



# **CULTURA POLÍTICA, GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACION, EN COSTA RICA**

Roy Rivera

52.000-493  
L524c

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

520

© 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: 10-07-2001

Compra:

Proveedor:

Canje:

Donación: F. Paez - El Salvador

# INDICE

<b>Presentación:</b> .....	
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Metodología del Estudio</b> .....	
<b>Capítulo 1: Cultura Política y Descentralización: reflexiones</b>	
<b>Generales</b> .....	5
1. Aproximaciones al concepto de cultura y política ....	7
2. Descentralización .....	20
<b>Capítulo 2: El Contexto Político institucional de la</b>	
<b>Descentralización en Costa Rica</b> .....	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
<b>Capítulo 3: Las Representaciones Sociales de la Municipalidad y el Gobierno Central</b> .....	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
<b>Capítulo 4: Los Servicios desde la Optica de los Ciudadanos .....</b>	<b>101</b>
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
<b>Capítulo 5: La Descentralización y la Democracia Local .....</b>	<b>117</b>
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
<b>Capítulo 6: Representaciones y actitudes respecto al sistema político y las instituciones .....</b>	<b>167</b>
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
<b>Conclusiones</b> .....	177
<b>Bibliografía</b> .....	181
<b>Anexo metodológico</b> .....	189
Trabajo de campo .....	193
Asignación proporcional de la muestra en cada estrato y área geográfica .....	194



# PRESENTACION

Este libro forma parte de un proyecto más amplio coordinado por FLACSO-Programa El Salvador: “América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización”, que se ha venido ejecutando a partir de octubre de 1998, y que ha contado con el apoyo de la Fundación Ford.

Tal proyecto expresa una línea de continuidad con esfuerzos previos de investigación regional realizados en el período comprendido entre 1994 y 1998, y coordinados también por FLACSO Programa El Salvador. Los mismo y el apoyo de la Fundación Ford para realizarlos, han permitido avanzar en el conocimiento de los siguientes aspectos de la temática del gobierno local y la descentralización:

En el primer proyecto, **“América Central: Experiencias Innovadoras de participación ciudadana y gestión de gobierno local”**, se abordó el tema de las experiencias novedosas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales. Los resultados del estudio fueron publicados por FLACSO-Programa El Salvador en una colección de cinco libros, titulada Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana, San Salvador, 1996.

En el segundo proyecto, **“América Central: Descentralización y Fortalecimiento Municipal”**, se analizaron dos componentes. En primer lugar, las políticas y propuestas de descentralización que se han formulado o realizado en los países centroamericanos durante los últimos diez años. Los ejes básicos de este análisis han sido: la dimensión política del proceso, es decir, objetivos y propósitos finales; la dimensión organizacional, entendida como el nivel de gobierno al cual se le trasladan las competencias y los recursos; y la dimensión fiscal, es decir, los recursos financieros que acompañan el traslado de competencias y responsabilidades.

Un segundo componente del proyecto, realizado únicamente para los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, consistió en un trabajo de campo para recolectar información sobre la capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. En estos casos, el informe final publicado consta de dos partes: (a) el análisis de las propuestas y políticas de descentralización y (b) el análisis de la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades.

Los resultados de estos estudios fueron publicados por FLACSO Programa El Salvador en dos formatos. Un libro contiene los resultados del primer componente del estudio: Ricardo Córdova Macías (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, 1997. Los resultados del segundo componente fueron publicados en una colección de tres ejemplares: Centroamérica. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, 1997.

El nuevo proyecto, en el que se inscribe la presente colección de libros, se planteó analizar los aspectos sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales", en tanto que "hay que insistir en que la descentralización no se limita a trasladar competencias y aumentar recursos a los municipios, sino que para el éxito debe tomar en consideración factores socio-culturales. Hasta la fecha, la cultura institucional de lo local es un factor ausente en las consideraciones de los tomadores de decisiones respecto a la reforma del Estado en general, y de las políticas de descentralización en particular"<sup>1</sup>.

