman parte del programa. Otro elemento innovador es que la concepción llevada a cabo por el PIE no fue de alfabetización mediante el uso de computadoras, sino de aprendizaje de las posibilidades de la informática para producir y crear conocimiento.<sup>83</sup>

Cuadro 16. Costa Rica: principales acciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo de la Internet, a octubre de 2000.<sup>84</sup>

<i>Internet</i>	<i>Mercado de servicios de Internet</i>	<i>Soporte telefónico población rural</i>	<i>Acciones públicas por conectividad</i>	<i>Acciones sector educativo público</i>	<i>Otras acciones destacables</i>	
<b>Ente responsable</b>	Radiofónica de Costa Rica, S.A. (RACSA)	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	RACSA, Correos de Costa Rica, Vicepres. de la República	Ministerio de Educación, Fundación Omar Dengo	Ministerio Ciencia y Tecnología, ICE	Cámara de Productores de Software
<b>Prestación</b>	Pública (monopolio público)	Pública (monopolio público)	Pública	Programa de Informática Educativa (PIE); Red educativa Internet	Pública	Privada
<b>Financiamiento</b>	Privado (clientes)	Público	Público inicialmente (gratuito para clientes) y	Público	Público	Privado y préstamos internacionales

<sup>83</sup> Ibid

<sup>84</sup> Ibid

			luego pago a tarifas diferenciales a mercado			
<b>Servicios</b>	Todos	Expansión líneas	Conectividad, acceso a servicios públicos, capacitación	Incorporación Internet en los programas escolares	Creación de una red nacional de alta tecnología en sectores salud y educación	Desarrollo industria de producción de software
<b>Resultados</b>						
<b>Cobertura</b>	150.000 cuentas electrónicas	Sin dato	Sin dato	PIE: 50% matrícula primaria	Sin dato	Sin dato
<b>Equidad</b>	Acceso conmutado local todo el país	Sin dato	Sin dato	80% matrícula de escasos recursos	Sin dato	Sin dato

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas, excepto cuando se explicita otra fuente

## 7. Capacidades o condiciones objetivas de los ciudadanos para expresarse libremente

8.

Costa Rica: indicadores sociales.						
Índice de Pobreza Humana (IPH)	Pobreza según ingresos (%)			PIB per cápita <sup>3/</sup> (US\$)	Esperanza de vida <sup>4/</sup> (años)	Analfabetismo (%) <sup>5/</sup>
	Total	Urb.	Rural			
4	20	17	23	2190	76.5	5

Nivel de instrucción		
	2000	%
Población de 15 años y más	2.593.372	100%
Sin instrucción	142.636	5,5%
Primaria incompleta	487.554	18,8%

Cantidad de instrumentos de comunicación per cápita		
	Absolutos	Densidad
Teléfonos fijos	832.721	25,8%
Teléfonos móviles	528.047	13,0%
Teléfonos públicos (Densidad/1000 habit.)		6.0 <sup>0</sup> / <sub>00</sub>
Televisores	s.d	s.d
Radios	s.d	s.d

## VII. CONCLUSIONES

- ❖ La Libertad de expresión está regulada por los artículos 28 y 29 de la Constitución Política.
- ❖ No existe una ley general que regule la Libertad de expresión. Existen diferentes normas establecidas en los Códigos temáticos, como el Código Penal y el de Comercio.
- ❖ En la actualidad se tramitan, en la Asamblea Legislativa, dos Proyectos de ley sobre este asunto, una propuesta por el Colegio de Periodista y otra por los Directores de Medios de comunicación.
- ❖ Estos proyectos de ley, a juicio de varios entrevistados, no están formulados en función de fortalecer la participación ciudadana, sino de intereses específicos de periodistas y directores de medios.
- ❖ Se considera que la Constitución y el Estado costarricense garantiza la libertad de expresión.
- ❖ Sin embargo, tal como se debate actualmente y lo señalan distintos especialistas, algunas leyes que tutelan el ejercicio de la libertad de expresión son restrictivas, particularmente en el Código Penal.
- ❖ Hasta el 2002, estuvo vigente la legislación sobre el “desacato” que ya fue derogada.
- ❖ Se señalan deficiencias en la legislación sobre “injurias y calumnias” y sobre los “delitos contra el honor”
- ❖ Se reconoce la “censura previa” en la publicidad.
- ❖ Los periodistas se quejan de ser acosados con llevarlos a los tribunales, por supuesta difamación y calumnia; así mismo, se sienten desprotegidos ante los empleadores o dueños de los medios.
- ❖ El antecedente de “la Penca”, generó temores de que los casos de Parmenio Medina y ahora Ivania Mora, quedarán impunes.
- ❖ En los tribunales se ventilan muchos casos sobre periodistas acusados de difamación, injurias y calumnias.
- ❖ En la estructura de propiedad de los medios, predomina una realidad compleja, de diversidad de pequeños medios, frente a grandes medios hegemónicos

- ❖ La población mantiene un alto nivel de confianza en los medios de comunicación 2/3 expresan tener alguna o mucha confianza en los medios. TV 53%, radio 13% y 11,6% prensa escrita.

# FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN COSTA RICA

## I. COMPROMISO DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUÉBEC

En el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecen que:

*Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.*

El Plan de Acción busca contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

- *El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social.*
- *La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación.*
- *La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte.*
- *El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos*

*humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.*

## **II. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TEMA**

La sociedad civil remite a las dinámicas de participación en la vida pública sin subordinación a los partidos políticos, que constituye a la ciudadanía como un contrapeso del poder del Estado. El Plan de Acción de Québec define la sociedad civil como un elemento dinámico que expresa, a través de la participación, el derecho de hombres y mujeres a incidir, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida y bienestar.

La diferenciación inherente a la sociedad civil no debe afectar los procesos de participación y el ejercicio de los derechos. Aunque la sociedad civil constituye un conjunto abigarrado y heterogéneo, su diversidad de opiniones, experiencias y conocimientos técnicos constituye un recurso importante y valioso para las iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas. La participación cumple una función positiva para la sociedad porque contribuye a la estabilidad institucional y el progreso de las sociedades. La participación de la sociedad civil aporta a los objetivos continentales de consolidación de la democracia y al éxito de las políticas de desarrollo. Desde esta perspectiva, el punto más alto de la participación ciudadana es el control ciudadano.

Los aspectos culturales son claves en el desarrollo de una sociedad civil más fuerte. El Plan de Acción destaca la relevancia de la educación formal y la difusión de información en lo que se refiere a este aspecto. Como un tema emergente, sin embargo, debe considerarse el desarrollo de una cultura asociativa que promueva “virtudes cívicas” como el interés por los asuntos públicos, compromiso con intereses que sobrepasan al propio grupo y la participación activa en asociaciones.

El Plan de Acción se refiere mucho más a lo que los gobiernos pueden hacer por la sociedad civil que a la sociedad civil misma. Por lo anterior debe considerarse una dimensión implícita en la conceptualización anterior, que es la lógica autónoma de la sociedad civil, como contraparte de los procesos de decisión pública y la operación del mercado. La participación de OSC “desde afuera” pone su énfasis en la definición de agendas con autonomía de los gobiernos y a veces en confrontación con estos, para superar el nivel consultivo de la participación.

## **III. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES**

La conceptualización que se deriva del Plan de Acción permite identificar cuatro dimensiones principales en las cuales opera la participación de la sociedad civil:

1. Apoyo de los gobiernos al fortalecimiento de la sociedad civil: vinculación positiva entre la diversidad del mundo social con gobiernos e instituciones democráticas. Comprende:
  - Fortalecimiento de las OSC.
  - Promoción y organización de procesos de rendición de cuentas del sector público a la ciudadanía.
  - Apoyo para lograr mayor visibilidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.
2. Participación institucional en el sistema interamericano: contribución de la participación de la sociedad civil a la gobernabilidad democrática continental. Esta dimensión puede especificarse en tres niveles o subdimensiones:
  - Estrategias destinadas a favorecer su participación en el sistema interamericano.
  - En el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países.
  - Esfuerzos por representar y promover la participación de grupos minoritarios en la realización del derecho de la población a incidir en igualdad de condiciones, reconociendo la diversidad, en procesos de toma de decisión.
  - Acogida de aportes y causas de la sociedad civil.
3. Valórica: promover una cultura de democracia y derechos humanos que eduque en la diversidad tanto por medios formales como informales.
  - Como tema emergente, debe considerarse el desarrollo de una cultura asociativa que promueva la ciudadanía activa.
4. Redes autónomas de la sociedad civil: considera la “participación” desde fuera por la que optan algunas OSC.

#### **IV. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN**

A partir de las dimensiones y subdimensiones identificadas previamente, se construyó el siguiente conjunto de indicadores. No obstante, el cuestionario entregado a las organizaciones consultadas, se estructura sobre la base de una selección de éstos, pero la información presentada a continuación, aborda otros ítems, que fueron elaborados con base a información documental.

