

Participación ciudadana en las políticas públicas

Introducción:

La calidad democrática de la participación ciudadana en las políticas públicas

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la participación ciudadana en la formulación, ejecución o evaluación de las políticas públicas, en adelante gestión pública, en Costa Rica? Por calidad democrática de la participación ciudadana en la gestión pública se entiende el grado en que, por una parte, la Constitución, leyes, decretos y programas públicos crean oportunidades para la intervención de las y los ciudadanos en esa gestión y en que, por otro, las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de esas oportunidades para modificar prioridades, mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos o pedir cuentas.

En una democracia, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Estas acciones pueden ser desde el envío de un carta o un documento al jefarca de la institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la rectificación de un programa público. También participan cuando exigen información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentan denuncias ante las respectivas instancias de control, ejercen la fiscalización sobre las decisiones públicas, por medios jurídicos como el recurso de amparo, o de control político como la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa. La participación en procesos electorales es, también, una forma de participación ciudadana, que sólo tangencialmente se trata en este capítulo (para un análisis en mayor

profundidad, véase el capítulo 6, sobre procesos electorales).

Los sistemas políticos democráticos varían notablemente en la cantidad y calidad de las oportunidades que sus instituciones ofrecen para la participación ciudadana. En una democracia la ciudadanía no es simplemente una audiencia de los gobernantes. La soberanía del poder reside en ella y este es, precisamente, el fundamento de su participación en la política. La participación es la herramienta que poseen las y los ciudadanos para ejercer esa soberanía.

¿Cuánta y qué tipo de participación ciudadana en la gestión pública se requiere? Esta es una cuestión cuya respuesta no forma parte del concepto mismo de democracia. En primer lugar, existen discrepancias entre los pensadores políticos y entre los mismos ciudadanos sobre la importancia y los fines de la participación ciudadana (Almond and Verba, 1965; Dahl, 1989; Parry and Moyser, 1994; Avineri and De-Shalit, 1995; Clarke, 1996; Dagger, 1997; Pettit, 1997; Pocock, 1997). La democracia moderna es representativa. En sociedades altamente complejas y diversas como las actuales, una democracia directa en la deliberación y gestión de los asuntos públicos impondría una obligación imposible de cumplir por la ciudadanía. En estas sociedades, cuán representativa y cuán participativa es, o debe ser, la democracia, es un debate permanente entre personas y grupos con visiones diferentes. En segundo lugar, las personas

participan en los asuntos públicos de maneras diversas y con distintos fines, o no lo hacen del todo. El sentido mismo de la idea de “participación ciudadana” resulta difícil de establecer con precisión, pues incluye actividades de naturaleza y fines distintos (Nohlen, 1984; Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000).

Empero, estas dificultades no alteran dos hechos básicos. Por una parte, en la raíz de la idea moderna de ciudadanía está la capacidad de las personas para decidir libremente y participar en los asuntos públicos (López, 1997). Si todos o la mayoría de los ciudadanos decidiera no participar, atendiendo a su derecho a no hacerlo, la democracia cesaría de funcionar. Por otra parte, una democracia debe garantizar el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Entre los extremos de nula y plena participación en la gestión pública, uno perjudicial y otro imposible, pueden generarse acuerdos parciales entre la ciudadanía sobre ciertos grados y tipos de participación que contribuirían a mejorar la calidad de la convivencia democrática, pues cumplen con objetivos deseables para todos o para la mayoría. El ejercicio efectivo del derecho de petición de cuentas a las autoridades puede inhibir los actos de corrupción de los funcionarios, quienes de esta manera están continuamente expuestos al escrutinio público y obligados a rendir cuentas por sus decisiones. La participación ciudadana en las deliberaciones sobre las políticas públicas permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir, que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población y puede reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (local y nacional). La participación en la ejecución de las políticas públicas mejora su eficiencia y eficacia, aumenta las probabilidades de éxito y sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo (Stiglitz, 1999; Kliksberg, 2000)¹. Finalmente, la participación de las personas crea un poder social que contrapesa el poder de los políticos y los funcionarios en la gestión pública.

En Costa Rica, el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos está estipulado en la Constitución Política. Allí se establece los derechos de asociación (artículo 25), de reunión (artículo 26), de petición (artículo 27), de libertad de expresión (artículo 29) y de sufragio (artículo 93). Sin embargo, el deber ciudadano de participar en los asuntos públicos está poco desarrollado. Los únicos deberes expresamente señalados son el de observar la Constitución y las leyes, de contribuir

a los gastos públicos (artículo 18) y el sufragio, definido como una “función cívica primordial y obligatoria” (artículo 93)². Las leyes y los decretos ejecutivos han creado instancias públicas en donde las y los ciudadanos pueden participar, como la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, las Contralorías de Servicio, los Concejos de Distrito y los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad, las instituciones ofrecen a las personas numerosas oportunidades de participación en la deliberación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de las garantías constitucionales para la participación en la gestión pública, influyendo en las decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones estatales. Una mayoría de las personas ha intervenido en al menos una de las instancias de participación ciudadana existentes en las instituciones.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.
- La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, por medios diversos y eficaces, y sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.
- La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.

Referencias

El presente capítulo se centra en el estudio de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. No entra a examinar otras facetas de la participación ciudadana en los asuntos públicos como, por ejemplo, los esfuerzos asociativos de las personas en organizaciones de la sociedad civil, con el fin de resolver problemas colectivos o influir en la deliberación de estos asuntos; este tema es tratado en el capítulo

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones máximas de alta calidad de la democracia en el tema de participación ciudadana en las políticas públicas fueron desagregadas en 16 indicadores; 7 de ellos fueron sometidos a evaluación, 8 son indicadores de comprobación, cuya verificación estuvo a cargo del equipo técnico, y 1 se descartó por falta de información.

10. Por otra parte, el lector puede remitirse al capítulo 8 para encontrar información sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Finalmente, el tema de la participación ciudadana en partidos políticos es analizado en el capítulo 9.

Valoración general

En Costa Rica, la mayoría de las instancias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas es de reciente creación y no tiene carácter vinculante en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones públicas. Algunas de ellas, como las Contralorías de Servicio, dependen de la voluntad de los jefes de cada institución y están amparadas a un marco legal débil (fueron creadas por decreto ejecutivo). El uso de estas instancias por parte de la población aún no es generalizado. Se registra un aumento de las instancias de participación en las políticas sociales y de infraestructura, no así en la etapa de control y evaluación de las políticas ejecutadas o en la formulación de políticas económicas.

Las organizaciones de la sociedad civil participan en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas para discutir los temas de su interés. No obstante, la percepción mayoritaria entre la ciudadanía es que sus planteamientos no son tomados en cuenta o son incumplidos por el gobierno. Además, como se examina en profundidad en el capítulo 10, la participación de las personas en las organizaciones es baja.

En los últimos años se registra una “judicialización” de la participación ciudadana, mediante el uso cada vez más extendido del recurso de amparo que se presenta ante la Sala Constitucional. Este recurso es una de las formas de protección de la ciudadanía contra aquellas políticas públicas o

acciones de la administración que, a su juicio, contravienen sus derechos fundamentales (capítulo 4).

Métodos

Las investigaciones temáticas abordaron el marco legal e institucional en el cual puede hacerse efectiva la participación de las personas en el proceso de definición de políticas públicas (Muñoz, 1999). El tema de la participación en las comunidades y en el ámbito local también fue objeto de estudio (Rivera, 1999a).

Una de las ponencias especializadas se centró en la participación que tiene la ciudadanía en el proceso de aprobación de las leyes en la Asamblea Legislativa, especialmente en la aprobación del presupuesto de la República (Rodríguez, 1999). Otra ponencia estudió las oportunidades que tiene un ciudadano para expresar su opinión sobre decisiones del gobierno ante instancias jurídicamente establecidas de participación ciudadana, antes y después de que éstas hayan sido tomadas.

Tres estudios jurídicos describieron la normativa asociada al derecho de participación y las instancias jurídicamente establecidas para canalizar esa participación (Calzada, 1999; Castillo, 1999; Núñez, 1999).

Se realizó un grupo focal sobre el control de la gestión pública, los mecanismos de consulta y las posibilidades de participar en la definición de políticas públicas (UNIMER R.I., 1999b). Asimismo, se empleó información proveniente de la encuesta nacional (UNIMER R.I., 1999a).

Como parte de los estudios existentes sobre el tema, se recopiló información de los seis informes sobre el Estado de la Nación, en el particular en el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, que cada año da cuenta del comportamiento de ciertas instancias de control y participación ciudadana (Proyecto Estado de la Nación, 1998b, 1999 y 2000). Algunos estudios de opinión recientes permitieron aproximar el nivel de participación en ciertas instancias específicas (Garita y Poltronieri, 1997).

Los registros administrativos de entidades públicas permitieron analizar con más detalle el tipo de instancias y el grado de participación de los usuarios en las instituciones. En este sentido, se recopiló información de la Asamblea Legislativa, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Comisión Nacional del Consumidor, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), el Triángulo de Solidaridad, el Foro de Concertación Nacional, la Defensoría de los

Habitantes y una selección de Contralorías de Servicio (ARESEP, 1997 y 2000; Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

La información obtenida por estos métodos fue sometida a un panel de evaluación conformado por tres personas: una académica especialista en temas de control ciudadano y participación política, un dirigente de organizaciones comunales y un exfuncionario público que ocupó altos puestos directivos y es miembro activo de un partido político mayoritario.

Limitaciones

Con excepción de las entidades mencionadas en el acápite anterior, la mayoría de las instituciones no lleva registros sobre el número de personas que hacen sugerencias, participan en consultas o simplemente solicitan información o se quejan por algún mal servicio. Por ello es difícil cuantificar la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y mucho menos la efectividad de esta participación, pues ello requeriría un seguimiento de los procesos de adopción de políticas hasta su ejecución y resultados finales. Como se explica más adelante, no fue posible estudiar con profundidad el uso efectivo de las oportunidades de participación ciudadana en las instituciones públicas, por falta de estudios sobre el tema.

El concepto de participación ciudadana empleado en el capítulo

En un sentido amplio, participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). En esta acepción amplia, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico. Comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

Sin embargo, en este capítulo interesa un tema más puntual: la participación de las personas en órganos públicos creados por la Constitución, las leyes, decretos o reglamentos administrativos, como mecanismos de consulta, decisión y control para la formulación, aprobación, ejecución o evaluación de políticas públicas. Se trata, pues, de un subtipo de participación política, aquella referida a la intervención ciudadana en las instituciones públicas. Esta acepción restringida de participación permite delimitar el tema bajo evaluación en el presente capítulo y distinguirlo con claridad de los temas abordados en el resto de los capítulos.

La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad

La disponibilidad de medios abiertos y eficaces de participación ciudadana en las políticas públicas fue estudiado por la Auditoría por medio de 3 factores:

- El proceso de aprobación del gasto público incluye mecanismos de consulta pública abiertos al escrutinio público.
- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda expresar su opinión antes de que las instituciones públicas adopten sus decisiones.
- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía ejerza un control y una evaluación oportunos y eficaces sobre los resultados de las políticas públicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 11.1

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Constitución Política reconoce el derecho de las y los ciudadanos de participar en la política nacional mediante la conformación de partidos políticos, así como el derecho de asociación y el de reunión. Además de esto, no existe ningún artículo constitucional que establezca el derecho de participación ciudadana en la administración pública, y el deber del Estado de fortalecerla y defenderla.
- El Código Municipal establece como principio el fomento de la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local, el fortalecimiento de las consultas populares (plebiscitos, cabildos y referendos) para determinados asuntos y el fortalecimiento de los Concejos de Distrito como interlocutores entre la comunidad y el gobierno local.
- Las y los ciudadanos participan en las municipalidades por medio de su asistencia a sesiones, solicitudes de audiencia, solicitudes de algún trámite, gestiones para la solución de un problema de la comunidad, reuniones de consulta que realizan algunas comisiones municipales, o bien pueden presentarse ante la Contraloría de Servicio en aquellas municipalidades donde ya se ha establecido esa oficina. Un 23,2% de las personas entrevistadas en la encuesta de los Sitios Centinela manifestó haber acudido a la municipalidad para alguna gestión. De ellas, el 73,1% indica que sí le resolvieron la situación.
- En una consulta con líderes comunales de una selección de 7 cantones, la mayoría reconoció que las municipalidades están abiertas a la participación ciudadana. Sin embargo,



CONTINUA ►



sólo el 22,6% de estos líderes dijo que las municipalidades promueven la participación ciudadana. Hay diferencias notables según el cantón analizado. Estos resultados concuerdan con las opiniones expresadas por las personas en los grupos focales.

- Los ciudadanos participan en la elaboración leyes mediante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (creada en 1999), como expertos invitados a las comisiones legislativas o logrando la intermediación de algún diputado que canalice sus inquietudes. Sin embargo, no existe ninguna obligación por parte del Congreso de conceder audiencia a ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de aprobación de las leyes.
- La publicidad y transparencia en el proceso de aprobación de las leyes se garantiza mediante la publicación de los proyectos de ley en *La Gaceta*. Todas las sesiones del Plenario se transmiten en vivo por la radio, y existe la posibilidad de asistir como oyente a las sesiones de las comisiones legislativas o del Plenario. Otra fuente de información es el trabajo de investigación de los periodistas.
- A partir de 1998, se estableció un procedimiento para que los Concejos de Distrito definan los proyectos y las obras en que se invertirán las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional. Para los años 1999-2000, el monto por partidas específicas ascendió a 4.100 millones de colones cada año.
- La aprobación del Presupuesto Nacional, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Contraloría General de la

República, se realiza sin participación ciudadana (excepto para la asignación de partidas específicas). En la subcomisión legislativa de Asuntos Hacendarios, encargada de la aprobación del Presupuesto, excepcionalmente se convoca a expertos.