Para los propósitos de este estudio, se entiende por cultura política: «el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)<sup>2</sup>.

A partir de esta conceptualización es importante señalar, por razones metodológicas, que no se trata de un estudio sobre la cultura política en general, sino que se propone partir del concepto mismo de descentralización que se ha venido utilizando en los proyectos anteriores: "proceso mediante

el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios". De manera tal, que a partir de esta definición del concepto de descentralización, se establece el interés por estudiar, por un lado, la información (niveles de conocimiento) y, por el otro, las actitudes, valores, creencias comportamientos y representaciones compartidas en diversos grados en la sociedad en torno a seis grandes áreas temáticas:

- (a) Las relaciones del ciudadano con el gobierno central y los gobiernos locales, y la interacción que se da entre ambos.
- (b) Los niveles de satisfacción con la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos que reciben; y preferencia sobre quién debería de prestar los servicios.
- (c) Las actitudes sobre la participación ciudadana.
- (d) El conocimiento y actitudes sobre el proceso de la descentralización.
- (e) Los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- (f) Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización del Estado y el ejercicio del poder.

Para la realización de este proyecto de investigación se conformó un equipo de trabajo en el que se buscó asegurar la participación de las instituciones que habían tomado parte en alguno de los proyectos sobre gobierno local coordinados con anterioridad por FLACSO-Programa El Salvador. De esta forma fue posible continuar trabajando con el mismo equipo de investigadores conformado de la siguiente manera: Víctor Gálvez Borell, FLACSO-Sede Guatemala; Antonio Orellana, FUNDAUNGO-El Salvador; Manuel Ortega Hegg, CASC/UCA-Nicaragua; y Roy Rivera, FLACSO- Sede Costa Rica. Además, Carlos Briones, Coordinador Académico de FLACSO-El Salvador en el tiempo de ejecución de la primera etapa del proyecto. Y Carlos Guillermo Ramos, que lo sucedió en ese cargo, han participado como contra parte sustantiva de FLACSO y como supervisores del desarrollo de la ejecución.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales" está basada en la utilización de dos instrumentos:

- (a) La realización de encuestas nacional de opinión pública aplicada a 5.323 centroamericanos, entre los meses de mayo y julio de 1999, distribuidas de la siguiente manera: 1197 encuestas válidas en el caso de Guatemala, 1450 en El Salvador, 1248 en Nicaragua y 1428 en Costa Rica.

Para la elaboración del cuestionario y la definición del marco muestral del estudio en cada país, se realizó un taller de trabajo el 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1998, en el que participaron los investigadores nacionales y el coordinador regional del proyecto. Un segundo taller regional se realizó el 22 y 23 de febrero de 1999 en el que se discutieron y enriquecieron dos documentos elaborados por la coordinación regional del proyecto: la propuesta de marco conceptual, y el diseño metodológico del estudio sobre la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización. A partir de lo discutido en este taller, se elaboró un cuestionario a ser utilizado en todos los países, que fue enviado a comienzos de marzo de 1999 a todos los investigadores nacionales, pidiéndoles que hicieran las adaptaciones necesarias a cada caso, pero buscando mantener la comparabilidad del mismo.

La validación del instrumento se realizó en talleres nacionales de capacitación de los encuestadores y con base en los resultados de la prueba piloto, desarrollada a comienzos de mayo de 1999. El coordinador regional del proyecto y el coordinador académico de FLACSO visitaron a cada uno de los investigadores para: (a) discutir los resultados de la prueba piloto; y (b) aprobar los cambios en la versión final del cuestionario. Los viajes se realizaron a Guatemala el 3 de mayo, a Nicaragua y Costa Rica del 5 al 7 de mayo, y con el investigador para el caso de El Salvador la reunión tuvo lugar el 10 de mayo.

Una vez aprobada la versión final del cuestionario, el trabajo de campo de la encuesta se desarrolló entre mediados de mayo y finales de julio de 1999. En cada libro se explica el marco muestral utilizado.

