



Extracted from *Constitutional Culture in Costa Rica (Spanish)*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Luis Alberto CORDERO
Rubén HERNÁNDEZ VALLE
Carla MORALES
Daniel ZOVATTO

I. CONCLUSIONES

El resultado de esta investigación ofrece noticias positivas y negativas sobre la sociedad costarricense. Entre las primeras, que los costarricenses brindan un sólido apoyo a la democracia como sistema de convivencia política y que sus aspiraciones pasan por convivir en una sociedad donde se respete la legalidad y se trate a todos por igual. Se observa, también, un aceptable nivel de conocimiento de las funciones atribuidas a las principales instituciones públicas y políticas.

Entre las negativas, lamentablemente, el estudio muestra revelaciones preocupantes sobre el apego y el respeto a la Constitución y la legalidad. La visión que una mayoría de los costarricenses tenemos de nuestra propia sociedad es un orden social e institucional donde la ley no se cumple, no es respetada por los ciudadanos ni por los dirigentes, y donde el Estado no impone ni garantiza su cumplimiento. Esa percepción se extiende al ámbito de la Constitución política y se

correlaciona con la baja confianza en las instituciones del Estado y de la democracia representativa.

Un resumen puntual de los principales hallazgos, por área de análisis, nos enfrenta con lo siguiente:

1. *Percepciones sobre el modelo de sociedad, los derechos y los valores*

¿Cómo se autopercibe el costarricense como sociedad? Si bien existe una mezcla de percepciones positivas y negativas, en general se expresa como un colectivo insatisfecho. No hay complacencia con el marco legal que dicta las normas necesarias para una buena convivencia ni tampoco con la práctica vigente en la convivencia social. Los costarricenses sienten que no se respetan los unos a los otros, que no se cuidan los espacios y bienes públicos, y que el marco legal tampoco contribuye a esa convivencia. Además, como ya señalamos, es una sociedad con niveles muy bajos de confianza interpersonal, lo cual dificulta significativamente la creación y mantenimiento de redes sociales.

En el ámbito de los valores, una de las características que identifica al modelo de sociedad costarricense es la apreciación de instituciones relativas al comportamiento moral de las personas como las principales reguladoras de las conductas de los individuos.

Existe un afianzamiento de la familia como reguladora de la conducta individual y, en cierta forma, como catalizadora en la resolución de conflictos y la educación; a esta institución sigue la Iglesia católica. La ley se sobreentende como un factor de acuerdo para todos. Gran parte de

los encuestados tiende a mostrarse bastante autocrítico en cuanto a un mayor cumplimiento de las disposiciones legales para lograr una mejor convivencia.

Sin embargo, pese a la relevancia dada a las instituciones citadas, existe también un alto porcentaje de individuos que se manifestó dispuesto a proceder en contra de las limitaciones establecidas por ellas si consideraba tener razón en sus argumentos. Es decir, pese al reconocimiento de la validez y la relevancia de la familia y la Iglesia, los costarricenses irían en contra de éstas si consideraran que les asiste la razón. Existe un poco más de prudencia cuando se trata de la ley; sin embargo, como veremos enseguida, esta prudencia también es relativa, ya que se revela una clara actitud proclive a la transgresión.

En el ámbito de la obediencia a las leyes, además de auto percibirse como tendiente a la transgresión, la principal percepción de la población es que en Costa Rica las leyes y la Constitución se cumplen sólo parcialmente y que existen unas “áreas de sombra” en el marco de legalidad, cuyo efecto principal es que la legislación no afecta por igual a toda la ciudadanía, es decir, no se aplica a todos por igual. Esta perspectiva genera un círculo vicioso de comportamiento en el cual, al sentir falta de igualdad en la aplicación de la ley, se considera la opción de la transgresión como una alternativa válida para el logro de ciertos fines.

Pese a considerarse proclives a la transgresión, los costarricenses parecen tener claro que la sujeción y el respeto a las leyes es importante porque beneficia a todos y porque constituye un deber moral. En general, el carácter positivo de la ley es más valorado que su carácter punitivo. Destaca también la preocupación de acatar la ley para no perjudicar a la familia o amigos, lo cual evidencia nueva-

mente el rol preponderante que desempeña la familia en el sistema de valores de la sociedad costarricense.