- Algunas instancias para la participación de las personas en la políticas públicas son: los Sistemas Integrales Locales de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el Programa de Oficinas Municipales de la Mujer, los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), las Juntas Administrativas y Juntas de Educación Local, el Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal (del MOPT), el Triángulo de Solidaridad, el Foro de Concertación Nacional y los Concejos de Distrito. Sólo en este último caso, los ciudadanos tienen control sobre el uso de los recursos.
- Algunas instituciones descentralizadas cuentan con un órgano directivo compuesto por los diversos sectores interesados: la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, la Liga de la Caña, la Oficina del Café, el Instituto Nacional de Aprendizaje, las universidades estatales, la Promotora del Comercio Exterior, la Caja Costarricense de Seguro Social.
- La Ley de Desarrollo Comunal, La Ley de la Zona Marítimo Terrestre, la Ley de Planificación Urbana, la Ley Reguladora de los Servicios Públicos, entre otras, establecen mecanismos de participación ciudadana locales de tipo consultivo. No existe legislación que obligue a las autoridades a acatar la decisión o voluntad de la ciudadanía.

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- Los funcionarios encargados de las Contralorías de Servicio expresaron, durante un juicio grupal, que no consideraban sus oficinas como instancias de participación o control ciudadano, sino más bien como instrumentos de la administración para mejorar la prestación de servicios.
- El 80,1% de las personas sabe que son los ciudadanos los que escogen a sus representantes municipales.
- El Código Municipal de 1970 estableció los Concejos de Distrito para acercar la labor de la municipalidad a la

comunidad. Sin embargo, en 1999 estas instancias funcionaban tan sólo en un 12,5% de los municipios del país (Peñas Blancas, Potrero Grande, Colorado, Cervantes, Cóbano, Lepanto, Pérez Zeledón, Puriscal, Alajuela y Tururrique).

- El Presupuesto de la República, que aprueba la Asamblea Legislativa, representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes corresponden al gasto de los entes descentralizados, que es aprobado por la Contraloría General de la República.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la disponibilidad de medios abiertos y eficaces para la participación de la ciudadanía en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en los 2 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO Existencia de instancias de consulta ciudadana previa a la formulación de políticas públicas.
Asunto peor calificado	INCUMPLIMIENTO GENERAL Existencia de instancias de evaluación jurídicamente establecidas para el oportuno control y evaluación de las políticas públicas.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

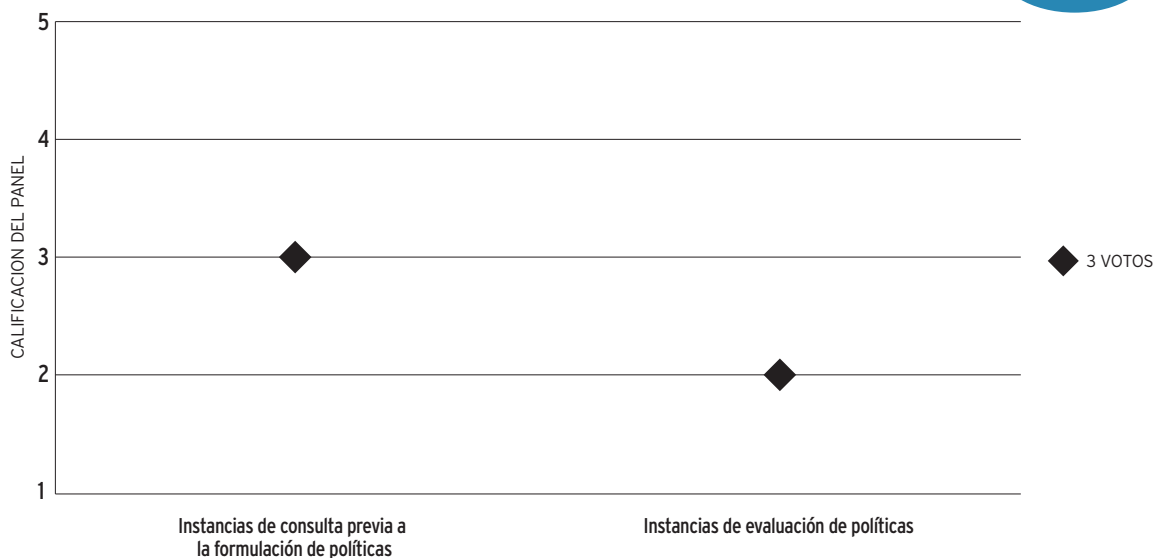
Comentario general

En los organismos estatales existen instancias, ya sea formales o creadas *ad hoc*, para recibir sugerencias o consultar a la ciudadanía durante la planeación de las políticas públicas. La creación de instancias de defensa de derechos y control ciudadano ha aumentado el acceso de las personas al proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas. No funcionan los mecanismos de participación ciudadana con carácter vinculante, como el plebiscito o referéndum. Los evaluadores consideraron que los espacios formales no motivan la participación activa y no son aprovechados por las personas.

El Presupuesto Nacional es aprobado con una escasa participación ciudadana, con excepción del monto correspondiente a las partidas específicas. Pese a que la documentación es de carácter público, la disponibilidad y la complejidad de la misma obstaculizan el acceso y el conocimiento ciudadanos.

Existen pocas instancias jurídicamente establecidas para el control y evaluación de las políticas públicas una vez que éstas son implementadas.

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas



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

CUADRO 11.4

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Existencia de mecanismos de consulta pública en la aprobación del gasto público.
X	Existencia de mecanismos de escrutinio público en la aprobación del gasto público.
X	Existencia de instancias jurídicamente establecidas para el oportuno control y evaluación de las políticas públicas.

Número de indicadores de comprobación	3
Número de indicadores cumplidos	0

- ✓ = se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- X = no se cumple,
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 11.5

La ciudadanía dispone de medios de participación en las políticas públicas

INDICADORES DESCARTADOS

- Existencia de instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda ejercer un control y una evaluación oportunos y eficaces sobre los resultados de las políticas públicas.

Información de base

AJ La Constitución Política establece derechos y garantías para la participación de las personas en los asuntos públicos. Los artículos constitucionales 13 a 18 estipulan obligaciones y derechos de los costarricenses; la libertad general, la libertad de tránsito y otras son garantizadas en los artículos 20 a 24; el principio de la participación lo establecen los artículos 25 y 26, con respecto a las libertades de asociación y de reunión. En estos últimos casos se abre la posibilidad de cuestionar “lo público”. Otras libertades, consignadas en los artículos 27 a 30, son la libertad de petición ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución; la libertad de opinión y el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado (Núñez, 1999).

¿Incluye el proceso de aprobación del gasto público mecanismos de consulta pública abiertos al escrutinio público?

AJ La Asamblea Legislativa aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central (el Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones). El gasto del Gobierno Central es aproximadamente una tercera parte del gasto público total en Costa Rica. La Contraloría General de la República es la entidad a cargo de la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas y las municipalidades. El gasto de estas últimas corresponde a dos terceras partes del gasto total del sector público. En el proceso de aprobación de presupuestos por la Contraloría General de la República no existe oportunidad alguna, creada por ley, decreto ejecutivo o costumbre, para la participación de las y los ciudadanos (Castillo, 1999).

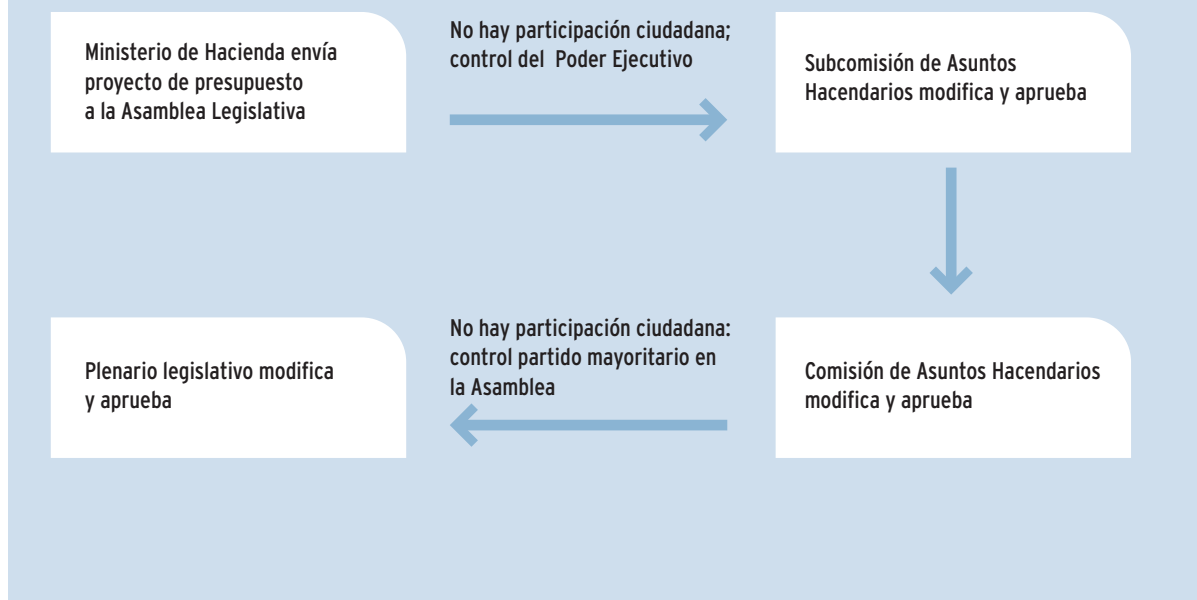
IT No existe participación ciudadana en el proceso de aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central, tanto en lo relativo al trámite legislativo como en su ejecución. El Poder Ejecutivo prepara un proyecto ordinario de presupuesto y tiene la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos enviados por las instituciones del Gobierno Central, excepto los gastos

presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para “dar efectividad al sufragio”, que no pueden ser objetados (artículo 177 de la Constitución Política). La Constitución Política no prevé ninguna instancia de participación ciudadana en esta fase. Una vez que el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto del Gobierno Central a la Asamblea Legislativa, el procedimiento de aprobación dentro de ella es cerrado hasta la fase de discusión en el Plenario (gráfico 11.2). Este proceso está bajo el control del partido político que tiene la mayoría o la primera minoría en el Congreso (usualmente el partido en el gobierno). Para la aprobación del presupuesto se requiere mayoría simple (29 votos), por lo que, si el partido en el gobierno carece de los votos suficientes, usualmente negocia con los diputados de los partidos minoritarios, con el fin de formar la coalición mínima necesaria para cumplir con esta condición. Cuando logra acuerdos con algunos de ellos, el partido en el gobierno los incluye dentro del presupuesto el financiamiento de obras de interés. Por disposición del artículo 178 constitucional, el presupuesto ordinario debe estar aprobado el 30 de noviembre de cada año. De acuerdo con un especialista consultado por la Auditoría, en la discusión del presupuesto se advierte en la Asamblea Legislativa una dependencia de los canales de información del Ejecutivo. La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto Público no disponen de información, asesoría, sistemas y procedimientos suficientes, a pesar de los esfuerzos realizados en la Unidad de Análisis Presupuestario (Rodríguez, 1999).

IT De acuerdo con un exdiputado y exministro, para los legisladores es difícil conocer claramente cuáles son las prioridades previstas en el presupuesto del Gobierno Central. No es fácil el acceso a esas prioridades, por la complejidad del documento, su extensión y sus diversos códigos, que únicamente pueden ser descifrados por especialistas. El Poder Ejecutivo no presenta un informe sobre los resultados de la gestión presupuestaria del ejercicio anterior. Por lo demás, existe una serie de renglones de inclusión automática, como salarios, pensiones, los certificados de abono tributario y las transferencias a las universidades estatales (Muñoz, 1999).

AJ La única instancia de participación ciudadana en el proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno Central se relaciona con las partidas

Proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno Central



específicas. Según establece la ley 7755, sobre el Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, éstas son asignadas con la participación de la comunidad beneficiaria de los recursos, por medio de los Concejos de Distrito, quienes definen los proyectos y las obras en que se invertirá (Castillo, 1999). En el período 1974-1990, las partidas específicas representaron un promedio del 1,8% del presupuesto anual del Gobierno Central (Carey, 1998). En ese mismo estudio, hecho antes de la entrada en vigencia de la Ley 7755, los diputados “oficialistas” canalizaron el 96% y el 98% de los recursos de partidas específicas en 1988 y 1991, respectivamente; los diputados del principal partido opositor, el 0,0004% y el 0,02%, y diputados de partidos minoritarios el 2% y el 4% del total, en los mismos años (Carey, 1998). No hay estudios actualizados sobre el tema.

AJ Existen experiencias aisladas de participación ciudadana en la aprobación del presupuesto ordinario del Gobierno Central. Estas ocurren cuando un grupo de ciudadanos, generalmente funcionarios públicos, ha presionado a la Asamblea Legislativa para que apruebe una determinada partida presupuestaria. Fueron los casos, por ejemplo, de las manifestaciones de los educadores, en 1981, por la aprobación de una modificación presupuestaria en la que se incluía un aumento salarial; la

presión de la comunidad universitaria estatal en la década de los ochenta por evitar que se recortara el programa que incluía la transferencia “Fondo Especial de la Educación Superior Universitaria”; y la presencia de las cocineras de los comedores escolares para que se incluyera una partida en un presupuesto extraordinario, con el fin de evitar el cierre de ese programa presupuestario, en la legislatura 1991-1992 (Castillo, 1999).

¿Existen instancias jurídicamente establecidas para que la ciudadanía pueda expresar su opinión antes de que las instituciones públicas adopten sus decisiones?