Al dar por finalizado el trabajo de campo por parte de los investigadores nacionales, e integradas las bases de datos, se realizó un tercer taller de carácter regional los días 28 y 29 de julio de 1999 para discutir la propuesta

de guía de análisis y de presentación de los resultados de la encuesta, elaborada por el coordinador regional.

Para cada país se publicó un informe que contiene los resultados de las respectivas encuestas, en cuyos anexos puede consultarse el cuestionario y una distribución simple de frecuencias para todas las variables, dejando para estos libros el análisis de los mismos.

(b) Adicionalmente un número de entrevistas abiertas fue utilizado como herramienta de exploración cualitativa con actores claves, con el propósito de obtener insumos de dirigentes políticos, líderes de opinión, tomadores de decisión, funcionarios del gobierno central y alcaldes. En promedio se realizaron alrededor de 20 entrevistas en cada país.

El día viernes 29 de octubre de 1999 se desarrolló en San Salvador un taller regional en el que se discutieron los hallazgos principales y la estructura del Informe Final, tanto en lo que corresponde a los resultados nacionales como al texto los regionaliza. Los investigadores entregaron los informes finales en el segundo semestre del 2000 e inmediatamente se procedió a la edición e impresión de los mismos.

En esta oportunidad estamos publicando el Informe Final del estudio sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales", que incorpora tanto los elementos cuantitativos de la encuesta como los cualitativos de las entrevistas realizadas con actores claves.

Ricardo Córdova Macías  
Coordinador Regional del Proyecto

San Salvador, Enero de 2001



# INTRODUCCION

Este informe recoge los resultados finales de la investigación que hemos estado realizando en Costa Rica como parte del *Proyecto Cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica*, que ha sido coordinado por FLACSO- El Salvador, desde una perspectiva regional y financiado por la Fundación Ford.

Sin duda alguna, las reflexiones que aquí se incluyen permitirán visualizar las principales configuraciones de cultura política que conforman los marcos en los cuales se intenta poner en marcha procesos de descentralización. La información recabada da luz sobre los aspectos en torno a los cuales los actores descentralizadores deberían trabajar para poder sedimentar un discurso democrático de la descentralización.

El estudio se planteó analizar los aspectos de la cultura política en torno a la descentralización. Se reconoce "la necesidad de que cualquier política de descentralización tome en cuenta el factor sociocultural en su diseño y formulación. Esto es particularmente importante, debido al desconocimiento que existe entre la población en general, e incluso a nivel de dirigentes sociales y políticos, sobre el tema de la descentralización. (...) En este marco se plantea la importancia de estudiar dos fenómenos específicos de la cultura política en torno a la descentralización: los aspectos de cultura política que están presentes en dirigentes, líderes de opinión y tomadores de decisiones y las opiniones de la ciudadanía en general en torno a la descentralización. Esto sobre la base de que el conocimiento de estos aspectos socio-culturales se vuelve necesario para la formulación de una política nacional de descentralización, en tanto que puedan favorecer o entorpecer el impulso e implementación de las mismas políticas descentralizadoras" ( Texto del Proyecto).

Se partió de que los estudios realizados con anterioridad por el grupo de investigadores habían ofrecido elementos diagnósticos sobre las condiciones de realización de la descentralización, pero sin embargo, no tomaban en

cuenta lo que es el material fundamental de las transformaciones institucionales: la actitud y la visión de la gente respecto al orden político-institucional vigente y a los cambios fomentados o propulsados.

La información se recabó a partir de dos instrumentos: uno cuantitativo, una encuesta nacional que trabajó con una muestra de 1428 personas; y otro cualitativo, una entrevista que se realizó a un grupo de informantes claves, relacionados, sobre todo con los partidos "emergentes" en el nivel local que son los que representan la principal novedad, en términos políticos, y que además, parecieran marcar un cambio de timón en cuanto al modelo de cultura política.

Con el propósito de definir las formas de abordaje del tema y de afinar los instrumentos de recolección de la información, así como su tratamiento se realizaron varios talleres regionales en los cuales se discutió un documento base. Igualmente se realizó un proceso de validación de la prueba piloto.