La guía de indicadores y el cuestionario contienen los siguientes apartes:

1. Fortalecimiento de la sociedad civil;
2. Incremento de la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano;
3. Participación de las OSC en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países;
4. Educación en valores de democracia, derechos humanos y diversidad;
5. Redes autónomas de organizaciones de la sociedad civil. Por acuerdo con la coordinación hemisférica, el punto 2 no se aborda en este informe nacional, ya

que será tratado en los informes regionales. Por razones de lógica de exposición en este informe, también invierte los puntos 1 y 3, por cuanto el punto 3 da una visión general del desarrollo de las OSC y de las ONG,s en el país.

## V. ORGANIZACIONES CONSULTADAS \*

1	Asociación de Mujeres en Salud	Anna Arroba	224 3678	<a href="mailto:ames@racsa.co.cr">ames@racsa.co.cr</a>
2	Confederación e cooperativas del Caribe y Centroamérica	Félix Cristia		<a href="mailto:ccocca@racsa.co.cr">ccocca@racsa.co.cr</a>
3	Alforja	Oscar Jara		<a href="mailto:coordinacion@alforja.or.cr">coordinacion@alforja.or.cr</a>
4	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales ICAES	Carlos Molina		<a href="mailto:icaesca@racsa.co.cr">icaesca@racsa.co.cr</a>
5	Mujeres por la Integración CA	Ann Mackinly		<a href="mailto:mujerdp@racsa.co.cr">mujerdp@racsa.co.cr</a>
6	ACICAFOC	Alberto Chinchilla		<a href="mailto:oficinaregional@acicafoc.org">oficinaregional@acicafoc.org</a>
7	Centro de Estudios para el Futuro	Jaime Ordoñez		<a href="mailto:epfcentroamerica@racsa.co.cr">epfcentroamerica@racsa.co.cr</a> <a href="mailto:odonez111@yahoo.com">odonez111@yahoo.com</a>
8	Frente Solidario	Ovidio López		<a href="mailto:ovidio@frentesolidario.org">ovidio@frentesolidario.org</a>
9	Fundación Acceso	Cristina Nogués	283 2726	<a href="mailto:cnogues@acceso.or.cr">cnogues@acceso.or.cr</a>
10	Alianza de Mujeres Costarricenses	Ana Hernández	233 5769	<a href="mailto:amccpalm@racsa.co.cr">amccpalm@racsa.co.cr</a>
11	Asociación ANAI	James Lynch	224 3570	<a href="mailto:anaicr@racasa.co.cr">anaicr@racasa.co.cr</a>
12	Asociación Costarricense para el Desarrollo FUCODES	José Luis Godinez	223 0496 223 5735	<a href="mailto:fucodes@racsa.co.cr">fucodes@racsa.co.cr</a>
13	Asociación Costarricenses para la Conservación de	Noemí Margarita Conet	285 3459	<a href="mailto:ncanet@hotmail.com">ncanet@hotmail.com</a>



	la Naturaleza ASCONA			
14	Asociación Cristiana de Jóvenes ACJ	Xinia Brenes Jenkins	245 5724	<a href="mailto:asocris@racsa.co.cr">asocris@racsa.co.cr</a>
15	Asociación de Desarrollo Económico y Laboral ASODELFI	Carlos Espinoza	224 6517 283 4615	<a href="mailto:asodelfi@racasa.co.cr">asodelfi@racasa.co.cr</a>
16	Asociación Demográfica Costarricense ADC	Manfred Cerdas	258 4690 258 6759	<a href="mailto:profam@racsa.co.cr">profam@racsa.co.cr</a>
17	Asociación Ecológica Costarricense	Geovanny Delgado	280 6592 281 3164	<a href="mailto:ecológica@racsa.co.cr">ecológica@racsa.co.cr</a>
18	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP	Nora Galeano	283 5898 280 8609	<a href="mailto:info@alop.or.cr">info@alop.or.cr</a>
19	Asociación Servicios de Promoción Laboral ASEPROLA	Omar Salazar	285 1344	<a href="mailto:dirección@aseprola.org">dirección@aseprola.org</a> <a href="mailto:aseprola@racsa.co.cr">aseprola@racsa.co.cr</a>
20	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, CONADECO	Victo Pagani Conejo	257 0936	<a href="mailto:conadeco@costarricense.cr">conadeco@costarricense.cr</a>
21	Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano	Luis Alberto Cordero	224 19 19	<a href="mailto:luis_alberto@arias.or.cr">luis_alberto@arias.or.cr</a>
22	Compañeros de las Américas	Martín Alfaro	211 7805	poacostarica@yahoo.com
23	Comisión Nacional de Rescate de Valores	Hernán Vega Miranda	253 2421	<a href="mailto:cnrv@racsa.co.cr">cnrv@racsa.co.cr</a>
24	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica, CODEHUCA.	Daniel Camacho Monge	258 31 01	<a href="mailto:secop@codehuca.or.cr">secop@codehuca.or.cr</a>

25	Asociación Ecuménica para el Desarrollo Integral y sostenible de Guanacaste FEDEAGUA	Wilmar Matarrita	686 4946	<a href="mailto:fedeagua@racsa.co.cr">fedeagua@racsa.co.cr</a>
26	Grupo Vellavista GBSJ	Rafael A. Vargas	260 86 07	grupovb@racsa.co.cr
27	PROCESOS	Florisable Rodríguez	231 1116	procesos@procesos.org
28	Transparencia Internacional, Costa Rica	Roxana Salazar	253 5027	ticotrarica@racsa.co.cr
*De estas organizaciones consultadas se obtuvo un poco más del 50% de respuestas.				

## VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS<sup>85</sup> DE SEGUIMIENTO

### 1. Participación de las OSC en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y país.

#### 1.1. Leyes o normativas nacionales, regionales o locales destinadas a fomentar la participación de las OSC en el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo político, económico y social.

La organización de la sociedad civil costarricense conforma un tejido muy complejo que involucra a un importante número de ciudadanos. Para 1998, se reportaron más de 20 mil OSC, con más de un millón 300 mil afiliados. En el año 2001, se inscribieron en el registro civil, mil 200 nuevas asociaciones. Para más de 4 asociaciones creadas por 10 mil habitantes<sup>86</sup>. El siguiente cuadro<sup>87</sup>, refleja este tejido de OSC.

#### NUMERO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COSTARRICENSE

Inscritas legalmente a junio de 1998, según orientación y modalidad

ORIENTACION/MODALIDAD	CANTIDAD	% por MODALIDAD	% del TOTAL	NUMERO DE AFILIADO
<b>TERRITORIALES:</b> generalmente multifuncionales, defienden intereses públicos vecinales				
Juntas Educación Administrativa	3.477	58,33		18.760
Asociaciones Desarrollo Comunal	1.689	28,33		350.000
Comités de Salud	599	10,05		2.995
Comités de Deportes	81	1,36		405
Centros Agrícolas Cantonal	64	1,07		30.000
Comités y Asociaciones Cultural	51	0,86		357
<b>Subtotal</b>	<b>5.961</b>	<b>100,00</b>	<b>29,63</b>	<b>402.517</b>
<b>SECTORIALES:</b> generalmente unifuncionales, defienden intereses privados de sectores de la población				
Asociaciones solidaristas	1.927	57,51		236.687

<sup>85</sup> Cuestionarios y revisión documental.

<sup>86</sup> Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano, Octavo Informe 2001. San José, Costa Rica, 2002.

<sup>87</sup> IFAM, Compendio Temático para Fortalecer la Gerencia Municipal

<http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/compendiofinal.pdf>

Asociaciones sindicales	701	20,92		186.565
Asociaciones cooperativistas	520	15,52		379.732
Sociedades Anónimas Laboral	203	6,06		2.623
<b>Subtotal</b>	<b>3.351</b>	<b>100,00</b>	<b>16,65</b>	<b>805.607</b>
<b>ASOCIACIONES:</b> que pueden ser, indistintamente, de orientación sectorial y/o territorial				
Asociaciones privadas sin fines de lucro				
	10.809	100,00	53,72	108.090
<b>TOTALES</b>	<b>20.121</b>		<b>100%</b>	<b>1.316.214</b>

Por su parte, el sistema jurídico costarricense contiene, en distintos ámbitos, disposiciones sobre mecanismos y espacios de participación ciudadana. Estos están contemplados en el ámbito constitucional, internacional, electoral y municipal.

La Constitución Política incluye una serie de normas e instrumentos que garantizan la participación ciudadana, tales como la Libertad de Asociación ( Art. 25), el Derecho de reunión ( Art. 26); la Libertad de petición (Art. 27); el Libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información (Art. 30).

En el campo electoral se establece el Derecho a agruparse en partidos políticos (art 98), Derecho a libertad de reunión y asociación pacífica (Art. 26); el Sufragio universal, voto secreto, libertad del voto (Art. 93). Por su parte, como factor de apoyo a la participación ciudadana, el Código Electoral establece que la organización de los partidos debe contar con Asambleas de Distrito, de Cantones, Provincias y una Asamblea Nacional.

En el ámbito laboral, la Constitución establece el derecho a la sindicalización para patronos y trabajadores (Art. 60) y se protegen las acciones que se ejerzan en defensa de sus legítimos derechos, como la huelga y el paro y se garantizan las convenciones colectivas.

