



CULTURA POLÍTICA, GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACION, EN COSTA RICA

Roy Rivera

52.000-493

£524c

352. 728 6

R621c Rivara A., Roy

Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización, Costa Rica /
Roy Rivera A. - 1a. ed. - San Salvador, El Salv. :FLACSO Programa
El Salvador, 2001
240 p.; 22 cm.

ISBN 99923-33-07-3

1. Descentralización administrativa. 2. Gobierno Municipal-
Costa Rica. 3. Política Cultural-Costa Rica.
I. Rivera A., Roy. II Título

BINA/jmh

© FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible
gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Portada: Héctor Lardé

Impreso en Impresos Quijano
Tel.: 220-0128

ISBN 99923-33-07-3

Primera edición: Mayo de 2001

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de ley.

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 10-OCT-2001
Comprador:
Proveedor:
Canje:
Donación: F. Passos - El Salvador

INDICE

Presentación:	
Introducción	1
Metodología del Estudio	
Capítulo 1: Cultura Política y Descentralización: reflexiones	
Generales	5
1. Aproximaciones al concepto de cultura y política	7
2. Descentralización	20
Capítulo 2: El Contexto Político institucional de la	
Descentralización en Costa Rica	31
La administración Rodríguez y el Triángulo de la solidaridad	31
El sistema de actores intermedios de la idea de la descentralización en Costa Rica	38
El IFAM	40
La Unión Nacional de gobiernos locales	41
Las innovaciones político-institucionales en el campo de la descentralización	45
Los sistemas locales de protección de derechos de la niñez y la adolescencia	47
Las oficinas municipales de la mujer	50
La experiencia de los concejos de distrito	51
Acotaciones finales	61
Capítulo 3: Las Representaciones Sociales de la Municipalidad y el Gobierno Central	65
La cultura mediática costarricense: el contexto de las representaciones políticas	65
La municipalidad: entre la negación institucional sostenida y la apuesta incierta	79

Los gobiernos municipales pueden hacer mejor las cosas	83
Por tipo de cantón encontramos que la tendencia se mantiene	92
La relación entre el gobierno central y la municipalidad	98
Capítulo 4: Los Servicios desde la Optica de los Ciudadanos	101
La distribución de los instrumentos de gobierno y las colectividades locales	101
La visión de los servicios	107
Satisfacción y deseabilidad respecto a los servicios	110
Capítulo 5: La Descentralización y la Democracia Local	117
Información y descentralización	119
La descentralización: persistencias y variaciones en las representaciones políticas	121
La democracia social	135
Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización y el ejercicio del poder	140
Las elecciones municipales	141
La actitud de los políticos locales de partidos emergentes respecto a la descentralización	145
Las propuestas de los partidos emergentes	147
Participación de la mujer	151
La participación en la municipalidad y en la localidad	155
Las asociaciones de desarrollo	162
La fiscalización de los actos del gobierno local por parte de la sociedad local	164
Capítulo 6: Representaciones y actitudes respecto al sistema político y las instituciones	167
La tolerancia	167
Apoyo al sistema	168
La visión de la honestidad y la confianza	169

La visión del Estado y el bien social	171
Conclusiones	177
Bibliografía	181
Anexo metodológico	189
Trabajo de campo	193
Asignación proporcional de la muestra en cada estrato y área geográfica	194

CAPITULO QUINTO

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA LOCAL

En este estudio procuramos establecer como se plantea el tema de la descentralización a partir de la visión/representación que tienen los ciudadanos, intentando visualizar los puntos de encuentro o de desencuentro, con el fin de ponderar las condiciones que existen para el desarrollo de una representación democrática de la descentralización. Se presentan algunos de los principales resultados que se han obtenido en esta investigación, en el entendido de que constituyen un acercamiento empírico a esa matriz cultural-política que está en la base de la percepción ciudadana de la descentralización y que es la que determina, en buena medida, el éxito o fracaso de ésta.

La sociedad local costarricense tiene muy pocas posibilidades de recibir información respecto al tema de la descentralización. "En ausencia de una tradición de comunicación fluida, y como consecuencia de una yuxtaposición de niveles político-institucionales y político-partidistas, los gobiernos locales no han estilado ni la coordinación con organizaciones locales ni la consulta con la comunidad. Lejos de existir la necesidad de apoyar la gestión local en la misma comunidad y de hacer de la concertación de la sociedad local un principio, los gobiernos locales han encontrado la posibilidad de articulación por la vía político partidista, es decir, mediante el clientelismo y las lealtades de los correligionarios" (Rivera: 88). No es por eso de extrañar que en el último Congreso Nacional de Municipalidades se propusiera la creación de un sistema municipal de información en cada comunidad. La conclusión a la que se llegó en esa oportunidad fue la siguiente: "...es de vital importancia informar a las comunidades sobre lo que el municipio está haciendo, en qué está gastando los recursos provenientes del pago de impuestos de cada uno de nosotros. Esto se puede complementar con el aprovechamiento de los

medios de comunicación existentes en cada una de las comunidades y la creación de boletines informativos municipales o a nivel de ligas, y boletines nacionales a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales” (CASC-UCA/FLACSO/UNGL, 1998: 366).

Uno de los principales obstáculos para lograr transformaciones en el aparato institucional del Estado es que se tiene poco conocimiento sobre el tema y, además, se ha producido un proceso de centralización de la información sobre las iniciativas de reestructuración generadas en el Poder Central. “En este sentido es necesario tener claro que la inclusión de la cuestión municipal y la descentralización en la agenda Legislativa obedece, generalmente, al modo como algunos diputados procesan algunas directrices de su partido y, sobre todo, a la experiencia acumulada en el campo de la gestión municipal. Los diputados no elaboran sus propuestas recogiendo las demandas de los actores locales o intentando darle salida institucional a algún movimiento desarrollado por sectores municipalistas o por colectividades locales determinadas. Normalmente, lo que se estila es que luego de haber iniciado la tramitación de un proyecto que involucra a las municipalidades, se les hace una consulta con el propósito de legitimar el proyecto” (*Ibid*: 111).

Por lo general, los grupos, sectores o colectividades concernidos por los proyectos presentados se enteran de su existencia luego de que fueron aprobados, y si son rechazados muchas veces no llegan a saber de su existencia. En la mayor parte de los casos, constatamos que los funcionarios y políticos locales, como cualquier ciudadano que tiene acceso a los medios de comunicación masiva, están enterados de algunos proyectos porque fueron objeto de tratamiento periodístico (*Idem*). “En este sentido, es necesario tener claro que la inclusión de la cuestión municipal y la descentralización en la agenda legislativa, obedece al modo como algunos diputados procesan algunas directrices generales de su partido y, sobre todo, a la experiencia acumulada en el campo de la gestión municipal. Los diputados no elaboran sus propuestas recogiendo las demandas de los actores locales o intentando darle salida institucional a algún movimiento desarrollado por sectores municipalistas o por colectividades locales determinadas” (*Idem*).

Información y descentralización

La reestructuración democrática del Estado y, específicamente, la descentralización, no tiene posibilidad de convertirse en una realidad, si los actores concernidos, en este caso los actores locales, no hacen suyo tal proyecto. Por tanto, es vital conocer la porosidad que muestra la sociedad local y el gobierno municipal ante el discurso de la reestructuración institucional del Estado

En este sentido, el lugar que ocupa la descentralización — a pesar de ser un tema que, como ya hemos dicho, tiende a imponerse y que se ha filtrado por distintas vías — no está incluido dentro del orden de prioridades de los gobiernos municipales. La gran mayoría de los políticos locales admitieron no haberle concedido espacio a la discusión sobre el tema en el seno del concejo, tal y como lo habíamos constatado en estudios anteriores. En general, los funcionarios y políticos locales han venido manejando la versión de la reforma del Estado que promueven algunos actores gubernamentales, la cual no le concede la importancia suficiente a la descentralización.

Respecto a la visión que tienen los actores municipales de la descentralización, debemos decir que el hecho que ésta no parta de las mismas municipalidades y que no sea un tema de debate en tales ámbitos determina la ausencia de una idea clara en las concepciones de los políticos y funcionarios locales. Diríamos que se trata más bien de un «ruido» provocado desde el exterior de las localidades y desde el corazón del Poder Central, y que es captado/codificado de manera diferenciada. Las construcciones discursivas — por lo general disímiles y no siempre bien estructuradas por actores intermediarios (burócratas, técnicos) — provocan una cacofonía, que aumenta los niveles de desconcierto de la política virtual en que se mueven los regidores y funcionarios municipales.

En cuanto a los cambios que se han venido generando en el esquema político-institucional del país, observamos que no son desestimados por los políticos y funcionarios locales, a pesar de que se han mostrado pesimistas respecto a la situación general de las municipalidades. En resumen, se piensa que la descentralización arrancó y avanza.

No podemos negar que este concepto ha empezado a ser usado cada vez con mayor frecuencia, como resultado de una suerte de cultura de la

descentralización que empieza a imponerse en el país como parte del proceso de continentalización del tema y que pretende dejar atrás las tradicionales tendencias centralistas. Hemos dicho, sin embargo, que “La sociedad local, a pesar del aumento progresivo de la alusión al tema de la descentralización que se hace en los medios de comunicación, no termina de digerir las propuestas de transformación del régimen municipal que se ha venido planteando y ni tan siquiera los regidores y funcionarios locales. Sí habría que reconocer que la temática ha sido introducida dentro de los discursos que manejan algunos organismos gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan actividades en comunidades determinadas y que de alguna manera están generando un proceso de vulgarización del término. Sin embargo, son elaboraciones que se apoyan más en intuiciones y extrapolaciones que en una reflexión acumulada” (*Ibid*: 129).

Los políticos locales entrevistados señalan que los medios de comunicación no colaboran en nada, que no hay un periodismo reflexivo y que en su lugar, lo que predomina es una visión sensacionalista que está más interesada en resaltar el pleito con el alcalde que la verdadera problemática municipal. En otras palabras, los medios de comunicación no cumplen, en este momento, ningún papel en el proceso de sensibilización de la población en torno a la idea de la descentralización. Esto de acuerdo con la mayoría de los entrevistados obedece a que los medios de comunicación están alineados de acuerdo a una visión ideológica determinada que no ofrece espacio a la idea de la descentralización.

Se reconoce que no existe ningún programa que plantee algo relacionado con la descentralización. En el caso de Escazú, se les concedieron algunos espacios porque, según la opinión de Mario Sancho, se reconocieron que se trataba de una propuesta seria.²⁴ Otros consideran que los espacios existen pero son muy cerrados. *Universidad* es el único medio que vale la pena.²⁵

Por otra parte, y para cerrar el círculo, se reconoce que la municipalidad no tiene ninguna propuesta respecto a la comunicación de la idea de la descentralización. No hay nada estructurado. Al preguntárseles cómo se plantea la municipalidad sensibilizar a la población al tema de la descentralización, todos respondieron que no existe ninguna política o estrategia con ese propósito.

24 Entrevista realizada al señor Mario Sancho, ya citada.

25 Entrevistas realizadas a las regidoras Ana María Botey y Anabelle Artavia de Fuerza Democrática.

La descentralización: persistencias y variaciones en las representaciones políticas

La descentralización es un tema que no forma parte de la “agenda ciudadana” local. Diríamos que tampoco es parte del espacio público civil local. Seguidamente podemos apreciar la frecuencia con que los costarricenses han escuchado hablar de la descentralización.

CUADRO No. 25
ESCUCHO HABLAR DE LA DES
CENTRALIZACIÓN

	Frecuencia	Porcentaje
SI	405	28.4
NO	1023	71.6
Total	1428	100.0

Este es un dato que no desdice en absoluto lo que ha venido sucediendo en los últimos años, ni lo que hemos planteado en cuanto al carácter marginal que se le ha asignado a este tema. Si revisamos los resultados de otras encuestas, encontramos que este tema ha estado totalmente marginado. Los políticos locales entrevistados, en su mayoría miembros de los partidos emergentes, consideran, en coincidencia con la representación de la gente sobre el tema de la descentralización y la reforma municipal, que no se sabe qué es la descentralización, y lo atribuyen a la falta de información. Desde su perspectiva, los partidos políticos mayoritarios no están muy interesados en discutir sobre el tema de la descentralización, ya que pone en riesgo su situación de dominio

En general, se parte de que la información que circula respecto a este tema no es suficiente, lo cual resulta congruente con la tesis de la inexistencia de un debate nacional y de un discurso, relativamente “compartido” o socializado de la descentralización. En el siguiente cuadro presentamos la evaluación que hacen sobre el nivel de información quienes sí escucharon hablar de la descentralización.

CUADRO No. 26
NIVEL DE INFORMACION SOBRE EL TEMA DE LA
DESCENTRALIZACION

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
	Adecuado	110	7.7	27.6
	No es suficiente	289	20.2	72.4
	Total	399	27.9	100.0
	NS/NR	6	0.4	
	System	1023	71.6	
	Total	1029	72.1	
Total		1428	100.0	

Los datos permiten sugerir que quienes sí habían escuchado hablar de la descentralización consideran insuficiente la información, mientras que una gran mayoría de los encuestados no habían escuchado hablar de este tema. Si contrastamos la información de quienes escucharon hablar de la descentralización con aquellos que están de acuerdo con la misma, encontramos que quienes se mostraron en contra en su mayoría no habían escuchado hablar del tema, en tanto que los que sí estaban de acuerdo tampoco recibieron información.

CUADRO No. 27
GRADO DE ACUERDO CON DESCENTRALIZACION SEGUN SI
ESCUCHO O NO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION

Grado de acuerdo descentralización				
		algo o muy en contra	algo o muy de acuerdo	Total
ESCUCHO	SI	135	262	397
		24.5%	31.0%	28.4%
	NO	415	584	999
		75.5%	69.0%	71.6%
TOTAL		550	846	1396
		100.0%	100.0%	100.0%

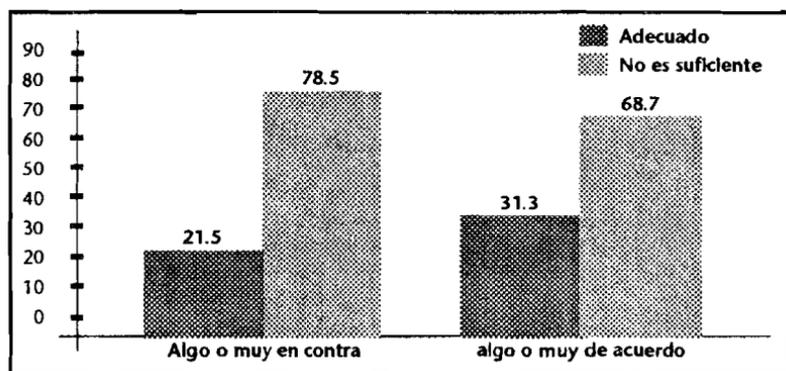
Cuando analizamos las opiniones de aquellos que están de acuerdo con la idea de la descentralización, encontramos que un porcentaje todavía muy alto de la población no está de acuerdo. Sin embargo, resulta más importante destacar el nivel de aceptación que tiene el término, aun cuando se apoye en una presunción que tiene una base informativa insuficiente.

CUADRO No. 28
GRADO DE ACUERDO DICOTOMICO CON DESCENTRALIZACION

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
	algo o muy en contra	550	38.5	39.4
	algo o muy de acuerdo	846	59.2	60.6
	Total	1396	97.8	100.0
Missing	System	32	2.2	
Total		1428	100.0	

En todo caso, es útil resaltar que pareciera estar dando una ligera variación en cuanto a la representación que tienen los ciudadanos sobre la funcionalidad estructural del modelo de Estado centralista.

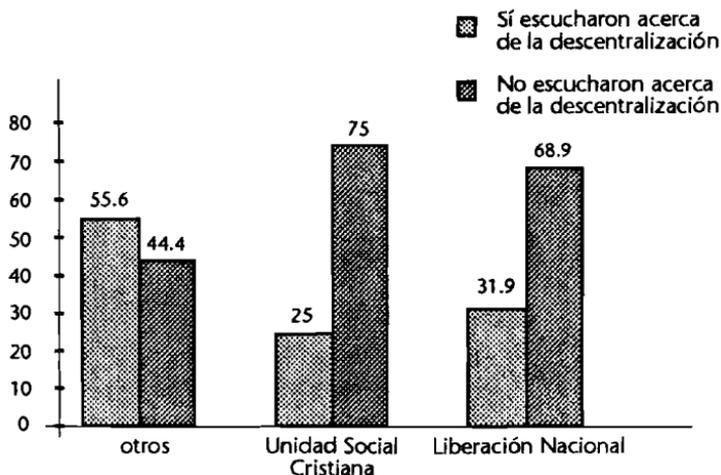
Gráfico No. 30
**OPINION SOBRE EL NIVEL DE INFORMACION EN TORNO A LA
DESCENTRALIZACION POR ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION**



Por estratos no hay gran diferencia, pero sí se aprecia que el porcentaje de personas que han escuchado sobre la descentralización va mostrando un leve aumento conforme se va de municipalidades menos pobladas a más pobladas.

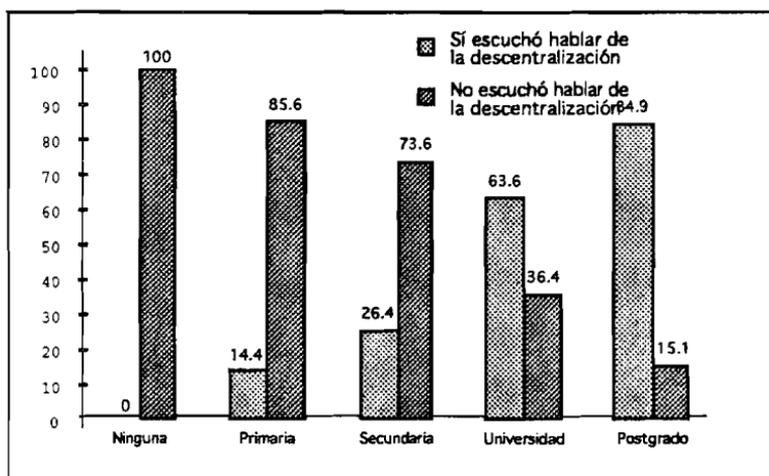
Un público aparentemente poroso a un discurso de la descentralización es aquel de quienes votaron en las últimas elecciones para regidores por partidos diferentes a Liberación y a Unidad Socialcristiana. Estos en un porcentaje importante sí habían escuchado acerca de la descentralización.