Se trata de ver las principales modificaciones en la cultura política que afectan la temática de la descentralización a partir de seis ejes: imagen de la municipalidad, la relación de la municipalidad con el Poder Central, las actitudes respecto a la participación ciudadana, visión de la descentralización, valores y actitudes sobre las instituciones principales del sistema político y las representaciones de los ciudadanos sobre el poder y la organización del Estado.

Es importante hacer notar que se han venido produciendo un conjunto de cambios que si bien es cierto son muy tímidos y no tienen la magnitud de los que se han dado en el resto de los países de la Región, podrían tener efecto en las prácticas políticas y administrativas de las localidades.

Este documento está ordenado en seis capítulos: en el primero se presentan algunas consideraciones generales sobre las nociones de cultura política y descentralización; en el segundo se hace referencia al contexto político-institucional que sirve de marco a los discursos e iniciativas de descentralización, en el tercero, se analizan las representaciones que tienen los ciudadanos del gobierno central y de la municipalidad, así como las relaciones del ciudadano con tales instancias; en el cuarto se hace referencia a la manera como los ciudadanos perciben la prestación de servicios, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. Se intenta establecer

niveles de satisfacción y también, visiones sobre quienes a su juicio deben ofrecer los servicios; en el quinto se presentan las actitudes que tienen los costarricenses respecto de la descentralización y del fortalecimiento municipalidad; partiendo de que las representaciones que se tienen respecto de la descentralización están en un marco más amplio que es la cultura política; y en el sexto se incluye una serie de aspectos que tienen que ver con el sistema político en general, pero a partir de la manera como se visualizan las instituciones claves; o en otros términos, se procura identificar los principales rasgos del imaginario político -las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre la organización y el ejercicio del poder-.

Finalmente queremos agradecer, en primer lugar, a las personas entrevistadas, las cuales mostraron siempre especial interés, compromiso y respeto por la investigación que realizamos; en segundo lugar, la valiosa colaboración en las tareas de trabajo de campo y de sistematización de la información de la asistente de investigación Itzá Ferlini y de la antropóloga Carolina Vargas. A Katharine Andrade-Eekhoff por su invaluable ayuda en el ordenamiento estadístico de la información.



# CAPÍTULO PRIMERO

## CULTURA POLITICA Y DESCENTRALIZACION: REFLEXIONES GENERALES

Después de algunos años de estarse promoviendo, desde diferentes flancos, la descentralización y el reforzamiento de la municipalidad, dos cosas parecen quedar claras: una que la descentralización es un proceso que en Costa Rica se encuentra lejos de ser una realidad. Pareciera estarse dando una transformación muy pausada, que no acaba de insinuarse como un proceso vigoroso o al menos definido. En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, ésta sigue siendo una iniciativa que no alcanza a materializarse. Todo ello sin desconocer que de manera tímida y a paso muy lento se han venido promoviendo cambios que podrían constituir el inicio de un proceso de tematización sistemática de la reforma municipal y de la descentralización. En este sentido es necesario recalcar que Costa Rica ha mostrado una singular resistencia a las propuestas de reconfiguración del modelo de gestión de "lo público" de corte centralista que contrasta con lo que ha venido aconteciendo en la gran mayoría de países de América Latina. La otra, es que la resistencia que muestran los costarricenses a la modificación de su esquema político-institucional y finalmente a la modalidad de relación entre la sociedad y el Estado pareciera indicar que lo que se requiere no es sólo novedades en el plano legislativo y en las prácticas gubernamentales, sino, y sobre todo, conmover los cimientos de la cultura política, que ha "naturalizado" el centralismo y que ha dificultado la transformación democrática del Estado. Es por esta razón que nos hemos planteado en este trabajo profundizar en los aspectos que tienen que ver con la cultura política sobre la cual se asienta un modo de pensar y actuar "lo político" y la gestión de lo público que tienden a reafirmar el centralismo funcional. De ahí la importancia de analizar las representaciones que sobre tales aspectos se hacen los costarricenses.