También existen instrumentos internacionales, suscritos por el Estado costarricense que confirman derechos para la protección de las personas y el medio. Entre estas declaraciones cabe mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo. Que establece la participación como la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales. Garantía a las personas para el adecuado acceso a la información ambiental (Principio 10). La Declaración sobre el derecho al desarrollo, que establece el Derecho al desarrollo y la facultad para participar en él (art 1); a la persona humana como sujeto central del desarrollo, y como participante activo y beneficiaria (art. 2). Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas (art 8).

A nivel local destaca el movimiento comunal, que está amparado por la “Ley de desarrollo de la Comunidad”, tanto en el Capítulo III “De las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad” como el Capítulo IV.

Existe además la “Ley de Asociaciones” y la “Ley de Fundaciones”, que junto con las ya mencionadas asociaciones de desarrollo de la comunidad y las organizaciones

laborales reguladas por el Código de Trabajo, conforman el marco jurídico al que se acogen las organizaciones de sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en general.

Los dirigentes de Organizaciones de Sociedad Civil consultados coinciden en señalar que las Asociaciones de Desarrollo Comunal están concebidas para apoyar la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo político, económico y social, a nivel local. También se identifican otros espacios importantes de participación a través de las consultas públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, o a través de las Asociaciones de Consumidores en lo que le concierne al Ministerio de Economía, Industria y Comercio o las Juntas de salud vinculadas a los servicios médicos públicos.

Sin embargo, la respuesta de los entrevistados evidencia que la participación de las OSC en el ámbito nacional para el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo político, económico y social no es un asunto de mayor desarrollo en Costa Rica, no obstante, en los últimos 5 años, se han presentado experimentos y experiencias interesantes en este ámbito, tal como se consigna en el siguiente aparte.

En el siguiente gráfico<sup>88</sup> se identifican otras normas relacionadas con la participación ciudadana.

<b>OTRAS INSTANCIAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
Ley Orgánica del Ambiente.	Establece que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de los habitantes para la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.
Ley de Biodiversidad.	Establece como uno de sus objetivos la promoción de la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad
Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINAES) Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).	Uno de los objetivos que busca el SINAES es generar mecanismos adecuados de participación de la ciudadanía y de grupos organizados en procesos de decisiones políticas y en la protección y el control de los recursos públicos y el bien común. Para promover la participación ciudadana el SINAES se apoyará en el CONADES.
Ley de aguas.	La participación se establece a través de las sociedades de usuarios, las que se pueden formar para el aprovechamiento colectivo de las aguas

<sup>88</sup> IFAM, Compendio Temático para Fortalecer la Gerencia Municipal  
<http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/compendiofinal.pdf>

<b>OTRAS INSTANCIAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
	públicas. Serán formadas por un número no menor de cinco socios.
Reglamento de Policía Municipal.	Establece la obligación de colaborar con las organizaciones comunales en programas tendientes a mejorar la seguridad de los ciudadanos y prevenir el delito.
Ley de Conservación de Vida Silvestre.	El establecimiento y desarrollo de refugios nacionales de vida silvestre deben realizarse con la participación de sus habitantes.
Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor.	Establece la posibilidad de formar grupos y organizaciones de consumidores, y que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que los afecte.
Juntas de Salud	Son entes auxiliares de los hospitales y las clínicas para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero y promover la participación ciudadana.
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria	Establece la Junta Vial Cantonal, órgano público no estatal, de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública vial cantonal, nombrada por el concejo municipal, ante quien responde por su gestión.
Código Municipal	Las Sesiones de los Concejo Municipales son públicas. El presupuesto municipal debe de aprobarse en sesiones públicas. En el artículo 13, de las atribuciones del Consejo literal j indica: Acordar la celebración de Plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Esta dirigido por una Asamblea de trabajadores, integrada por representantes de las organizaciones sindicales, de las asociaciones de desarrollo comunal y del Ejecutivo.

## 1.2. Sobre alianzas del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

En 1998 se inicia un proceso de consulta, llamado de “concertación nacional” que los analistas han vinculado con “un resultado electoral sorprendente, no solo por el estrecho margen a favor del vencedor, sino por un nivel de abstencionismo que solo se había presentado en circunstancias políticas atípicas en la historia”<sup>89</sup> de Costa Rica.

Sin embargo, como lo señalan estos mismos autores, “limitar la explicación de la concertación a este resultado electoral ignora una serie de factores políticos, económicos y sociales que se han venido acumulando desde la década de los ochenta. Agobiada por una crisis económica que agudizó hasta el rompimiento sus debilidades estructurales, la economía costarricense, y en especial el papel del Estado, soporte de una sociedad en la que un modelo político producía hasta ese momento resultados sobresalientes, tuvo que ser repensado. En 1980 los costarricenses se enfrentaron a la cruda realidad de la inviabilidad económica del modelo de Estado y sociedad vigentes, en una palabra a la inevitabilidad del cambio”.<sup>90</sup>

Como señalan varios ensayos, en este marco cundió el desencanto ciudadano con las instituciones públicas y un profundo escepticismo con la clase política.

“En este contexto, -continúan los investigadores ya citados- la réplica debía venir en la forma de una nueva manera de participación popular que superará las limitaciones de nuestro sistema político. La concertación se perfila como una respuesta novedosa y esperanzadora, así como un punto de quiebre de un círculo vicioso en que el país había caído, en donde las reformas necesarias no son aplicadas por falta de apoyo, pero en donde no existen mecanismos para construir ese apoyo. El desajuste sociopolítico del ajuste económico se manifiesta en la intención de reformar lo económico postergando la reforma de lo político y lo social: en estas condiciones la tarea no podía ser terminada.”<sup>91</sup>

No obstante el importante avance que tuvo esta experiencia de Concertación Nacional, durante el período de la Administración del Presidente Miguel Ángel Rodríguez, ese ensayo no se continuó.

Sin embargo, otra modalidad de participación ciudadana se gestó durante esta misma administración, y ha sido también un recurso de la actual. Se trata de la conformación de las llamadas “Comisiones Mixtas”, integradas por diputados a la Asamblea Legislativa y representantes de organizaciones de sociedad civil. La primera se organiza luego de una amplia movilización popular en contra de una propuesta de Ley presentada a la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, para la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La Comisión se creó con el propósito de elaborar una nueva propuesta de Fortalecimiento del ICE.

---

<sup>89</sup> Barahona, Manuel; Gallardo, Roberto y Sojo, Carlos. El proceso de concertación nacional en Costa Rica, balance y perspectivas. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazza3S.pdf>

<sup>90</sup> Ibid

<sup>91</sup> Ibid

La segunda experiencia, de especial importancia, es la creación de la “Comisión especial mixta para la reforma fiscal”, que debe dictaminar sobre una “Ley de contingencia Fiscal” que le proporcionaría fondos de emergencia al Estado y sobre las “Reformas estructurales al sistema tributario”, también ha funcionado una tercera Comisión vinculada a temas de Libertad de Expresión, y una cuarta, conformada para promover la “Ley para la penalización de la violencia contra la mujer”.

Esta modalidad se constituye en una “apertura de la Asamblea Legislativa a la participación ciudadana organizada en la deliberación de nuevas leyes”. Esta nueva forma de legislar sobre temas trascendentales para el país, ha sido bien vista y hasta promovida por el ejecutivo.

### **1.3 Niveles de participación en la formulación del presupuesto o decisiones de inversión**

Lo indicado anteriormente evidencia que el Estado, al menos en lo que se refiere a los asuntos legislativos, ha consultado a organizaciones de sociedad civil, acerca de los temas fiscales, esto ha derivado en un debate y análisis, al menos en el seno de la Asamblea y de la Comisión Mixta, sobre el gasto público, lo que derivaría en normas generales de orientación de la inversión. Sin embargo, el debate es aún inicial y el resultado final de la experiencia está por evaluarse.

Sin embargo, en lo que se refiere al presupuesto público, no existe una práctica de consulta, por parte del ejecutivo en la elaboración del presupuesto.

El caso es diferente a nivel local, los gobiernos municipales, según el artículo 13 del Código Municipal al referirse a las atribuciones del Concejo, establece en su inciso K) lo siguiente: “Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.”

A su vez, el Código establece que la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, debe ser formulado en consulta con los ciudadanos o los habitantes del cantón. Además, el presupuesto de las municipalidades “debe ser aprobado en sesiones extraordinarias y públicas, destinadas únicamente a ese fin”, tal como lo establece el artículo 96 del mencionado Código.

Sin embargo, este proceso es aún nuevo y para su evaluación deberá de transcurrir al menos un tiempo más.

Este proceso cuenta con serias dificultades para su implementación, desde el punto de vista de la Disponibilidad de información para las OSC. De hecho, a nivel municipal, que es a donde se encuentra más avanzada la legislación y la institucionalización de la participación ciudadana, la información es escasa y una mínima minoría de municipalidades cuentan con sitios electrónicos o páginas Web. Las universidades y otros centros académicos desarrollan muy pocos estudios de carácter local y los centros de documentación o información son, en su amplia mayoría, de carácter nacional.