AJ Entre las leyes y decretos que incluyen la participación ciudadana pueden mencionarse las siguientes:

- La Ley Orgánica del Ambiente, que en su artículo 6 prevé la conformación de comités locales dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y que se halla en funcionamiento especialmente en la Zona Sur (Área de Conservación de Osa / ACOSA) y en Guanacaste (Área de Conservación Guanacaste). Esta misma ley consigna el establecimiento de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) y ofrece además el sistema de audiencia vecinal, en el caso de los estudios de impacto ambiental.

- Otras leyes, como la Ley de Juntas Administrativas y Juntas de Educación, la Ley de Desarrollo Comunal, que se refiere a asociaciones específicas de desarrollo local, la ley del Instituto Costarricense del Deporte (ICODER) y la ley de Planificación Urbana prevén mecanismos de participación local en asuntos de interés público.

- La Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece la audiencia pública para la exposición de las propuestas de ordenamiento en el espacio geográfico que regula. Se trata de una instancia consultiva análoga a un cabildo (Asamblea Legislativa, 1977).

- La Ley Reguladora de los Servicios Públicos, en su capítulo VIII, incluye las audiencias públicas como un requisito previo a la adopción de una decisión tarifaria en un servicio público (Asamblea Legislativa, 1996). Cabe señalar que la participación ciudadana en estas audiencias requiere conocimiento del tema en discusión y la capacidad de generar propuestas alternativas. La oposición mayoritaria a un determinado asunto no garantiza que culmine con su cambio o rechazo, pues ello más bien depende de los argumentos técnicos presentados por las partes (Núñez, 1999).

OI La Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social establece la creación de las Juntas de Salud, con el propósito de generar un espacio efectivo de participación ciudadana, individual o colectivo, dentro de los hospitales y clínicas de la CCSS (Asamblea Legislativa, 1998b). Las Juntas están integradas por 7 miembros: 3 asegurados que no sean empleados de la CCSS, 2 representantes de los patronos y 2 representantes de organizaciones sociales. A inicios del 2000 había 105 Juntas de Salud establecidas (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

GF IT Las Contralorías de Servicio dentro de las instituciones se han constituido en instancias accesibles para los ciudadanos que están interesados en hacer llegar su opinión, sugerencias o malestar por las actuaciones de los funcionarios públicos. Tres decretos han perfilado los objetivos de las Contralorías de Servicio, cuyas funciones y atribuciones más importantes refieren a velar por que se establezcan indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios, con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas de los ciudadanos; emitir recomendaciones para elevar la imagen de la institución y coadyuvar en el control interno sobre la prestación de todos los servicios

que se brinda, intercediendo a favor de los usuarios (Gobierno de Costa Rica, 1993, 1994 y 1997). No obstante, según la percepción de los encargados de estas instancias, ellos no se ven a sí mismos como medios de participación ciudadana, sino como instrumentos de la administración de las instituciones para mejorar la calidad de los servicios que prestan (UNIMER R.I., 1999).

OI Algunas instituciones, sin necesidad de acogerse a una ley o decreto ejecutivo, establecen procesos de consulta y participación ciudadana en el diseño de sus políticas. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) llevó a cabo en 1999 dos proyectos de participación ciudadana en el área de transportes. Uno fue la convocatoria de foros ciudadanos para la solución de los problemas de transporte, con la participación de transportistas, dirigentes comunales, usuarios, funcionarios municipales y del MOPT. El segundo proyecto es el “Programa de Mejoramiento de a Gestión de la Conservación Vial Municipal”, que involucra a las comunidades, municipalidades, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el diputado o diputada de la zona y la asesoría técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). El objetivo es la rehabilitación y mantenimiento de 814 kilómetros de caminos en los 14 cantones involucrados, (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

RECUADRO 11.2

Una nota de precaución del panel de evaluadores

La perspectiva de evaluación con la que trabajó el panel de expertos fue considerada como “muy legalista”. Existen algunas instancias de participación en los asuntos públicos, incluso establecidas jurídicamente, pero ¿qué clase de participación es la que posibilitan? En opinión de los evaluadores, se trata tan sólo de un canal de consulta o “derecho al berreo”. No hay mecanismos para participar directa o indirectamente en la toma de decisiones. Existen instancias públicas (Sala Constitucional, ARESep, Defensoría de los Habitantes), pero faltan mecanismos de consulta popular. La utilización de estos mecanismos y sus resultados no se evalúan en este trabajo. A juicio de los evaluadores, si tuvieran que calificar el impacto de la participación (efectividad) en las políticas públicas, el consenso sería que casi no existe. El Estado oye a la ciudadanía, pero al final toma la decisión que quiere.

IT El procedimiento de aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa supone un conjunto de etapas o trámites a cargo de sus distintos órganos: las subcomisiones, comisiones, comisiones plenas y el Plenario. Desde que se inicia el conocimiento de un proyecto hasta que se dicta la decisión, existen diversas oportunidades para que la ciudadanía participe en la formulación de una ley (excepto la del presupuesto, ya analizada). Sin embargo, durante todo este proceso no existe la obligación normativa de conceder audiencia a sectores de la sociedad civil (Muñoz, 1999).

- Por medio de la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999, cualquier ciudadano puede presentar un proyecto de ley, una sugerencia o planteamiento para que sea canalizado por medio de algún diputado.
- En el seno de las comisiones legislativas, las personas pueden asistir a las sesiones en calidad de oyentes. Asimismo, estas comisiones suelen invitar a personas expertas en el tema que se éste analizando, o bien a los representantes de grupos cuyos intereses están involucrados en la discusión, para dejar plasmados sus puntos de vista en el acta que se incorpora al expediente del proyecto.
- Los proyectos de ley se publican, salvo dispensa de ese trámite, para que la sociedad civil se entere y la ciudadanía pueda hacerse oír.
- Los medios de comunicación colectiva dan a conocer algunos proyectos de ley y las eventuales consecuencias de su aprobación. Las sesiones diarias del Plenario legislativo se transmiten por la radio (Muñoz, 1999).
- El cabildeo es otra forma de influir en el proceso de elaboración de leyes, por medio de la persuasión a grupos de diputados para que apoyen una determinada iniciativa. Esta labor puede realizarla desde un grupo de vecinos organizados, hasta una compañía de relaciones públicas especializada en esta actividad, contratada por los interesados (Rivera, 1999).

RA Un estudio con una muestra de 13 municipalidades arrojó que, en éstas, las oportunidades institucionalizadas para la participación ciudadana son escasas. Sin embargo, en todas las municipalidades, las sesiones del Concejo Municipal son públicas. La Municipalidad de Escazú realiza 5 sesiones públicas al año en distintos distritos, y en la Municipalidad de Turrialba las sesiones se transmiten por

la radio local. No obstante, es poco frecuente el empleo de consultas populares y referendos (véase cuadro 8.9, del capítulo 8).

AJ El nuevo Código Municipal aclaró un aspecto que ya se hallaba en el anterior, en lo referente a consultas populares, al establecer como un derecho posible en el marco del territorio cantonal el cabildo, el plebiscito y el referéndum. Este derecho debe ser normado por medio de un reglamento municipal (de participación ciudadana o de consultas populares), para cuya elaboración se dispone de un decreto del Tribunal Supremo de Elecciones (3-98). Se trata, en consecuencia, de una combinación de elementos vinculantes y no vinculantes, pero únicamente para las decisiones locales. Sin embargo, no existe la posibilidad de que las figuras del cabildo, el plebiscito y el referéndum locales sean convocadas a partir de una iniciativa ciudadana, sino que debe hacerse por un acuerdo del respectivo Concejo Municipal (Asamblea Legislativa, 1998). También se da la posibilidad de objeción a los acuerdos municipales (Título VI, “Recursos contra los Actos Municipales”, del Código Municipal), pero existen limitaciones, pues, por ejemplo, no se puede objetar lo acordado definitivamente, y se indica como opción la vía contencioso-administrativa en alzada, proceso que puede durar hasta 10 años. Existe una forma indirecta de participación que consiste en la presión de los vecinos para lograr el “veto” por parte del Alcalde (Asamblea Legislativa, 1998).

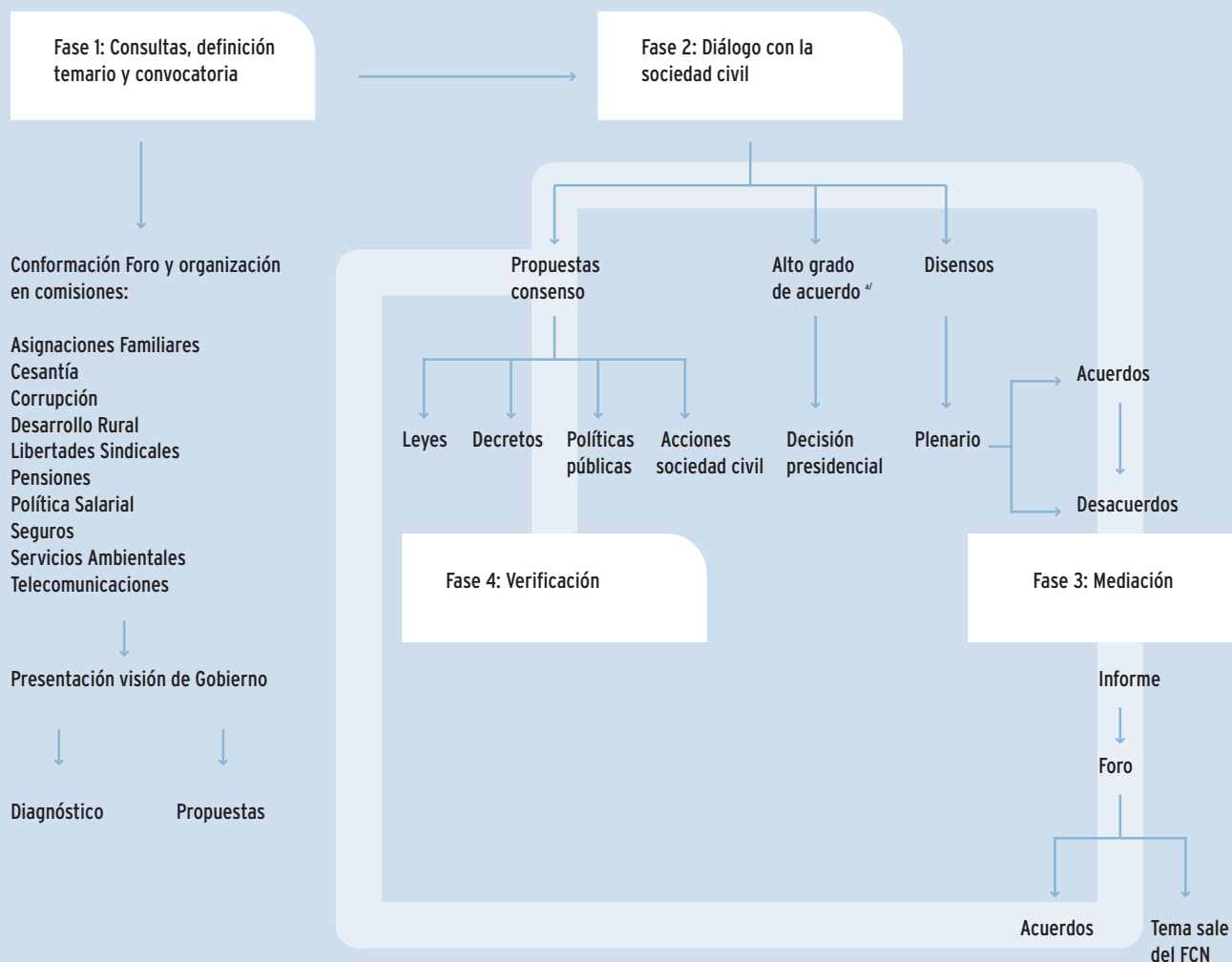
OI En materia de participación ciudadana en la gestión pública, la experiencia con mayor alcance puesta en práctica en los últimos veinte años fue el proceso de concertación nacional convocado por la administración Rodríguez Echeverría al inicio de su gobierno. Mediante este proceso se procuró obtener acuerdos sociales sobre una agenda de temas de interés nacional, tales como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el sistema de pensiones, el combate a la corrupción en la gestión pública, la reorganización de los servicios de telecomunicaciones y seguros, libertades sindicales, desarrollo rural, política salarial y servicios ambientales. El Foro de Concertación Nacional produjo 150 acuerdos por consenso. Sin embargo, una disputa generada por la modificación de los procedimientos bajo los cuales había sido convocado el proceso (en particular, la alteración de la regla del acuerdo por consenso) provocó la salida de varios grupos sociales y el rompimiento del proceso. Como ejercicio de participación ciudadana, la concertación evidenció

la disponibilidad de diversas organizaciones de la sociedad civil para participar en la gestión pública, pero sus fallas pusieron de manifiesto la falta de experiencia en ejercicios de participación directa, tanto de los representantes ciudadanos como de las autoridades políticas³ (Barahona et al, 1999). En diciembre de 1998, a partir de los 150 acuerdos logrados por consenso durante el proceso se habían producido 9 proyectos de ley y 8 decretos o directrices ejecutivas. Debe aclararse que, en sentido estricto, no todos estos decretos

y proyectos resultados de la Concertación eran acuerdos del proceso (Barahona et al, 1999). El caso más patente fue el del proyecto de ley para modificar la estructura y condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica, que dio origen a las extendidas protestas sociales contra el “Combo del ICE”, en marzo-abril de 2000. No existe un recuento actualizado sobre la situación de los acuerdos adoptados por unanimidad en las comisiones del Foro de Concertación Nacional.

GRAFICO 11.3

Arquitectura del proceso de concertación por fases



a/ Mecanismo no contemplado en la normativa original.