En resumen podemos decir, que a pesar del reconocimiento de políticos, técnicos y ciudadanos de la pérdida de funcionalidad y vigencia del modelo centralista, no se ha estructurado una clara oferta de descentralización ni ha habido una demanda ciudadana de la misma. No se ubican iniciativas provenientes de las sociedades locales que reclamen con vigor el fortalecimiento de los órganos locales de gobierno y de los mecanismos de participación ciudadana. La sociedad local, a pesar del aumento progresivo de la alusión al tema de la descentralización no termina de asimilar el discurso de la descentralización, aunque si es evidente que el término se ha vulgarizado.

La explicación de esta suerte de inmovilización de la idea de la descentralización está asociada, sin duda alguna, a la especificidad de las configuraciones de cultura política que se han estructurado en Costa Rica. Es por esta razón que nos parece imprescindible ahondar en el tema de la cultura política para poder arribar a conclusiones sobre los rasgos principales de esa visión de "lo político" que constituye el marco de códigos con el cual se desconstruyen los discursos de la descentralización y se determinan los niveles de porosidad que ante éstos van a tener las "audiencias" locales.

En vista de que los temas de la cultura política y de la descentralización han sido tratados desde distintas perspectivas conceptuales, nos parece oportuno antes de proseguir con el análisis específico de los elementos de cultura política que constituyen el sustrato de las formas representacionales de la descentralización, realizar una revisión de algunos de los planteamientos que han sido formulados al respecto.

La reflexión en torno al tema de la relación entre la cultura política y la descentralización reclama un ejercicio de esclarecimiento de estas dos nociones. Respecto de la segunda, podemos decir, que se ha venido perfilando un corpus conceptual, en los proyectos anteriores, que consideramos un magnífico punto de arranque para delimitar este eje del análisis. En cuanto a la primera, parece necesaria una categorización que permita ordenar los resultados del material. Seguidamente hacemos un primer intento por ordenar los principales elementos de esta temática.

## 1. Aproximaciones al concepto de cultura política.

En este apartado presentamos, en primer lugar, un conjunto de consideraciones conceptuales iniciales sobre el tema de la cultura política, y en segundo lugar, realizamos algunas precisiones sobre la noción de representación social, que constituye el insumo básico de las configuraciones mentales y del proceso de (re)construcción del "acto" político.

Para comenzar debemos decir que los estudios sobre socialización política, tal y como lo ha señalado Jacques Lagroye, tienden a enfocar los mecanismos de aprendizaje y de mantenimiento de creencias y actitudes comunes a todos los miembros en una sociedad, lo cual permite plantear comparaciones de las diversas comunidades políticas, de acuerdo a sus instancias de socialización y a sus culturas específicas, sin embargo, es imperativo interrogarse en torno a qué se designa con el término cultura política (Lagroye, 1991: 362 y 363). El concepto de cultura política, entendido como el conjunto de representaciones, valores y actitudes que tienen los individuos acerca del sistema político, resulta importante en esta investigación porque permite formular, *a posteriori*, algunas hipótesis de trabajo sobre los cambios que habría que modificar en la cultura política costarricense para poder lograr transformar el esquema político-institucional. En consecuencia, se requiere realizar un doble esfuerzo: primero, ahondar en ese concepto de cultura política que ha sido llevado y traído y que pareciera poner en evidencia, aún en nuestros días, un amplio déficit de reflexión y segundo, pensar en específico los cambios institucionales y administrativos, es decir, la cultura político-administrativa.

Con el propósito de situar la discusión nos parece útil realizar una breve revisión de algunos planteamientos conceptuales que expresan modos diversos de enfocar el tema de la cultura política. Lagroye sugiere interrogarse, desde el principio, en torno a la pertinencia de hablar de cultura política; o si por el contrario, debemos referirnos a culturas políticas. Posteriormente, señala que la existencia de un "fondo común" de creencias, de actitudes e incluso de sentimientos compartidos por todos los miembros de la sociedad política ha sido enfocado por corrientes muy distintas entre las cuales destaca la de regulación de los comportamientos –cuya expresión principal es el enfoque sistémico- y la de culturas en interacción.