Hay también una identificación clara de problemas comunes y un rechazo evidente a ciertas conductas antisociales como la violencia intrafamiliar, el tráfico de estupefacientes, las infracciones de tránsito, el robo de la provisión de servicios públicos y los delitos contra el medio ambiente. Uno de los principales puntos de encuentro es la percepción de inseguridad que maneja la población, y que va acompañada por un bajísimo nivel de confianza en los cuerpos de seguridad del Estado.

Las valoraciones más positivas se dan en el ámbito de los derechos. Los costarricenses tienen claro que viven en una sociedad en la que gozan del ejercicio pleno de sus derechos. Si bien se presentan algunas excepciones, en general se valora el respeto de los derechos y la ausencia de discriminación por motivo de raza, etnia, religión, sexo, educación y situación económica, aunque estos dos últimos factores fueron citados como irrespetados en algunas circunstancias. Es decir, como conjunto social los costarricenses sienten que viven en un país en el cual sus derechos son garantizados y protegidos.

También tenemos como activo positivo un alto grado de tolerancia. En general, la sociedad no se percibe como intolerante. Por el contrario, se expresa bastante abierta hacia otros grupos sociales, religiosos y políticos diferentes, al igual que ante otras nacionalidades. Y esto último resulta muy claro en relación con la enorme inmigración recibida en el país en años recientes.

A pesar de los hallazgos descritos en la opinión de los entrevistados, que podrían dejar un balance negativo en la difícil relación entre valores sociales y valores individua-

les, queda como rescatable una serie de actitudes constructivas en los valores colectivos de las personas encuestadas. Si bien existe una tendencia a la transgresión, ésta no tiene fundamento en un rechazo al Estado de derecho sino en la percepción de que la ley o no es eficiente o no se aplica por igual a todos, o ambas cosas. El costarricense, por ello, en el fondo extraña el imperio de la ley como expresión de la norma social que repara y restaura. Repara porque devuelve lo perdido o arrebatado y sanciona al responsable. Restaurar porque coloca las cosas de vuelta en su lugar y los valores prevalecen sobre las conductas que afectan la convivencia armónica. Si la ecuación falla, a la impunidad se suma la desconfianza en el sistema y el individuo se siente obligado a recomponer por sí mismo. Pero ciertamente lo hace a su manera, cada quien a su manera, sintiéndose todos *autorizados* para hacerlo. Y en tal coyuntura, el individualismo propio del costarricense adopta la peor de las expresiones y lesiona a su vez, en un círculo nada virtuoso, la norma social que quiso que fuera siempre respetada.

Por fortuna, como ya se expresó, todavía la familia y la Iglesia (aquí en términos genéricos) son elementos que contienen los impulsos y demarcan los límites de ese comportamiento potencialmente transgresor del costarricense, lo que habla bien de la conducta general. En tal virtud, el núcleo primario de convivencia y la fe forman con la ley (aun con su imperfección), un triángulo de valores que orienta el comportamiento. A ellos se suma el sentimiento de igualdad que sigue firmemente arraigado en la conciencia nacional, como sinónimo de igual derecho al disfrute de los derechos fundamentales.

Cuando el derecho a la igualdad se quebranta con tanta fuerza y profundidad, una sociedad sufre los embates de una criminalidad que se percibe incontrolable y desbordada, y con mucho de real de una cosa y de la otra. Por esta razón, la fuente del aumento de la criminalidad no debe buscarse en la pobreza extrema de un pueblo, y Costa Rica es un buen ejemplo de ello.

2. Percepciones sobre la democracia

Del estudio efectuado se desprende que en Costa Rica la democracia está firmemente asentada. No obstante la existencia de algunas brechas entre las aspiraciones de la ciudadanía y la satisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas, los costarricenses siguen prefiriéndola como forma de gobierno, y se manifiestan dispuestos a vivir dentro del marco de respeto a las decisiones de la mayoría.

Sin embargo, cabe hacer una llamada de atención al hecho de que esta valoración positiva de la democracia y el apego a la “regla de la mayoría” tiende a perder adhesión. Esta tendencia es más identificable, aunque en niveles bajos, en los grupos de menor edad. Ello enciende una luz de alarma en relación con los sectores más jóvenes y su rol en el futuro desarrollo democrático del país.