En forma inversa, el avance que evidencia el uso de tecnologías informáticas y de portales en la red Internet, por parte de las oficinas públicas del gobierno central, tanto a nivel ejecutivo, como judicial o legislativo, contrasta con los pocos espacios de participación ciudadana, particularmente en las decisiones que tiene que ver con la inversión del gasto público.

Además, la opinión de los entrevistados destaca que las páginas Web del gobierno central o nacional, solo algunas veces cuentan con información pertinente oportuna y actualizada y que rara vez o nunca recogen los comentarios de ciudadanos ó OSC.

Las OSC consultadas señalan que rara vez el Gobierno consulta la opinión de las OSC, particularmente en temas de desarrollo nacional.

En todo caso no existe, a nivel nacional participación de la OSC, en instancias consejos de los programas o proyectos con derechos limitados o con pleno derecho.

Tampoco se reporta, por parte de los dirigentes de las OSC entrevistados procesos de monitoreo de la implementación de presupuesto o inversión pública, por parte de OSC ó ONG.

## **2. Fortalecimiento de la sociedad civil**

### **2.1. Leyes, normas o programas que constituyan instrumentos de financiamiento público o privado para las OSC**

En Costa Rica existen leyes, normas y programas para el financiamiento de ciertas organizaciones de la sociedad civil, particularmente para las Asociaciones de Desarrollo Comunal y existe el programa para el desarrollo de organizaciones de consumidores. De hecho, los entrevistados vinculados al desarrollo de la comunidad reportan la existencia de esa legislación, pero las otras OSC no vinculadas a esa temática señalan no conocer lo que no existe.

El artículo 19 de la Ley N° 3859 “Ley sobre el desarrollo de la comunidad” establece que el Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.”

“El Estado –señala este artículo- incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las Asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.”

En consecuencia el financiamiento de este movimiento comunal ha provenido de:

- a. El 2% del estimado del impuesto sobre la renta.

Este fondo se deposita en el Banco Popular y está destinado a financiar proyectos y actividades de las ADC. Y funcionan sobre todo como respaldo de las operaciones crediticias del movimiento comunal. Los intereses de este fondo se destinan a actividades de capacitación de las ADC.

“En los últimos años no se han asignado los montos que corresponden por ley, por parte del Ministerio de Hacienda. Por las medidas de reajuste del Gobierno, los dineros por concepto de este impuesto no han sido girados en su totalidad. Por ello la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo en su plan de acción ha planteado la recuperación de estos fondos mediante una lucha orgánica de las organizaciones y un recurso ante los tribunales.”<sup>92</sup>

b. La partidas específicas

Este fondo que se traduce en donaciones a proyectos y obras específicas de las organizaciones, a partir de gestiones realizadas por los diputados introducidas en la Ley de Presupuesto Nacional, llegó a significar – como puede verse en el cuadro adjunto- hasta 12 mil 588 millones de colones entre 1994 y 1998. Sin embargo, la politización, clientelismo y posibilidades de corrupción que el manejo de estas implicaba, junto con los ajustes presupuestarios originados por el déficit fiscal, generó una reacción política que se tradujo en reglamentaciones más rígidas para el otorgamiento de estos fondos. De hecho, como puede verse en el cuadro adjunto- a partir de 1999 este flujo de fondos hacia la ADC se redujo significativamente.

Monto anual de Partidas específicas destinadas a las ADC <sup>93</sup>	
AÑO	MONTO (en Millones de Colones)
1994	1.620
1995	1.864
1996	4.012
1997	4.543
1998	549
Subtotal	12.588
1999	4
2000	17
2001	45
Subtotal	66

<sup>92</sup> Acevedo, Luis Ángel. El Desarrollo Local Necesario. Proyecto de Desarrollo Local / IFAM-UNGL-CONADECO-GTZ, s.f. Pág. 100

<sup>93</sup> Departamento de Partidas específicas, Ministerio de Hacienda.

“Este rubro es el componente más significativo de manera global del financiamiento (de las ADC) y se entrega en sumas generalmente pequeñas a muchas organizaciones que deben complementar el financiamiento de las obras con aportes comunales. Con la nueva Ley de Partidas Específicas (1999) se establece un nuevo mecanismo en la asignación de estos recursos, (...) Pocas Asociaciones de desarrollo han accedido recursos con este nuevo mecanismo por los requisitos exigidos de parte de la Contraloría General de la República para ser declaradas idóneas para el manejo de partidas específicas.”<sup>94</sup>

c. Leyes especiales

La Ley N° 6890 del 14 de septiembre de 1983, o ley del cemento, por medio de la cual se distribuye un porcentaje del impuesto al cemento a 100 asociaciones y 4 uniones cantonales de la provincia de Cartago.

Según las fuentes consultadas, este fondo no tampoco se gira en su totalidad en los últimos años.

d. Donaciones nacionales

Se trata de recursos provenientes de entidades no gubernamentales, las municipalidades o de instituciones del gobierno.

Es un monto no cuantificado.

e. Donaciones de organismos internacionales de cooperación.

Fondos provenientes de organismos como la Comisión Europea, la Cooperación Técnica Alemana, entre otras.

Tampoco está cuantificado el monto.

Puede concluirse que si bien existen recursos legales que garantizan el financiamiento de las ADC, estos no llegan a estas organizaciones comunales, tal como lo establece la ley ni en los montos adecuados.

Por otra parte, según un estudio realizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, al consultar 381 ONG,s y Fundaciones en Costa Rica 34% de éstas reportaron como principal fuente de recursos fondos provenientes de ONG´s internacionales; a su vez, 37% reportaron que su fuente principal de financiamiento eran alguna entidad pública, mientras solo un 14% reportó a la empresa privada como fuente principal y el 12% a los organismos multilaterales.

En general, según la información brindada por los entrevistados, el porcentaje altamente mayoritario de los recursos captados son destinados a proyectos específicos y, de manera muy escasa, los recursos son destinados a fortalecer la capacidad de las OSC como tales.

---

<sup>94</sup> Acevedo, Luis, Op cit Pág.100

### **2.1.1. Recursos para promover la rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos**

El nivel de organización de la sociedad civil costarricense para solicitar rendimiento de cuentas a las autoridades es incipiente y el gobierno no promueve mecanismos de este tipo. Por tanto no se han organizado referenda, plebiscito o consultas respecto de asuntos públicos.

Tampoco se han desarrollado mecanismos, por parte del gobierno, para la utilización de tecnologías de información y comunicación para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil.

Sí hay un importante desarrollo de dispositivos especiales de información para la ciudadanía. Particularmente las páginas Web del sector público, pero estas no consideran comunicación, aportes y comentarios de ciudadanos y OSC. Las entrevistas realizadas revelan que las OSC, consideran que la información disponible del sector público no es suficiente para los grupos de la sociedad civil.

No existe por parte del gobierno facilidades o entrenamiento de líderes sociales en el uso de tecnologías de la información. Ni hay una provisión pública de infraestructura digital para las OSC.

Sin embargo, sí existen iniciativas que provienen de las propias ONG u OSC para desarrollar capacidades y competencias en el campo las tecnologías de la información y la capacitación.

La Fundación Acceso “ofrece asistencia en planificación institucional y programática, desarrollo de juntas directivas y de personal, usos estratégicos del Internet, diseño y desarrollo de presencia institucional en el World Wide Web, y en otras áreas” y se define como “una organización no gubernamental de desarrollo con sede en Costa Rica y programas activos en Latinoamérica. Ofrecemos asistencia técnica, capacitación y apoyo para el desarrollo institucional a organizaciones locales, nacionales e internacionales que comparten nuestro compromiso con un desarrollo equitativo, participativo y sostenible”.<sup>95</sup>

## **2.2 Promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte**

### **2.2.1 Apoyo a expresiones de grupos minoritarios o discriminados**

Existen instituciones estatales, particularmente orientadas hacia la mujer como hacia los indígenas o pueblos originarios. De hecho, como ya se ha señalado existe el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU y la Ley de Igualdad Real, como también la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, CONAI.

---

<sup>95</sup> <http://www.acceso.or.cr/info/>

En abril de 1998, la Asamblea Legislativa aprobó la transformación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia en el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU, ([Ley de la República N° 7801](#)), entidad autónoma y descentralizada con amplitud de funciones y atribuciones. Además, se creó el rango de Ministra de la Condición de la Mujer quien a su vez asumirá la Presidencia Ejecutiva del Instituto.

El INAMU se propone “Promover y tutelar los derechos humanos de las mujeres, para contribuir con la construcción de una sociedad justa e igualitaria que garantice la equidad de género”. Así mismo, se define como una institución pública reconocida por su compromiso y excelencia técnica en materia de derechos humanos de las mujeres, activa defensora de la igualdad, la equidad y la diversidad, promotora del empoderamiento de las mujeres, su autonomía y el pleno ejercicio de sus derechos humanos y ciudadanos, que goce de credibilidad, confianza y legitimidad y con una cultura organizacional coherente con los valores institucionales.

Por su parte, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (N° 7142 de 8 de marzo de 1990) estipula que “los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”.