## Los análisis sistémicos

Al iniciarse la década de los 60, los estudios sobre este tema conocieron un gran desarrollo a raíz de los trabajos realizados por los politólogos Almond y Verba, dirigidos a analizar la cultura política de la democracia, las estructuras y los procesos que la sustentan<sup>1</sup>. Estos estudios marcaron un hito en la investigación sobre el tema y, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las investigaciones y los estudios posteriores han estado fuertemente marcados por las hipótesis manejadas por estos autores<sup>2</sup>, a pesar de las diversas críticas que les han señalado. En el mismo inicio de esta investigación se consideró dicho enfoque con el fin de ordenar la discusión y los primeros pasos operativos.

Para Almond y Verba el concepto de cultura política se refiere, grosso modo, a la forma en que la población interioriza el sistema político por medio de sus cogniciones, sentimientos y evaluaciones. Desde esta perspectiva el elemento que crea una determinada cultura política es la actitud de los ciudadanos, entendiéndola como la inclinación psicológica de cada individuo. La idea implícita es que la actitud individual es indispensable para la estabilidad política (Street, 2000: 157 y 159).

Los autores encontraron tres tipos básicos de cultura política: Cultura política Parroquial propia de sociedades simples. No existe en realidad el sistema político; Cultura política de Súbdito, el punto de referencia son las figuras de autoridad, se presenta sobre todo en los regímenes autoritarios; cultura política de participación, explica una variedad de sentimientos, desde aceptación hasta el rechazo total del sistema político. El supuesto básico que manejan los autores, es que, para que emerja y se desarrolle una democracia de masas, se necesitan ciertas actitudes y sentimientos de los ciudadanos, a los cuales ellos denominaron «cultura cívica». El concepto de cultura cívica contiene tres indicadores esenciales: satisfacción con la vida, confianza en

---

1 La investigación se llevó a cabo a partir de una serie de encuestas en cinco países: México, Italia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos para comparar los rasgos culturales de estas sociedades. Para mayor amplitud, ver Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*. Princeton University Press. Princeton, 1966.

2 Georges Burdeau ha manifestado al respecto, que desde que Almond aclimató el término "cultura política", éste ha sido corrientemente utilizado por los politólogos (Burdeau, 1986: 37).

las relaciones interpersonales, satisfacción con el régimen político (Almond y Verba, 1966: 6-12) . La cultura cívica vendría a ser algo así como un regulador de los comportamientos de los individuos frente al sistema político. En el caso de la democracia de masas, la funcionalidad de la cultura política sería la de actuar como un regulador positivo necesario para el sostenimiento de la democracia. Es decir, asegura la permanencia y cohesión del sistema. La suposición central del concepto de cultura cívica, en Almond y Verba consiste en que los comportamientos políticos y sociales giran en torno a un conjunto de valores y normas consensualmente aceptadas. Esto supondría , como bien lo señala Lagroye, aseverar que todos los miembros de una sociedad comparten una misma representación de la vida política (Lagroye, 1991: 336). Es evidente que existe una representación plural del mundo y los actos políticos, y por tanto, que existen claras discrepancias entre los individuos de acuerdo al sexo, a la religión, al grupo étnico de referencia, al partido, etc. . En tanto individuo la evaluación que realiza una persona sobre el régimen democrático puede ser positiva, pero la forma como vive la democracia, depende de las oportunidades que le ofrezca el sistema para la realización de su ciudadanía.