Gráfico No. 31
ESCUCHARON ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION POR
PREFERENCIA DE VOTO



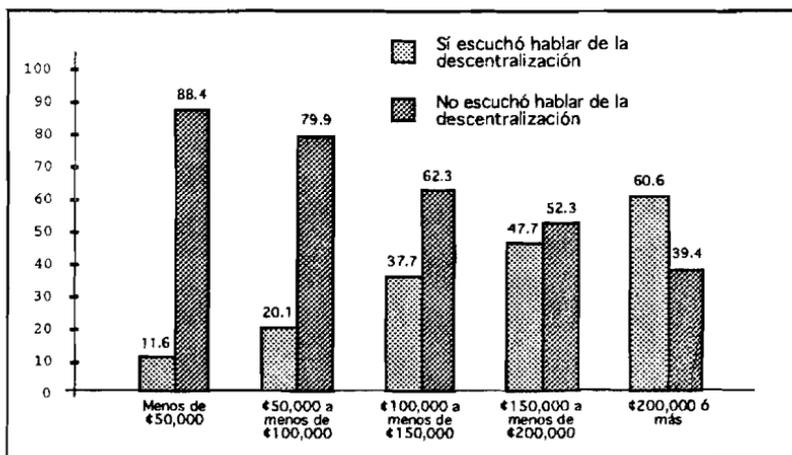
Los que sí escucharon son personas en general con mayor nivel de escolaridad. Es decir, es un público con mayores instrumentos para descodificar una oferta discursiva que parece seguir siendo ambigua y esotérica, o en todo caso, con lenguaje cifrado.

Gráfico No. 32
ESCUCHO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION
POR NIVEL DE EDUCACION



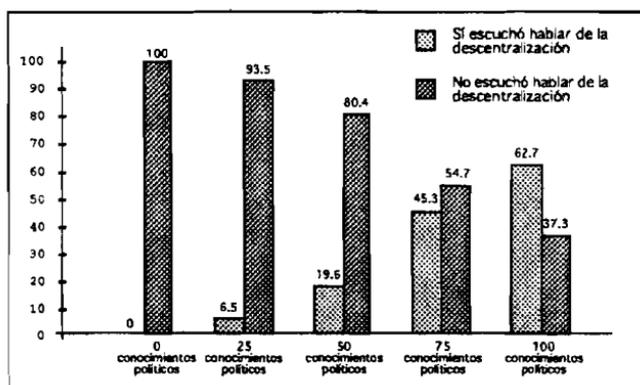
El dato por edad no refleja diferencias notables pero sí presenta como dato destacable que el porcentaje más alto de los que no escucharon hablar de la descentralización por grupos de edad se encuentra entre los más jóvenes. Por otra parte, en el agrupamiento por ingresos encontramos que entre las personas más pobres el porcentaje de los que no escucharon fue el más alto y entre las de mejores ingresos el porcentaje de los que sí escucharon fue el más alto. En consecuencia, pareciera haber una relación ente nivel de ingresos y posibilidades de haber escuchado hablar del tema. En ese sentido, para la gente pobre la descentralización no parece ser un asunto importante.

Gráfico No. 33
ESCUCHO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION
POR NIVEL DE INGRESOS



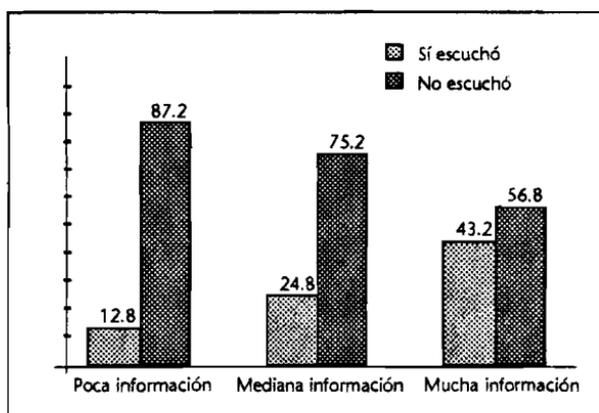
En general, se aprecia que los mayores porcentajes de escucha del tema de la descentralización se ubican entre aquellos con las mejores posiciones de la escala de conocimiento políticos, lo cual nos podría llevar a concluir que la descentralización ha sido un asunto tematizado por un público muy limitado. Sin embargo, el dato que nos hace pensar que tiene que haber algo más que explique este resultado es que un porcentaje considerable de quienes pueden ser poseedores de un nivel de conocimientos políticos de nivel medio hacia arriba (es decir, los que se encuentran ubicados en la escala de 50 a 100) no escucharon nada en torno al tema.

Gráfico No. 34
ESCUCHO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION
POR NIVEL DE CONOCIMIENTOS POLITICOS



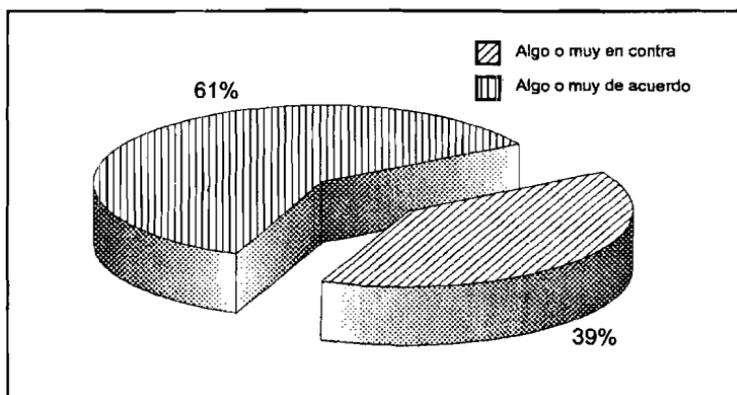
En la escala de información por grupos encontramos que las personas que se ubicaron en la categoría de poca información muestran un porcentaje más alto de no haber escuchado hablar de la descentralización, y los que se ubican en la categoría de mucha información presentan el más alto porcentaje de respuestas positivas. Aquí, también, habría que destacar que un porcentaje considerable de quienes se encontraban ubicados en esta categoría no escucharon hablar de la descentralización, lo cual tiende a reafirmar la poca publicitación del tema y la consecuente actitud de desconocimiento que tiene gran parte de la población nacional.

Gráfico No. 35
ESCUCHO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION
POR GRUPOS DE INFORMACION



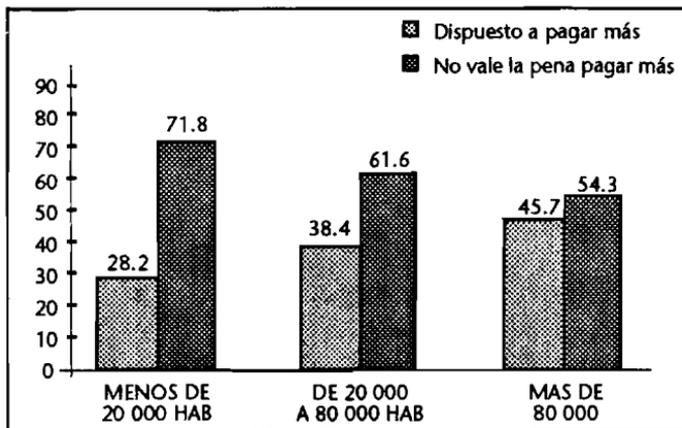
Otro rasgo destacado es que quienes votaron por "otros" opinaron en mayor porcentaje que el nivel de información sobre la descentralización es insuficiente. Diríamos que esta posición es un tanto más crítica que la de quienes votaron por Liberación o la Unidad Social Cristiana. Por otra parte, es en el grupo de los de menos ingresos en donde se localiza el porcentaje mas alto de quienes opinan que la información no es suficiente. En la escala de conocimiento encontramos que un 61.9 % de los que se ubican en el grupo de mayores conocimientos políticos consideran que la información no es suficiente, lo cual podría entenderse como un juicio de quienes tienen mayores recursos para opinar sobre la vida política y político-institucional del país.

Gráfico No. 36
ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION



Las opiniones favorables a la descentralización no superan por mucho a las desfavorables, tal y como se puede establecer en el siguiente gráfico:

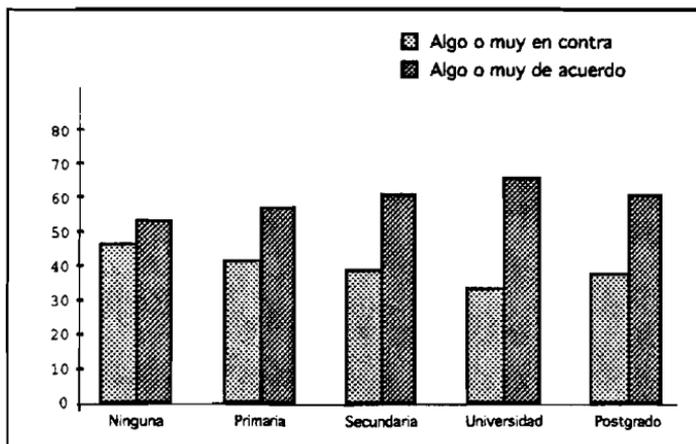
Gráfico No. 37
ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION
POR PREFERENCIA DE VOTO. MAYO, 1999



Este dato reconfirma que quienes apoyaron a "otros" partidos se muestran más receptivos a la idea de la descentralización, incluso, sin que exista una propuesta claramente articulada u operaciones concretas que puedan producir imágenes de cualquier signo.

Nuevamente encontramos que son los costarricenses que poseen mayor nivel de escolaridad los que favorecen la idea de la descentralización. En el siguiente gráfico podemos observar esta tendencia.

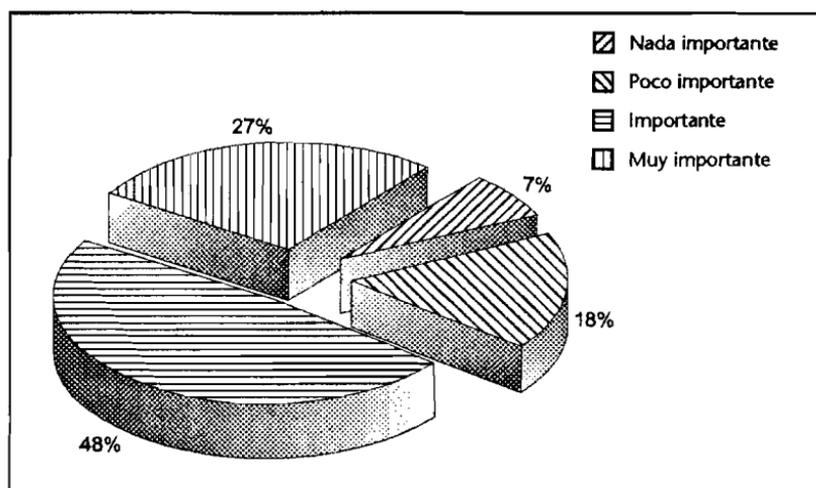
Gráfico No. 38
ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION
POR NIVEL DE EDUCACION. MAYO, 1999



En lo que a edades se refiere, lo interesante de la información es que los grupos de menos edad muestran porcentajes altos que van disminuyendo hasta el último grupo de edad. Esto quiere decir que los mayores niveles de resistencia o de aceptación de la idea de la descentralización se localizan en las personas de más edad.

En todo caso, la descentralización es considerada como algo importante para el país. Veamos seguidamente como se distribuye la opinión.

Gráfico No. 39
OPINION SOBRE LA IMPORTANCIA
DE LA DESCENTRALIZACION. 1999

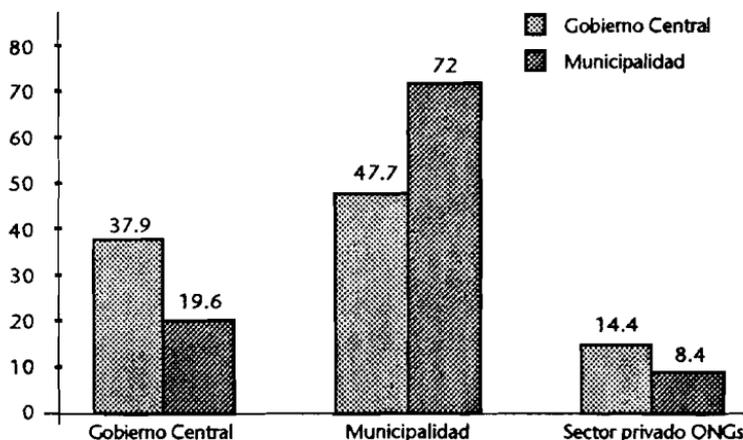


Para confirmar la opinión de los costarricenses respecto a la descentralización, se les planteó una pregunta específica sobre algún servicio susceptible de ser administrado integralmente por las municipalidades y la opinión fue mayoritariamente favorable. Se escogió en este caso el mantenimiento de caminos.

No obstante, si confrontamos esta respuesta con aquella que se refiere a quién debería corresponder administrar este servicio, encontramos una enorme incongruencia: de los que consideraron inicialmente que este servicio debía prestarlo el Gobierno Central, una gran mayoría respondieron que estaban de acuerdo en descentralizarlo. Los que consideraron que debería ser el gobierno local opinaron con un poco más de coherencia y los que consideraron que debería ser el sector privado o las ONGs distribuyeron su opinión.

Gráfico No. 40

QUIEN DEBERIA ASUMIR EL MANTENIMIENTO DE CAMINOS OR
OPINION RESPECTO HACIA DONDE SE DEBE DESCENTRALIZAR

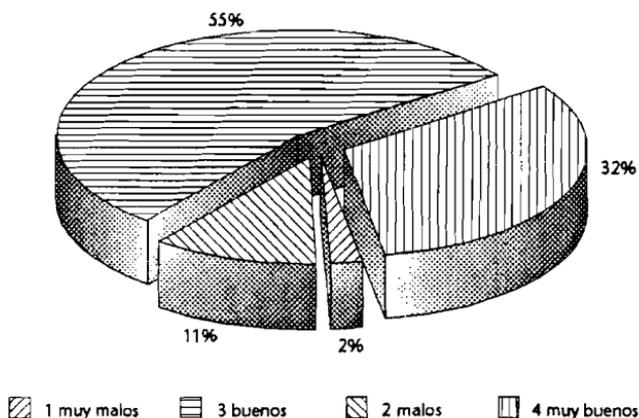


Aquí se constata que a pesar de que las visiones pueden ser más centralistas, municipalistas o privatistas, se tiende a reafirmar la idea de que existen servicios típicamente municipales y servicios típicamente centrales. Este que analizamos es visto como un servicio municipal.

Aun cuando no existe claridad respecto a lo que la gente piensa que es la descentralización, encontramos que la gente considera que podría tener efectos positivos.

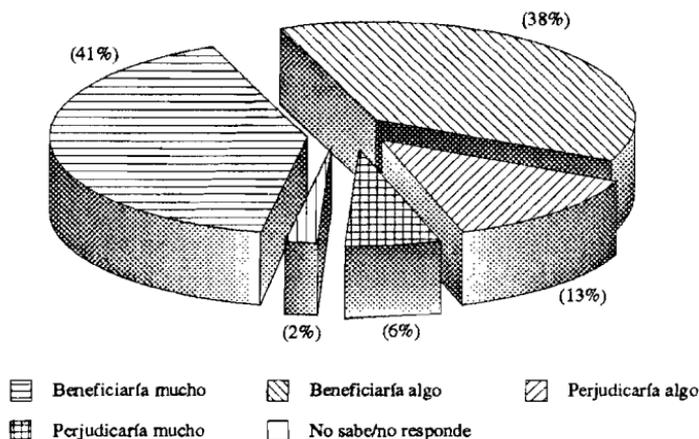
Gráfico No. 41

TIPO DE EFECTO QUE TENDRIA DOTAR DE MAS RECURSOS
FINANCIEROS A LAS MUNICIPALIDADES



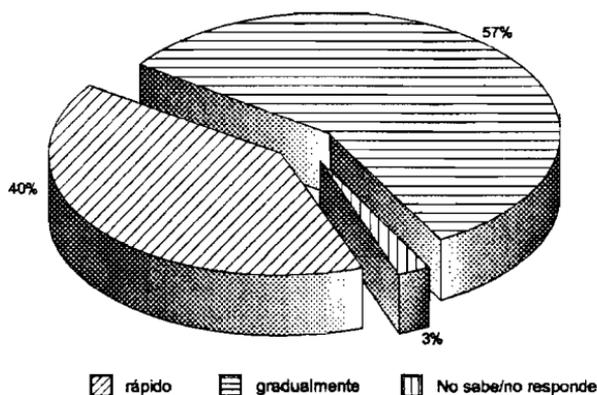
En concordancia con la anterior opinión, se considera, en un amplio porcentaje, que la descentralización beneficiaría al país. En este sentido hay coincidencia con la visión de la descentralización que tienen los regidores, la cual, como ya hemos señalado, es sumamente opaca, debido a la ausencia de debate y de "puntos de vista" locales.