Por otra parte, debe destacarse el relevante papel que otorgan los costarricenses a la existencia de una relación armoniosa entre los diputados y el presidente y al cumplimiento y aplicación de las leyes para asegurar el fortalecimiento de la democracia. De alguna manera, el costarricense entiende que la democracia se basa en un sistema de pesos y contrapesos, en el cual los distintos

poderes se constituyen en colaboradores y vigilantes de los otros y, por ende, un adecuado entendimiento entre ellos es fundamental para asegurar el éxito de la convivencia democrática.

Se observa también una clara preferencia por los liderazgos respetuosos de la legalidad más que por los liderazgos fuertes. Esta predilección se condice con el modelo de sociedad al que aspiran los costarricenses, caracterizada por la aplicación y el respeto de la ley.

En relación con los valores intrínsecos de la democracia, cabe destacar el valor de *la confianza* como elemento fundamental para la institucionalización de las relaciones sociales y políticas, algo válido no sólo en el plano interpersonal sino también entre la ciudadanía y las instituciones.

En este campo, la sociedad costarricense se queda rezagada, pues los niveles de confianza son medios o bajos tanto en sus relaciones personales como con respecto a las instituciones. En efecto, a nivel personal se manifiesta confianza alta sólo con los círculos más cercanos, privilegiándose a la familia; institucionalmente los datos son pesimistas: no existe un grado alto de confianza hacia ninguna institución y, lamentablemente, como últimas en la escala de valoraciones, se encuentran algunas de las principales instituciones de la democracia representativa, a saber: la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, acompañados por la administración pública en general, la policía y otros sectores, como los comerciantes y los sindicatos.

Estos resultados son preocupantes en la medida en que las instituciones encargadas de fundamentar la democracia representativa reciben menores niveles de apoyo y

confianza. Como lo dijimos en su momento, bajos niveles de confianza implican mayores dificultades de cohesión social, de asociación, de cooperación, pero también implican bajos niveles de respeto y mayores posibilidades de violentar el orden establecido. En otras palabras, si la ciudadanía no se ve representada en las instituciones democráticas, la tentación de disminuirlas o sustituirlas está a la vera del camino, con las consecuencias que esto puede acarrear.

3. Percepciones sobre el grado de conocimiento de las instituciones

En términos generales, los resultados del estudio muestran que los costarricenses tienen un buen nivel de conocimiento de las instituciones públicas y las funciones que desempeñan, siendo aquellas encargadas de la administración de la justicia y la organización de las elecciones las más identificadas y conocidas, probablemente por estar expuestas a una mayor relación con la opinión pública.

Por su parte, aunque no existe un desconocimiento total sobre los ámbitos de acción de otras instituciones, sí se observan importantes niveles de confusión, sobre todo en relación con ciertos roles de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, como la aprobación de los gastos del gobierno, los impuestos y los tratados internacionales, en los cuales no se mostró claridad sobre el rol de la Asamblea Legislativa. Cabe destacar que los sectores con mayor escolaridad evidenciaron mayor conocimiento en esta área de análisis.

Si consideramos estos resultados dentro del contexto de la investigación, es comprensible entender los niveles de des-

conocimiento y confusión reflejados si los relacionamos con el amplio desconocimiento existente sobre la Constitución y la ley. Asimismo, hay que considerar que la mayor parte de la información que reciben los costarricenses sobre temas políticos (y consecuentemente las instituciones involucradas) proviene de los medios de comunicación, y que el formato de la entrega puede inducir a confusión sobre los roles de las distintas instancias.¹⁴

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial parecen estar pasando por una crisis de credibilidad a la cual hace falta poner atención. En tiempos en los que la política y sus instituciones se sitúan en el centro de la expectativa y la crítica ciudadana, es importante hacer esfuerzos por contrarrestar la percepción negativa que sobre ellas recae y reconectarlas con la gente, para así recuperar los niveles de confianza y credibilidad que les permita ser nuevamente percibidas como instituciones efectivas de la democracia representativa.

Finalmente, estos resultados plantean a su vez un reto para el país en términos de educación ciudadana y cívica, de manera que se refuercen los programas de estudio en escuelas y colegios no sólo dirigidos a conocer la existencia de las diversas instituciones y poderes de la República, sino a ahondar en sus funciones y papel dentro del Estado, de manera tal que todas las personas, independientemente de si logran o no estudios universitarios, tengan la información y el

¹⁴ En este estudio se consultó a los encuestados sobre cuáles son los medios que utilizan para informarse sobre temas políticos. Las respuestas fueron: 96% por televisión, 60% prensa escrita y 33% la radio. Al consultárseles en cuál de estos medios confía más para informarse sobre política predominó la televisión, con 80 %.

criterio suficiente para diferenciar las responsabilidades de cada institución.