El análisis hecho por el propio INAMU sostiene que: “La utilización de términos imprecisos y generales como mecanismos eficaces y participación efectiva dificultó el cumplimiento del mandato. Aunque algunos partidos políticos realizaron reformas a sus estatutos en 1992, no establecieron mecanismos precisos de aplicación” (Torres, Isabel, 2001).<sup>96</sup>

El mismo análisis continúa señalando: “Es hasta 1996, con las Reformas al Código Electoral, que se estipuló más específicamente la aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. Esta normativa es de acatamiento obligatorio para los partidos políticos y los obliga a realizar las modificaciones necesarias en sus estatutos para cumplirla. Sin embargo, esta normativa no indica expresamente que la aplicación del 40% debe ser en puestos elegibles, lo que permitió que la cuota se aplicara en posiciones de elegibilidad remota o nula.”<sup>97</sup>

Por otra parte, “El artículo 23 de la Ley constitutiva del INAMU establece que su financiamiento proviene del dos por ciento (2%) de los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Sin embargo, durante el ejercicio económico del 2002 la institución percibió ingresos por el monto de ¢847.769.847 y para el 2003 se autorizó la inversión de ¢1.179.559.476.87, montos que apenas se acercan al 50% del presupuesto establecido por ley.”

En cuanto al sector indígena, una de sus principales reivindicaciones es la de no ser representados por la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, CONAI, por cuanto un ente estatal no puede representar a los intereses privados, se trata de un conflicto de

---

<sup>96</sup> INAMU, Participación Social y Política de la Mujer. <http://www.inamu.go.cr/set1.html>

<sup>97</sup> Ibid

intereses no resuelto y que ha generado mucha controversia. Particularmente porque los pueblos indígenas o pueblos originarios, reclaman la autonomía, la identidad y la posesión sobre sus territorios, como los puntos más preciados de sus luchas. Al respecto, refiriéndose a las resoluciones de la Sala cuarta o Constitucional de Costa Rica Justa Romero Morales<sup>98</sup>, señala: “En lo que se refiere a la organización indígena, este ente de justicia ha sostenido que ese derecho (el de los indígenas a organizarnos) se limita a las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas (ADII), despreciando o negando –o quizás ignorando- a entidades tradicionales que en ciertos territorios–como en la zona de Talamanca- existen y se desarrollan de manera independiente y sólida, igual como lo han hecho desde hace miles de años, pues se trata de entidades que existen desde siempre entre los indígenas.”<sup>99</sup>[15]

### **2.2.2 Campañas educativas acerca del valor de grupos minoritarios o discriminados**

Salvo las campañas orientadas a hacer conciencia sobre temas vinculados a la igualdad y los derechos de las mujeres, así como las que tiene que ver con la protección de la niñez, no existe campañas orientadas al reconocimiento y visibilización de otros grupos y sus culturas, como los afrodescendientes y los pueblos originarios. En menor grado se han desarrollado campañas a favor de los minusválidos.

### **2.2.3 Reconocimiento de lenguas nativas a la oficial**

El reconocimiento de las lenguas indígenas, que se consolidó por medio de la adición al precepto 76 Constitucional que textualmente dice: “Artículo 76.- El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.”

Es considerado como un primer paso hacia la referencia expresa de los derechos indígenas a nivel constitucional.

### **2.2.4 Existencia de leyes y normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión**

---

<sup>98</sup> Indígena Bribri, residente del territorio indígena de Talamanca Bribri. Lleva a cabo labores comunales de apoyo a los derechos indígenas especialmente a través de la Asociación de Mujeres Indígenas, de la cual es una de sus principales dirigentes.

<sup>99</sup> Chacón Castro, Rubén. *Pueblos Indígenas de Costa Rica: 10 años de Jurisprudencia Constitucional*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), San José. Costa Rica. 2001  
<http://www.oit.or.cr/unfip/publicaciones/10anjuris.pdf>

Sólo existe, en este sentido –de representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión-, la Ley de Igualdad Real que busca garantizar que las mujeres tengan acceso al menos a un 40% de los puestos de elección popular.

#### **2.2.5. Existencia de leyes y normas que defienden contra la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género**

Tanto los preceptos constitucionales como las leyes ya citadas como la Ley constitutiva del INAMU, como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, y en alguna medida, pero con las salvedades ya mencionadas, la ley constitutiva de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, CONAI, tienen esta orientación.

#### **2.2.6. Leyes y normas que favorecen la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género**

No se reportan leyes ni normas en este sentido, sin embargo, los líderes y las organizaciones indígenas manifiestan que hay omisión en las leyes costarricenses que le aseguren sus legítimos derechos.

Así se traduce de lo expresado por Donald Rojas Maroto.<sup>100</sup>[16] Por medio de la Ley N°7878 de 27 de Mayo de 1999, se volvió a referir en una Constitución Política de la República de Costa Rica el término “indígena”, después de casi 155 años (recuérdese la referencia hecha a la Constitución de 1844). Esta vez la mención surge del reconocimiento de las lenguas indígenas, que se consolidó por medio de la adición al precepto 76 Constitucional (...) Se trata de un primer paso hacia la referencia expresa de los derechos indígenas a nivel constitucional. Hasta ahora, la referencia a estos derechos fundamentales surgía de la relación de casos emitidos por la Sala Constitucional, que al reconocer ciertos derechos a estas comunidades y personas indígenas.<sup>101</sup>

Aún más directa Justa Romero Morales: “El gobierno de nuestro país debe tener mayor voluntad política para incorporar en la Constitución Política de la República artículos que defiendan los derechos de las comunidades indígenas, como lo hizo en el caso del artículo 76 Constitucional. La idea que debe de incorporar la Carta Magna de este país debe definir claramente la forma en la cual el Gobierno de la República

---

<sup>100</sup> Dirigente Indígena perteneciente al pueblo Brunka. Fue fundador y Presidente entre 1980 y 1984 de la Asociación Indígena de Costa Rica primera entidad no gubernamental indígena de Costa Rica. Ocupó el cargo de Secretario Ejecutivo de la “Coordinadora Regional de Pueblos indígenas de Centroamérica” (CORPI) de 1982 a 1984. Fue elegido Vicepresidente por América Latina del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI) desde 1984 y hasta 1987. Ocupó el máximo cargo de ese organismo indígena mundial, asumiendo entre 1987 a 1993 la Presidencia del CMPI.

<sup>101</sup> *Pueblos Indígenas de Costa Rica:10 años de Jurisprudencia Constitucional* Op cit. <http://www.oit.or.cr/unfip/publicaciones/10anjuris.pdf>

reconoce y consolida la “Autonomía Indígena”, para que rija en todos los campos de la realidad (social, económica, de gobernabilidad, entre otros).<sup>102</sup>

## **2.3. Respaldo legal a las organizaciones de la sociedad civil**

### **2.3.1. Respeto del derecho de asociación**

En Costa Rica hay un amplio respeto del derecho de asociación. A su vez, hay un reconocimiento formal, de las OSC, que están respaldadas por la ley, y que se expresan y manifiestan de muy diferentes formas.

Los trámites necesarios para inscribir legalmente una asociación de base, si ésta se apega a la normativa y propósitos de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, como se ha señalado, están establecidos en la “Ley de desarrollo de la Comunidad”. Si no corresponden a este tipo como ONG deben ampararse en la “Ley de Asociaciones”; además, está la “Ley de Fundaciones”, que cobija legalmente a organizaciones privadas de “utilidad pública” como las define dicha Ley. Existe un Registro Nacional de Asociaciones, distinto al Registro Público.

Los cuestionarios obtenidos, reconocen como oficinas encargadas de la interlocución con OSC a nivel local se destaca la disposición de interlocución de parte de las municipalidades, con la Asociaciones de Desarrollo Comunal; así como los espacios que se dan, bajo el esquema de proyectos, donde varios de ellos apuntan a buscar y facilitar la participación de la sociedad civil. En el ámbito regional, destaca la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, las Juntas de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, los Comités tutelares del Programa de Atención a la Niñez. En el Ejecutivo, se reporta muy poca interlocución, básicamente en este espacio destaca el Lobby como mecanismo; y en el Parlamento se señala a los diputados o diputadas de las zonas (cantones o provincias); así como la relación con diferentes asesores de los Diputados.

## **3. Educación en valores de democracia, derechos humanos y diversidad**

Existen varios programas e iniciativas de OSC destinados a fortalecer los programas de educación en democracia, con mayor intensidad a partir de un concepto de democracia de género, entre las que destacan Transparencia-CR; El Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica; la Universidad Brama Kunaris, Conciencia-CR; Centro de Educación Popular-Alforja; Civitas de Costa Rica, y organismos internacionales, del sistema interamericano, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de las Naciones Unidas como la Universidad para la Paz.

---

<sup>102</sup> Ibid.



No existen instancias oficiales para desarrollar programas educativos en materia de democracia y derechos humanos de manera específica, sin embargo, los entrevistados señalan que en el Ministerio de Educación existe la unidad que prepara contenidos y programas de educación cívica y estudios sociales, la cual es la única oficina formal del sector público destinada a este fin; las universidades públicas dan apoyo técnico al Ministerio, pero los recursos son escasos y la incidencia es débil, apuntan. La falta de incentivos y el esfuerzo burocrático consume las iniciativas innovadoras y la preparación de materiales y contenidos actualizados.