Gráfico No. 42
OPINION RESPECTO A LOS RESULTADOS DEL TRASLADO DE NUEVAS
RESPONSABILIDADES Y RECURSOS A LAS MUNICIPALIDADES



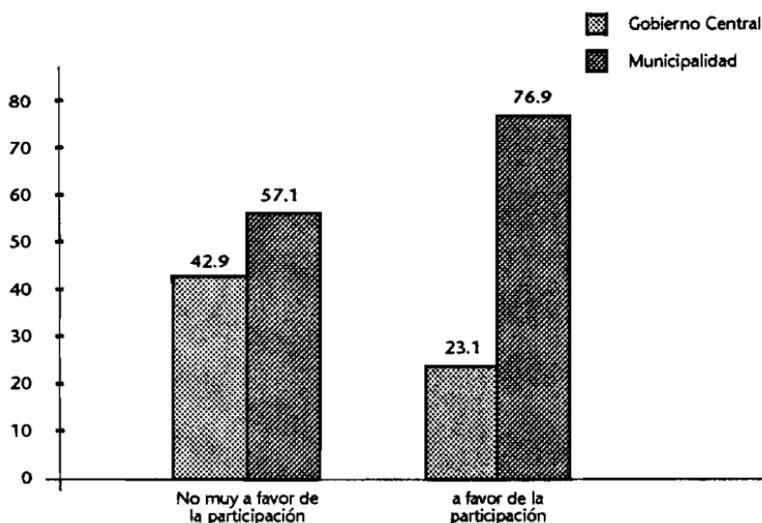
En cuanto a los tiempos y la manera de llevar a cabo un proceso de descentralización, los costarricenses se inclinan, en un mayor porcentaje, a pensar que debe realizarse de manera gradual. La temporalidad de un posible proceso de descentralización es algo que ha sido considerado por los diferentes actores proponentes de fórmulas descentralizadoras, tomando en cuenta la resistencia a cambios radicales que, en general, ofrecen los actores gubernamentales – tanto nacionales como locales – y la sociedad en su conjunto.

Gráfico No. 43
OPINION SOBRE EL TIPO DE ACCION REQUERIDA
PARA TRASLADAR A LAS MUNICIPALIDADES NUEVAS
RESPONSABILIDADES Y RECURSOS. MAYO 1999



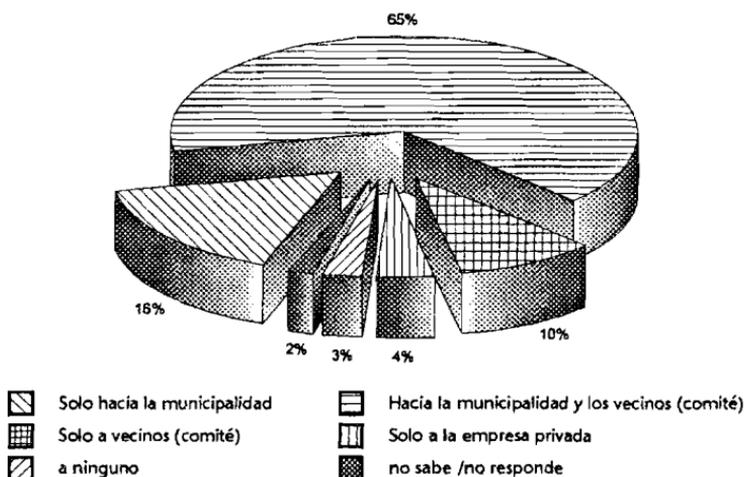
Escudriñando la visión de quienes consideraron que la descentralización debería promoverse, encontramos, entre otros detalles, que son personas que también favorecen la participación. En efecto, los que están a favor de la participación, en general, están a favor de la descentralización, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 44
ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION POR POSICION
RESPECTO A LA PARTICIPACION



Por otra parte, observamos que la descentralización es pensada como una forma de fortalecer no al gobierno local sino a la localidad en sentido integral. En el siguiente gráfico, las respuestas a la pregunta sobre hacia dónde debe estar orientada la descentralización no privilegian al gobierno local sólo, sino al Gobierno local con un entorno comunal organizado. Dan la impresión de que se orientan fundamentalmente a favorecer una dinámica de desacoplamiento entre el gobierno y la sociedad civil en el plano local.

Gráfico No. 45
OPINION ACERCA DE HACIA DONDE DEBEN SER TRANSFERIDAS LAS
NUEVAS RESPONSABILIDADES Y RECURSOS FINANCIEROS



Una de las modificaciones en la legislación que afecta a las municipalidades – y que tiene que ver con la descentralización – es el traslado de la recaudación y administración del impuesto a los bienes inmuebles. Más de la mitad de la población no sabía nada de esta ley y los que sí la conocían estuvieron en una buena mayoría de acuerdo con el traslado, tal y como se aprecia en los siguientes gráficos.

Gráfico No. 46
CONOCIMIENTO DE LA LEY DE IMPUESTOS
A LOS BIENES INMUEBLES. 1999

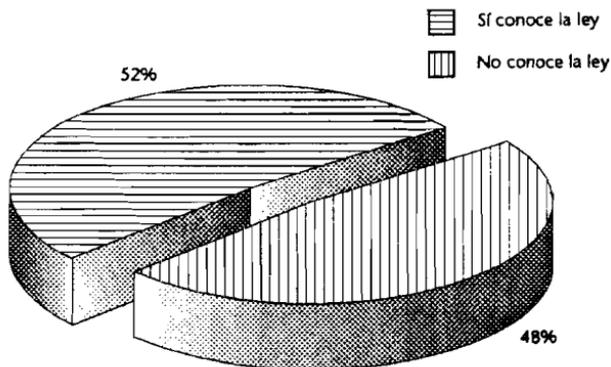


Gráfico No. 47
ACUERDO CON EL TRASLADO DE LA ADMINISTRACION DEL
IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES A LAS MUNICIPALIDADES. 1999

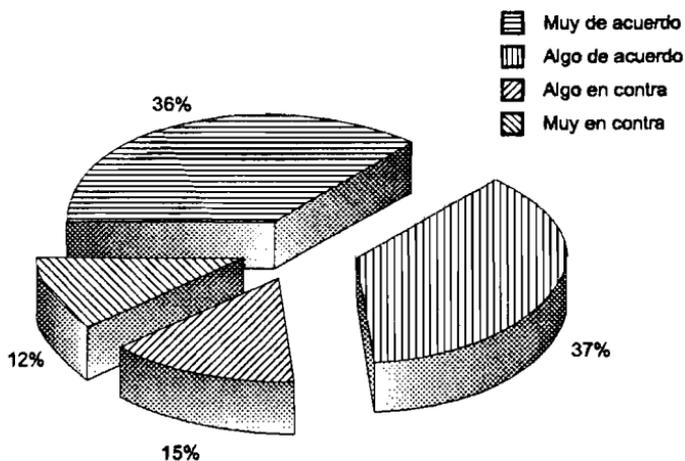
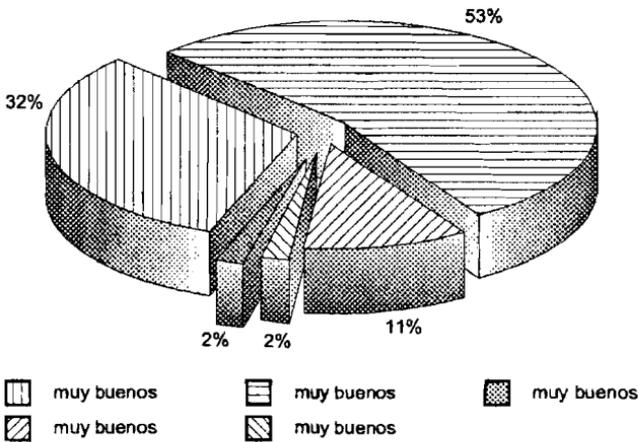


Gráfico No. 48

OPINION RESPECTO AL TIPO DE RESULTADOS QUE PODRIA TENER EL HECHO DE DOTAR DE MAS RECURSOS A LAS MUNICIPALIDADES



En resumen, podemos concluir que se identifica una tendencia a que sean los sectores de población de más bajos ingresos, de menos educación, menos conocimientos políticos, menos información y que votaron por partidos tradicionales, los que muestran una opinión opuesta a la descentralización o, en otros términos, los que se manifiestan menos porosos a la (o una) idea de la descentralización.

La democracia local

Plantear una reflexión sobre la democracia local en Costa Rica supone partir de ciertas consideraciones. En primer lugar, se trata de un tema poco discutido y estudiado; en segundo lugar, remite a un conjunto de términos, tales como gobierno local, elecciones municipales y participación comunal, respecto a los cuales no se localizan propuestas de interpretación que ordenen analíticamente los distintos contenidos de este concepto. Atendiendo lo anterior, empezaremos por delimitar lo que se puede entender por democracia local, para luego presentar el contexto de una agenda posible en Costa Rica.

Democracia local es la conjunción de dos términos que hacen referencia, en el caso del primero, a una forma de organización política, y el en segundo,

a una idea de territorio en su expresión básica. En pocas palabras, se trata de ver el comportamiento político y socioeconómico de una colectividad en un territorio determinado: la localidad (en el caso de Costa Rica, el cantón). También podemos decir que las características generales del sistema político prevaleciente en un determinado contexto nacional, tienden a reproducirse en cada ámbito del país, en cada momento y en cada uno de los actos de los ciudadanos. Sin embargo, por el carácter no prefijado de las relaciones de poder es posible encontrar prácticas de signo diferente en ciertos lugares del esquema político. Es importante, además, establecer si es posible la construcción de una sociedad democrática local "desde abajo", cuando el sistema político nacional en su totalidad no la garantiza. Algunos consideran que es posible siempre y cuando los ciudadanos generen procesos que permitan la reestructuración del sistema político²⁶.

Por otra parte, es oportuno señalar que los contenidos de la política local, entendida en sentido amplio como la forma que asume la relación Estado-localidad, constituyen un indicador de la existencia o no de prácticas democráticas en unidades territoriales claramente delimitadas como los distritos o los cantones. Tanto las grandes modificaciones globales que se producen en la política local (descentralización, reforma municipal, regionalización, entre otros) y el signo de las mismas, como el modo específico en que se relacionan el Estado y/o la municipalidad con una determinada colectividad local, ponen de manifiesto la salud de la democracia a esa escala. Por último, es imprescindible interrogarse sobre el papel que juega la política local en la construcción de la democracia local. Planteándolo de otra forma, debemos determinar cómo influye la política local – que es resultado del procesamiento de parte del Estado de las demandas locales – en el establecimiento de formas igualitarias de organización política, social y económica. Esto nos lleva, de manera directa, a discutir sobre la situación de la ciudadanía local (económica, social y política). Touraine dice que la democracia no puede ser fuerte más que cuando se somete el poder político al respeto de los derechos, cada vez más ampliamente definidos, cívicos primero, pero también sociales y culturales (Touraine, 1992).

26 Véase Henry Pease, *Democracia local: reflexiones y experiencias*. DESCO, Perú, 1989; y Orlando Fals Borda, «El nuevo despertar de los movimientos sociales,» en *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, UNICEF, CINEP, ACS. Bogotá, 1988.

Para avanzar en la delimitación de esta temática, es necesario preguntarse sobre los criterios que nos permiten establecer los tipos o grados de democracia que pueden mostrar las colectividades locales. Tal vez no sea obligatorio plantearse muchas interrogantes diferentes a las clásicas para intentar caracterizar la suerte que ha corrido la democracia local en América Latina. Bastaría con preguntarse: ¿Cómo está distribuido el poder nacional en relación a las colectividades territoriales? ¿Cómo está distribuido el poder en la localidad? ¿Quiénes representan a la sociedad local tanto en su unidad territorial y ante los otros segmentos de la sociedad nacional? ¿Cuáles son los mecanismos de representación? ¿Cuáles son las posibilidades de acceso de la población local a la gestión pública y también de fiscalización de los actos de los gobernantes locales?

Para dar respuesta a las interrogantes que hemos planteado anteriormente en el caso específico de Costa Rica, habría que decir, en primer lugar, que si bien la democracia como forma de organización política de la sociedad costarricense ha sido ampliamente reconocida, también ha sido reconocida la baja intensidad de la democracia local y en general la vida local. La estructuración centralista del Estado, la precaria tradición municipalista y la casi inexistente experiencia de comuna autónoma, no favorecieron el fortalecimiento de esquemas de ordenamiento social local, realmente democráticos. La democracia municipal fue realidad sólo en las constituciones, puesto que en los hechos ha estado sujeta a las determinaciones de las autoridades centrales y, además, los nombramientos de los representantes locales no fueron, durante buen tiempo, responsabilidad de los ciudadanos. En general, se observa que los formatos de representación a nivel local alejaron a los ciudadanos de la gestión local y nacional. Existe, en términos generales, un claro divorcio entre la estructura político-administrativa y la sociedad local, que se acrecienta según el grado de dependencia financiera y decisional de los centros de poder nacionales. Esto se puede observar con claridad en la dependencia de las transferencias que tuvo la municipalidad, sobre todo en la década del 80. Tiene razón Jordi Borja cuando señala que en América Latina, aun en los casos en que el Estado de Derecho ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, las instituciones locales se han caracterizado por la falta de autonomía y de representatividad (Borja, 1987).

Desde el punto de vista de la representación política y la participación, hemos de decir que en Costa Rica no existió hasta hace poco el mecanismo de la

elección popular del alcalde (ejecutivo municipal). No es sino con el nuevo Código Municipal que se establece su nombramiento por elección popular a partir del 2002.

Es indiscutible que cualquier discusión sobre la democracia local remite de manera directa al tema de la municipalidad y el gobierno local. Es necesario reconocer que el municipio no es otra cosa que la forma en que históricamente se ha representado e institucionalizado la democracia a nivel local, lo cual por supuesto no significa que la municipalidad por sí misma tenga posibilidad de garantizar la democracia local, ni tampoco que ésta se reduzca a los estrechos márgenes de la gestión municipal o a la elección de representantes locales. En el caso de Costa Rica, más bien habría que analizar cómo ese binomio municipalidad-democracia local se disloca después de un largo predominio de una tradición centralista y cómo en los últimos años distintas fuerzas políticas procuran reacoplarlo, ya sea desde el mismo campo institucional que brinda el sistema político o desde puntos marginales, alejados y ubicados fuera del territorio de "lo gubernamental".

Para aproximarse a una primera apreciación de lo que ha sido la democracia local en Costa Rica, tenemos que reconocer que, al igual que en toda la región, la estructuración de la sociedad en municipios no fue resultado directo de las luchas democratizadoras llevadas a cabo por la población, ni ha estado exenta de distorsiones caciquistas y localistas; lo cual no significa desconocer que el municipio en ciertos períodos y en ciertos contextos ha sido la fortaleza de los intereses comunales.

Actualmente se ha visto una tendencia al refuerzo de algunos de los mecanismos de la democracia local. En el campo de la representación política encontramos que las condiciones han variado enormemente y que se han creado, en general, marcos más adecuados para la realización de la ciudadanía política local. El siguiente cuadro puede darnos alguna idea de lo que han sido esos cambios.

CUADRO No. 29
REGLAS ELECTORALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA
DECADA DE LOS 90

Costa Rica

Tipo de elección	a/	Directa (a partir del 2002)
Papeletas para elegir alcalde y concejo	b/	Una
Organizaciones políticas de acceso a municipalidades	c/	Partido nacional, provincial y municipal
Período de gobierno		4 años
Coincidencia de calendario electoral	d/	Sí
Tipo de representación en el concejo municipal		Proporcional
Reelección en los cargos municipales		Consecutiva

a/ Elección directa ocurre cuando la ciudadanía elige sus representantes. Elección indirecta ocurre cuando el voto ciudadano elige los miembros de un cuerpo colegiado, que es el que elige al ejecutivo.

b/ Una sola papeleta para elegir alcaldes y miembros del concejo municipal. Dos papeletas, cuando se utiliza papeletas separadas para cada uno de dichos cargos.

c/ Partido nacional se refiere a partidos inscritos en todo el país. Partido provincial se refiere a partidos inscritos sólo en una de las provincias o departamentos. Los comités cívicos y la suscripción popular son formas no partidarias de participación electoral.

d/ Se refiere a la coincidencia entre las elecciones nacionales y las municipales. En el caso de Costa Rica, se plantea realizar elecciones municipales en el mismo año, pero con distinta fecha a las nacionales.

e/ Parlamentaria se refiere al método de representación de minorías. Proporcional, a la relación entre el número de votos y los puestos en el concejo. distrito electoral se refiere a elección de representantes de corregimiento en en sus distritos.

Fuente: RTI-FEMICA. 1999. tomado de Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Región. 1999

Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización y el ejercicio del poder

Para empezar el análisis de la manera cómo se plantean los ciudadanos estas temáticas, consideramos útil mencionar los siguientes aspectos generales sobre la representación política y las elecciones municipales.

Habría que señalar que la vida política y político-electoral es muy pobre cuando se trata del gobierno local y de los asuntos públicos locales. Los mecanismos de selección de los candidatos hasta hace poco fueron totalmente centralistas y funcionaron en general a "espaldas" de la ciudadanía local. Recientemente, se han anunciado fórmulas menos centralizadas, pero de todas formas no se alejan de los moldes centralistas de los partidos tradicionales. Algunos de los rasgos de la vida político-electoral local son los siguientes:

- Hay voto "ciego". Esto quiere decir que se vota por una "bandera", pero no se conoce la lista de quienes pueden ser elegidos.
- No hay vida preelectoral que ofrezca planteamientos a la sociedad local.
- No hay información en el gobierno local de lo que acontece a nivel nacional.
- No se realiza el derecho a la información como principio básico de la democracia.
- La desidentificación de la comunidad con el gobierno local.

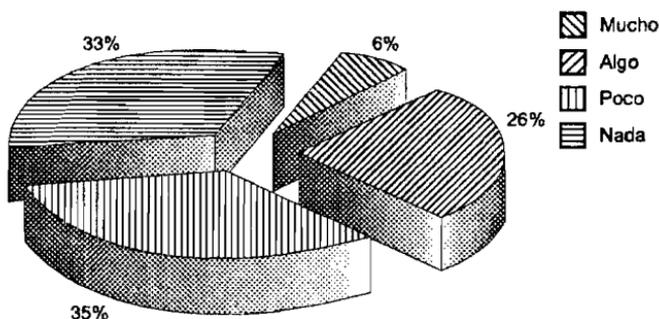
La mayoría de los costarricenses, además de tener poca credibilidad en la municipalidad y en los gobiernos locales, tampoco cree que sus intereses estén representados en el concejo municipal.

CUADRO No. 30
REPRESENTA SUS INTERESES

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
	MUCHO	81	5.7	6.1	6.1
	ALGO	351	24.6	26.4	32.5
	POCO	459	32.1	34.5	67.0
	NADA	439	30.7	33.0	100.0
	TOTAL	1330	93.1	100.0	
	NS/NR	98	6.9		
Total		1428	100.0		

En el siguiente gráfico podemos apreciar que tan representados se sienten los costarricenses en los concejos municipales.