4. Percepciones sobre la ley y la Constitución

Las percepciones sobre la Constitución y la ley presentan resultados contradictorios y preocupantes.

Por un lado, se observa que en Costa Rica existe una alta percepción de falta de respeto al ordenamiento en general. En efecto, sólo 20% de los encuestados considera que se respetan las leyes y la Constitución, mientras que la mayoría considera que sólo se respetan algunas leyes y algunos artículos de la Constitución. Asimismo, al analizar este tema desde la perspectiva del cumplimiento, vemos la existencia de una percepción generalizada de que en nuestro país somos más bien transgresores y desobedientes del ordenamiento.

Al mismo tiempo, vemos con preocupación que la mayoría de los costarricenses considera que hay momentos en que es necesario desobedecer la ley. Es decir, no sólo se piensa que existe transgresión e incumplimiento, sino también que se justifica como necesario en algunas circunstancias. Llama la atención que el mayor apoyo a esta tesis se obtiene entre las personas más jóvenes y las que alcanzaron estudios secundarios, y entre las personas de nivel socioeconómico medio y los habitantes urbanos. Esto es particularmente serio si se considera que precisamente esos sectores tienen posibilidades de influir más en el desarrollo del país.

Lamentablemente, y de forma similar a lo que ocurre en otros países, mayores niveles de escolaridad, mejores

niveles de ingreso o la pertenencia a grupos de edad jóvenes no son siempre factores que neutralizan prácticas sociales o concepciones sobre la legalidad contrarias a la construcción de un entorno más tolerante, plural y abierto de convivencia. Es más, en muchos temas los jóvenes evidencian un mayor desconocimiento e incluso niveles más bajos de apego o de respeto a la ley o a la Constitución. Cabe reflexionar: ¿qué podemos esperar como sociedad si ahora mismo los más jóvenes validan la transgresión a las normas?

Vemos asimismo que una mayoría, además de no conocer la Carta Magna, no entiende su significado. En este punto concreto los resultados de la encuesta son realmente alarmantes, pues sólo 2% dijo conocer mucho la Constitución y 9% bastante; el resto indicó su escaso o nulo conocimiento de la ley superior.

Los datos en relación con la Constitución presentan, sin embargo, una paradoja, ya que pese a que no se entiende su significado ni se la conoce bien, un alto porcentaje de la población (86%) le confirió un importante grado de relevancia, y no sólo se le otorga importancia sino que existe una percepción generalizada de que la misma no se cumple y que debe reformarse, sea total o parcialmente. De igual forma, para conferir mayor legitimidad al proceso de reforma constitucional, se valora que en él deberían participar múltiples sectores de la población.

5. A modo de conclusión

Los resultados de esta encuesta evidencian la gran paradoja que caracteriza hoy a la sociedad costarricense. Por un lado, una cultura democrática, con una alta valoración

de la Constitución y una gran demanda de legalidad y de líderes capaces de manejarse con apego a las leyes. Pero, por el otro, una sociedad que conoce y cumple poco su Constitución, que se autocalifica como proclive a la transgresión, que tiene muy poca credibilidad en las instituciones, sobre todo en el Congreso y los partidos políticos, y que a nivel de comunidad maneja grados muy bajos de confianza interpersonal.

Esta realidad reclama acciones urgentes tendientes a fortalecer en la sociedad costarricense una verdadera “cultura de la legalidad”, pero también una cultura de comunidad.

Para ello, debemos ser conscientes de que no es posible avanzar por el sendero de las reformas legales sin el correlato de una adecuada observancia de las mismas, ya que ello produciría en la población no sólo una mayor frustración, sino el riesgo de la agudización de los de por sí ya bajos niveles de credibilidad y legitimidad de las principales instituciones. Asimismo, es necesario retomar los valores sociales que han caracterizado a los costarricenses para reinsertarlos en la sociedad y crear sentido de pertenencia y solidaridad.