FUENTE: BARAHONA ET AL, 1999

Una mirada comparativa a los mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina

De acuerdo con dos recientes estudios, la democracia costarricense es uno de los sistemas políticos latinoamericanos con menos mecanismos directos de participación ciudadana, en la formación o reforma de la Constitución Política y las leyes y en la revocatoria de mandato de autoridades públicas (cuadro 11.5) (Zovatto, 2001). En efecto, en Costa Rica no existe la iniciativa legislativa popular; en la Constitución no se estipula la realización de referendos nacionales y el plebiscito está previsto sólo en un caso, la creación de una nueva provincia. Según el artículo 168 constitucional, es requisito para la creación de una nueva provincia “que el proyecto respectivo sea aprobado de

previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración”. Hasta el momento la Asamblea Legislativa nunca ha convocado un plebiscito sobre esta materia. En el ámbito municipal, la Ley 7794, del nuevo Código Municipal aprobado en 1998, establece la posibilidad de que los Concejos Municipales convoquen plebiscitos, referendos y cabildos y la revocatoria de mandato para los alcaldes (capítulo 8). Al finalizar el año 2000 se había celebrado dos plebiscitos cantonales, uno convocado por la Municipalidad de Puntarenas y otro por la Municipalidad de Sarapiquí (Fernández, 2001).

CUADRO 11.6

Mecanismos de participación ciudadana de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito y referéndum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional; sí a nivel provincial
Brasil	Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado	Sí para temas específicos; sin legislar	No
Chile	No	Sólo para reformas constitucionales, cuando hay desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa constitucional y legislativa; no se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional. Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
Guatemala	Sí, iniciativa de leyes; no se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí; no se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa legislativa; sin legislar. No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional, sí para alcaldes y regidores
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos; no se ha utilizado
Colombia	Sí; no se ha utilizado	Sí; no se ha utilizado	No
El Salvador	No	Sí; no se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí; no se ha utilizado	Sí; no se ha utilizado	No
Paraguay	Sí; no se ha utilizado	Sí; no se ha utilizado	No
Bolivia	No	No	No
Costa Rica	No	No ^{a/}	No a nivel nacional; sí para alcaldes
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

a/ Artículo 168 de la Constitución Política prevé la convocatoria a un plebiscito para decidir la creación de una nueva provincia.

FUENTE: ZOVATTO, 2001.

AJ De acuerdo con un abogado y diputado a la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002, el común denominador en los espacios de participación ciudadana para expresar opiniones, antes de que las instituciones públicas adopten decisiones, es la ausencia de vinculación entre la aspiración de los individuos o grupos sociales y la decisión que toman quienes ejercen el cargo formal, es decir, no existe en la legislación costarricense ningún espacio que haga que la decisión o voluntad de mayorías ciudadanas sean de acatamiento obligatorio para las autoridades (Núñez, 1999).

¿Cuenta la ciudadanía con instancias jurídicamente establecidas para ejercer un control y una evaluación oportuna y eficaz sobre los resultados de las políticas públicas?

IT No existen instancias jurídicamente establecidas para la participación ciudadana en el control y evaluación de las políticas públicas en Costa Rica (Muñoz, 1999). Como excepciones puntuales a esta apreciación podrían señalarse la participación de sectores sociales en las juntas directivas de algunas instituciones públicas, tales como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto del Café (capítulo 7).

IT Otras oportunidades de participación ciudadana en el ámbito local son los Sistemas Integrales Locales de Salud (SILOS), que funcionan como mecanismos de concertación local para las políti-

cas de salud, a través de los cuales se busca crear redes entre las instituciones, organizaciones y la localidad; y los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que en 1999 tenían establecidas 25 juntas locales⁴ y 30 comités tutelares (Rivera, 1999). Sobre este punto, consúltese el capítulo 8.

OI En la presente administración gubernamental, un programa público denominado Triángulo de Solidaridad ha creado instancias de participación ciudadana en la definición de prioridades de gasto público y en el control de su ejecución⁵. El Triángulo busca incentivar la participación ciudadana en el ámbito local, a fin de hacer un diagnóstico de los principales problemas de las comunidades y sus posibles soluciones dentro de una acción concertada entre éstas, las municipalidades y las instituciones gubernamentales (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Los mecanismos de participación que utiliza son las asambleas de distrito, las fiscalías ciudadanas, talleres de planificación, mesas de negociación y asambleas de vecinos. Al finalizar 1999, el Triángulo de Solidaridad tenía actividades en 30 cantones. Sobresalen los proyectos relacionados con la infraestructura y la educación. Uno de los retos que enfrenta este mecanismo de participación es su capacidad de movilizar recursos hacia las prioridades señaladas por los ciudadanos; tanto las municipalidades como las instituciones estatales tienen limitaciones presupuestarias para la asignación de recursos a esta iniciativa (Alfaro y De León, 1999).

RECUADRO 11.4

Los movimientos sociales o la “otra” participación ciudadana en la gestión pública mediante el conflicto social: cronología de las protestas por el “Combo ICE”

La participación ciudadana en la gestión pública puede transcurrir fuera de las instancias jurídicamente establecidas para tal fin dentro de las instituciones. Este es el caso de los movimientos sociales que, mediante protestas públicas de diversos tipos, como manifestaciones, bloqueos de vías, huelgas o paros, procuran modificar determinadas políticas. Por reacción o por anticipación a las decisiones públicas, los movimientos sociales pueden reflejar un proceso *de facto* de incorporación al debate de los asuntos públicos por parte de grupos sociales que no

habían participado en ese debate o que, habiéndolo hecho, consideran que no tuvieron una oportunidad razonable para que sus puntos de vista fueran incluidos en la formulación o ejecución de una política pública.

La Auditoría no encontró estudios sobre la evolución del número de protestas organizadas en Costa Rica durante la década de 1990 (paros, bloqueos, manifestaciones). Sólo se tiene datos sobre las huelgas laborales. La información que se presenta seguidamente no discrimina, sin embargo, entre huelgas en el sector público y en el sector

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

privado. A diferencia de las décadas anteriores, cuando las huelgas bananeras eran una manifestación frecuente de la conflictividad laboral, en los años noventa la mayoría de las huelgas se dio en el sector público. Según los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, existe una marcada tendencia decreciente en el número de huelgas.

CUADRO 11.7

Número de huelgas registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990-1998

Año	Número de huelgas
1990	42
1991	11
1992	19
1993	16
1994	19
1995	15
1996	15
1997	13
1998	9

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2000.

En Costa Rica la experiencia reciente más importante fueron las protestas sociales desatadas por -o coincidentes con- la aprobación de la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado. El 20 de marzo del 2000, con una amplia mayoría (45 votos a favor y 10 en contra), la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate, a las 9:47 p.m., el proyecto de modernización y transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), denominado "Combo ICE". Votaron de manera negativa los diputados de partidos minoritarios y algunos diputados del Partido Liberación Nacional (PLN). A ello siguió un período de 20 días de protestas sociales, que culminó en un acuerdo entre el Gobierno y diversos sectores de la sociedad, mediante el cual se creó un mecanismo de participación de esos sectores en la formulación de una nueva propuesta de modernización del ICE y los servicios de electricidad y telecomunicaciones.

A continuación se presenta una cronología de los 20 días de manifestaciones populares, que iniciaron antes de la aprobación del "Combo".

16 de marzo del 2000: agricultores bloquean el paso por la carretera de Ochomogo. Sus peticiones son: elevar los impuestos a la importación de papa y cebolla, investigar la aparente subfacturación que hacen los importadores de productos agrícolas para pagar menos tributos, declarar emergencia nacional a los créditos agrícolas morosos, bajar en un 10% el precio de la gasolina y retirar del Congreso el proyecto de transformación del ICE.

17 de marzo del 2000: la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), los sindicatos universitarios y el Frente de Sindicatos del ICE realizan una marcha de protesta hacia la Asamblea Legislativa, para manifestar su oposición al proyecto de fortalecimiento del ICE.

Se presentan cierres en diversas carreteras que comunican con Limón, Guanacaste, Puntarenas y las zonas Norte y Sur, efectuados por oponentes al llamado "Combo". El paso es interrumpido temporalmente en Cahuita, Siquirres, Guápiles, Limón, San Isidro de El General, Grecia, Buenos Aires, Quepos, Cañas, Dulce Nombre de Naranjo, Santiago de San Ramón, la intersección de la carretera Bernardo Soto con Palmares y Río Claro de Golfito, este último por productores de arroz. Unos 200 taxistas de Cartago incendian llantas y atravisan un autobús en San Isidro de El Guarco, en la carretera Interamericana Sur.

En Limón, unos 300 muellers, taxistas y personal del ICE hacen una manifestación frente a la Municipalidad.

En el Plenario legislativo se continúa debatiendo el denominado "Combo energético". Se dispone controlar el ingreso de público a las "barras" y restringir a una sola puerta el acceso al edificio.

18 de marzo: se abre el paso por la carretera de Ochomogo, mediante la intervención de la Fuerza Pública.

19 de marzo: la "barra" del público en la Asamblea Legislativa no se abre, ya que un informe de la Unidad de Seguridad y Vigilancia del Congreso la declaró "inhabitable" ante eventuales desprendimientos de vidrios u otros objetos. Manifestantes opuestos al proyecto de fortalecimiento del ICE ingresan a la barra sin autorización, saltan los muros del inmueble, mientras otros se filtran por las ventanas apedreadas en días anteriores. La policía custodia el Congreso mientras se desarrolla la votación, los manifestantes permanecen todo el día fuera del edificio.

21 de marzo: se realiza una marcha hacia la Asamblea Legislativa, que se mantiene durante todo el día y

CONTINUA ▶

▶ CONTINUA

hasta muy avanzada la noche. San José, Siquirres, Moín, San Isidro de El General y Heredia se convierten en escenarios de paros y bloqueos de carreteras protagonizados por universitarios, sindicalistas y trabajadores del ICE. Al mismo tiempo, dos estudiantes de la Universidad Nacional (UNA) y uno del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) inician una huelga de hambre en las afueras de las instalaciones del ICE en La Sabana.

22 de marzo: se forma una comisión gubernamental para atender la crisis, liderada por el director de la Fuerza Pública y con la participación de miembros de la Comisión Nacional de Emergencia, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, el ICE, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Policía Municipal, la Dirección de Migración y Extranjería y el Patronato Nacional de la Infancia.

Los legisladores abandonan la sede del Congreso, fuertemente custodiada por agentes de la policía; en las afueras estudiantes, sindicalistas y trabajadores mantienen sus protestas. En otros puntos, grupos de estudiantes forman cadenas humanas para interrumpir el tránsito de vehículos. En San José, Liberia y Puntarenas se producen enfrentamientos con piedras y gases lacrimógenos entre la Fuerza Pública y manifestantes. En la rotonda de San Pedro de Montes de Oca estos enfrentamientos dejan un total de 52 alumnos y trabajadores de la Universidad de Costa Rica (UCR) arrestados y 6 policías heridos por pedradas. Algunos manifestantes reciben golpes y son afectados por los gases lacrimógenos.

El Centro de Crisis del Ministerio de Seguridad Pública reporta más de 40 acciones de protesta en todo el país, la mayoría de las cuales transcurre en calma. Por la noche, la mayoría de los bloqueos ha sido levantada por la policía, pero algunos todavía permanecen activos.

Al paro de las instituciones públicas se une la Federación de Trabajadores Limonenses (FETRAL) que representa a los muelleros, los empleados de JAPDEVA, RECOPE y el Hospital Tony Facio.

23 de marzo: millares de manifestantes opuestos a la Ley de transformación del ICE desfilan en San José, desde Sabana Norte hasta la Casa Presidencial, en una de las marchas más concurridas de los últimos años en la capital. A las 12:30 p. m. la cabeza de la manifestación está frente a la Casa Presidencial, en Zapote, y se prolonga de manera compacta hasta la Fuente de la Hispanidad, en San Pedro de Montes de Oca.

En todas las provincias se efectúan manifestaciones, bloqueos y protestas, por ejemplo en Limón, San Carlos,

Liberia, San Ramón, Puntarenas, Palmares, Parrita, Santa María de Dota, Taras de Cartago, Matina, Guápiles, Heredia y San Diego de La Unión. En estos dos últimos lugares los enfrentamientos con la policía causan heridos y decenas de detenidos.

24 de marzo: las protestas de diferentes grupos continúan en diferentes puntos del país, pero con más fuerza en los puertos del Caribe y el Pacífico.

Frente al edificio principal del ICE, en Sabana Norte, se concentran grupos de sindicalistas de varias instituciones. Uno de los estudiantes que se halla en huelga de hambre desde el 21 de marzo es trasladado al hospital.

Se unen al paro el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales.

25 de marzo: el Presidente de la República acepta una propuesta de las organizaciones magisteriales, ANDE y APSE, tendiente a que una comisión de notables inicie un diálogo con el Gobierno en procura de solucionar el conflicto. Los representantes de los trabajadores del ICE se oponen a la conformación de este grupo.

26 de marzo: las manifestaciones continúan en todo el país y los dirigentes manifiestan que la única condición para terminar con el movimiento es el retiro del proyecto de la Asamblea Legislativa.

27 de marzo: la FETRAL propone el establecimiento de una mesa de conversaciones encabezada por el rector de la UCR, el obispo de Limón y la defensora de los habitantes, Sandra Pizsk.

28 de marzo: se publican sondeos de opinión que reflejan un mayoritario desacuerdo de la población con el "Combo".

29 de marzo: se realizan foros sobre el tema en conflicto en las universidades estatales. Los sindicatos del ICE promueven que sean las universidades públicas las encargadas de la mesa de negociación. El Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC) organiza una marcha hacia la Asamblea Legislativa. Hay reportes de bloqueos callejeros en 10 puntos del país, 4 de ellos en el área metropolitana y el resto en Alajuela, Nicoya y Puntarenas.

El PLN anuncia que no votará la ratificación del proyecto hasta que no vuelva la calma al país.

El gobierno comunica que establecerá una oficina dedicada a recibir todas las propuestas acerca del tema, ya sea personal o telefónicamente.