Gráfico No. 49
OPCION SOBRE SI LA MUNICIPALIDAD REPRESENTA
SUS INTERESES. 1999



En realidad la vida política en los cantones ha sido, en general, muy precaria, si nos atenemos a los criterios institucionalizados de medición de la actividad política. Veamos, en primer lugar, el nivel de información que manejan los ciudadanos sobre la municipalidad.

La ciudadanía en general desconoce aspectos tan básicos de la vida municipal como la constitución del concejo municipal y el nombre del alcalde, como ya lo mostramos anteriormente. Son pocas las personas que tienen conocimiento de cuál es la duración de las administraciones municipales. En el campo de la representación política encontramos que las condiciones han variado enormemente y que se han creado en general marcos más adecuados para la realización de la ciudadanía política local.

Las elecciones municipales

Si separamos las autoridades municipales en el aparato institucional-administrativo y en el aparato político, encontramos la siguiente situación: los regidores son escogidos por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas. Sin embargo, este tipo de elección presenta el problema de la votación en bloque por presidente, diputados y regidores, lo

cual hace que la gente normalmente no tenga idea clara de cuál es el listado de candidatos y se limite a votar por el partido político. Otra limitación en el mismo sentido lo constituye el hecho de que no se hayan separado las elecciones nacionales de las municipales, lo cual hace que las últimas se vean disminuidas e invisibilizadas por las primeras.

En cuanto a la elección de la máxima autoridad del aparato administrativo de la municipalidad, encontramos que hasta el día de hoy la escogencia del ejecutivo municipal (actualmente denominado alcalde como determinación del nuevo Código Municipal) recae en el Concejo; sin embargo, se ha establecido que a partir del 2002 sea de elección popular.

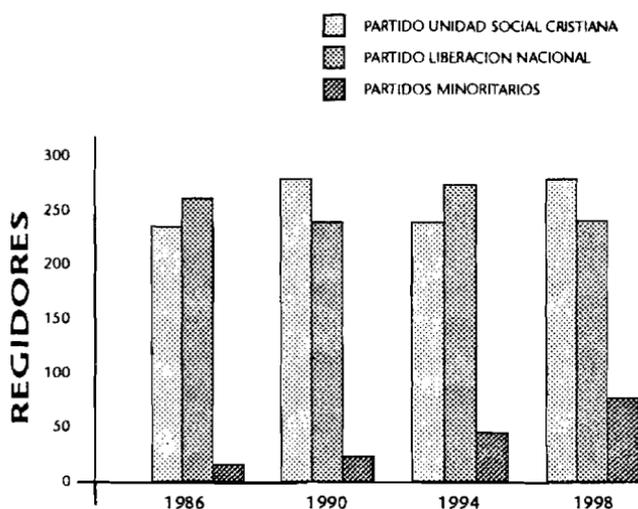
El centralismo del sistema político ha tenido, precisamente, como uno de sus efectos la "desnutrición" de la vida política local. La política en la localidad se ve totalmente subsumida en la dinámica político-electoral nacional. No es casual que la mayoría de la población desconozca no sólo las opciones (se enteran en el recinto electoral), sino que luego de elegidos, tampoco sepan quienes son sus autoridades locales. Las posibilidades reales de representación de las colectividades locales están en gran medida inhibidas, debido al hecho de que las elecciones se realizan en bloque con las nacionales y que los habitantes votan no por líderes locales con nombres y apellidos, sino que lo hacen por un partido. Esto lleva a que se desconozcan los candidatos.

En Costa Rica encontramos como el fenómeno político más relevante de los últimos años es el ascenso a la escena electoral de una serie de partidos políticos que participaron y se instalaron en algunas municipalidades, sobrepasando a las tradicionales y únicas fuerzas que han gobernado la mayoría de las municipalidades desde siempre. Algunas de las agrupaciones locales se han constituido alrededor de luchas o problemas específicos, como los servicios y, en general, las políticas gubernamentales; tal es el caso del Partido del Sol en Santa Ana, Yunta Progresista Escazuceña, Curridabat Siglo XXI, Acción Golfiteña y Alajuelita Nueva.

La labor de tales agrupaciones no es, en general, conocida por los costarricenses. Luis Sánchez, por ejemplo, ha remarcado el desconocimiento de representantes de la prensa, líderes políticos y miembros de la Iglesia en las comunidades de la labor desarrollada por los partidos minoritarios y en general de la gestión municipal (Sánchez, 1998:306).

En las elecciones de 1998, los partidos minoritarios, nuevos o emergentes, se erigen en la gran sorpresa, obteniendo un porcentaje de un 12,3% de los 57 legisladores y un 12,6% de los 571 regidores. “[Esto] les permite dentro de la nueva correlación de las fuerzas políticas del país tener un peso significativo en la negociación de los proyectos y de las decisiones políticas, sustentado por la equiparación de fuerzas de los partidos mayoritarios” (Buller *et al*, 1998: 35). En el siguiente gráfico podemos apreciar como han venido aumentando los regidores de partidos minoritarios.

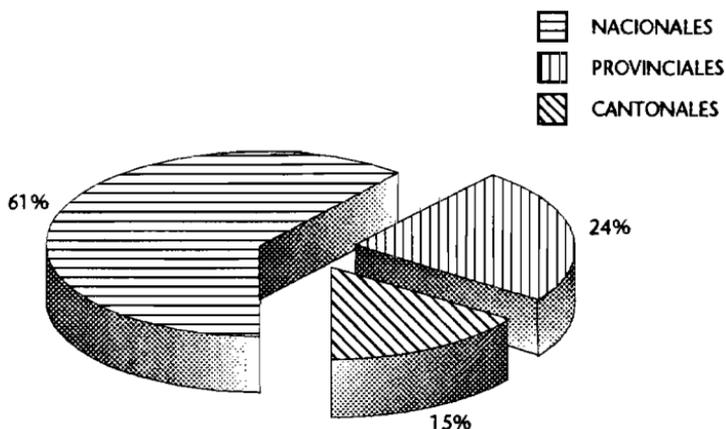
Gráfico No. 50
REGIDORES ELECTOS SEGUN AGRUPACION POLITICA.
1986-1998



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Tomado de Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. 1998.

Los partidos no tradicionales locales y provinciales han ido apareciendo con mucha fuerza pero por el momento sólo constituyen una crítica explícita al bipartidismo y al modelo centralista de partido. Es una forma de desaprobación del sistema de elección municipal y del modelo de gestión municipal tradicional. La gran mayoría de estas organizaciones no funcionan con permanencia y aparecen con propósitos electorales inmediatos. Seguidamente podemos apreciar la emergencia de partidos “no tradicionales” en los gobiernos locales:

Gráfico No. 51
PARTIDOS NO TRADICIONALES QUE GANARON PUESTOS
EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES



Es indiscutible que los regidores de partidos "no tradicionales" han aumentado su presencia en la escena política local, sobre todo en la provincia de San José. Sin embargo, sigue habiendo un predominio abrumador de los partidos mayoritarios.

Gráfico No. 52
REGIDORES PARTIDO TOTAL NACIONAL

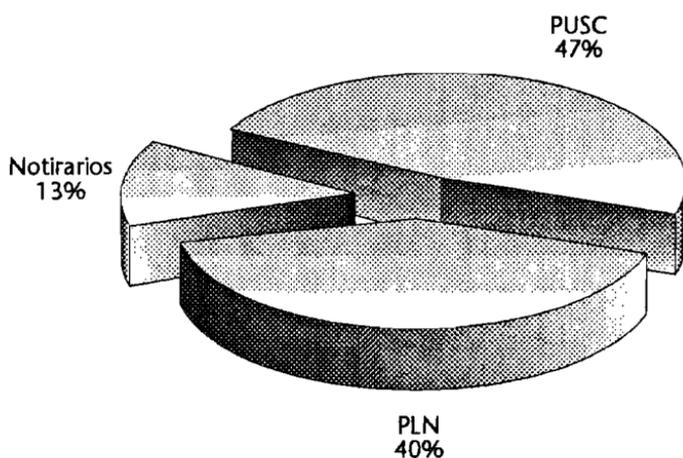
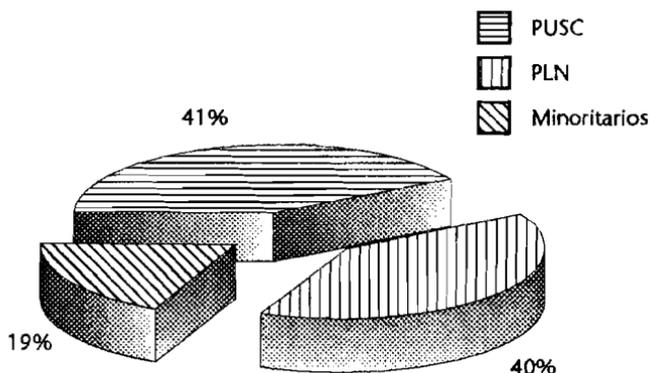


Gráfico No. 53
REGIDORES PARTIDO TOTAL NACIONAL



Además de que la mayoría de los habitantes de las localidades, con pocas excepciones, consideran que los concejos no los representan, encontramos que hay sectores de población que no tienen representación suficiente en los concejos municipales.

La actitud de los políticos locales de partidos emergentes respecto a la descentralización

Según los políticos locales entrevistados, todos los representantes de los partidos tradicionales dicen estar a favor de la descentralización pero ninguno se compromete con un proyecto real de descentralización; la descentralización es un discurso y no una práctica. No tienen información, conocimiento, ni estrategias que permitan definir la descentralización.

Hay legislación que respalda el fortalecimiento de las municipalidades pero no existe financiamiento ni apoyo logístico que permita hacer realidad lo que en términos de discurso político-institucional se declara. Esto se debe, según los entrevistados, a que los políticos de los partidos tradicionales ven como atentatorio el que las municipalidades se fortalezcan. Como los políticos no tienen interés suficiente, tampoco plantean posibilidades de desarrollar una idea o proyecto de descentralización, porque no es importante.

Los políticos locales entrevistados aseguran que están de acuerdo con la descentralización, pero se topan con tantas trabas y tienen tantos desacuerdos con el resto de los regidores, que sus propuestas no se toman en cuenta. Generalmente se conforman alianzas para bloquear sus proyectos. Incluso la Yunta Escazuqueña, a pesar de contar con mayoría en el concejo, parte de que no puede hacer mucho aun cuando tenga buenos proyectos porque la administración municipal es muy débil y no tiene la actitud requerida para llevar a cabo los cambios. Otro de los argumentos que aparecen con mucha frecuencia es que no existen recursos para llevar a cabo la descentralización. ¿Constituyen los partidos cantones y provinciales una alternativa? Los regidores de partidos emergentes consideran que sí son una alternativa, pero que como normalmente están en desventaja no pueden hacer mucho. El problema es que algunos de los partidos emergentes tienen una visión muy localista y no están interesados en articular esfuerzos con los otros partidos emergentes de otros cantones. Se requiere una visión de totalidad que no existe en los representantes de tales partidos.²⁷ Uno de los fundadores de la Yunta Escazuqueña manifiesta que, en las condiciones actuales, tales partidos no constituyen una alternativa porque están creados bajo un mismo sistema de administración política, y para poder romper eso se requeriría una profesionalización de la gestión y una expulsión de la "política".²⁸ Tal y como está dispuesto el aparato político-estatal, estos partidos no constituyen una alternativa, porque muy rápido son sometidos por las condiciones de funcionamiento de las formas políticas tradicionales.

Los partidos políticos emergentes son el más claro síntoma de una descomposición del modelo tradicional de política-electoral y de cultura política y el mejor indicador del arribo de una nueva cultura política que tiende, si bien muy lentamente, a sedimentarse. Los mismos representantes de estos partidos consideran que su significativa presencia en el período actual de gobierno es la mejor señal de que la descentralización va, poco a poco, asomándose. Además, la presencia de redes locales interinstitucionales pueden constituir una señal de la cercanía de procesos de descentralización. En general existe una buena actitud hacia los otros partidos emergentes. Sin embargo, no conocen mucho sobre sus planes de acción, proyectos o

27 Entrevista realizada a Ana María Botey, ya citada.

28 Entrevista realizada a Mario Sancho, ya citada.

“esquema ideológico”: Esto último se debe, en buena medida, al carácter improvisado y circunstancial con que se forman estas agrupaciones, lo cual determina que no haya una posición clara de partido o una “posición doctrinaria”.

La resistencia que ofrecen los políticos y la gente a la idea de la descentralización se debe, de acuerdo con los regidores de los partidos emergentes, a varios factores tales como: la falta de recursos para que las municipalidades lleven a cabo dignamente sus labores; la falta de información de la gente sobre qué es descentralización; el temor por parte de los políticos de que las comunidades se organicen, porque quieren mantener el poder que siempre han detentado; la no participación de la sociedad civil en los procesos; las líneas de partido; y la falta de credibilidad en los políticos.

Las propuestas de los partidos emergentes

Como medida para lograr consolidar el proceso de descentralización, se proponen, entre otras cosas:

- La eliminación de la deuda política a cambio de que todos los partidos tengan la misma posibilidad de acceso a los medios de comunicación.
- La recuperación de la credibilidad de los ciudadanos en la municipalidad.
- La configuración de una cultura de la participación, es decir, “La idea de que la cosa pública es un asunto de todos, de que tenemos un destino compartido”.²⁹
- La rendición de cuentas.
- Constitución de foros y procesos de socialización de la idea de la descentralización. “... dejarle a la gente educación, hacer charlas, foros y explicarle a la gente que es lo que pasaría y que las personas tendrían que tomar parte activa, porque descentralizar para que la gente que está en este momento en los concejos locales tome más poder encuentro que es improcedente, viéndolo desde la municipalidad dentro la cual yo me muevo”³⁰.
- Crear consciencia en los diferentes grupos de la localidad. “Es una lucha tan titánica que habría que empezar de abajo para arriba, a crear consciencia

29 Entrevista realizada a Ana María Botey, ya citada.

30 Entrevista realizada a Patricia Segovia del Partido del Sol.

en los diferentes grupos, no se de que forma, todos los grupos que no participan de estas camarillas de poder, toda la base civil, yo le llamo la base social, que empiece a tomar consciencia y a efectuar sesiones de trabajo, de conscientización, a efectos de poder ir rompiendo este esquema³¹.

- La aprobación de los proyectos que se encuentran en la Asamblea Legislativa relacionados con la descentralización, sobre todo el que otorga un 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades. Al respecto, Anabelle Artavia de Fuerza Democrática propone que dicho proyecto, así como la Ley de participación que torna obligatoria la consulta popular para las municipalidades, se aprueben.³²

A pesar de las intenciones declaradas, casi todos los entrevistados reconocieron que en su gestión no ha podido generarse el cambio deseado; por ejemplo, la municipalidad no ha cambiado la visión sobre la prestación de servicios a la comunidad. El regidor del partido Belemita Independiente piensa que se ha intentado ir más allá, lo cual resulta posible, si tomamos en cuenta que Belén ha sido considerada siempre una municipalidad modelo. En Escazú se plantea que se dio una transformación de la visión que se tiene de los servicios; sin embargo, la descripción no se aleja para nada de la forma tradicional.

En cuanto a experiencias de traslado de competencias o funciones del Poder Central a la municipalidad, los entrevistados mencionan que no ha habido cambios, excluyendo en algunos casos la creación de la policía municipal. Estos partidos enfocan el tema de la participación de manera predominante, aunque se quejan en general de los pocos logros que han alcanzado. Consideran que la municipalidad no plantea la participación de la comunidad en la gestión de los servicios o en la definición de las políticas locales, pero el partido que ellos representan no está de acuerdo con eso. En el concejo de Escazú, en donde el partido emergente tiene mayoría, hay una considerable participación de la comunidad por medio de los consejos de distrito, los cuales han venido funcionando bien. Mario Sancho de la Yunta Escazuceña ha dicho al respecto lo siguiente: "Hemos hablado con ellos de sus problemas, sus cosas, y estamos conversando para que se involucren directamente en el próximo movimiento, queremos traer a esa gente sencilla y trabajadora

31 Entrevista realizada a Carlos Retana del Partido Alajuelita Nueva.

32 Entrevista realizada a Anabelle Artavia, ya citada.

para que ellos nos den charlas en otros lugares en donde nos hace falta ese líder".³³

La mayor parte reconoce que a pesar de lo novedoso de su presencia en la escena política local, eso no garantiza que haya habido cambios en el plano de la democracia local. También hay una tendencia a concebir la democracia local como un asunto que tiene que ver de manera restringida con lo que sucede en el interior del concejo. En el caso del regidor del Partido Belemita, la respuesta fue afirmativa y argumentó del siguiente modo: "En el concejo municipal nuestro hay una representación con dos regidores de Liberación Nacional, dos regidores del PUSC, un regidor de un partido independiente, eso hace un equilibrio de fuerzas que obliga en muchas decisiones y situaciones a una mayor discusión de las cosas, e inclusive a buscar la concertación. Cuando existe este equilibrio se logra la concertación, esas son cosas importantes. Eso permite escuchar más a los diferentes sectores, responder a esos sectores."³⁴

Tampoco en estos casos se han promocionado suficientemente las fórmulas participativas tales como cabildos abiertos o asambleas populares. En el caso de Escazú: "Se han hecho las consultas a través del consejo de distrito, se toma el parecer de los vecinos, llamémoslo un "cabildito", porque se toma el parecer de los vecinos a nivel del problema y de que tanto nos afecta. Por ejemplo, si solicitan una patente para un bar, entonces a los vecinos de las cuatro cuadras alrededor se les pide su parecer a través del consejo de distrito y la síndica. La síndica presenta su informe al consejo y se resuelve conforme a las recomendaciones de la síndica. Entonces lo que buscan los cabildos es tomar el parecer. A nivel distrital se realizan de una manera discreta, informal. Pero si llamás a todo el distrito, a este qué le importa tal cosa si vive a seis kilómetros de ahí. Entonces hay que ser prácticos. Busquemos a la gente que se siente afectada por determinado hecho. Eso es lo que estamos haciendo."³⁵

En el cantón de Belén también ha habido dificultades con la participación, como en el caso del proyecto de constituir la policía municipal, tal y como lo deja ver el siguiente testimonio: "Este fue un proyecto que impulsó el alcalde.