En cuanto a si la educación formal incorpora libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, los entrevistados coinciden en que sí se da en el nivel de enseñanza media, pero no en otros niveles del sistema educativo ni en los medios de difusión masiva.

Debe destacarse, en este sentido el Presidente de la República, los Ministros de Justicia y Gracia y de Cultura, Juventud y Deportes, en el Decreto N°. 23944-J-C-, promueven la formación de una Comisión de rescate de valores morales, cívicos y religiosos en el marco del área de renovación institucional y moral del gobierno, para cumplir los objetivos del Plan Nacional, con la participación de Ministerios y otras instituciones de la Administración Central y Descentralizada. La Comisión Nacional será competente para dictar las políticas y objetivos generales a los que estarán sometidas las comisiones ministeriales e institucionales. Específicamente, con el fin de promover la ética en el servicio y contribuir a la eficiencia en el sector público, corresponderá a las comisiones analizar las causas y efectos de la crisis de valores, al interior de las instituciones y con relación a la sociedad, así como determinar las posibles soluciones.

Paralelamente, desde la sociedad civil, se crea una Comisión Nacional de Valores, que interactúa con este Sistema Nacional de Comisiones de Valores (SNCV) desde marzo de 1998.

## **VII. CONCLUSIONES**

- ❖ Existe un amplio desarrollo de las OSC en Costa Rica, particularmente a nivel de las comunidades. También tienen un importante nivel de desarrollo las tradicionales organizaciones gremiales sectoriales, sean sindicatos o cámaras empresariales; así como también alcanzan un importante grado de desarrollo las ONG, como instancias consultoras, de asesoramiento, de apoyo técnico o de venta de servicios.
- ❖ La participación de las OSC en el desarrollo político, económico y social del país es aún incipiente. Aún cuando no existe un estudio que defina el nivel de influencia de las OSC, en sus diversas variantes, en las distintas esferas del poder del Estado, la información recolectada indica que la participación de OSC

en el desarrollo político, económico y social del país es mucho más evidente y con mayor desarrollo en el ámbito comunal. No así en el espacio nacional, particularmente a nivel del Ejecutivo, que aparece como la instancia más cerrada a la participación ciudadana.

- ❖ La legislación que tutela la participación ciudadana en Costa Rica es aún muy genérica, aunque amplia. Por lo que podría denominarse dispersa y su efectividad como dudosa.
- ❖ Las leyes referidas a las OSC, aún cuando permiten la libre asociación y no se reconoce ni define formas de discriminación, no han sido actualizadas y en asuntos esenciales como el tema de los derechos de los pueblos originarios muestran evidentes deficiencias.
- ❖ La legislación y programas que tienden a fortalecer la participación de las OSC son escasos, débiles y limitados.
- ❖ Las leyes que existen en este ámbito, evidencian incumplimiento, particularmente en lo que se refiere a la normativa de financiamiento, dada la negativa o incapacidad del ejecutivo para entregar los montos estipulados por ley, para el logro de este objetivo.
- ❖ El sector indígena manifiesta una clara inconformidad con relación a la legislación vigente, particularmente en el irrespeto a sus normas constitucionales, como con relación a su derecho a propiedad.
- ❖ Se ha avanzado en la legislación en torno a la mujer y su legítimo derecho a la participación y representación pero, en la práctica, esas normas aún no se cumplen.
- ❖ Hay un importante desarrollo de páginas Web en los ministerios y dependencias del ejecutivo, como también en la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial, sin embargo, la percepción de los dirigentes de OSC consultados es de que esta información es aún muy general y los portales o páginas carecen de recursos o mecanismos para recoger la opinión de los ciudadanos o de las OSC que deseen hacer alguna observación, crítica o propuesta.

# ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COSTA RICA EN COSTA RICA

## I. COMPROMISO DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUÉBEC

El Plan de Acción establece que los gobiernos “*trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información*”. Se señala que esto contribuirá al objetivo de lograr transparencia en las instituciones públicas y que éstas sean públicamente responsables. Se destaca el papel que en ello pueden desempeñar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

## II. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TEMA

El derecho a la información, incluyendo el derecho al acceso a la información de que dispone el Estado, es un derecho humano internacionalmente reconocido.

El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estableció la libertad de acceso a la información como parte del derecho a la libertad de expresión. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también estableció este derecho. En diversos países americanos, este derecho ha sido reconocido constitucionalmente.

El *derecho a saber* (libre acceso a la información) y el *derecho a decir* (libertad de expresión) son derechos ciudadanos básicos (tienen un valor intrínseco) y forman parte esencial de una buena gestión del gobierno y de la economía.

El derecho de acceso a la información es un requisito para el ejercicio de otros derechos. El acceso a la información contribuye a la transparencia y el combate a la corrupción, a la responsabilidad ante la ciudadanía por parte de las autoridades e instituciones públicas, como señala el Plan de Acción, así como a mejorar la asignación de recursos públicos y privados, a que los ciudadanos puedan adoptar mejores decisiones, a una mayor eficiencia en el funcionamiento de los mercados, a un mejor funcionamiento de la democracia y al respeto de los derechos ciudadanos en general.

La carencia de información sobre situaciones que afectan a una comunidad o grupo en la sociedad dificulta tomar acción positiva sobre problemas reales, pero insuficientemente conocidos para la opinión pública. Esto es particularmente relevante respecto de problemas críticos para la sociedad, como la pobreza y la iniquidad. Un pleno acceso a la información permite saber lo que verdaderamente está ocurriendo y ello puede contribuir a enfrentar más eficazmente la pobreza y la iniquidad.

El acceso a la información es entendido como hacer públicas las informaciones de interés y pertinentes para los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos, en ámbitos

como: finanzas públicas; actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos; resultados de la acción pública; apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad; contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados. Hacer pública la información pública en dichos ámbitos implica que la disponibilidad de informaciones resulte suficiente para permitir a los ciudadanos acceder a oportunidades y ejercer derechos, relevante para controlar a actores públicos y privados, oportuna y actualizada, así como comprensible.

El establecimiento de leyes sobre libertad de acceso a la información, para permitir el acceso a información oficial, así como garantías constitucionales, leyes y directivas gubernamentales, puede contribuir a garantizar el acceso a la información pública. Sin embargo, el acceso a la información debe ser equilibrado con el legítimo derecho a la privacidad y el respeto a las personas (a lo que alude el Plan de Acción) y a la retención de información para resguardar la seguridad nacional.

### **III. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES**

A partir del marco conceptual definido para Acceso a la Información, y asumiendo los alcances que adopta el tema en el Plan de Acción de Québec, se propone el siguiente conjunto de dimensiones y subdimensiones para abordar el seguimiento en este tema:

1. Legislación sobre libertad de acceso a la información y otras normas.
2. Acceso efectivo a información pública sobre:
  - 2.1 Finanzas públicas.
  - 2.2 Actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos.
  - 2.3 Resultados de la acción pública.
  - 2.4 Apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad.
  - 2.5 Contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados.
3. Restricciones a la libertad de acceso a la información.
4. Utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública.

### **IV. INDICADORES**

A partir de las dimensiones y subdimensiones identificadas se construyeron una serie de indicadores, que fueron incorporados en un caso a los cuestionarios que se pasaron a informantes calificados y en otro se constituyeron en referentes para la búsqueda de información documental.

Con base en los resultados de las entrevistas y la búsqueda de información documental, se elaboró el informe que se presenta a continuación.

### **V. PERSONALIDADES CONSULTADAS**

Lic. Laura Chinchilla, Abogada, Diputada, ex-Viceministra y Ministra de Seguridad.

Lic. Humberto Arce, Diputado, Periodista.

Lic. Alejandro Delgado, Abogado, especialista en Medios de comunicación, asesor legal del Colegio de Periodistas.

Lic. Raúl Silesky, Periodista, Presidente del Colegio de Periodistas.

## VI. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS<sup>103</sup> DE SEGUIMIENTO

### 1. Leyes sobre libre acceso a la información y otras normas

La Constitución política de la República de Costa Rica tiene dos normas, el artículo 27 que literalmente dice: *“Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”* y el 30, el cual establece que *“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.”*

Estas normas establecen un marco general para el acceso a la información pública. Esos dos artículos le han permitido a la Sala Constitucional, entre otros, con sus votos: 2120-2003, 3075-2002 y 3489-2003, establecer jurisprudencia sobre éste tema.

Dada la importancia de esta jurisprudencia se adjuntan, como nota al final <sup>(i)</sup> del capítulo, los contenidos doctrinarios expresados en el marco conceptual de esas sentencias.

La sentencia de la Sala Constitucional fue redactada por el Magistrado Jinesta Lobo, y que obliga a la Caja Costarricense del Seguro Social, dependencia descentralizada del Estado, a proporcionarle la información solicitada a la periodista Giannina Segnini Picado, del periódico La Nación, y que había sido negada por la Caja.