30 de marzo: los trabajadores del ICE mantienen cerrados todos los accesos a los edificios centrales de Sabana

CONTINUA ▶

▶ CONTINUA

Norte y San Pedro. Otras instituciones públicas que también llamaron a paro de labores interrumpen en forma parcial la atención al público, especialmente en los centros de atención médica. La Unión de Empleados de la Caja (UNDECA), mediante un comunicado de prensa, asegura que 82 centros del sistema de salud se sumaron a su llamado de paro en forma total o parcial.

La convocatoria de diálogo propuesta por los rectores de las universidades públicas, la Defensoría de los Habitantes y la Iglesia Católica cuenta con el aval inicial del Gobierno y de los sindicatos. El grupo facilitador invita a representantes del Ejecutivo, el Congreso, gremios, grupos ambientalistas, federaciones de estudiantes universitarios y del sector privado a reunirse el lunes 3 de abril, a las 9:00 a.m., en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

31 de marzo: estudiantes de colegios capitalinos marchan hasta la UCR para participar en el “Foro Nacional Jesús Martínez”, denominado así en memoria del agricultor que falleció en los disturbios del jueves 16 de marzo.

La FETRAL ratifica la “completa paralización” que se dará el lunes 3 de abril en el puerto del Caribe, en apoyo a los empleados del ICE; los trabajadores portuarios de Limón y Puntarenas, los de RECOPE y los municipales entrarán en paro por plazo indefinido, a partir de las 6 a. m de ese día.

La ANEP comunica que también se integrará al paro del lunes 3, en el cual se espera la participación del movimiento comunal y de otros empleados públicos. UNDECA informa que entrarán en paro los profesionales médicos y los empleados de los hospitales Tony Facio, en Limón, y San Juan de Dios, en San José.

1 de abril: termina huelga de hambre cuando el último joven que se mantenía en esa situación debe ser trasladado al hospital con problemas de salud, al igual que el resto de sus compañeros en días anteriores.

2 de abril: la Comisión Facilitadora se reúne en la Defensoría de los Habitantes. Asisten la defensora Sandra

Piszcz, el Pbro. Armando Alfaro, los rectores de las universidades estatales: Rodrigo Arias, de la UNED; Alejandro Cruz, del ITCR; Jorge Mora, de la UNA y Gabriel Macaya, de la UCR.

Los representantes sindicales solicitan que la reunión se posponga por 24 horas, porque el día lunes estarán concentrados en la organización del paro nacional.

3 de abril: el Gobierno anuncia que suspenderá por 60 días el trámite de la Ley de Fortalecimiento del ICE.

Se presentan bloqueos en Ochomogo, San Pedro y Limón, con enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los manifestantes. Estudiantes de tres universidades públicas bloquean la Rotonda de la Hispanidad, en Montes de Oca; la vía frente a la UNA, en Heredia, y la autopista Florencio del Castillo, en El Alto de Ochomogo.

Inicia un paro general por tiempo indefinido convocado por los principales sindicatos de los empleados públicos. Se realiza una marcha hacia las instalaciones del ICE en La Sabana.

El acuerdo para la inclusión de organizaciones sociales en la formulación de la política pública:

4 de abril: la Comisión Facilitadora convoca a una mesa de diálogo, que se realiza en el TSE con la participación de representantes de partidos políticos, gobierno, ecologistas, trabajadores del ICE y estudiantes. Después de un día completo de negociaciones, se acuerda la integración de una comisión especial mixta que trabaje en una nueva propuesta a ley.

6 de abril: los diputados aprueban la integración de la comisión especial mixta que se encargará de proponer mejoras al plan de modernización y transformación del ICE; además se posterga durante 150 días (5 meses) el trámite del denominado “Combo energético”. Con estas decisiones, los legisladores refrendan el acuerdo político alcanzado el 4 de abril entre el Gobierno, grupos opuestos a la iniciativa, empresarios y los jefes de las fracciones legislativas.

FUENTE: VILLARREAL, 2000.

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público

La utilización, por parte de la ciudadanía, de las oportunidades que tiene para participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, fue estudiada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Expresión de la opinión de las y los ciudadanos potencialmente afectados por la adopción de una política pública, ante las instancias jurídicamente establecidas.
- Existencia de múltiples instancias jurídicamente establecidas para que las y los ciudadanos afectados por la adopción de una política pública expresen sus opiniones.
- Participación de los ciudadanos y sus organizaciones en audiencias y reuniones convocadas por instituciones públicas.

Sobre estos puntos caben dos aclaraciones. La primera es que la información acerca de la existencia de múltiples instancias jurídicamente establecidas para la expresión de opiniones fue presentada en la aspiración anterior. Segundo, la información recopilada para estudiar y evaluar el “uso efectivo” de las oportunidades de participación ciudadana, a la que se refiere la aspiración, es muy escasa. Existen pocos registros administrativos y evaluaciones disponibles sobre el funcionamiento y eficacia de tales espacios. Por ello, la Auditoría recopiló información en muchos casos limitada a la actividad cotidiana y los niveles de participación de la población, tanto en el estudio del factor de expresión de la opinión por los ciudadanos ante las instancias de participación ciudadana, como en el de la participación en actividades convocadas por instituciones públicas. Se trata,

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 11.8

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Defensoría de los Habitantes ha recibido en los últimos cinco años un promedio de 19.701 consultas anuales, con más de 1.700 expedientes abiertos al año. La ARESEP ha realizado en los últimos tres años más de 70 audiencias públicas por año. En 1999 asistieron un promedio de 27 personas por audiencia.
- En el proceso de concertación nacional convocado por el Gobierno en 1998 participaron 139 personas representantes de 20 sectores de la sociedad, alrededor de un agenda de 10 temas específicos. Como resultado de 7 semanas de trabajo en comisiones se lograron 150 acuerdos por unanimidad.
- El Triángulo de Solidaridad utiliza como mecanismos de participación ciudadana: las asambleas de distrito, las fiscalías ciudadanas, los talleres de planificación, las mesas de negociación y las asambleas de vecinos. En los 29 cantones en que opera, para junio de 1999 habían participado 21.532 personas en las asambleas de vecinos, 15.689 en asambleas de distrito, 1.307 personas son miembros de comisiones de desarrollo y 855 integran las fiscalías ciudadanas.
- Durante el período de abril de 1999 a mayo de 2000 (sus primeros 10 meses de funcionamiento), la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa recibió 84 anteproyectos de ley y 3 sugerencias. A mayo del 2000, 5 de estas iniciativas habían ingresado a la corriente legislativa como proyectos de ley.



CONTINUA ►



● Según el *Barómetro Centroamericano*, en 1997 sólo un 8,4% de las personas participaba en juntas de vecinos o asociaciones comunales. En grupos de jóvenes esta participación disminuye a un 5,9%. Sólo un 2% dice que participa en sindicatos o partidos políticos. Estos resultados coinciden con las opiniones mayoritarias de los grupos focales.

● 1 de cada 2 personas vive en barrios donde existe una junta de vecinos; sin embargo, sólo 1 de cada 6 participa en ellos.

indudablemente, de una aproximación general e incompleta pero, por el momento, la única posible.

Por la escasez de información, esta sección no se divide según las preguntas de evaluación, como ocurre con la presentación de resultados en la mayoría de las aspiraciones democráticas señaladas

por el Consejo Consultivo. En consecuencia, la información se presenta bajo el subtítulo genérico de “Información de base”.

El panel de evaluación recomendó que, en una nueva Auditoría, se profundice en el estudio del “uso efectivo” de las instancias de participación ciudadana en la gestión pública.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el uso efectivo que hace la ciudadanía de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en los 3 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL Participación ciudadana en actividades convocadas por instituciones públicas.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRITICA Oportuna expresión ciudadana de sus opiniones en la adopción de políticas públicas.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

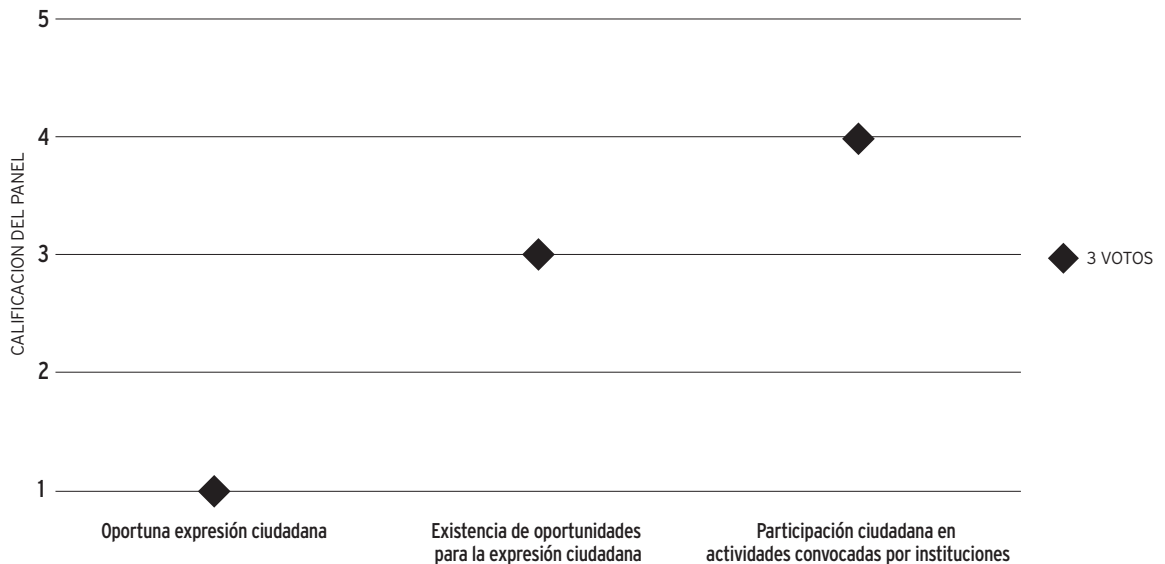
Las instancias de participación, como la ARESEP, el Triángulo de Solidaridad y las Contralorías de Servicio, han aumentado las posibilidades de participación de las personas en la definición de políticas que les afectan. Sin embargo, son escasos los procesos de consulta a la ciudadanía en la toma de decisiones de las instituciones públicas y es peor aún la percepción ciudadana sobre este tema.

Existen mecanismos legales, como el derecho de información y respuesta y el carácter público de los documentos en las instituciones, por medio de los cuales un ciudadano puede enterarse y expresar su opinión sobre

las políticas públicas que le atañen. En la práctica, estos espacios se desaprovechan y no son suficientes tampoco para promover la participación ciudadana. Los evaluadores, en forma unánime, les otorgaron la peor calificación.

La experiencia demuestra que, si se convoca adecuadamente a las personas, éstas participan en las actividades organizadas por las instituciones públicas. Las y los ciudadanos y sus organizaciones se hacen presentes en números considerables y participan en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas. Sin embargo, esto no es una práctica frecuente.

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público



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

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

OI OTRAS INVESTIGACIONES

Información de base

RA El número de personas que se presenta ante las instituciones para interponer quejas, participar en audiencias o efectuar consultas, constituye un indicador del uso que hace la ciudadanía de las oportunidades de participación en la gestión pública, ya sea ejerciendo un control posterior a la decisión gubernamental (Defensoría de los Habitantes de la República), o bien participando en la formulación de políticas públicas antes de su implementación (Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y ARESEP).

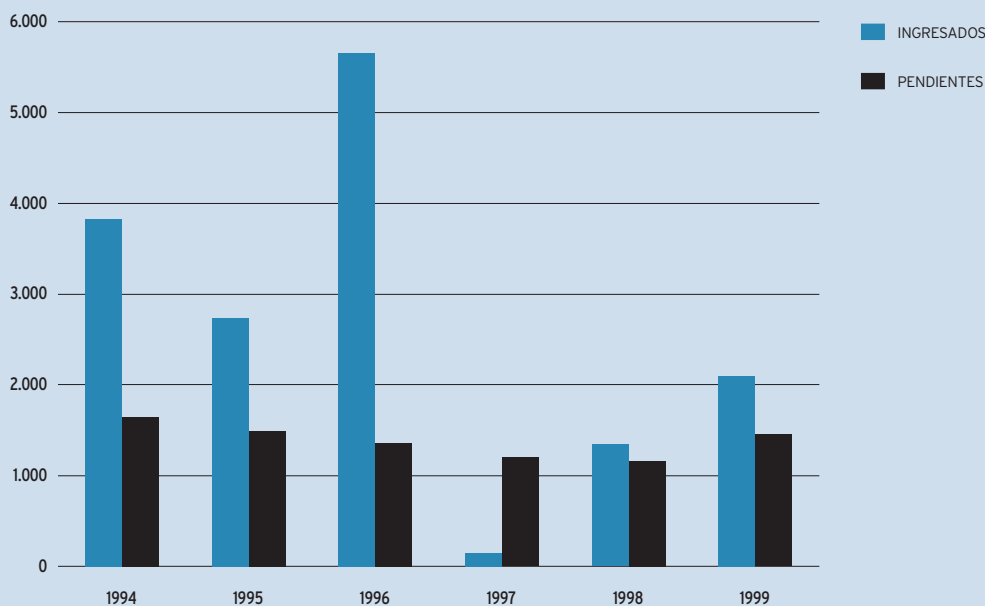
La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa recibió, en el período de abril de 1999 a mayo del 2000, un total de 84 iniciativas, de las cuales 5 figuran como proyectos de ley. La ARESEP ha convocado en los últimos tres años un promedio de 74 audiencias públicas por año, para decidir sobre ajustes tarifarios. En 1999 participaron 2.024 personas, para un promedio de 27 personas

en cada audiencia. Además recibió 288 quejas de usuarios de los servicios públicos, de las cuales un 38,8% corresponden al rubro de telecomunicaciones. En ese mismo año, la Defensoría de los Habitantes atendió casi 20.000 consultas de los habitantes (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

RA En las asambleas de vecinos del Triángulo de Solidaridad se registró la participación de un total 21.532 personas en los 29 cantones cubiertos hasta finales de 1999, lo cual representa el 1,3% de la población de esos lugares. En estas reuniones hay una representación similar de hombres y mujeres, 52,5% y 47,5% del total, respectivamente (Secretaría del Triángulo de Solidaridad, 2000).