33 Entrevista realizada a Vianey González, regidor del Partido Belemita Independiente.

34 Entrevista realizada a Mario Sancho, ya citada.

35 Entrevista realizada a Vianey González, ya citada.

A mí me pareció, tomando en cuenta que en campaña electoral, cuando uno fue a hablar con la gente y pedir el apoyo, sentimos que una de las mayores necesidades que expresó el cantón era la seguridad. Sin embargo, el problema era que iba a implicar un costo. Me pareció que debíamos tomarle el criterio a la gente. Yo estuve de acuerdo en promover el proyecto siempre y cuando lo sometieramos a consulta con la comunidad, que hubiera una retroalimentación. Yo tomé la iniciativa de ir a cada uno de los distritos para hacer una sesión extraordinaria y mandar una carta de invitación a cada una de las organizaciones del distrito como la asociación de desarrollo, a la junta de educación de la escuela, el comité del EBAIS, y todos aquellos grupos organizados de ese distrito los invitamos, y a la vez, mandar una carta al padre para que en las misas de los domingos invite a los vecinos a la reunión. De esa forma se hizo. Desgraciadamente esto a la gente no le interesa. La mayor participación fue de unas tres personas de todo el distrito. Esta gente estuvo de acuerdo, se evacuaron dudas y la gente terminó felicitándonos. Ante esta situación seguimos adelante con el proyecto. Cuando el proyecto se implementó y la policía salió a la calle y se le cobró a la gente el primer mes, la gente empezó a brincar. Que por qué me están cobrando esto, a mí no me han pedido permiso. A mí más de uno me llegó a preguntar que por qué estábamos haciendo eso. Nosotros hicimos la invitación y usted no llegó. Ahí tenía la oportunidad de decir todo lo que quisiera y ya no es culpa nuestra.”³⁶

En cuanto a los proyectos que han planteado, existen más frustraciones que logros. No han hecho mucho por la falta de recursos y, además, como en casi la totalidad de los casos los partidos emergentes no son mayoritarios, no encuentran el apoyo del resto del Concejo para llevar adelante sus proyectos o propuestas.

En el caso de Curridabat se planteó un proyecto de regulación de rótulos pero no está funcionando por falta de recursos. “La otra cosa que queríamos desde el principio era promover los EBAIS y eso en conjunto con el Gobierno. Se abrieron cuatro EBAIS en el cantón y fue una lucha de nosotros, con el Gobierno obviamente, pero que nosotros facilitamos los terrenos e hicimos varias cosas para que se pudieran instalar. La otra cosa que hemos hecho es

36 Entrevista realizada a Vianey González, ya citada.

ver como podíamos subir las tarifas del impuesto de patente para mejorar la recaudación; eso ya está en la Asamblea, no depende de nosotros, sino que se hizo y está en la Asamblea. El proyecto de seguridad no lo pudimos llevar a cabo, sin embargo; ha habido otros intentos en otras municipalidades y entonces, a raíz de esa experiencia, lo hemos dejado un poco de lado.”³⁷

En Santa Ana, el Partido del Sol se planteó diseñar una solución al problema de los desechos, que ha caminado, pero también con obstáculos. “Ese era el primer tema dentro de una agenda amplísima y que pensábamos se llevara a cabo en un proyecto para el rescate de las cuencas, limpieza de ríos, reforestación... Había como diez temas pero el número uno era desechos sólidos; es un proyecto que ha avanzado. Lo primero que hicimos fue presentar un plan de trabajo a FUNDECOOPERACION para que nos destinaran unos fondos; el proyecto fue bien evaluado y nos dieron la donación, 48 millones de colones, donación que obtuvo la municipalidad de Santa Ana hace más de cinco meses y de la cual no hemos podido girar ni un centavo por motivos políticos.”³⁸

La Yunta Escazuceña se planteó la reorganización de la administración, pero consideran que el hecho de no contar con la gente apropiada, ha frenado el proyecto. “Por más buenas intenciones y mejor esfuerzo no se hace nada. Se necesita una acción correctiva de la administración municipal y eso ya se ha logrado en un noventa por ciento. Para mí ese es el mayor logro. Y también el nombramiento del alcalde a través de un concurso de antecedentes; para mí solo eso valió el boleto históricamente.”³⁹

Participación de la mujer ⁴⁰

No obstante el mejoramiento en las condiciones de participación política de las mujeres, los estudios realizados en los últimos años han venido expresando, en forma contundente, la escasa presencia de ellas en los niveles de conducción de las instituciones del Estado. A pesar de que, a partir de la década del 70 la participación de las mujeres en la escena política creció sustancialmente, ésta no alcanza el 10%, lo cual no es comparable con la

37 Entrevista realizada a Guillermo Alonso, Regidor del Partido Curridabat Siglo XXI.

38 Entrevista realizada a Patricia Segovia, ya citada.

39 Entrevista realizada a Mario Sancho, ya citada.

40 Esta parte se desarrolla a partir del estudio realizado por Nancy Cartín sobre la participación política de las mujeres en Costa Rica. Informe Técnico. 1995.

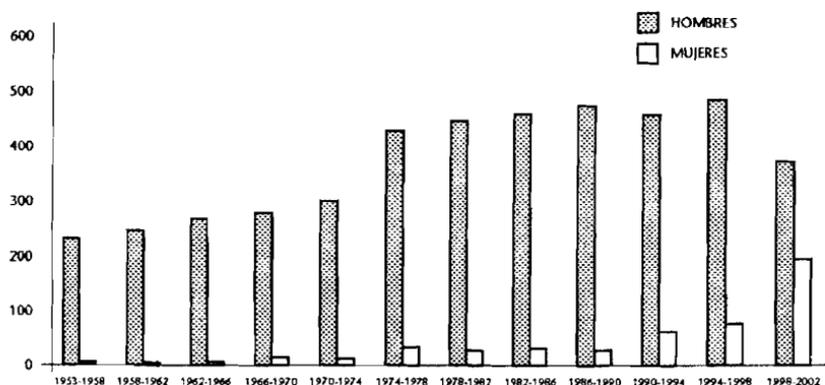
representación masculina. En puestos de elección popular, su participación ha variado de acuerdo a la importancia y jerarquía del puesto, de ahí que su participación como diputadas sea menos numerosa que como síndicas o regidoras de las municipalidades.

Por otra parte, en las nominaciones para puestos de elección observamos, primero, que la presencia es enormemente limitada comparada con la de los hombres y, segundo, que hay una relación inversamente proporcional entre importancia del puesto y presencia de las mujeres. Por ejemplo, la postulación de las mujeres a diputadas es mucho más reducida que para regidoras o síndicas municipales. En las listas de diputados, a veces aparecen varias mujeres pero colocadas en posiciones que no les permitirán ser electas. También en las posiciones de suplencia hay una tendencia a que haya levemente más mujeres nominadas.

Aun así, hay que decir que en Costa Rica sí ha existido participación de las mujeres en la política; sin embargo, no se ha dado en igualdad de condiciones con los hombres. Partimos de los siguientes supuestos generales: primero, la participación de las mujeres es escasa; segundo, la municipalidad no representa genuinamente los intereses de las localidades, debido a las tendencias centrípetas que tienden a imponerse en la gestión pública, y menos los intereses de las denominadas «minorías», o de las mayorías que han sido concebidas como minorías en el caso de las mujeres; y tercero, esta visión distorsionada de la sociedad lleva a que se construya una política local que, en general, no incorpora los intereses de género aunque hay algunas iniciativas recientes, como la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer, que plantean modificar esta situación, como veremos más adelante.

En Costa Rica, ha existido una escasa presencia de las mujeres en la política, como resultado de una serie de aspectos estructurales y no coyunturales, como se podría pensar. En el siguiente cuadro podemos observar la desproporción de la representación por sexo que históricamente ha existido en los concejos municipales.

Gráfico No. 54
COSTA RICA:
REGIDORES Y REGIDORAS (PROPIETARIOS) 1953-1998



Fuente: Nancy Cartín La participación política de las mujeres en Costa Rica. Informe Técnico. 1995. actualizado con la información del Tribunal Supremo de Elecciones sobre las últimas elecciones.

A partir de 1953, la mujer costarricense ha venido participando en las municipalidades del país. Esta participación, como es de esperarse, ha sido muy inferior a la de los varones en todas las designaciones, es decir, como regidoras (propietarias y suplentes) y como síndicas (propietarias y suplentes) (Cartín, 1995).

En su exhaustivo estudio sobre la participación de las mujeres en la política en Costa Rica, Nancy Cartín establece la siguientes conclusiones a partir de la comparación entre las mujeres y los varones elegidos en las municipalidades del país.

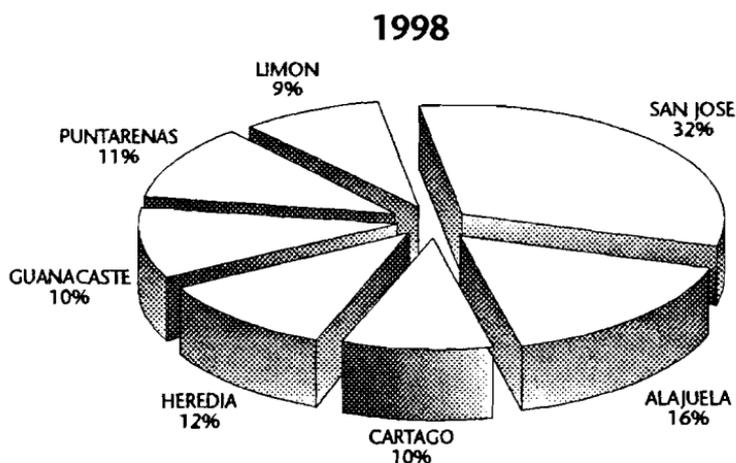
1. A partir de 1953, las mujeres han sido electas en las municipalidades de Costa Rica, ya sea en los puestos de regidoras o de síndicas, como propietarias o suplentes de éstos.
2. La participación de las mujeres es abrumadoramente menor que la de los hombres a lo largo de todo el período
3. Se evidencia que la participación femenina es mayor en los puestos de suplencia que de propietarias tanto para síndicas como para regidoras. Esta situación se da sin excepción en todas las provincias.
4. En cuarenta años aumentó en casi cinco veces la representación de las mujeres, pues estas pasaron de ser un 2,51% en 1953 a 12.19% en 1990.

5. Otro aspecto que resulta interesante en cuanto a la elección de las mujeres en las municipalidades y, que lo presentamos como hipótesis a profundizar, es que pareciera ser que en Costa Rica no existe una relación muy estrecha entre el nivel de escolaridad y la participación de las mujeres, como generalmente se ha creído. Si revisamos los datos por provincia, podemos observar que no siempre los cantones en donde se supone existe mayor nivel de escolaridad, como podrían ser los más urbanos o las cabeceras de provincia, son los que tienen la más alta representación de mujeres. En los puestos de Regidoras y síndicas propietarias, sobresalen cantones como Sarapiquí, Coto Brus, Carrillo, Corredores, Aguirre, Matina, Talamanca, Pococí y Guatuso (*Idem*).

6. Finalmente, se establece en este estudio que en San José las mujeres han estado presentes en las municipalidades a lo largo de los 40 años, ya sea como regidoras o como síndicas. Como se podría esperar, esta es la provincia en donde ha habido mayor número de mujeres participando, lo que refleja dos cosas: la demanda de las mujeres de determinados partidos políticos a ser tomadas en cuenta para estos puestos o la estrategia de los partidos de incluir mujeres para atraer parte del electorado.

En el siguiente gráfico se presenta la distribución actual de regidoras por provincia.

Gráfico No. 55
REPRESENTACION FEMENINA EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE
COSTA RICA, SEGUN ELECCIONES MUNICIPALES

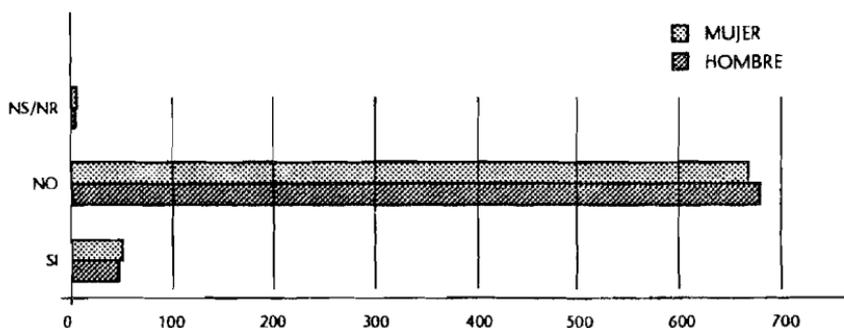


La participación en la municipalidad y en la localidad

Actualmente, y como parte de las reformas municipales y de las iniciativas de fortalecimiento de la participación ciudadana, se ha dado un proceso de refuerzo o, al menos, visibilización de mecanismos de participación tradicionales o novedosos que pueden variar la forma de hacer política en la municipalidad. Sin embargo, no en todos los casos se da el paso necesario de la enunciación formal de la ley a la realidad.

En Costa Rica la legislación municipal ha favorecido espacios de participación que normalmente no han sido aprovechados por la ciudadanía. Aunque también es necesario decir que es muy poco frecuente encontrar gobiernos locales que incentiven la participación y hagan efectivo ese derecho. En el siguiente cuadro se establece que la gente no participa de las actividades promovidas por la municipalidad.

Gráfico No. 56
HA TENIDO LA OPORTUNIDAD DE ASISTIR A UNA SESION O REEUNION CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DURANTE LOS ULTIMOS 12 MESES, POR SEXO, 1999



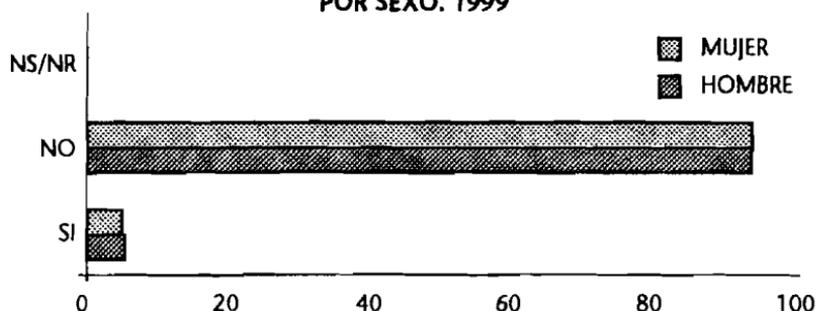
CUADRO No. 31
MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA DECADA DE LOS 90

Costa Rica		
	Ley	Real
Cabildo abierto	SÍ	NO
Referéndum	SÍ	NO
Consulta popular	NO	NO
Comisiones mixtas	SÍ	SÍ
Consejos de desarrollo local	NO	NO
Plebiscito	SÍ	NO

Fuente: RTI-FEMICA. 1999

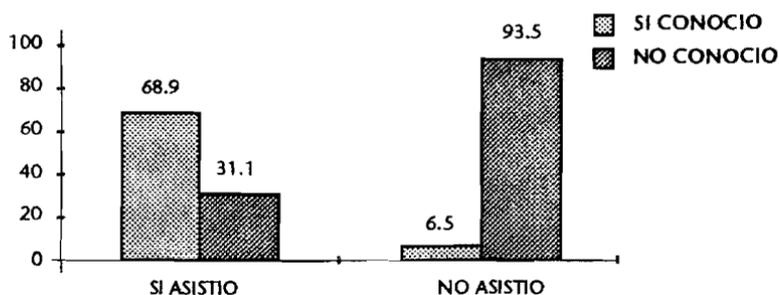
Una gran mayoría de los costarricenses asegura no tener conocimiento de convocatorias a cabildo ni de haber participado en un cabildo. Este dato no sorprende, pues esta forma de participación y reafirmación de las decisiones de la municipalidad no ha sido utilizado con frecuencia en este país.

Gráfico No. 57
HA TENIDO LA OPORTUNIDAD DE ASISTIR A UN CABILDO ABIERTO
CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD EN EL ULTIMO AÑO,
POR SEXO. 1999



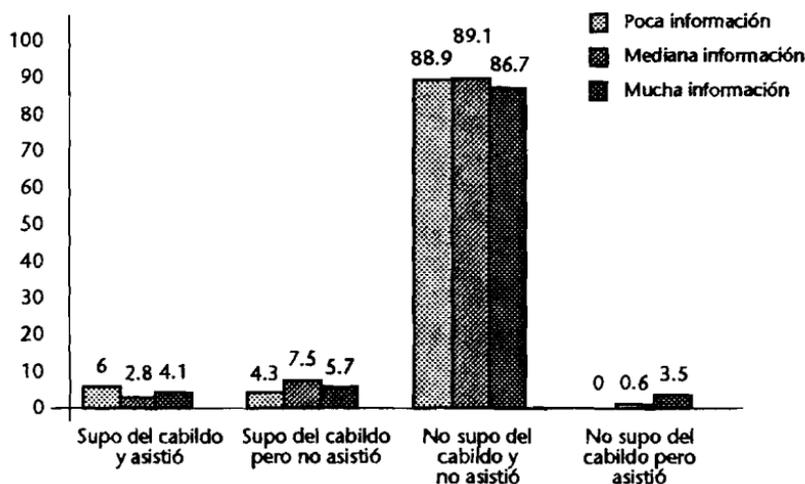
El siguiente cuadro permite establecer, en primer lugar, que quienes asistieron tenían conocimiento de la actividad; sin embargo, hay casi una tercera parte que no tenía conocimiento, lo cual hace pensar que puede tratarse de gente que se enteró *in situ* de la actividad. El desconocimiento de las convocatorias a cabildos puede explicarse por dos razones: en primer lugar, porque simplemente no se han llevado a cabo, pues lejos de ser frecuente es un mecanismo raramente utilizado; y, en segundo lugar, porque en los pocos casos en que se realizan cabildos, las convocatorias no suelen ser efectivas, a causa, sobre todo, de la desconexión que existe entre los gobiernos municipales y las sociedades civiles locales.