La sentencia en el considerando desarrolla dos temas: la transparencia y publicidad administrativa y el derecho de acceso a la información administrativa.<sup>104</sup>

Sin embargo, existe conciencia sobre la ausencia de una ley específica. En la actualidad, en la Asamblea Legislativa, hay una propuesta de ley en trámite. Pero esta no obedece a iniciativas del Poder Ejecutivo, sino a la de algunos diputados que de manera particular han acogido este tema, particularmente por las iniciativas impulsadas por el capítulo Costa Rica de Transparencia Internacional<sup>105</sup>, que ha elevado una propuesta de ley ante las Asamblea Legislativa.

Al respecto, algunos entrevistados coinciden en señalar que hay resistencia para desarrollar legislación en torno al acceso a la información pública, particularmente el Presidente del Colegio de Periodistas, destaca la resistencia para que se legisle un mayor acceso para los periodistas a la información pública.

El Instrumento de seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre de Québec aplicado en este estudio, incluye en este numeral, varios indicadores para valorar la le

<sup>103</sup> Cuestionarios y revisión de documentos

<sup>104</sup> Se anexa al final, Sentencia N° 2003-02120 de la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, Costa Rica, a las trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.-

<sup>105</sup> Transparencia Internacional Costa Rica. [www.transparenciacr.org](http://www.transparenciacr.org)

legislación existente. Con base en ellos, se realiza un análisis tentativo de la legislación, no obstante, debe hacerse la salvedad de que no es posible valorar adecuadamente los distintos componentes de una legislación moderna sobre “acceso a la información” por cuanto en Costa Rica, no existe más que normas constitucionales y aún se tramita una ley sobre este tema.

<i>1.1 La información de que dispone el Estado puede ser requerida por cualquier persona</i>	Este principio esta resguardado por el precepto constitucional señalado
<i>1.2 El requerimiento de información no debe necesariamente consignar el motivo por el que esa información se solicita</i>	No existe reglamentación al respecto
<i>1.3 El gobierno se encuentra obligado a brindar toda la información que se le requiera y se encuentre en su poder, con excepciones que deben anunciarse taxativamente</i>	Este principio está resguardado tanto por la constitución como por la resolución de la Sala Constitucional (ver documento anexo)
<i>1.4 El derecho a solicitar información incluye reproducir la información solicitada.</i>	No esta reglamentado, pero existe jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el principio de publicidad. (ver doc anexo)
<i>1.5 El principio de publicidad de la información en poder del gobierno constituye una guía en caso de dudas sobre la interpretación de la ley</i>	Responde a lo indicado en el punto 1.4 anterior.
<i>1.6 Se establecen plazos breves para que la administración pública otorgue respuesta a los requerimientos de información de las personas</i>	Está establecido el plazo de 10 días para dar una respuesta al ciudadano ante una petición o reclamo.
<i>1.7 Se establece en forma clara y taxativa aquellos casos en que el Estado se encuentra impedido de brindar información (protección de la privacidad, de la seguridad nacional, etc.)</i>	No existe normativa clara, más allá de la establecida en la jurisprudencia de la Sala Constitucional ya citada.
<i>1.8 Se otorga al solicitante la alternativa de recurrir a la justicia para que ésta pida explicaciones en caso de demora y obligue al Estado a responder</i>	Las resoluciones dadas por la Sala Constitucional, se han dado con motivo de reclamos en este sentido
<i>1.9 Se establecen responsabilidades claras y sanciones para el funcionario que haya optado por negar la información en forma infundada.</i>	No está reglamentado
<i>1.10 Se otorga la posibilidad de recurrir a la justicia cuando el gobierno niega infundadamente la información requerida</i>	Respondido en el numeral 1.8
<i>1.11 Las excepciones al acceso a la información se reducen a su mínima e imprescindible expresión, proveyendo a la justicia de la autoridad para ejercer el control de ello</i>	N se encuentra normado
<i>1.12 Cuando dentro de un documento se hallan</i>	No se encuentra normado

<i>entremezcladas informaciones de acceso permitido y también prohibido, la información permitida debe ser brindada al requeriente</i>	
<i>1.13 el costo que se establezca a la búsqueda y reproducción de información en poder del Estado, no puede exceder valores “razonables”, lo que en última instancia podrá determinar la justicia</i>	Esta normado sólo para los expedientes judiciales
<i>1.14 Los organismos públicos tienen la obligación de publicar información clave</i>	Está establecido en el principio de publicidad
<i>1.15 Las leyes inconsistentes con el principio de máximo acceso a la información son derogadas o modificadas</i>	No se ha dado el caso
<i>1.16 Se resguarda el acceso a información de personas en poder de organismos gubernamentales y entidades estatales, a favor del ciudadano</i>	Es un tema actual de debate, no está reglamentado.
<i>1.17 Existe una instancia formal gubernamental que monitoree las obligaciones y compromisos gubernamentales con respecto al acceso a la información pública y que constituya contraparte para la sociedad civil</i>	La defensoría de los Habitantes
<i>1.18 Se establecen oficinas de información al público en los organismos públicos</i>	Hay un portal con páginas Web de las oficinas gubernamentales denominado Gobierno Digital <a href="http://www.go.cr">www.go.cr</a>
<i>1.19 Defensoría de los Derechos Ciudadanos (Ombudsman), con capacidad de defender también el derecho ciudadano a acceder a la información pública.</i>	La defensoría de los Habitantes, si recibe quejas y denuncias al respecto.

## **2. Acceso efectivo a la información de que dispone el gobierno central**

### **2.1 Información sobre las “Finanzas públicas”**

Existe una inclinación mayoritaria de los entrevistados hacia identificar que sí existe una disponibilidad efectiva satisfactoria de la información sobre las finanzas públicas, particularmente sobre el presupuesto ejecutado<sup>106</sup>; sin embargo, también hay una amplia coincidencia sobre lo insuficiente de la información en torno a los contratos públicos con el sector privado y la política y los procesos de privatización.

<sup>106</sup> El Ministerio de Hacienda en su Pagina Web incluye información sobre le presupuesto nacional: <http://www.go.cr/fs/mh.html>. También existe la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, dependiente del Mismo Ministerio que lleva la información y da seguimientos a estos asuntos.



Existe una ente regulador de los tarifas de los servicios básicos, denominada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP. La que, a juicio de algunos de los entrevistados no se percibe como transparente. Sin embargo, la ARESEP promueve audiencias públicas para definir tarifas tanto de instituciones de servicio público estatales, como de empresas privadas que prestan este servicio. El Informe sobre el Estado de la Nación, indica que “en la ARESEP se duplicó (en el 2002) el número de audiencias públicas realizadas, en las cuales se canalizaron 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.”<sup>107</sup>

En general, en el tanto hace falta una ley que ordene y defina mecanismos de acceso, así como responsabilidades sobre brindar información, prevalecen las dudas en torno a la profundidad, la pertinencia, la actualización y lo comprensible para el público en general o para el ciudadano común, de la información proporcionada por los organismos y funcionarios gubernamentales.

## **2.2 Información en torno a las actividades públicas de las autoridades**

En cuanto a la disponibilidad efectiva de información sobre actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos, aún cuando se reconoce que está disponible, para los integrantes del poder legislativo entrevistados, se considera satisfactoria la información sobre “*ingresos de los funcionarios públicos*”, no es así para otros sectores que consideran insuficiente la información disponible.

La información sobre el “*patrimonio de funcionarios públicos*” es considerada como insatisfactoria, incluso para los diputados o miembros del poder legislativo.

La votación en los órganos legislativos es pública y se considera satisfactoria.

## **2.3 Información en torno a los resultados de la acción pública (disponibilidad efectiva de información básica e indicadores del desarrollo económico y social del país)**

Desde hace 7 años, en Costa Rica, además de los informes que brindan las autoridades correspondientes, se publica un estudio anual denominado “*Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*”<sup>108</sup>. Este informe se basa en estudios realizados por investigadores en las más diversas disciplinas, así como en fuentes oficiales. Es considerado un documento de alto valor para el país y que ofrece una visión de la Nación, actualizado, preciso y completo.

---

<sup>107</sup> Noveno informe del Estado de la Nación, op. cit. Pág. 325

<sup>108</sup> <http://www.estadonacion.or.cr/>

Se puede señalar que, aún cuando existen algunos vacíos de información, no es esa la norma. Particularmente los indicadores identificados para este estudio, como la situación de la pobreza, los resultados escolares y otros indicadores sobre educación; así como los de salud, son considerados satisfactorios.

Existe un Sistema Nacional de Evaluación, dependiente del Ministerio de Planificación Nacional, que se define como *“un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública. Es la herramienta que permite definir las prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas, monitorear la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y, fundamentalmente, para evaluar la calidad del desempeño público. Se trata de un proyecto de largo plazo para promover una nueva cultura institucional basada en la responsabilidad individual y, consecuentemente, en el rendimiento de cuentas de cada jerarca y cada funcionario público”*<sup>109</sup>

De igual forma en la definición de su visión y misión señala: *“Seremos el Sistema Nacional de Evaluación que garantice la evaluación y la rendición de cuentas en el Sector Público ante los ciudadanos, de manera objetiva, oportuna y transparente, buscando el mejoramiento continuo de su gestión. Contribuimos al mejoramiento continuo de la gestión pública, a través del compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, mediante la evaluación objetiva y veraz, que aporta información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones del Presidente de la República y los jefes institucionales.”*<sup>110</sup>

No obstante la ley de Planificación Nacional N° 5525 de 2 de mayo de 1974 y sus reformas, que le da fundamento legal a este organismo, establece como uno de los principales objetivos *“...evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos”*. No se conocen aún resultados o consecuencias de los actos de este organismo.