Según R. Inglehart, entre las principales críticas que le han hecho a estos autores, está el señalamiento de que el concepto de cultura política es estático. A pesar de que uno de los objetivos del trabajo de Almond y Verba fue el de estudiar los cambios susceptibles de producirse en la cultura política, el análisis llevado a cabo se basó en datos muy puntuales que dificultaban medir las variaciones en el tiempo (Inglehart, 1993). Por su parte, John Street ha señalado que el concepto de cultura que manejan los autores procede del conductivismo y es muy limitado; en consecuencia, la cultura política es concebida como la suma de estados psicológicos individuales producto de un proceso de socialización, porque la acción y el pensamiento de los seres humanos son parte de un sistema de estímulo-respuesta (Street, 2000: 160). Otra crítica interesante a estos autores, es la de Jacques Lagroye ( quien al mismo tiempo critica las posturas de Inglehart ya que lo sitúa en la misma línea de pensamiento). Lagroye critica el concepto de cultura política por varias razones: « En primer lugar, implica una apreciación normativa bastante elemental, en segundo lugar, otorga una importancia excesiva a las opiniones expresadas por los individuos en los sondeos. Por último, la debilidad más grande de esta corriente es la de postular que todos los miembros de una sociedad política comparten, más allá de sus divergencias de opinión, una

misma cultura, una misma representación de la vida política que hace que todos adopten actitudes fundamentales análogas (Lagroye, 1991)<sup>3</sup>.

Es claro que el enfoque de "cultura cívica" tiene la virtud de haber sido la referencia obligada de la mayoría de los debates que se realizaron en el mundo desarrollado, durante largo tiempo, pero tiene la desventaja para quienes analizan este tema en el contexto de una democracia "no industrial" y asentada en entramados institucionales, la mayoría de las veces precarios, de que resulta inaplicable, si no es que violentamos su esquema categorial o lo rehacemos, echando mano de otros aportes. Todo ello a pesar de las consideraciones de los autores respecto a la utilización de tal enfoque en contextos de países sin tradición democrática. John Street remarca la centralidad en este enfoque de la idea de congruencia entre las actitudes y la acción: "No se trata de que las actitudes creen el sistema, pues ambas cosas existen independientemente, pero hay que saber cómo "encajan" entre sí. Cuando existe una coherencia y son congruentes se alcanza la estabilidad; cuando resultan incompatibles ocurre todo lo contrario. No obstante, debemos añadir un matiz: para Almond y Verba existen distintos tipos de cultura, de los que sólo uno -la cultura cívica- funciona eficazmente en una democracia" (Street, 2000: 157).

La argumentación de Burdeau respecto a los elementos de definición de cultura política de pensadores como Almond o Easton es digna de ser retomada, él señala que ese punto de vista parece debilitarse cuando invocan una sociedad homogénea donde aprender a pensar políticamente es aprender a pensar "americano". "Valores políticos y valores sociales están imbricados en un mismo esquema intelectual que, interiorizado por el individuo asegura su integración espiritual" (Burdeau, 1986: 41). El dice que esta definición permite dudar de su validez general. La cultura política sitúa al individuo a la vez adentro y en el exterior del sistema político. Adentro, porque lo enseña a participar de ella misma; en el exterior, porque ella lo incita a examinar con distancia los mecanismos y los fines. Es decir que no hay cultura política, sin reflexión. Es también la razón por la cual ella introduce en la sociedad un factor de división (*Idem*). Esta argumentación nos dirige directamente a

---

3 Otra crítica a los autores se puede encontrar en Bertrand Badie *Le Développement Politique*. económica, Paris, 1994. cap. III. Véase, además, el listado de críticos de este planteamiento que presenta John Street en su libro *Política y cultura popular*. Alianza Editorial. Madrid. 2000.

interrogarnos, primero, en torno a la situación de países como los de América Latina en los cuales ha predominado un modelo de sistema político en general excluyente y en dónde la discusión sobre la política es asunto de unos cuantos, por tanto, la reflexión está inhibida. Si en este caso no se puede hablar de cultura política, a qué término recurrir para hacer referencia al proceso de uniformización y/o articulación de las representaciones diversas de "lo político" y de los comportamientos políticos de los individuos. ¿No existe ese cemento o será que es de naturaleza distinta? Segundo, debemos preguntarnos si la reflexión entendida como ejercicio colectivo/societal que dirige hacia el delineamiento y a la consolidación de "puntos de vista" de "lo político" y de la "voluntad" política, es un ejercicio posible en los países de democracia "no industrial". Responder a esta interrogante supone situarnos en el debate sobre la relación entre la política y una ética de la discusión, lo cual abordaremos posteriormente.