Gráfico No. 58
ASISTIO A UN CABILDO ABIERTO POR CONOCIMIENTO
DE LA CONVOCATORIA DEL CABILDO. 1999



Esto se refuerza con el hecho de que la mayor parte de la gente que aparece ubicada en el grupo de los más informados no tuvo conocimiento y no asistió.

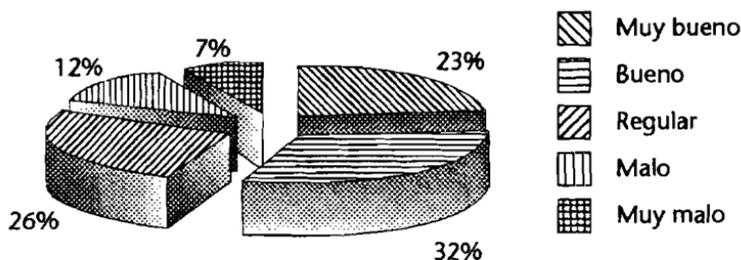
Gráfico No. 59
ASISTENCIA A UN CABILDO ABIERTO
POR NIVEL DE INFORMACIÓN. 1999



Por ingresos, el único dato a destacar es que el grupo de los de menos de 50.000 colones es el que presenta porcentajes más favorables en la opción "supo del cabildo y asistió" y "no supo y asistió". Por estratos, la concentración más alta de la respuesta "no conoció y no participó" se localiza en el caso de cantones más poblados, aunque la diferencia es mínima.

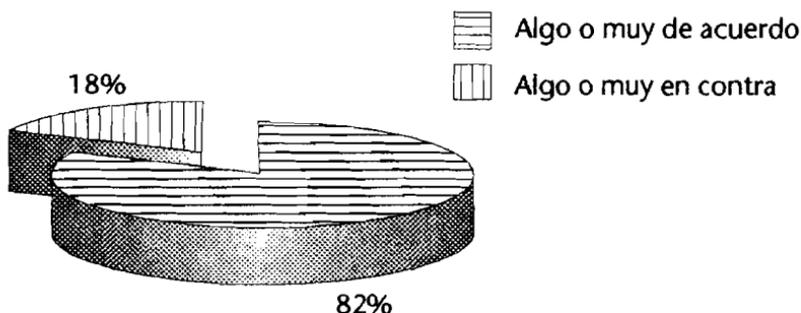
Las valoraciones de quienes dicen haber asistido a un cabildo son positivas, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 60
COMO EVALUA EL CABILDO EN EL QUE PARTICIPO. 1999



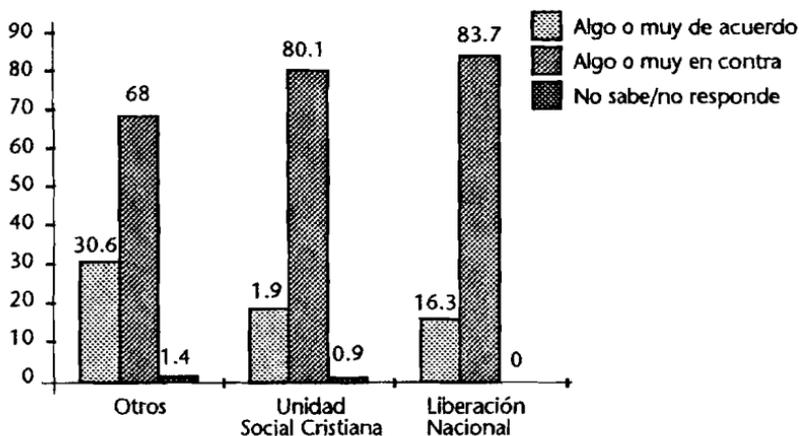
La gente que no participa considera que la participación no le resuelve los problemas.

Gráfico No. 61
OPINION SOBRE LA AFIRMACION LA GENTE NO PARTICIPA EN EL GOBIERNO LOCAL PORQUE ESTE NO LE RESUELVE NADA



No obstante, si desagregamos la anterior información encontramos que cuando analizamos el comportamiento por preferencia de voto, se aprecia un porcentaje considerable en la alternativa "otros" que están algo o muy en contra de esta afirmación.

Gráfico No. 62
OPINION SOBRE LA AFIRMACION LA GENTE NO PARTICIPA EN EL GOBIERNO LOCAL PPORQUE ESTE NO LE RESUELVE NADA



En Costa Rica, encontramos que las fórmulas más destacadas de participación de la comunidad en alguna dimensión de la gestión de "lo público-local" son los consejos de distrito, experiencia que ya hemos analizado páginas atrás, y más recientemente los mecanismos promovidos por la estrategia del Triángulo de la Solidaridad. Este último se ha planteado incentivar la participación ciudadana en el diagnóstico de los problemas comunales en una acción, pretendidamente, coordinada entre los tres elementos que constituyen el triángulo: instituciones públicas, municipalidades y comunidad.

Dentro de los aspectos más interesantes de la propuesta, la cual ciertamente no abandona en ningún momento su matriz centralista, está la celebración de asambleas distritales de vecinos, luego de que los concejos municipales y los directores de las instituciones (centralizadas) presentes en el cantón manifiestan su acuerdo de que la experiencia se lleve a cabo en sus jurisdicciones. En estas se eligen los miembros de las comisiones de desarrollo y las fiscalías ciudadanas. Las comisiones compuestas por veinte representantes como máximo son los que aprueban los proyectos. Estos se analizan en la mesa de negociación compuesta por la comunidad, las instituciones del Estado y el concejo municipal y ahí se establece el aporte de cada uno y las cartas de compromiso. Luego las fiscalías tendrán que velar por la ejecución de los proyectos y la transparencia de los procesos (Estado de la Nación, 1999: 238).

Hasta junio de 1999 se habían realizado 87 asambleas de distrito en 17 cantones, con la participación de 15.686 personas. A pesar de que las experiencias no están todavía suficientemente maduras ni expandidas para establecer los niveles de éxito o fracaso, es indiscutible que, como otros ensayos anteriores de activación de la participación comunal en la gestión local, se enfrentan al riesgo de que el centralismo "profundo" inscrito en las visiones de mundo de gobernantes, funcionarios y ciudadanos neutralice cualquier esfuerzo verdadero de concertación y, por tanto, de construcción de un espacio público local y de una agenda local. Para poder dar pasos firmes, el Triángulo de la Solidaridad "debe lograr un cambio en las culturas organizacionales prevalecientes en algunas instituciones del Estado, que propician el "verticalismo" en las relaciones con personas y comunidades. De otro modo los procesos de negociación corren el riesgo de sesgarse fuertemente por el peso que tienen los funcionarios destacados en zonas y comunidades; de esta manera, podrían imponerse los temas de interés y las

prioridades del gobierno, frente a las preferencias de las comunidades y las municipalidades” (*Ibid*: 240).

En resumen, no ha dejado de reproducirse el centralismo municipal, puesto que al no darse la plena participación de las colectividades, la municipalidad es la que asume la toma de decisiones. Sin embargo, algunas experiencias parecieran favorecer una tendencia al fortalecimiento de la participación local en la gestión de “lo público”.

La verdad es que las transformaciones de la institucionalidad estatal, si bien pueden ser evaluadas como insuficientes, parciales o formales, han permitido fijar la atención en otro tipo de territorialidades (microterritorios) y dibujar nuevos escenarios en los cuales resulta más factible medir las insuficiencias del proceso de realización de la ciudadanía (o de materialización de derechos sociales y políticos), proponer fórmulas experimentales de fiscalización de las políticas sociales, elaborar propuestas que atiendan la especificidad de cada territorialidad, y promover estrategias consensuadas de desarrollo social. De igual manera, se vislumbran mayores posibilidades de gestionar el cumplimiento de los derechos sociales en espacios que permiten la proximidad entre los demandantes de derechos y los responsables institucionales.

La tendencia de los distintos gobiernos a trasladar ciertas responsabilidades a las comunidades y órganos institucionales locales, puede permitir el establecimiento de formas de fiscalización de la gestión pública más efectivas, ya que el predominio de relaciones cara a cara y la delimitación territorial facilitan la transparencia político-administrativa.

Además, la vigilancia de la satisfacción de demandas, base de la estabilidad política, debe quedar en manos de los propios actores locales, y no en un centro administrativo alejado de las territorialidades concernidas. En Costa Rica, a pesar de la existencia generalizada de un sistema de política social más abarcativo que el prevaleciente en el resto de los países de la región, observamos que los derechos sociales no se han venido materializando en medidas concretas que posibiliten su realización. La precariedad de las políticas sociales y la insuficiencia de salidas «privadas» para los problemas socioeconómicos llevan a que los derechos sociales hayan tenido existencia real sólo en los textos institucionales.

En la siguiente figura mostramos como se presentan en cada caso algunos de los indicadores de democracia local

Figura No. 3

Experiencia Indicadores de democracia local	SILOS	Consejos Distritales	Sistemas locales de Protección de Derechos de la Niñez y la adolescencia	Oficinas Municipales de la Mujer
Participación de la municipalidad y la localidad en la toma de decisiones	Sí en los enunciados, casi no en la práctica	Sí	Sí	Sí
Control sobre los recursos	NO	Sí	NO	NO
Control ciudadano local del proceso	NO	Sí	Sí	Sí
Fiscalización de las acciones públicas locales	NO	Sí	Sí	Sí

Las asociaciones de desarrollo

Las asociaciones de desarrollo constituyen otra instancia de gestión local y de presión sobre los recursos de gobierno. Estas asociaciones, si bien en teoría realizan labores complementarias a la municipalidad, en la práctica se constituyen en instancias desconectadas de la primera y, muchas veces, rivalizan por el financiamiento, sobre todo por la vía de la partida específica. A pesar de que las Asociaciones de Desarrollo no pertenecen al aparato estatal, es imprescindible destacar que han sido - en algún momento - impulsadas desde el Estado y sujetas a ciertas regulaciones por parte del mismo en una coyuntura política. Sin embargo, este panorama ha cambiado; las asociaciones han ido, paulatinamente, desvinculándose de las entidades que las ligaban al Estado y se han convertido en renovados movimientos sociales que coordinan con otros grupos para la consecución de fines comunes.

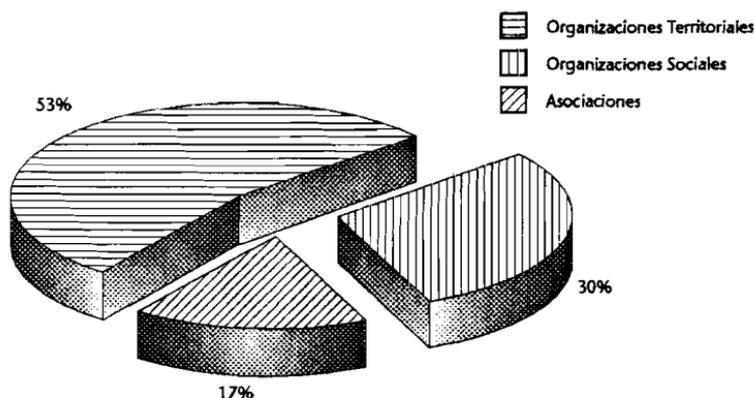
Las AD se han convertido en opciones frente a la impotencia municipal y han comenzado a recoger las inquietudes de la sociedad civil y servir de

sede para la gestión.⁴¹ Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que si bien no pertenecen en sentido estricto al Estado, por lo menos si han sido en algún momento fomentadas por este, especialmente en momentos coyunturales importantes para los partidos mayoritarios que se reparten tradicionalmente el poder. Las AD ligadas a DINADECO o a un partido político perdieron bastante credibilidad ante las colectividades locales, debido al desencanto general que reina en el país respecto a la política y las Instituciones estatales dando paso a nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad, como los comités cívicos que se conforman *ad hoc*. En la actualidad, la estrategia del Triángulo de la Solidaridad y la conformación de los Consejos de Distrito tienden a dar nuevos bríos a este tipo de organización.

La Ley 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad establece que «para construir las Asociaciones de Desarrollo Comunal es necesario reunir por lo menos cien personas y no más de mil quinientas, mayores de quince años y que estén interesadas en promover, mediante el esfuerzo conjunto y organizado, el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país. Los miembros de la Junta Directiva deben ser costarricenses por nacimiento o tener cinco años de naturalizado, ser vecino de la jurisdicción, con un año mínimo de residencia en la misma y tener una afiliación activa, de nueve meses en la asociación; ser mayor de edad, no haber sido condenado por delito, ser del Estado seglar, no tener con los miembros de la Junta relación conyugal ni de parentesco, no pertenecer a otras directivas de asociaciones, estar presente en la asamblea en que se haga la elección». Veamos seguidamente un gráfico sobre la distribución de organizaciones de la sociedad civil legalmente inscritas en el país.

41 Respecto a la relación múltiple que se ha dado entre partido, poder central, municipalidad y comunidad alrededor de la gestión de las asociaciones de desarrollo, puede verse Roy Rivera, *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. 1995, pp. 64-71.

Gráfico No. 63
TIPOS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, LEGALMENTE
INSCRITAS, a junio de 1998



Nota:

Las organizaciones territoriales son generalmente multifuncionales, defienden intereses públicos vecinales (Juntas de Educación y Administrativas (Escuelas y Colegios, Asociaciones de Desarrollo, Comités de Salud, etc). Las organizaciones sectoriales son generalmente unifuncionales, defienden intereses privados de sectores de la población (Asociaciones Solidaristas, asociaciones sindicales, cooperativas, Asociaciones Anónimas Laborales). De las primeras un 28 % no están activas, de las segundas el 60 % no están activas. Asociaciones son organizaciones que pueden ser indistintamente de orientación sectorial y/o territorial (Asociaciones privadas sin fines de lucro). Sobre éstas se carece de información por cantón, pero incluye 466 asociaciones de mujeres, ONGs y otras.

Tomado de Eduardo Buller et al., Estudio del desarrollo en el nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. 1998.

La fiscalización de los actos del gobierno local por parte de la sociedad local

No existe tradición de rendición de cuentas de los actos municipales ante la sociedad local. Tampoco existe, como en Brasil, la aprobación comunal del

presupuesto municipal. La rendición de cuentas *ex ante* y *ex post* se da ante la Contraloría General de la República, lo cual no sólo no es un buen sistema de fiscalización, sino que se constituye en un obstáculo para el uso de los fondos. Habría que decir que en los gobiernos locales, a pesar del intento de "modernización" administrativo, persisten las prácticas no sólo centralista sino gamonalistas. Existe un manto de impunidad que se deriva, por un lado, del hecho que la comunidad, en general, asume una actitud complaciente y asertiva respecto a la gestión de los gobiernos locales como una suerte de herencia del modelo neogamonalista institucionalizado que hasta hace poco tiempo predominó en el país; y, por el otro lado, la preeminencia de un imaginario sociopolítico que, en correspondencia con la realidad político-institucional del país, concentra su atención en el Poder Central y, en consecuencia, le resta importancia a la municipalidad como instrumento de resolución de sus problemas. En otros términos, la baja intensidad de la participación de los gobiernos locales en la resolución de las problemáticas locales y en la definición de planes de desarrollo la convirtió en un órgano deslegitimado que funciona con cierto autismo respecto a las necesidades de las colectividades locales.

Por otra parte, existe conciencia en los ciudadanos de que la municipalidad debe dar cuentas respecto al modo cómo gasta los impuestos recaudados.

CUADRO No. 32
OPINION RESPECTO A LA AFIRMACION LA MUNICIPALIDAD DEBERIA
EXPLICAR A LOS CIUDADANOS EN QUE GASTA LOS IMPUESTOS

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Muy de acuerdo	1353	94.7	94.9	94.9
Algo de acuerdo	60	4.2	4.2	99.2
Algo o muy en contra	8	.6	.6	99.7
Muy en contra	4	.3	.3	100.0
NS / NR	3	.2		
Total	1428	100.0		

Aunque los ciudadanos consideran que las municipalidades deben rendir cuentas, se constata lo siguiente:

- No hay información de la gestión
- No hay información en el gobierno local de lo que acontece a nivel nacional
- No hay información de lo que el gobierno local realiza.
- No se discute el presupuesto.

A pesar de que la sociedad costarricense no está muy acostumbrada a los procesos de rendición de cuentas en concreto, sí consideran adecuado que las instituciones expliquen el uso que le dan a los fondos públicos. La respuesta respecto a esa obligación institucional en el caso de la municipalidad fue mayoritariamente afirmativo. La municipalidad debería de explicar a los ciudadanos en que se gastan los impuestos municipales. Respecto a la necesidad de que se realice el ejercicio de rendición de cuentas por parte de la municipalidad, la respuesta fue mayoritariamente afirmativa, lo cual hace pensar que los ciudadanos han interiorizado la regla moral que obliga a las instituciones a responsabilizarse por lo actuado y por el uso de los recursos “públicos”.

CAPITULO SEXTO

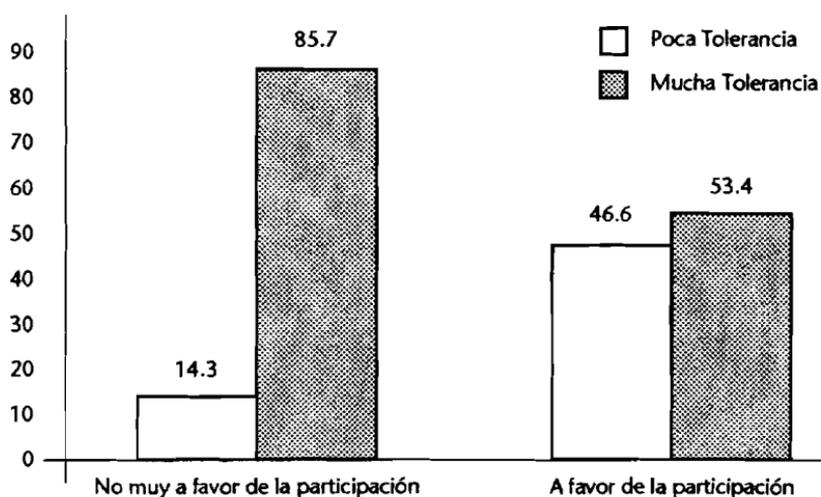
REPRESENTACIONES Y ACTITUDES RESPECTO AL SISTEMA POLÍTICO Y LAS INSTITUCIONES

En este capítulo procuramos desarrollar algunos aspectos relacionados con las representaciones respecto al sistema político y las instituciones estatales, y los niveles de apoyo o adhesión. A continuación, tratamos de relacionarlos con el tema de la descentralización.