OI El Foro de Concertación Nacional contó con la participación de 139 personas, entre miembros plenos y miembros por ampliación, representantes

**Defensoría de los Habitantes:
 casos ingresados y pendientes al final del período 1994-1999**



FUENTE: INFORMES ANUALES DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.

de 20 sectores sociales, cuyo trabajo dio como resultado más de 150 acuerdos por consenso (unanimidad). En algunos temas, como el mercado de telecomunicaciones y seguros, no hubo unanimidad de criterios. La Ley de Protección al Trabajador es una iniciativa proveniente del Foro que se pudo concretar, aunque los acuerdos que requieren trámite parlamentario en su mayoría no han sido aprobados (Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000).

GF Los participantes en los grupos focales señalaron que la participación ciudadana en asuntos de interés público es mínima; sólo se da cuando alguien ve sus intereses amenazados de manera directa por una decisión de una instancia pública. En general, como sucede con la participación en las organizaciones sociales, existen oportunidades institucionalizadas para participar en la gestión de ciertas políticas y programas públicos, pero no hay una cultura de participación o exigencia de cuentas a las instituciones. Las instituciones no sólo no motivan la participación, sino que la dificultan, al no tener personal e instancias adecuadas

para atender a los y las ciudadanas (UNIMER R.I., 1999b).

OI De acuerdo con una encuesta realizada en mayo de 1999 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sobre la democracia local en Costa Rica, el 6,7% de las personas de una muestra nacional de 1.428 asistió, en los 12 meses anteriores a la realización del estudio, a una sesión o reunión convocada por la municipalidad, con pocas diferencias entre hombres y mujeres. En el grupo de edad de 18 a 29 años este porcentaje de participación disminuye a un 3%. Asimismo, independientemente del tamaño de la población del municipio, alrededor de un 5% de las personas había asistido a un cabildo abierto convocado por la municipalidad en los 12 meses anteriores al estudio (Rivera, 1999b).

SC La participación de los líderes comunales en las actividades convocadas por la municipalidad es significativamente mayor que la del resto de personas. En el ejercicio de Sitios Centinela realizado por la Auditoría en 7 municipios del país, el

**Triángulo de Solidaridad: participación ciudadana en las
asambleas de distrito, según género, por regiones y cantones. Diciembre de 1999**

Región	Cantón	Número de distritos	Hombres	Mujeres	Total	Población total del cantón	Porcentaje de población que asiste
Huetar Atlántica	Guácimo	5	297	337	634	34.942	1,8
	Siquirres	6	390	339	729	52.611	1,4
	Pococí	6	775	582	1357	103.528	1,3
	Talamanca	4	406	334	740	26.037	2,8
	Matina	3	283	241	524	33.313	1,6
	Limón	4	351	444	795	90.325	0,9
TOTAL		28	2.502	2.277	4.779		
Región Central	San José	1	423	734	1157	313.262	0,4
	Acosta	5	234	304	538	18.698	2,9
	Turrialba	10	875	690	1565	68.495	2,3
	Alajuela	2	193	347	540	223.478	0,2
	Paraíso	4	428	328	756	52.243	1,4
	Alajuelita	1	231	445	676	71.126	1,0
	Naranjo	1	103	128	231	37.392	0,6
	San Pablo	1	145	264	409	20.765	2,0
Turubares	2	269	220	489	4.874	10,0	
TOTAL		27	2.901	3.460	6.361		
Región Chorotega	Abangares	4	359	280	639	16.310	3,9
	La Cruz	4	208	166	374	16.511	2,3
	Nicoya	7	1.418	1.291	2.709	42.178	6,4
	Carrillo	4	245	288	533	27.279	2,0
TOTAL		19	2.230	2.025	4.255		
Brunca	Coto Brus	5	586	230	816	39.985	2,0
	Buenos Aires	8	613	257	870	40.087	2,2
	Golfito	4	382	362	744	34.206	2,2
TOTAL		17	1.581	849	2.430		
Región Pacífico Central	Puntarenas	4	254	346	600	102.783	0,6
	Parrita	1	144	105	249	12.164	2,0
	Montes de Oro	3	403	298	701	10.797	6,5
TOTAL		8	801	749	1550		
Huetar Norte	Upala	7	649	431	1080	37.768	2,9
	Los Chiles	4	322	227	549	19.800	2,8
	Sarapiquí	3	172	99	271	45.218	0,6
	Guatuso	3	162	95	257	13.124	2,0
TOTAL		17	1.305	852	2.157		
Total general	29	116	11.320	10.212	21.532	1.609.299	1,3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SECRETARIA DEL TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD, 2000; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2001.

Composición sectorial del Foro de Concertación Nacional, según comisión ^{a/}

Sector	Comisión									
	Asignaciones familiares	Cesantía	Corrupción	Desarrollo rural	Libertades sindicales	Pensiones	Política salarial	Seguros	Servicios ambientales	Telecomunicaciones
Alta tecnología										2
Ambientalistas				1					3	
Campesino	1			4		1			2	
Comercio autónomo			1	1						
Comercio e industria	1						1			1
Comercio exterior			1				1			
Comunal	1		1							
Cooperativo	1	4		1	4	1	4	1		1
Detallista			1			1				
Empresarial	1	4		3	4	2	4	1	1	1
Financiero						1		1		
Gobierno	1	3	1	1	3	2	3	2	2	1
Juventud	1					1				
Microempresarios	2			1				1		
Minorías étnicas	1			2		1				
Mujeres	2					2				2
Partidos políticos	2		6	4		4		6	1	7
Sector educativo	1					1				
Sindicalistas	1	6	1	1	6	2	6	2		3
Solidaristas	1	2		2	2	1	2	1		
Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional						1		1		
Comisión de Rescate de Valores			1							
Transparencia Internacional			1							
Integridad Democrática			1							
Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia			1							
Total	17	19	16	21	19	21	19	18	9	18

a/ Incluye tanto miembros propietarios como por ampliación.

FUENTE: BARAHONA ET AL, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE CONCERTACIÓN Y EL CONSEJO SUPERIOR DE TRABAJO.

62,9% de los 140 líderes comunales consultados reportó que sí asiste a reuniones o sesiones en la municipalidad. Es relevante destacar que en algunos cantones, el porcentaje de dirigentes que asisten a sesiones municipales asciende al 83,3%, como en el caso de Carrillo, y un 70% en Montes de Oca. Los tipos de reuniones en las que participan son

sesiones ordinarias o extraordinarias del Concejo Municipal, o reuniones específicas con funcionarios municipales para tratar diversos asuntos, entre los que destacan las solicitudes para la realización de obras de infraestructura y los reclamos por políticas municipales (Brenes y Martorell, 2000).

La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

La Auditoría estudió la petición de cuentas de los ciudadanos a las autoridades de gobierno por medio de 4 factores:

- Percepción de la ciudadanía con respecto a las elecciones como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.
- Potestad del Poder Legislativo para destituir al Presidente o a sus ministros por causas serias debidamente tipificadas en la Constitución Política.
- Existencia de iniciativa ciudadana para remover a los diputados a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y altos funcionarios públicos.
- Efectividad y accesibilidad del recurso de amparo como un medio aplicado por el Poder Judicial para bloquear políticas públicas que contravienen leyes superiores o violan derechos fundamentales.

Resumen de hallazgos y resultados de evaluación

CUADRO 11.12

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El Código Municipal exige al alcalde presentar un plan de acción y rendir cuentas cada año por su cumplimiento. El alcalde debe presentar informes financieros cada 6 meses. El Código prevé un procedimiento para la remoción de los alcaldes ante situaciones muy graves.
- El 84,5% de los ciudadanos considera que la municipalidad no informa sobre la utilización de los recursos. Se presentan diferencias considerables en esta opinión dependiendo de la municipalidad de que se trate. Por su parte, el 42,1% de los líderes comunales y funcionarios municipales califican la información brindada por las municipalidades sobre el uso de sus recursos, como deficiente o muy deficiente; el 24,3% la califica como regular y el 26,5% como buena o muy buena.
- La Constitución Política y las leyes establecen la responsabilidad pública de los funcionarios del gobierno y representantes electos. La administración pública tiene varios tipos de control y órganos contralores: control por la actividad, realizado por órganos ejecutivos del mismo Estado (SUGEF, SUGEVAL, ARESEP, Contralorías de Servicio, Servicio Civil); control jurisdiccional (tribunales, Sala Constitucional, Procuraduría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones) y control político (Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes).
- La Constitución Política establece la obligación, para el Poder Ejecutivo, de presentar informes anuales a la Asamblea Legislativa. En 1999, la Secretaría del Directorio de esa institución recibió 24 memorias anuales de



CONTINUA ►



ministerios e instituciones, es decir, un 10% de las entidades públicas registradas por MIDEPLAN. Por su parte, la Biblioteca de la Asamblea Legislativa reportó el recibo de 39 memorias anuales o informes de labores en ese año (17%).

- En los principales órganos de control de la administración, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República, han aumentado en los últimos dos años el volumen y la complejidad de las actividades realizadas.
- El derecho de petición, y la obligación de la administración pública de responder en un plazo no mayor de 10 días, es un instrumento con que cuenta el ciudadano para obligar a los funcionarios a rendir cuentas por sus actos.
- Los participantes en los grupos focales consideran que en el país no existe una tradición orientada a la exigencia de cuentas a los funcionarios y autoridades del sector público. Además creen que las instituciones encargadas del control no lo ejercen adecuadamente.
- Los instrumentos de control político parlamentario son las comisiones especiales de investigación y la censura o interpelación de ministros. Durante el período 1990-1998 se crearon aproximadamente 75 comisiones especiales de investigación relacionadas con el control político entre los poderes del Estado. Los temas predominantes en estas instancias son las investigaciones para levantar la inmunidad a un ministro, magistrado o diputado, y las investigaciones sobre control y uso de recursos públicos.
- El recurso de amparo protege los derechos de los ciudadanos contra cualquier disposición, acuerdo o resolución de la administración pública (extendida en algunos casos a sujetos privados) que violente o amenace violar los derechos constitucionales o amparados en tratados internacionales. No se puede utilizar el amparo contra normas orgánicas de la Constitución, leyes o disposiciones

normativas (para esto se cuenta con la acción de inconstitucionalidad), resoluciones judiciales o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones. El recurso de amparo puede ser interpuesto por cualquier persona (el agraviado o alguna persona que actúe a su favor).

- En 1999 la Sala Constitucional recibió 7.666 recursos de amparo. En promedio la resolución dura 2 meses. Alrededor del 25% de los recursos de amparo presentados en la década de los noventa fueron declarados con lugar, en la mayoría de los casos se trató del derecho de petición y pronta respuesta.
- La mayoría de las personas considera que los funcionarios públicos no rinden cuentas al pueblo: 68% en el caso del Presidente, 93,5% para los diputados y alrededor del 90% para los alcaldes, regidores y síndicos. Conforme aumentan los niveles socioeconómico y académico, el porcentaje de quienes consideran que los funcionarios no rinden cuentas también es mayor.
- Los canales para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos que más mencionan las personas, en todos los casos, son los informes por televisión, especialmente en el caso del Presidente y los diputados. La prensa es el segundo medio más mencionado en todos los casos, menos en el del Presidente, en el cual la radio ocupa el segundo lugar. Las reuniones con las comunidades o con el pueblo son mencionadas principalmente para los casos de regidores (9%), alcaldes (5,6%) y síndicos (8,6%).
- Para más de la mitad de las personas, la Defensoría de los Habitantes ocupa el primer lugar entre de las instituciones que cumplen una función tendiente a exigir la rendición de cuentas (55,4%). Los medios de comunicación (43,7%), la Contraloría General de la República (33,4%) y la Sala Constitucional (27,1%) también son mencionados.

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Una alternativa al recurso de amparo son los juicios contencioso-administrativos, para proteger los derechos subjetivos de los ciudadanos frente al Estado. Estos juicios duran entre 2 y 6 años. Hubo un caso que demoró 17 años.
- La Sala Constitucional inició su labor en 1989, con 20 funcionarios; para 1999 contaba con 97. En una década de funcionamiento ha recibido poco menos de 60.000 casos. Pese a la cantidad de casos resueltos, la Sala ha logrado mejorar los plazos de resolución para los recursos de amparo y de hábeas corpus.
- De las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional entre 1993 y 1998, el 27% son rechazos, el 46% son resoluciones de fondo. 1 de cada 2 recursos de amparo que son resueltos por el fondo es declarado con lugar. El porcentaje de recursos de amparo rechazados es mucho menor que el que se registra en otros países con amplia experiencia en jurisdicción constitucional, como Alemania.
- En una selección de 7 municipalidades, se preguntó a las personas sobre el grado de cumplimiento de las promesas que realizaron los candidatos a regidores y síndicos en la campaña electoral. El 9,1% de los entrevistados reportó el cumplimiento de los ofrecimientos políticos; el resto indicó que las promesas no se han cumplido.

EVALUACION DEL PANEL

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la exigencia, por parte de la ciudadanía, de la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en los 3 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL Acceso sencillo al recurso de amparo.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRITICA Eficacia de las elecciones como medio de rendición de cuentas.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

La costumbre de la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía a las autoridades (control vertical) no está desarrollada, según la percepción recopilada en los grupos focales. No obstante, sí hay un control horizontal, que se ha desarrollado más en los últimos cinco años con la labor de instancias como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional, la Contraloría General de la República y las Contralorías de Servicio. La Asamblea Legislativa no ejerce efectivamente su función de control político sobre la administración pública.