Nos encontramos pues, ante un problema complejo, profundo, sin respuestas simples y puntuales. Su solución demanda, por el contrario, una estrategia integral, continua y de largo aliento. Esta problemática no puede ni podrá resolverla un presidente o un ministerio, ni ninguna mejora en algún aspecto parcial de los muchos que conforman este fenómeno.

Tenemos que tomar conciencia de que la responsabilidad es compartida, y que no sólo compete a los gobernantes, sino también a los ciudadanos. Hay que asumir con entereza y valor este diagnóstico y admitir que, tal como

surge de la encuesta, los costarricenses hemos ido perdiendo el respeto y el apego a la legalidad, que somos violadores consuetudinarios de las normas vigentes, rápidos y competentes en descubrir cómo violarlas y en cómo eludir las sanciones. No pagamos impuestos como deberíamos, no observamos las reglas de tránsito, no queremos cumplir con los procedimientos, buscamos exenciones de todo tipo, tenemos un sentido de comunidad muy débil, etcétera. A partir de ahí, el abanico de comportamientos ilegales en la sociedad costarricense es asombrosamente vasto.

Somos un país conocido en el mundo por no tener ejército y por nuestro apego a la paz y a la democracia, pero estos valores han ido perdiendo relevancia ante una realidad que se caracteriza por su escasa seguridad jurídica, por la extrema peligrosidad de conducir por las calles y rutas, por los altos niveles de corrupción e impunidad, violencia en aumento y, peor aún, una creciente incapacidad de asombro, indignación y acción por parte de la ciudadanía y de las autoridades.

Se trata de problemas que pueden encararse desde distintas perspectivas: su diagnóstico, sus consecuencias y el análisis de lo que puede hacerse para mejorar la situación. El diagnóstico ha sido abordado en el estudio que aquí se presenta. El análisis de sus consecuencias e implicaciones, así como la formulación de propuestas, quedan abiertos a partir de este estudio.

Con el espíritu de contribuir al análisis, debate y puesta en marcha de acciones tendientes a fortalecer la cultura constitucional y legal de los costarricenses, y los valores para una armoniosa convivencia social, esbozamos un primer listado de algunas propuestas de acción en la materia que nos ocupa.

II. PROPUESTAS

De lo analizado en el capítulo anterior se desprende la existencia de dos objetivos prioritarios para la sociedad costarricense: el primero, lograr la plena vigencia de la Constitución Política y de las leyes con el objetivo de lograr el correcto funcionamiento de las instituciones republicanas en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho. El segundo, retomar una serie de valores comunitarios que faciliten la convivencia democrática y contemplen el respeto a cada individuo como punto de partida de esa convivencia.

En este sentido, y sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, nos permitimos recomendar las siguientes acciones:

1. Impulsar y profundizar la educación cívica y democrática en todos los niveles de la educación. Para ello es importante la revisión de los planes de estudio en los distintos niveles, impulsados por el Ministerio de Educación Pública.
2. Exigir conocimientos de la Constitución en los exámenes para empleos y cargos públicos que se concursen, así como también para el otorgamiento de la ciudadanía costarricense.
3. Desarrollar campañas pedagógicas a nivel nacional, destacando la importancia de la Constitución, las leyes y las instituciones.
4. Desarrollar campañas de fortalecimiento de valores tales como el respeto, la solidaridad, la honradez, la paz y el sentido de comunidad.

5. Buscar el apoyo de los medios de comunicación públicos y privados, y de las organizaciones no gubernamentales, para que colaboren en la difusión de las campañas de valores y las campañas cívicas que informen sobre el régimen legal.
6. Asegurar la instrumentación efectiva del derecho de acceso a la información para lograr no sólo un gobierno más transparente sino también una sociedad más participativa e informada.
7. Avanzar en la reforma política, en los aspectos relativos al sistema electoral, a la democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos.
8. Impulsar la formación y capacitación de la dirigencia de los partidos políticos con estudios interdisciplinarios, entre los que destaque la ciencia política, el derecho constitucional, el derecho municipal y el derecho administrativo, además de la historia de Costa Rica y la historia constitucional.
9. Fortalecer el accionar del Poder Legislativo para el efectivo cumplimiento de sus funciones de legislación y control político de los órganos ejecutivos.
10. Fortalecer el Poder Judicial, con el objetivo de que pueda brindar justicia pronta y cumplida para todos por igual y recupere la confianza de la ciudadanía.