La tolerancia

A partir de un conjunto de preguntas, se trató de medir la representación que tienen los entrevistados sobre ciertos aspectos de respeto al otro. Con ese propósito se creó una categoría de tolerancia que expresa, en primer lugar, un porcentaje superior en la opción "muchísima tolerancia." Sin embargo, lo alto del porcentaje de poca tolerancia llama la atención pues habla de un amplio sector de la población que tiene una actitud de no aceptación del otro. Esto plantea indiscutiblemente una aparente contradicción entre ideas de democracia y prácticas de democracia.

Gráfico No. 64
POSICION RESPECTO A LA PARTICIPACION
POR TOLERANCIA

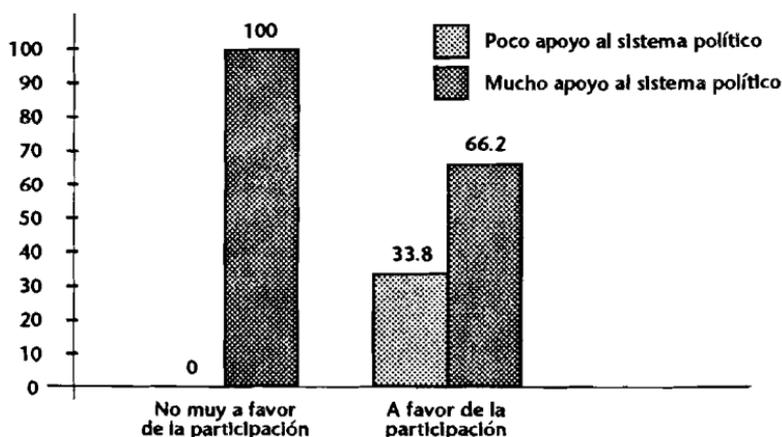


Esta información fue considerada necesaria para poder establecer conexiones entre las configuraciones generales de cultura política y los diversos aspectos que tienen que ver con la descentralización. De esa manera se empezó por contrastar la variable tolerancia con la visión de la participación. Sin embargo, la información no arrojó ningún dato sorprendente; por el contrario reafirmó prácticamente los mismos porcentajes en el interior del grupo de los que están a favor de la participación, que como hemos visto, son la mayoría.

Apoyo al sistema

En el cruce de apoyo al sistema y la participación encontramos la misma distribución. Los que no están muy a favor de la descentralización, que es una cantidad pequeña y poco significativa, también se ubican en un 100% en el grupo de mucho apoyo al sistema político.

Gráfico No. 65
**POSICION RESPECTO A LA PARTICIPACION
 POR APOYO AL SISTEMA POLITICO. 1999**



La visión de la honestidad y la confianza

Es interesante establecer que los concejos municipales y los alcaldes son los que presentan mejor promedio de honestidad. Este dato impresiona, sobre todo porque los problemas que históricamente han existido alrededor de la gestión de los alcaldes — anteriormente ejecutivos municipales —, haría pensar en un desgaste de esta figura. Sin embargo, en sus representaciones los ciudadanos tienen ubicados en una peor posición a las otras figuras de la vida política nacional. Es importante recalcar que no han sido pocas las manifestaciones de segmentos importantes de las sociedades locales que han reaccionado por la forma que tienen los alcaldes de administrar. La respuesta posiblemente tenga bastante que ver con el mayor deterioro de las otras figuras políticas, y con el hecho de que las irregularidades que se producen alrededor de personajes o instituciones públicas nacionales son más publicitados.

En todo caso, es evidente que la sociedad costarricense, a pesar de su actitud de aval respecto al sistema político, muestra un déficit de integración moral considerable que ha llevado a los ciudadanos a ofrecer una actitud de desaprobación por la forma de gestionar lo público y, en general, de hacer la política alrededor del imperio de racionalidades instrumentales/privadas.

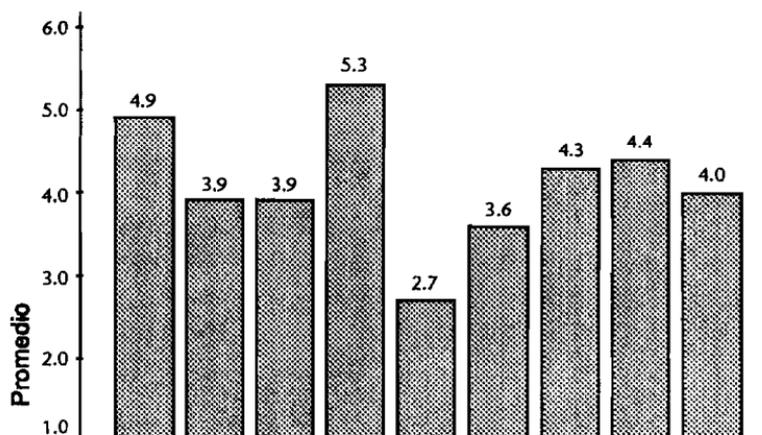
Hemos dicho que en Costa Rica se observa un deterioro de los mecanismos de integración moral, lo cual tiene que ver, por un lado, con las dificultades de integración funcional — es decir, a partir de la economía y de las reparaciones que permite la política social —, y por el otro, con el uso “instrumental” que de los recursos materiales y simbólicos han hecho los políticos y aquellos que dominan el mundo de “los negocios”. Todo ello expresa “un aumento en la incredulidad que los ciudadanos muestran hacia la política, las figuras públicas y las instituciones. La desdignificación que ha sufrido la gestión de ‘lo público’ y la política en general, pareciera haberse orientado a un punto sin retorno” (Rivera, 1997: 234).

Gráfico No. 66
PROMEDIO DE HONESTIDAD DE AUTORIDADES
PUBLICAS E INSTITUCIONALES



Igualmente sorprendente es el hecho de que en el plano de la confianza, los costarricenses ubiquen a la municipalidad con el mejor promedio después de las instituciones que por su naturaleza son asociadas a los intereses ciudadanos, a saber, el TSE y la Defensoría de los Habitantes. No obstante, resulta absolutamente congruente con la representación que tienen los ciudadanos de figuras políticas e instituciones. Sin embargo, desde la perspectiva de la descentralización, pareciera ser un buen indicador, ya que la municipalidad, si bien es considerada como poco operativa o activa, no se ha estigmatizado como una institución fraudulenta o corrupta. Otro aspecto a destacar es que las municipalidades, exceptuando las más fuertes, no tienen posibilidades de publicitar sus “operaciones” exitosas, lo cual también muestra que el malestar con la política y los políticos toca menos a las municipalidades.

Gráfico No. 67
PROMEDIO DE CONFIANZA EN LAS
INSTITUCIONES PUBLICAS

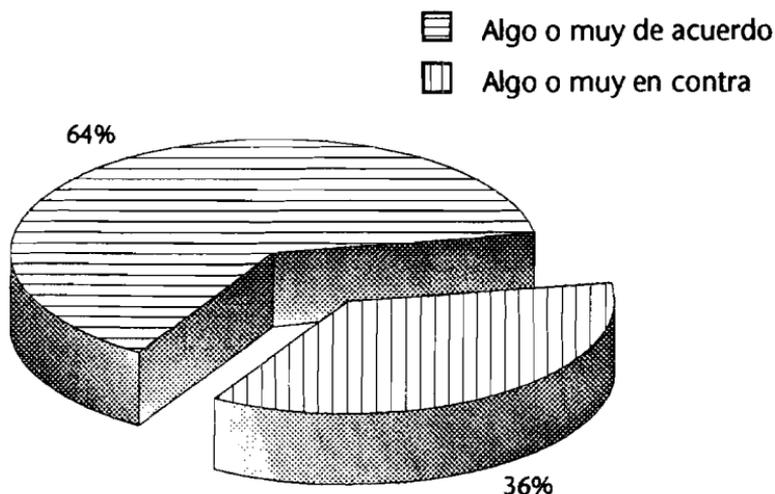


La vision del Estado y el bien social

La tradición welfarista ha dejado una huella indeleble en las manifestaciones actuales de la cultura política costarricense. Esto se traduce en un imaginario político, preconizado por varias fuerzas políticas y desde varios lugares, que combina elementos centralistas propios del Estado social y nuevos elementos de la crítica que se le ha formulado a este modelo.

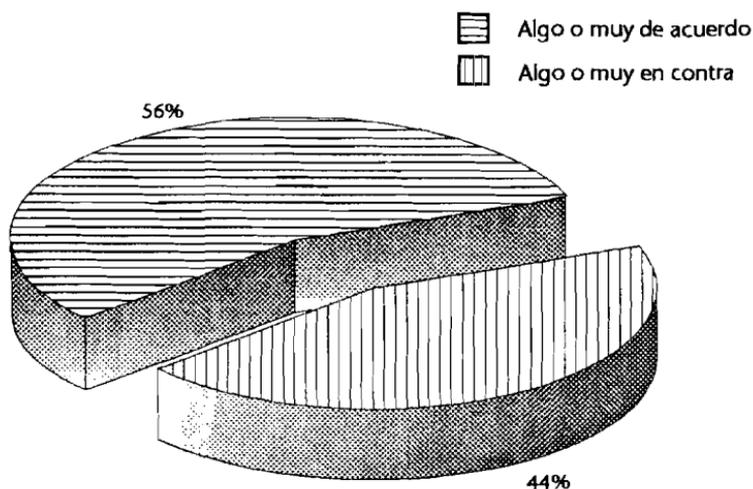
La tradición de servicios públicos gratuitos que se instauró con el Estado social ha llevado a que se mantenga en la mayoría de los ciudadanos la idea de que el Estado debe ofrecer los servicios sin tener que pagar. Sin embargo, se aprecia un porcentaje considerable de personas que opinan en sentido opuesto, lo cual podría obedecer a una nueva visión "menos estatista", pero no necesariamente "más privatista", como ya lo hemos hecho ver con anterioridad, que hace pensar que se están produciendo algunas modificaciones en los elementos constitutivos de la cultura política costarricense.

Gráfico No. 68
LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS
DEBE SER GRATIS



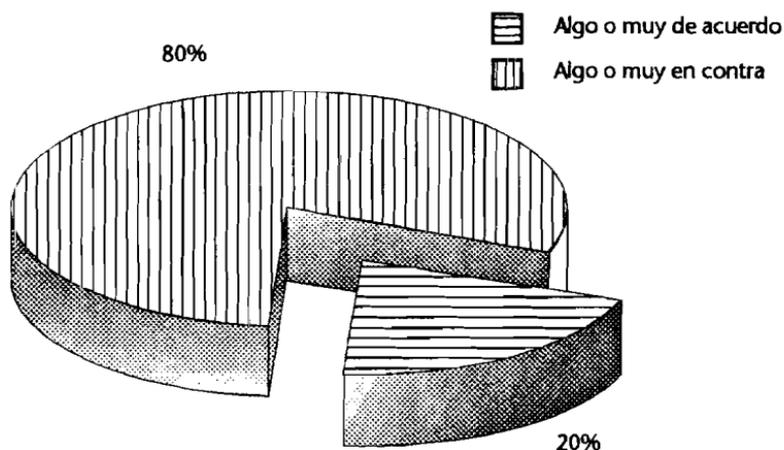
La representación del Estado como *factotum* también ha empezado a ser conmocionada y, aun cuando se observa que un importante porcentaje de la población sigue pensando en congruencia con la cultura política del bienestar, es importante hacer notar la sedimentación de otra visión que cree lo contrario y que, justamente, permite sino ponderar la calidad del cambio que se está produciendo en la cultura política o, por lo menos, tener un indicador de que la representación de la relación entre demanda social y tratamiento institucional está adquiriendo otra forma. Las visiones que plantean la desestatización de la responsabilidad social de gestionar la política pública, han ido ganando terreno entre los costarricenses al menos en el plano de las representaciones. En este sentido, los costarricenses se pronunciaron de la siguiente manera:

Gráfico No. 69
ESTADO DEBE RESOLVER TODOS LOS
PROBLEMAS DE LA GENTE



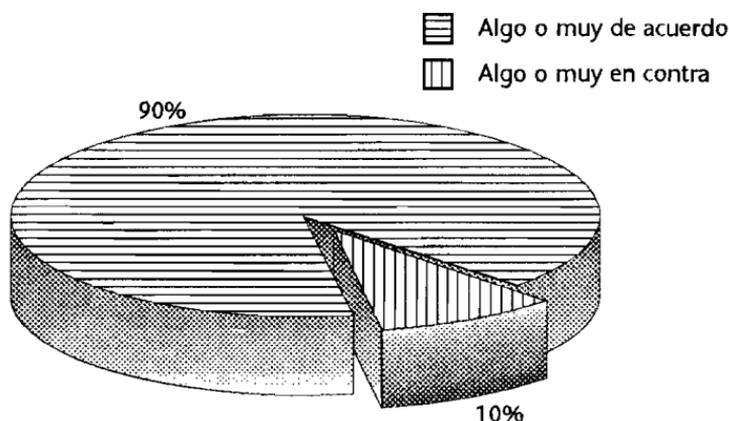
Los costarricenses se inclinan, en su mayoría, a pensar que el Estado no debe ser utilizado como instrumento o como bien privado de los actores gubernamentales de turno. Hay, sin embargo, un porcentaje proporcionalmente muy significativo que considera que sí. Esta visión insinúa un incremento del proceso de "banalización" de la corrupción y de la idea de que la política es una "autorización" de la ciudadanía para que los gobernantes utilicen los bienes estatales e instrumentos de gestión pública de acuerdo a su conveniencia, favoreciendo la retribución clientelista a los correligionarios y una actitud privatista y sin responsabilidad social. Esto refleja un déficit de integración moral que erosiona el funcionamiento de la política, en específico, y de la sociedad, en general. En el siguiente gráfico se aprecia esta tendencia.

Gráfico No. 70
ES NATURAL QUE LOS RECURSOS DEL ESTADO SE USEN
PARA FAVORECER A QUIENES VOTARON POR EL
GOBIERNO DE TURNO



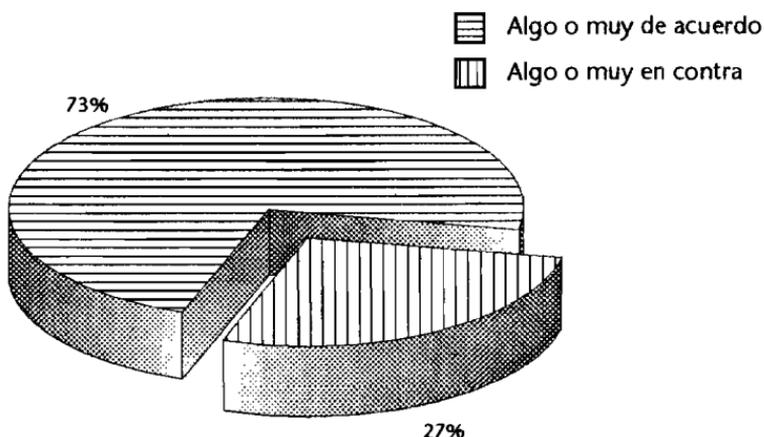
La visión que se tiene de la relación municipalidad-ciudadano expresa la convicción de que predomina un modelo clientelista de gestión de los servicios. En consecuencia, se reitera la representación de los órganos de gobierno como instancias en las cuales se impone la utilización instrumentalista y privatista de los "bienes" públicos. En todo caso, existen bastantes elementos de realidad que refuerzan esta representación de los costarricenses: la falta de transparencia en el uso de los fondos por parte de las municipalidades ha sido frecuentemente denunciada en los informes de la Contraloría General de la República, y también son constantes los reclamos que plantean los ciudadanos ante la Defensoría de los Habitantes por motivos semejantes.

Gráfico No. 71
LAS COSAS SE CONSIGUEN EN GOBIERNO LOCAL SOLO SI SE TIENEN BUENAS PATAS (CONEXIONES)



La ciudadanía tiene el pleno convencimiento de que el Estado es un mal administrador y prestador de servicios. Este planteamiento pareciera predisponer a los ciudadanos a ver otras alternativas de gestión distintas al Poder Central como posibilidades, aunque no necesariamente como soluciones a la "disfuncionalidad" del Estado.

Gráfico No. 72
EL ESTADO ES UN MAL ADMINISTRADOR Y PRESTADOR DE SERVICIOS



Conclusiones

Al finalizar esta reflexión queremos presentar las siguientes consideraciones:

La discusión sobre los elementos de imbricación que existen entre la descentralización y la cultura política, en el marco de una sociedad que ha sido reconocida como democrática *urbi et orbi*, adquiere matices particulares, puesto que nos remite de manera directa a preguntarnos si es posible encontrar formas no democráticas o suficientemente democráticas en escalas territoriales menores en un contexto nacional democrático.

Es oportuno señalar que ha sido cuestionado el modelo político-administrativo que favoreció el predominio de políticas públicas que, históricamente, han mostrado límites para favorecer la realización adecuada de la ciudadanía social, tanto en el plano local como en el plano nacional. Esto ha llevado a que se propongan esquemas de funcionamiento de política social que pretenden atender el criterio territorial, la particularidad de las sociedades locales y sus instancias de gobierno, así como sus posibilidades de participación en el proceso. A pesar de tales propósitos declarados, las experiencias siguen siendo de limitado alcance, debido principalmente a dos razones: la deficitaria ciudadanía social y la falta de contundencia en las operaciones de descentralización llevadas a cabo por gobiernos que llevan a cabo su gestión en condiciones de alta precariedad financiera y considerables déficits de legitimidad.