En Costa Rica se presenta el “voto de castigo” o el “quiebre” del voto en las elecciones (capítulo 3), que pueden ser una forma de protesta o manifestación de descontento, pero las elecciones no son mecanismos de rendición de cuentas, en el sentido de que los electores exijan a las autoridades el cumplimiento de ciertas metas. Los evaluadores destacaron el aumento del abstencionismo y la participación de agrupaciones políticas lo-

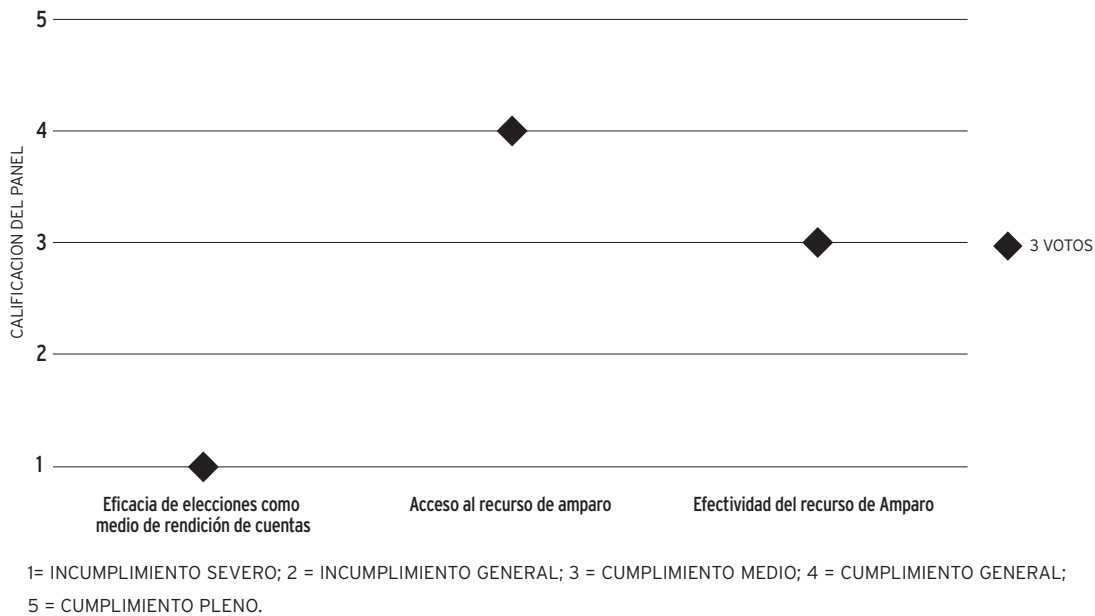
cales como dos hechos importantes en las elecciones nacionales de 1998.

La Constitución Política no otorga a la Asamblea Legislativa la potestad de destituir al Presidente o a sus ministros. Tampoco existe la posibilidad de remover a los diputados, el Presidente y altos funcionarios públicos por medio de una iniciativa ciudadana. Únicamente el alcalde estará sujeto a remoción por esta vía, a partir de las elecciones del 2002.

La ciudadanía tiene acceso sencillo, desde cualquier parte del país y en cualquier momento, a la Sala Constitucional, para presentar un recurso de amparo contra aquellas políticas públicas que contravengan sus derechos fundamentales. Uno de cada cuatro recursos de amparo presentados es rechazado de plano o declarado sin lugar. En los recursos que son declarados con lugar, la aplicación de la sentencia algunas veces no se hace efectiva.

GRAFICO 11.6

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno



CUADRO 11.15

La ciudadanía exige rendición de cuentas a las autoridades de gobierno

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Existencia de medios para destituir al Presidente.
X	Existencia de medios para destituir a los ministros.
X	Existencia de iniciativa ciudadana para destituir a los diputados.
X	Existencia de iniciativa ciudadana para destituir al Presidente.
X	Existencia de iniciativa ciudadana para destituir altos funcionarios públicos.

Número de indicadores de comprobación **5**
 Número de indicadores cumplidos **0**

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información base

¿Son vistas las elecciones por la ciudadanía como un mecanismo eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos?

01 De acuerdo con el *Barómetro Centroamericano 1997*, del PNUD, para un 63,9% de los costarricenses la manera en que una persona vota puede hacer que las cosas sean diferentes, en contraste con un 28,9% que dijo que no importa como se vote, las cosas no cambiarán (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997)

IT Los procesos electorales son un mecanismo para escoger a los gobernantes, pero no conllevan un compromiso de los representantes políticos (salientes o postulantes) en cuanto a rendir cuentas de su gestión o evaluar metas de cumplimiento. No obstante, se advierte que algunos sectores que se consideran afectados por políticas de un gobierno determinado votan en contra del político oficial; esto es lo que se denomina “factura política”. Los medios de comunicación colectiva, a

01 OTRAS INVESTIGACIONES

IT INVESTIGACIÓN TEMÁTICA

través de los debates y otros mecanismos, como entrevistas y preguntas a los candidatos, constituyen un canal para que la ciudadanía ejerza el control y exija cuentas. Sin embargo, no existen instrumentos sistemáticos y organizados de rendición de cuentas durante el proceso electoral (Muñoz, 1999).

¿Puede el Poder Legislativo destituir al Presidente o a sus ministros por causas serias debidamente tipificadas en la Constitución Política?

OI En Costa Rica el Poder Legislativo no puede destituir al Presidente de la República o a sus ministros. En el inciso 8 del artículo 121 de la Constitución Política se establece como atribución de la Asamblea Legislativa “resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo”. En el inciso 9 del mismo artículo se señala que le corresponde a la Asamblea Legislativa “admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento”. Es decir, es función de la Corte Suprema de Justicia juzgar a los miembros de los Supremos Poderes. En el inciso 9 también se indica que la Asamblea puede decretar “la suspensión” (no la destitución) de los funcionarios antes mencionados “cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes”. La destitución de los ministros de gobierno es una función del Presidente de la República.

¿Existe iniciativa ciudadana para remover de sus cargos a los diputados, el Presidente y otros altos funcionarios públicos?

OI No existe iniciativa ciudadana para remover de sus cargos a los diputados a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y otros altos funcionarios públicos. Ciertamente el nuevo Código Municipal, aprobado en 1998, introduce la figura de revocatoria de mandato para los alcaldes (único caso en que la legislación costarricense permite esta figura legal). En efecto, el artículo 19 de esta ley estipula que, mediante una moción aprobada como mínimo por tres cuartas partes de

los regidores integrantes del Concejo Municipal, se convocará a un plebiscito a los electores del cantón, para decidir sobre la destitución del alcalde. Para lograr la destitución, los resultados del plebiscito deben cumplir con dos condiciones: a) al menos dos terceras partes de los votos emitidos y b) una votación no inferior al 10% de los electores inscritos en el cantón (Asamblea Legislativa, 1998). Nótese, sin embargo, que aún en este caso, es potestad del Concejo Municipal, y no de las y los ciudadanos, la decisión de convocar el plebiscito.

¿Es el recurso de amparo un medio asequible y efectivamente aplicado para bloquear políticas públicas que contravienen leyes superiores o violan derechos fundamentales?

AJ Para mantener los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política, y aun los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República, las y los ciudadanos cuentan con los dispositivos procesales del amparo y el amparo especial (o hábeas corpus), como medios para contrarrestar el abuso en las actuaciones de los poderes públicos (Calzada, 1999). La ley contempla dos tipos de acción de amparo, una contra servidores públicos, que es la que interesa a esta Auditoría, y otra contra sujetos de derecho privado⁶. El que se presenta contra servidores públicos procede “contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar...” (artículo 29 de la Ley 7531) los derechos fundamentales de la Constitución Política, o los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en Costa Rica. Sólo están dispuestos del control de constitucionalidad por la vía del amparo las leyes y disposiciones normativas, los actos administrativos de ejecución de resoluciones judiciales, los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, los consentidos por no haber sido impugnados en tiempo ni forma y los actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral (Calzada, 1999).

El recurso de amparo es un medio accesible a la ciudadanía pues, según la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

- cualquier persona puede interponer el recurso de amparo (artículo 33);

- no es necesaria la reposición ni ningún otro recurso administrativo para interponerlo (artículo 31);
- la acción podrá interponerse en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado, o bien interponerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que aquél tuvo noticia fehaciente de la violación y estuvo en la posibilidad legal de interponerlo (artículo 35), y
- no requiere ninguna formalidad ni autenticación por parte de abogado (artículo 38).
- Los menores de edad tienen posibilidad de utilizarlo por la “sencillez” o informalidad que lo caracteriza.

01 El hecho de que ataca en forma directa cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa, y suspende automáticamente los efectos del acto con su simple presentación, han hecho del recurso de amparo el remedio judicial más popular en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2000b). El proceso opcional es realizar un juicio por la vía contencioso-administrativa. El 78,4% de los casos ingresados en la Sala Constitucional durante el período 1990-1999 fueron recursos de amparo. Un 25,2% de ellos fue declarado con lugar. En cuanto a la sentencia final, si el recurso es declarado con lugar, se restituyen los derechos del recurrente y se condena en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados. Es decir, la Sala anula el acto cuestionado, pero no interviene en la fase de ejecución de la sentencia para cobrar daños y perjuicios, sino que este trámite requiere un juicio contencioso-administrativo diferente. En 1999 la duración promedio de los recursos de amparo presentados a la Sala Constitucional fue de 2 meses, similar a los 2 meses y 3 semanas que tardaban en 1990 (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

En estrecha relación con la capacidad de control ciudadano sobre la administración pública, uno de los principales resultados del recurso de amparo es que ha permitido hacer valer en el país el respeto al debido proceso legal. Esto significa que la administración pública emplea el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública, en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos. Este es un efecto masivo generado por el recurso de amparo y, en

especial, por la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que se considera la principal guía del derecho a un debido proceso legal. En esta sentencia, originada en una consulta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional declaró un derecho genérico de defensa contra actos o procesos sancionatorios y, a partir de allí, bifurcó el concepto de debido proceso penal en los derechos correspondientes al proceso penal y los derechos correspondientes al proceso administrativo, de manera que las y los ciudadanos gozan de un conjunto de garantías generales y de un conjunto de garantías específicas que permiten un mayor equilibrio procesal (Proyecto Estado de la Nación, 2000b).

Una nota final: la rendición de cuentas en la administración pública costarricense

Un conjunto de instituciones públicas y privadas ejerce algún tipo de fiscalización sobre los funcionarios y los actos gubernamentales (cuadro 11.15). En el caso de las entidades públicas fiscalizadoras, la mayoría fueron creadas en la década de 1990 y en ellas el control puede ser directo, como parte de sus funciones principales, o bien pueden operar como intermediarias de la ciudadanía, mediante el trámite de quejas o denuncias.

RECUADRO 11.5

Una nota de precaución del panel de evaluadores

En la evaluación del indicador sobre la asequibilidad y eficacia del recurso de amparo, de nuevo el panel de evaluadores indicó que su calificación respondía a un criterio “muy legalista”. El recurso de amparo efectivamente es accesible para casi cualquier ciudadano desde cualquier lugar del país, pero el hecho de poder interponer el recurso no significa que serán restablecidos los derechos violados. En primer lugar porque la posibilidad de que sea declarado con lugar es muy baja; en segundo lugar porque, aún si el recurso es declarado con lugar, la ejecución de la sentencia no es automática. En el caso del pago de daños y perjuicios se requiere un juicio aparte, largo y costoso. En otros casos que ordenan acciones concretas de las entidades del gobierno, su ejecución depende de la disponibilidad de recursos y la voluntad política de las autoridades.

Instituciones de control y fiscalización de la administración pública

Nombre	Principales funciones o atribuciones
Contraloría General de la República	Sus principales funciones son: a) establecer los criterios de control y fiscalización de la hacienda pública; b) promocionar el control interno y la función asesora y preventiva de la auditoría interna; c) evaluar el gasto en relación con el cumplimiento de objetivos presupuestados para mediano y largo plazo; d) verificar la existencia y efectividad de los sistemas de control interno de las demás instituciones de la Administración.
Procuraduría General de la República	Es la representante legal del Estado y se encarga de interpretar las leyes, a efecto de dirimir los conflictos que se presentan en el marco jurídico del país; el control de legalidad se efectúa mediante dictámenes específicos, vinculantes para quien realiza la consulta.
Comisiones legislativas de investigación	Constituyen una de las esferas básicas de competencia que tiene la Asamblea Legislativa: el control político. Estas comisiones tienen la función de investigar casos específicos que implican responsabilidades políticas de instituciones y funcionarios públicos; deben elaborar un informe e incorporar recomendaciones sobre los pasos por seguir para garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Estado.
Contralorías de Servicio (1993)	Se crearon con la intención de mejorar la prestación de los servicios públicos y dar a los usuarios una instancia de acercamiento con la institución, mediante la recepción de sus quejas.
Tribunal Supremo de Elecciones	Tiene la facultad de interpretar de manera obligatoria y exclusiva las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; resuelve denuncias sobre parcialidad política de los servidores públicos; garantiza las libertades requeridas para toda la organización y administración de los procesos electorales. Desarrolla su acción permanente mediante el ejercicio de atribuciones de orden administrativo, jurisdiccional, de interpretación y de control.
Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF, 1995)	Evalúa la situación de los entes financieros fiscalizados, ubicándolos en grados de riesgo, según situaciones de estabilidad o regularidad financiera.
Superintendencia General de Valores (SUGEVAL, 1997)	Sus funciones se orientan a garantizar una mayor transparencia a las personas que invierten en títulos valores, sobre la condición de las entidades que emiten dichos títulos.
Defensoría de los Habitantes (1993)	Investiga, informa y propone vías de acercamiento o solución de casos en los que se lesione o amenace los derechos o intereses de los habitantes de la República. Estos casos se dividen en: trámite normal de defensa; consultas sobre el sector público; consultas sobre el sector privado.
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP, 1995)	Establece mecanismos de participación para aprobar las solicitudes de aumento o rebaja de las tarifas asignadas a los servicios públicos.
Comisión Nacional del Consumidor	Estudia posibles incumplimientos de las obligaciones establecidas para los comerciantes y proveedores, a efecto de sancionar las infracciones que corresponda. Es la vía administrativa establecida para que los consumidores hagan valer sus derechos.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