En cuanto a las denuncias de violación a los derechos humanos, existe una “Defensoría de los Habitantes”, altamente estimada por la población. Para algunos casos, particularmente los de violencia doméstica, la existencia de organismos estatales, el Instituto Nacional de la Mujer, INAMU, cuya directora ostenta el cargo de Ministra de la Condición de la Mujer, y el Patronato Nacional de la infancia, junto con el trabajo de organizaciones no gubernamentales y de sociedad civil, ha hecho – precisamente- que la información sobre este drama sea ahora más ampliamente conocida.

---

<sup>109</sup> <http://www.go.cr/fs/mideplan.html>

<sup>110</sup> Ibid.

## 2.4 Información sobre apoyos a grupos en situaciones de vulnerabilidad

Los entrevistados consideran satisfactoria la información sobre apoyos a grupos en situaciones de vulnerabilidad, particularmente con relación a las *“fuentes de apoyo público a víctimas de violencia intrafamiliar y abusos sexuales”*.

En cuanto a fondos para atender sectores en pobreza extrema, el gobierno desarrolla importantes proyectos relacionados con el ataque a la pobreza y en el campo de la salud y vivienda, no obstante estos esfuerzos se han visto empañados por el poco impacto de que tienen y, más aún, porque el Instituto Mixto de Ayuda Social, que es el órgano gubernamental para atender esta situación, se ha visto involucrado en el desvío de fondos y estafas que actualmente se ventilan en los juzgados.

De hecho, el Octavo Informe del Estado de la Nación<sup>111</sup>, ya citado, reporta que *“Según las cifras de la STAP (Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria), en el año 2001 la inversión pública aumentó nuevamente en términos reales, conservando así la tendencia de la década anterior, y que solamente se vio interrumpida en 1995 y ligeramente en 1999”*. Y añade: *“El aumento de la inversión pública social real en el 2001 fue de 2,7%, magnitud superior a la del crecimiento poblacional, de manera que la inversión per cápita aumentó en 0,6%.(...) Respecto al PIB, en el 2001 esta inversión representó un 19%, lo que constituye un máximo desde 1990.”*

Sin embargo, *“La paradoja de una inversión social creciente y una pobreza estancada ha sido tema de discusión en el debate nacional”*.<sup>112</sup>

El Informe de Labores 2001-2002 de la Defensoría de los Habitantes<sup>113</sup> destaca los siguientes elementos explicativos de esta paradoja:

1. La dualidad al interior de la política social, entre esquemas universalistas y esquemas focalizados. Mientras los esquemas universales tuvieron problemas para mantener la calidad de los programas, la focalización del gasto ha llevado a políticas paliativas.
2. Insuficiencia del gasto en áreas prioritarias (v.g. Vivienda)
3. Falta de equidad en la cobertura
4. Escasa eficiencia y eficacia de los programas
5. Falta de mecanismos de control y evaluación de la efectividad de los diversos programas.

A su vez, otras instituciones señalan:

1. Falta de controles y de políticas.
2. Falta de un plan nacional de combate a la pobreza.
3. Altos costos administrativos de gasto público (alto porcentaje de salarios)
4. Carácter asistencial de los programas (bajo porcentaje de inversión real)

Así mismo, se han señalado problemas estructurales:

---

<sup>111</sup> Op. cit. Pág. 107

<sup>112</sup> Octavo informe Estado de la Nación, Op Cit. Pag. 109

<sup>113</sup> Defensoría de los Habitantes de la República. Informe de Labores 2001-2002. San José Costa Rica, 2003

1. “La pobreza se presenta como un problema estructural, que no obedece a un crecimiento económico agregado, ni al gasto social público a corto plazo.”

No existe información disponible en torno a “Apoyo público a población – costarricense- en situación de guerra o desplazados por conflicto interno”, por cuanto no se aplica en Costa Rica. Sin embargo, al país llegan refugiados de Nicaragua, Colombia y en menor grado de Ecuador, pero no existe información sobre lo que se canaliza para esos emigrados.

## **2.5 Información sobre contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados**

Se consideran insuficientes los Indicadores sobre desempeño de empresas prestadoras de servicios públicos de tipo privado. Mas allá del control sobre los precios, que como ya se indicó lo realiza la ARESEP.

Sobre las compañías y ejecutivos privados no existe normativa, ni informes que permitan tener ese tipo de valoración. Solamente para el Sector financiero, existe la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF, que controla y emite informes sobre los entes financieros, públicos y privados y autoriza su funcionamiento. No obstante los casos de quiebra fraudulenta o de estafas a través de entidades financieras o que captar recursos del público ha sido motivo de gran preocupación y escándalo nacional.

En lo que se refiere a los precios y calidad de los productos ofrecidos al consumidor, existen mecanismos para controlar, por parte de los Oficina del Consumidor del Ministerio de Economía Industria y Comercio, que exige información sobre el producto ofrecido y supervisa los precios.

En el primer caso, al Oficina del Consumidor promueve “organizaciones de consumidores” que son asociaciones sin fines de lucro que se constituyen para la defensa de los derechos del consumidor. Entre sus objetivos están los de “Conocer, difundir y defender los derechos de los consumidores de manera solidaria y comunitariamente. Desarrollar una nueva cultura de consumo sobre la base de criterios racionales. Representar los intereses de los consumidores ante los diversos espacios de decisión.”<sup>114</sup>

Sin embargo, puede asegurarse que no existe una cultura de participación activa de la ciudadanía, para exigir mayor información y funcionamiento efectivo de estos procesos.

En cuanto a los “Indicadores de desempeño del sistema financiero”, existe el control del Banco Central y los informes que este emite, así como la Superintendencia General del Entidades Financieras, SUGEF, que supervisa las entidades financieras y

---

<sup>114</sup> Organizaciones del Consumidor, Ministerio de Hacienda, Industria y Comercio  
<http://www.meic.go.cr/esp/consumidor/organizacion.html>

emite informes periódicos sobre su situación. Sin embargo se considera insuficiente su desempeño e información, teniendo en cuenta los hechos de quiebra y estafa de compañías que se han dedicado a captar ahorros del público, en las que ahorrantes no han sido advertidos de las situaciones deficitarias de esas “empresas”.

### **3. Sobre restricciones a la libertad de acceso a la información**

Sí existen restricciones para los medios de comunicación en el acceso a la información para asegurar protección a la infancia y la adolescencia (por ejemplo, a la aparición de niños y jóvenes detenidos o que sufrieron algún tipo de maltrato), se encuentra regulado por el Código de la Niñez y la Adolescencia y otra normativa conexas.

### **4. Utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública**

La utilización de tecnologías de la información y la comunicación, es aún deficiente en los órganos de gobierno, tanto centrales como locales, aunque algunos entrevistados consideran que entre un 80% de los organismos del gobierno nacional o estado central tiene paginas Web y menos del 10% de las municipalidades poseen páginas con desarrollo incipiente.

## **VII. CONCLUSIONES**

- ❖ La Constitución de la República de Costa Rica tiene dos normas: art 27 y 30 que dan un marco general para el derecho al Acceso a la Información.
- ❖ Estos artículos han sido el referente para las resoluciones sobre el tema de la Sala Constitucional, que ha establecido importante jurisprudencia sobre el principio de acceso.
- ❖ No obstante debe desatacarse que en Costa Rica aún no existe un ley específica sobre este tema.
- ❖ El Poder Ejecutivo no ha canalizado ninguna iniciativa en este sentido. Sin embargo, existe iniciativas de Ley en trámite en la Asamblea Legislativa que obedecen a propuestas de organizaciones de sociedad civil, que han sido acogidas de manera individual por algunos diputados y diputadas.
- ❖ Para los legisladores y especialistas consultados, existe resistencia a legislar en este sentido.
- ❖ En tanto no hay ley que ordene y defina los mecanismos de acceso, así como responsabilidades de los funcionarios que deben brindarla; prevalecen dudas en

torno a la profundidad, la pertinencia, la actualidad y lo comprensible para el público de la información brindada.

- ❖ Por otra parte, cabe señalar que en los ciudadanos no hay una cultura de información y participación y menos una cultura de uso de los recursos electrónicos de información.
- ❖ Por lo anterior, los mecanismos dispersos con que cuentan diferentes instancias públicas para facilitar el acceso y la participación, son aún subutilizadas por los ciudadanos.
- ❖ Los organismos gubernamentales, sin embargo, han puesto en marcha dispositivos para la información electrónica, Portales y páginas Web para el público.
- ❖ Esta práctica es aún incipiente en las municipalidades.

---

**<sup>i</sup> Marco Conceptual de sentencias de la Sala Cuarta o Sala Constitucional de Costa Rica, sobre libre acceso a la información pública.**

Con relación al primer tema señala: *“En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación-, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa”.*

Con relación al segundo tema argumenta: *“El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”, derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información*

---

*administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.”*