El marco que explica este comportamiento es la conformación de una cultura político-administrativa centralista que desbordó la esfera institucional y que se instaló en el sentido común de la gente. Lo anterior se expresa en la existencia de colectividades locales que no han tenido mecanismos de fiscalización de las prácticas municipales; en el déficit de legitimidad del ente gubernamental local como resultado del imponente peso de las instituciones del Poder Central; en el uso muy limitado de fórmulas de democracia participativa y representativa, que hayan sido registradas en el sentido común de los ciudadanos y asimiladas como prácticas de vida política; y en la costumbre de plantear las demandas sociales ante el Poder Central

fundamentalmente. Ha habido falta de interlocución entre los gobiernos locales y los ciudadanos. La práctica ha sido desoír los clamores de la ciudadanía excepto cuando alcanzan un alto tono conflictivo o cuando se trata de localidades con memoria de lucha amplia y con una mayor organización local. Por su parte, los ciudadanos expresan, con frecuencia, su descontento, realizando protestas al frente de la municipalidad.

Aun así ha habido ciertos cambios que llevan a que se produzca un avance en la legislación municipal que reafirma la posición de las municipalidades en la prestación de servicios. Sin embargo, se ha caminado muy tímidamente en el campo de las transformaciones del modelo centralista de gestión pública.

Por otra parte, hay que decir que, en general, las sociedades locales muestran en la actualidad mayores expectativas respecto del desempeño de las municipalidades. Sin embargo, son pocas las posibilidades de que acepten el aumento de la carga tributaria para mejorar la calidad de gestión de éste órgano.

En Costa Rica se requieren cambios verdaderamente democratizadores. Por tanto, los actores políticos concernidos por la transformación institucional no pueden asumir una actitud omisa o descalificativa respecto de las propuestas o medidas de transformación.

En última instancia, se puede decir que las colectividades tendrán que construir o reconstruir un discurso de la descentralización que recupere los contenidos democráticos de las otras propuestas — o que los cree en caso de no existir — sin amplificar los campos de disonancia y, por tanto, haciéndolo receptivo para una audiencia multiforme. Las organizaciones y movimientos populares deberán representar el contrapeso que, mediante acciones concretas y anticipativas y una función constante de fiscalización, limite las distorsiones antidemocráticas que le quieran imprimir los sectores más conservadores de la sociedad; en los casos en los cuales las medidas propuestas o impulsadas no alcanzan a merecer la denominación de descentralización, deben desarrollar una estrategia pedagógica y propositiva que permita a los actores sociales involucrados distinguir una simple modificación del *modus operandi* de una o varias unidades burocrático-administrativas de una descentralización democrática.

No hay duda de que la descentralización, sobre todo en aquellos casos en que permite el fortalecimiento relativo de las instancias regionales y locales,

puede ser sometida a un proceso de democratización “desde abajo” en la medida en que las organizaciones locales o las colectividades mismas en pleno, desarrollen capacidad propositiva y anticipativa en el diseño de planes o medidas de política local que salgan al encuentro de la política local definida centralmente.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Angel Porrua Editores, México. 1991.

ALMOND, Gabriel y VERBA. Sidney. The Civic Culture. Princenton University Press. Princenton. 1966.

ARATO, Andrew y COHEN, Jean. Esfera Pública y Sociedad Civil. En: Metapolítica. Revista Trimestral de Teoría y Ciencia de la Política. Vol. 3, núm. 9. Enero-marzo. México. 1999.

BADIE, Bertrand. Culture et politique. Economica. París. 1986.

_____ Le Développement Politique. Economica, París. 1994.

_____ La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect. Fayard. Francia. 1995.

BALANDIER, Georges. Lo pouvoir sur scenes. Editions Balland. París. 1992.

BARBIERI M., Eleonora. "Los estudios sobre el futuro y las tendencias hacia la unidad y la diversidad". En: Revista Internacional de ciencias sociales.

UNESCO, No. 137, septiembre, 1993.

BELL, Wendell. "La recuperación de lo bueno: valores, objetividad y futuro". En: Revista Internacional de ciencias sociales UNESCO, No. 137, septiembre, 1993.

BERIAIN, Josexto. Estado de Bienestar, planificación e ideología. Editorial popular, s.a.. Madrid. 1990.

"La integración en las sociedades actuales". En: INGURUAK. No. 11. Abril, 1995.

La integración en las sociedades modernas. Antrhopos. Barcelona. 1996.

BERNARDY, Michel et al. "Ecologías de la innovación: el filón cultural y el desarrollo duradero". En: Revista Internacional de ciencias sociales. UNESCO, No. 135, marzo, 1993

BIAREZ, Sylvie. Le pouvoir local. Economica, París. 1989.

BLANCO, Carlos. "Venezuela, de la reforma Administrativa a la reforma integral del Estado". En: Selección de Documentos Clave, N° 2, vol. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Dic, 1990.

BOISIER, Sergio. "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Dieter Nohlen (editor) Descentralización política y consolidación democrática. Venezuela, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad. 1991.

Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público. ILPES, (mimeo), s.f.

Burdeau, George. Traité de science politique. Economica. París. 1986.

CAMARA DE INDUSTRIAS DE COSTA RICA. Nuestra propuesta sobre un PAE III integral. Cámara de Industrias de Costa Rica, abril, 1991.

CANNAC, Yves. "Les enjeux et els voies de la modernisation de l Etat". En: Yves Cannac et al Pour un Etat moderne. Commentaire/Plon. París. 1993.

CARRIER, Alain. "Representations sociales et performation identitaire". En: LABEL No. 2, 1997.

CASTELLS, Manuel et al. "Urbanización y democracia local en América Latina". En: Jordi Borja (coordinador). Manuel de gestión municipal democrática. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-Barcelona. 1987.

CASTILLO, José, Reformas al Régimen Municipal de Honduras, Propuestas del Sector Municipal. En; Rokaël Cardona, compilador y editor. Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Maestría en Dirección y Gestión Pública Local/Cooperación Española. San José, Costa Rica. 1998.

CASTRO, Héctor. "La descentralización del Estado guatemalteco en el gobierno de Vinicio Cerezo. En: "La descentralización mito o potencial". Fundación Friedrich Ebert. -UNA. 1991.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD) Anales 1. Desafíos y Perspectivas de la Descentralización. I Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD/BID/PNUD/AECI. Venezuela. 1997.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD) Anales 3. Hacia nuevos enfoques de Gestión Pública. I Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD/BID/PNUD/AECL. Venezuela. 1997.

CHAN, Carlos, QUIROS, Saúl y GOMEZ, Hannia. Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil. Compañeros de las Américas, Agencia Internacional para el Desarrollo y la Asociación Costarricense para Organización de Desarrollo. San José. 1996.

CHAN, Carlos y VARGAS, Rosibel. Proyecto: Fortalecimiento municipal y transferencia de Competencia de entidades nacionales a los gobiernos locales, Ministerio de Planificación Nacional. Programa de Reforma del Estado, octubre, 1991.

COREC. La Reforma del Estado en Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 1990.

COTTEREAU, Alain y LADRIERE, Paul. Pouvoir et Légitimité. Figures de l'espace public. Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. París. 1992.

CROZIER, Michel y Baverez, Nicolás "Préparation et évaluation des décisions publiques". En: Yves Cannac et al Pour un Etat moderne. Commentaire/Plon. París. 1993.

DEBUYST, Z, Frédéric y YEPEZ, Isabel, coordinadores. Amérique latine. Espaces de pouvoir et identités collectives. L'Harmattan. Lovaina La Nueva. 1998.

DEBUYST, Frédéric. "Espaces et identités: propositions interprétatives". En: Frédéric Debuyst e Isabel Yépez del Castillo Amérique latine. Espaces de pouvoir et identités collectives. L Harmattan. Lovaina la Nueva. 1998.

DUMONT, Luis. Homo hierarchicus, le systeme des castes et ses implications. Gallimard, París. 1966.

DURAN, Patricia. "Asociativismo: poder de Movilización para el Desarrollo Municipal". En: Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e integración en Centroamérica. FEMICA-CUD. Guatemala. 1995.

- ELIAS, Norbert. *La dynamique del l'Occident*. Calmann-Levy. París. 1975.
- FALS BORDA, Orlando. "El nuevo despertar de los movimientos sociales" En: *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. UNICEF, CINEP, ACS. Bogotá. 1998.
- FAUNDEZ, Alejandra. Editora. *Modernización de las Políticas Sociales en América Latina*. UNESCO/MOST/FLACSO. Chile. 1998.
- FINQUELIEVICH, Susana. "Tecnologías ciudadanas: información, estado local y sociedad". En: *Anales 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. CLAD/BID/PNUD/AECI. Venezuela. 1997.
- FULLER, Norma. "Discursos y representaciones de masculinidad entre varones de clase media del Peru". En: *Espacio Abierto* No. 1, vol. 7, enero/abril, 1998.
- GAITAN, Pilar. "Política y Descentralización". En: *Poder local*. Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Colombia. 1992.
- GARNIER, Leonardo. "La reforma del Estado una tarea necesaria y difícil". En: *Revista Parlamentaria*. Número", Vol. 3, agosto, 1995.
- GARRETON, Manuel y ESPINOZA, Malva. "Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno". En: *Perfiles latinoamericanos*, año 1. N° 1, 1992.
- GOW, James Iain, "L'Administration comme objet politique". En: *Gow et al Introduction a l'Administration publique*. Gaëtan Morin Editeur. Montreal. 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Ciencia y Tecnología*. Tecnos Madrid. 1989.
L'Integration républicaine. Fayard. París. 1998.
- HAMEL, Pierre. *Action Collective et démocratie locale. Les Mouvements urbains montréalais*. Les Presses de L'Université de Montréal. Canadá. 1991.
- INGLEHART, Ronald. *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*. Economica. París. 1993.

JOBBER, Bruno y MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. PUF. París. 1987.

JODELET, Denise. "Representations sociales: un domaine en expansion". En: Denise Jodelet *Les representations sociales*. PUF. París. 1991.

KEANE, John. Transformaciones estructurales de la esfera pública. En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XV, núm. 43, enero-abril, 1997.

KLINKSBERG, Bernardo. "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa". En: *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1991.

Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de dogmas y convencionalismos. San José. 1998.

LAGROYE, Jacques. *Sociologie politique*. Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques y DALLOZ. París. 1991.

LARA, María Pía. *La democracia como proyecto de identidad ética*. Anthopos. México. 1992.

MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1992.

MILES, Ian. "La ciencia como tecnología y los estudios sobre el futuro". En: *Revista Internacional de ciencias sociales*. UNESCO, No. 137, septiembre, 1993.

MONS, Alain. *La métaphore sociale*. PUF. París. 1992.

MOLINER, Pascal. *Images et representations sociales*. presses Universitaires de Grenoble. Grenoble. 1996.

MORA, Rafael. "Reformas necesarias para afrontar la crisis municipal en Costa Rica". En: Rokaél Cardona. compilador y editor. *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. Maestría en Dirección y Gestión Pública Local/Cooperación Española. San José, Costa Rica. 1998.

MUNICIPALIDAD DE BELEN. *Propuesta de la Comisión Municipal para la nueva oferta educativa del Liceo de Belén*. Febrero, 1996. Mimeo.

NIOCHE, Jean-Pierre y POINSARD. "L'Evaluation des politiques publiques: expériences comparées". En: NIOCHE Jean-Pierre POINSARD (editores) *L'Evaluation des politiques publiques*. Economica. París. 1984.

OFFE, Claus. Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Editorial Sistema. Madrid, España. 1988.

Modernity and The State. East, West. Polity Press. Inglaterra. 1996.

Les Démocraties Modernes á l'épreuve. (Textos reunidos por Yves Sintomer y Didier Le Saout. L'Harmattan. París, Francia. 1997.

Contradiciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial, Madrid. 1990.

PEASE GARCIA, Henry. "Movimientos populares, Municipios y Estado". En: Pensamiento Iberoamericano. N° 5, Enero/junio, 1984.

Democracia local: reflexiones y experiencias. DESCO. Perú. 1989.

PEEMANS, J.; ESTEVES, A. y LAURENT, P. Stabilité Politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la Gouvernamentalité locale. synthèse et Resume. Université Catholique de Louvain. Bélgica. 1990.

PEYREFITTE, Marlyn. "L Evaluation de processus d une politique publique territoriale". En: Politiques et management public, No. 2, junio, 1998.

PRADO, Silvio. Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica. Ediciones Heinrich Boll. El Salvador. 1999.

PRIMERA VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Memoria 15 de ayo de 1998. 1999.

PROYECTO ESTADO DE LA REGION. Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. San José. Proyecto Estado de la Región. 1999.

PROYECTO REGIONAL DE GOBERNABILIDAD PARA CENTROAMERICA CAM. 96.001 Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Central. PNUD. Costa Rica. 1997.

PROYECTO REGIONAL DE GOBERNABILIDAD PARA CENTROAMERICA CAM.96.001. El desafío democrático. Reflexiones de las sociedades centro-americanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996. PNUD/IIIDH-CAPEL./ Proyecto Estado de la Región. CAM.96.002. Costa Rica. 1997.

RIVERA Roy. Política local y descentralización. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 55. FLACSO, San José. 1992.

Descentralización y la metáfora de la Reforma del Estado. FLACSO. San José. 1995.

"La reforma del Estado en Costa Rica". Espacios, No. 6, 1995.

Descentralización y gestión local en América Latina. FLACSO. San José. 1996.

La Descentralización real en Costa Rica. FLACSO. San José, Costa Rica. 1998.

Descentralización y Asociacionismo Municipal. La Descentralización desde la Perspectiva de las Municipalidades. FLACSO/CASC-UCA. Costa Rica. 1999.

La descentralización y la modernización sin fin. FLACSO. Costa Rica. 2000.

ROJAS, Manuel y CASTRO, Carlos. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana. FLACSO. El Salvador. 1995.

SANCHEZ, Luis. "Democratización Política. Partidos emergentes en el municipio, el caso de Costa Rica". En; Rokaël Cardona, compilador y editor. Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Maestría en Dirección y Gestión Pública Local/Cooperación Española. San José, Costa Rica. 1998.

SINTOMER, Yves y Le SAOUT, Didier. "Roles et limites des institutions politiques dans les sociétés modernes. Une introduction a Claus Offe". En: Claus OFFE Les démocraties modernes a l'épreuve. Editions L Harmattan. París. 1997.

STOFFAES, Christian. "Gestion publique, gestion privée, méthodes et outils. En: Yves Cannac et al. Pour un Etat moderne. Commentaire/Plon. París. 1993.

STREET, John. Política y cultura popular. Alianza Editorial. Madrid. 2000.

THOENIG, Jean Claude. "Política Pública y acción pública". En: Gestión y política pública. Vol. VI, No. 1 1997.

TOMASSINI, Luciano. Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. Serie de monografías del BID. Washington, D.C.. 1993.

TOURAINÉ, Alain. Critique de la modernité. Fayard. París. 1992.

URCUYO, Constantino. Editor. Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Central. Proyecto Regional de Gobernabilidad para Centroamérica CAM.96.001. PNUD. Costa Rica. 1997.

VALERIE, P. "L. décentralisation du social ou le social négocié". En: Revue Internationale d'action Communautaire. N° 20/60, 1988.

VUJOSEVICH, Jorge Alberto. "Representaciones sociales y prevención del SIDA: un método para determinar perfiles de población". En: Espacio Abierto No. 1, vol. 7, enero/abril, 1998.

DOCUMENTOS

AID. Economic Assistance strategy for Central America 1991 to 2000. Washington D.C., enero 1991.

BULLER, Eduardo et al. Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. Consultoría GTZ. 1998.

CARTIN, Nancy. Estudio sobre la participación política de las mujeres en Costa Rica. Informe Técnico. 1995.

CASTAÑEDA Y FERNANDEZ. La descentralización y el rol de los institutos de fomento municipal en Centroamérica. FEMICA. 1995.

CAS-UCA/FLACSO/UNGL. Memorias de los foros municipales. 1998. Mimeo.

CHAN, Carlos y VARGAS, Rosible. Proyecto: Fortalecimiento municipal y transferencia de Competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales. Ministerio de Planificación Nacional. Programa de Reforma del Estado, octubre, 1991.

COREC. La Reforma del Estado en Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 1990.

FEMICA. Municipalismo, descentralización, asociativismo e integración en Centroamérica. Guatemala. Ciudades Unidas Desarrollo. 1995.

IFAM. Ligas Municipales de costa Rica. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José. 1983.

Le Monde Diplomatique. No. 480, marzo, 1994.

PROYECTO ESTADO DE LA NACION. Estado de la Región. En Desarrollo Humano Sostenible. Informe 1. San José, Costa Rica. 1999.

PROYECTO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA PARA CENTROAMERICA. CAM.96.001. La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica. PNUD. San José, Costa Rica. 1997.

ROJAS, Olman. Propuesta de políticas para 1995-2000. Gobiernos municipales y Unión Nacional de Gobiernos Locales. 1995.

SOLIS, Otón. Democracia Participativa en la Práctica. Costa Rica. 1994.

UNFL. Informe de labores 1996-1996. San José. 1996.

UNGL. Documento Central VIII Congreso Nacional de Municipalidades. San José. 1997.

ENTREVISTAS

Luis Acevedo, ex-asesor de Compañeros de las Américas, 27 de marzo de 1998.

Guillermo Alonso, Regidor del Partido Curridabat Siglo XXI, 05 de junio del 2000.

Anabella Artavia, Regidora del Partido Fuerza Democrática, 04 de mayo del 2000.

Ana María Botey, Regidora del Partido Fuerza Democrática, 17 de mayo del 2000.

Carlos Chang, ex-asesor de la experiencia de los Consejos de Distrito para el cantón de Pérez Zeledón, 20 de marzo de 1998.

Vianey González, Regidor del Partido Belemita Independiente, 26 de abril del 2000.

Roger Hernández, Regidor del Partido Movimiento Libertario, 27 de abril del 2000.

Héctor Palma, Funcionario del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 12 de mayo del 2000.

Carlos Retana, Regidor del Partido Alajuelita Nueva, 05 de mayo del 2000.

Mario Sancho, Fundador del Partido Yunta Progresista Escazuceña, 11 de mayo del 2000.

Patricia Segovia, Regidora del Partido del Sol, 18 de mayo del 2000.

Benedicto Solís, Funcionario de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, 04 de abril del 2000.

Ricardo Velázquez, Funcionario de FODESAF, 25 de marzo de 1998.