Nombre	Principales funciones o atribuciones
Sala Constitucional (1989)	Garantiza el libre ejercicio de los derechos constitucionales, mediante la declaración de constitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al derecho público (artículo 10 de la Constitución Política). Entre los procedimientos de su competencia se encuentran: control de constitucionalidad de las leyes, conflictos de competencia entre instituciones del Estado, recursos de hábeas corpus y recursos de amparo.
Tribunal Ambiental Administrativo	Constituye una vía administrativa para hacer valer los derechos de cualquier persona, grupo o entidad con interés en la materia ambiental, sea por daños causados por el Estado o por algún particular. Sus fallos agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio.
Organizaciones de la sociedad civil (cámaras empresariales, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, agrícolas, indígenas y de discapacitados)	Cuantitativamente no representan niveles amplios de organización social y, en general, tienen escaso poder de influencia en las políticas gubernamentales, tal vez con excepción del sector empresarial, que en 1997 logró un mayor grado de entendimiento con el Gobierno. En pocas de estas organizaciones se evidencia, sin embargo, la existencia de instancias o mecanismos orientados a la rendición de cuentas de los líderes a sus afiliados.
Medios de comunicación colectiva	Instancias orientadas a recolectar, procesar y hacer pública la información, mediante el ejercicio irrestricto de la libertad de expresión.
Partidos políticos	Intermediación entre la ciudadanía y las diversas instancias del poder público. Expresiones organizativas en los ámbitos nacional, provincial y municipal.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1998a.

A mediados de la década de 1990, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) inició el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). El objetivo del SINE es verificar el grado de cumplimiento de las metas propuestas por el Poder Ejecutivo a los diversos sectores del Estado bajo su gestión y, con ello, identificar las fortalezas y debilidades de la administración de gobierno. Este es el primer mecanismo sistemático de rendición de cuentas impulsado por el Poder Ejecutivo en Costa Rica. El primer informe sobre el desempeño institucional fue presentado al público a inicios del 2001 y se refirió al cumplimiento de metas establecidas para el año 2000.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 55,4 % de las personas mencionó a la Defensoría de los Habitantes como una de las instituciones que cumplen alguna función para que los políticos y las autoridades rindan cuentas. Los medios de comunicación colectiva, la Contraloría

General de la República y la Sala Constitucional son frecuentemente mencionados por el 43,7%, el 33,4% y el 27,1% de las personas, respectivamente (capítulo 12). El 18,5% de las personas considera que la transparencia y la rendición de cuentas son valores que deben estar presentes en una democracia de alta calidad. Una misma proporción (18,5%) considera que la Asamblea Legislativa contribuye a que las autoridades cumplan con su deber de rendir cuentas a la ciudadanía. La percepción con respecto al trabajo de exigencia de cuentas de la comisiones legislativas y de los partidos políticos como tales es menor, 15,8% y 6,6% respectivamente. (UNIMER R.I., 1999).

RA Los incisos 23 y 24 del artículo 121 de la Constitución Política otorgan a la Asamblea Legislativa atribuciones de control político sobre la actividad del Poder Ejecutivo. Según el inciso 23, la Asamblea puede nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto que se estime conveniente y rindan el informe respectivo. En el período

EN ENCUESTA NACIONAL
RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

RECUADRO 11.6

Una referencia sobre la rendición de cuentas y el control ciudadano

El primer documento moderno que regula la rendición de cuentas es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo numeral XV se expresa con claridad: "La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración" (*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*). En una democracia existen, al menos, tres formas de control ciudadano y petición de cuentas desarrolladas: la política, la legal y la administrativa (Beetham, 1994). La exigencia de cuentas política se refiere a los mecanismos ciudadanos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales y el buen gobierno. Se trata de tomar la palabra a quienes solicitan los votos de la ciudadanía y sancionar severamente el engaño. La exigencia de cuentas legal remite a los mecanismos para el control de legalidad y justicia. La exigencia de cuentas administrati-

va concierne a los mecanismos para el control y evaluación de la eficacia y el buen trato en la función pública.

Un elemento interesante de la rendición de cuentas tiene que ver con la oportunidad de su ejercicio. Así, hay una fiscalización preventiva, una concomitante y una represiva. La primera, como su nombre lo indica, se da antes de que ocurran las decisiones y opera con autorizaciones o vistos buenos; la segunda ocurre simultáneamente con el ejercicio de una actividad, y la tercera, como sanción en caso de que se incurra en determinados errores, vicios e irregularidades.

Por la ubicación orgánica, existen controles horizontales o interorgánicos (en Costa Rica, la Contraloría General de la República), verticales o intraorgánicos (la Defensoría de los Habitantes) y externos o extraorgánicos, como por ejemplo los organismos internacionales (Muñoz, 1999).

1990-1998 se crearon 77 comisiones especiales de investigación relacionadas con casos de control político (Cuadro 11.16). Los dos temas que acaparan la labor de estas comisiones son las solicitudes para eliminar la inmunidad de algún alto funcionario público (38 comisiones, 49,4%) y las investigaciones sobre el uso de los recursos públicos (30 comisiones, 39%). De estas comisiones, el 61,4% ha producido algún dictamen que cumple total o parcialmente con su mandato y un 20,8% no produjo ningún resultado pues la comisión no se conformó o no rindió ningún informe. Si se analiza los dos principales temas, puede identificarse dos tendencias definidas: en materia de control de recursos públicos, una minoría de las comisiones rinden algún tipo de informe (40% si se suma cumplimiento total y parcial) y una proporción aún menor logra ponerse de acuerdo en un dictamen unánime. Más aún, las comisiones tienden a no producir ningún resultado (40%) En cambio, en materia de levantamiento de inmunidad a autoridades públicas, las comisiones tienden a cumplir total o parcialmente su mandato (75,7%) y la mayoría presentan informes unánimes. Las comisiones que estudian la parcialidad política de las autoridades públicas (persecución de funcionarios o beligerancia partidaria) siempre obtienen resultados divididos.

IT No existe una práctica de rendición de cuentas de los diputados a los electores de su distrito electoral (provincia). Las y los diputados no difunden entre sus electores informes periódicos sobre su posición con respecto a los proyectos en la corriente legislativa, un registro de sus votos y una explicación sobre las actividades de control político en las que han intervenido (Rodríguez, 1999).

RA La Constitución Política estipula que las siguientes instituciones deben rendir informes periódicos ante la Asamblea Legislativa: el Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 11), ministerios (artículo 144), la Contraloría General de la República (artículo 184, inciso 3). Sin embargo, son pocas las instituciones que cumplen con esta obligación. Durante el período 1990-1999, el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa recibió en promedio 25,1 informes de labores de instituciones públicas, lo cual representa una proporción cercana al 10% de las entidades públicas registradas en MIDEPLAN.

EN Casi un tercio de las personas considera que el Presidente es el funcionario que más rinde cuentas a la población. El resto de los funcionarios no sobrepasa el 11% de las personas que consideran que sí rinden cuentas. (gráfico 8.3, capítulo 8).

Comisiones legislativas de investigación especial, 1990-1998 ^{a/}

	Inmunidad autoridades ^{b/}		Control de recursos ^{c/}		Parcialidad política ^{d/}		Hechos políticos ^{e/}		Total de comisiones	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cumplimiento										
Total ^{f/}	24	63,2	6	20,0	1	16,7	2	66,7	33	42,9
Parcial ^{g/}	4	10,5	6	20,0	3	50,0	1	33,3	14	18,2
No resultado ^{h/}	3	7,9	12	40,0	1	16,7	0	0,0	16	20,8
Pendiente ^{i/}	2	5,3	5	16,7	0	0,0	0	0,0	7	9,1
Sin información ^{j/}	5	13,2	1	3,3	1	16,7	0	0,0	7	9,1
Total	38	100,0	30	100,0	6	100,0	3	100,0	77	100,0
Resultado										
Unánime ^{k/}	22	57,9	4	13,3	0	0,0	2	66,7	28	36,4
Dividido ^{l/}	6	15,8	8	26,7	4	66,7	1	33,3	19	24,7
No resultado ^{h/}	3	7,9	12	40,0	1	16,7	0	0,0	16	20,8
Pendiente ^{i/}	2	5,3	5	16,7	0	0,0	0	0,0	7	9,1
Sin información ^{j/}	5	13,2	1	3,3	1	16,7	0	0,0	7	9,1
Total	38	100,0	30	100,0	6	100,0	3	100,0	77	100,0

a/ El conteo no incluye dos comisiones especiales nombradas para conocer los atestados de los candidatos al cargo de Defensor de los Habitantes (1993, 1997)

b/ Inmunidad de autoridades: comisiones con mandato para recomendar el levantamiento de inmunidad a diputados de la Asamblea Legislativa y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se incluyó aquí como categoría residual una (1) comisión creada para recomendar la censura a un ministro.

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

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

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

f/ Total: La comisión rindió un informe por unanimidad, en su defecto, los grupos de mayoría y minoría redactaron un dictamen.

g/ Parcial: Solo una parte de los diputados que conformaron la comisión rindieron informe

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

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

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

k/ Unánime: La comisión llegó a un dictamen unánime.

l/ Dividido: No hubo acuerdo entre los diputados de la comisión y se redactaron informes de mayoría y minoría

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

CUADRO 11.18

Informes de labores de instituciones recibidos por el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa (1990-1999)

AÑO	Número de informes recibidos
1990	16
1991	26
1992	26
1993	27
1994	28
1995	25
1996	24
1997	22
1998	18
1999	39
Promedio anual 1990-1999	25,1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

GF Los participantes en el grupo focal sobre participación en la gestión pública (julio de 1999) coincidieron en que no existe en el país una cultura y una tradición ciudadana orientadas a la crítica y a la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios y autoridades del sector público. Además, señalaron que el sistema electoral y político

está organizado de tal forma que no sólo no estimula el control y la rendición de cuentas, sino que los dificulta, no ofrece garantías al ciudadano para realizarlos y aún podría “castigar” a quien los ejerce (UNIMER R.I., 1999).

Asimismo, según los participantes, la Asamblea Legislativa no efectúa un control de la gestión pública, sino ataques entre adversarios políticos con fines netamente partidistas. Consideran que, en algunos casos, las comisiones legislativas de investigación han pretendido asumir funciones del Poder Judicial: “hoy no tienen poder, ni tienen credibilidad”. El control que podrían ejercer las fracciones de los partidos emergentes se torna casi imposible, por los pocos recursos organizativos y técnicos a su alcance para preparar adecuadamente su participación en los debates legislativos y para proponer alternativas. Sobre la Contraloría General de la República, los participantes en el grupo focal opinaron que es lenta, burocrática y “siempre llega tarde a cumplir sus funciones”. También se criticó al Poder Judicial, cuya burocratización, politización y ordenamiento vertical no sólo han hecho que deje de cumplir su función de control de otros componentes del Estado, sino que también la ha llevado a perder su capacidad de autocrítica y control de sus órganos, autoridades y funcionarios. Además se señaló que las Contralorías de Servicio y la ARESEP son órganos de control que lamentablemente tienen limitaciones para cumplir ese fin. Por último, la Defensoría de los Habitantes fue citada como la instancia que ha realizado la más importante labor de control de la gestión pública, pero se estimó que su presencia y actividad, con respecto a sus primeros años de operación, ha disminuido (UNIMER R.I., 1999).

Notas

1 No existen suficientes estudios o elementos empíricos para relacionar una falta total de participación ciudadana con un alto crecimiento económico, o viceversa. Sin embargo, de modo creciente, los expertos en políticas de desarrollo afirman que una apertura del sistema político a la participación y descentralización promueve el desarrollo a largo plazo. Ello no quiere decir que todas las sociedades ampliamente participativas tengan un desarrollo exitoso, sino que los procesos participativos ayudan a diseñar políticas con mayores posibilidades de conducir al crecimiento económico en el largo plazo y reforzar las virtudes de los procesos mismos. Desde hace algunos años los organismos financieros internacionales y el Sistema de Naciones Unidas ha incluido el componente de participación como requisito y práctica en los proyectos que patrocinan. El Banco Mundial publicó en 1996 un libro "maestro" sobre participación, en el cual resalta que la "gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión". El Banco Interamericano de Desarrollo editó en 1997 el *Libro de Consulta sobre Participación*. Los informes de desarrollo humano que el PNUD publica desde 1990 señalan la participación comunitaria como una estrategia imprescindible para la superación de los problemas del planeta.

2 El derecho de los ciudadanos a la participación en el gobierno está garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 18-21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 25 y 21) y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación (artículo 5c).

3 Para mayor información sobre la formulación y funcionamiento del Foro de Concertación Nacional, véase Barahona et al, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000.

4 Cada junta está compuesta por 6 miembros: representantes de la oficina local del PANI, del MEP y de la municipalidad, tres miembros de la comunidad elegidos popularmente y un representante de la población adolescente, mayor de 15 años, todos ellos con voz y voto.

5 Para mayor información sobre la formulación y funcionamiento del Triángulo de Solidaridad, véase Alfaro y De León, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 1999 y 2000.

6 Véase una reflexión sobre el funcionamiento de la Sala Constitucional en sus primeros 10 años de funcionamiento en Proyecto Estado de la Nación, 2000b.