En la misma línea de pensamiento, se sitúan los estudios de Ronald Inglehart. Para el autor, el concepto de cultura política - que no difiere mucho del de Almond y Verba- es importante, porque surge como una necesidad de redimensionar el lugar que la cultura ocupa en el sostenimiento de los regímenes democráticos. Es importante hacer notar que, los estudios de Inglehart, están dirigidos al análisis de los cambios culturales en las sociedades industriales avanzadas, sus causas y sus consecuencias en el nivel del sistema social y del individuo. En sus estudios trata de demostrar, en primer lugar, que las distintas sociedades se caracterizan, en diversos grados, por un síndrome de comportamientos político-culturales que le son propios, en segundo lugar, que las diferencias culturales son relativamente durables pero no inmutables y tercero que estos pueden tener consecuencias políticas, entre ellas, su relación con la viabilidad de la institución democrática.

Para Inglehart, uno de los indicadores más importantes de la cultura política, es el desarrollo en los individuos de una confianza mutua ante el sistema político. Es decir, una adhesión estable del público a las instituciones democráticas. Vale decir que tal adhesión, aunque no sea un punto en el que el autor insista, se instala sobre las representaciones colectivas.

La cultura política es una actitud positiva hacia la democracia. "La satisfacción global en relación con la vida forma parte de un síndrome de actitudes que permiten saber si el individuo tiene posiciones positivas o negativas hacia el mundo en que vive. La satisfacción en relación con la vida, la dicha, la

confianza mutua y el hecho de ser partícipe de un cambio radical, o a la inversa, de sostener la sociedad existente, constituye un conjunto cultural estrechamente ligado a la permanencia de las instituciones democráticas” (Inglehart, 1993: 51).

El análisis de Inglehart nos plantea varias interrogantes: ¿Es la cultura política un concepto restrictivo?. Es decir, ¿puede aplicarse solamente a individuos o grupos que compartan las mismas creencias y actitudes hacia un sistema político? Si esto es así ¿qué pasa con aquellos que no desarrollan las mismas actitudes? ¿es qué no tienen cultura política o no comparten la cultura política de las mayorías ? ¿Se ubican estos en una posición de marginalidad que los saca del juego político o se encuentran éstos en posibilidades de desarrollar una contra-cultura respecto a las creencias y a las actitudes (pre)dominantes.

Burdeau, responde a esta pregunta de manera afirmativa. Tomando distancia de la noción de cultura en general, vista como un elemento de la consciencia profunda de los individuos que los integra a la colectividad, el autor señala que la cultura política es sobre todo una adquisición. Sin duda ella no escapa al condicionamiento de la atmósfera cultural del medio global, pero se distingue por el hecho que es el resultado de un aprendizaje que exige del individuo el ejercicio de su espíritu crítico e implica de su parte una facultad de elección (Burdeau, 1986: 37).

## **Las culturas en interacción**

La cultura política también puede ser entendida como el resultado de las múltiples interacciones, tanto pasadas como presentes, de las concepciones y las actitudes de los grupos sociales. Para esta corriente, las concepciones y las actitudes de los grupos, adquiridas por la socialización, son el producto, revisable y siempre amenazado, de una memoria social construida a lo largo del tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común (Lagroye, 1991: 368). Esto quiere decir, que la cultura política es el resultado de una negociación entre los distintos grupos que componen y que han compuesto las sociedades concretas. En tanto negociación, la cultura política reflejaría una historia de enfrentamientos y de conflictos, pero también de compromisos y negociaciones, no solamente entre los distintos grupos que componen la sociedad, sino también en el interior de cada grupo. Desde

esta perspectiva, la cultura política viene a ser un entramado complejo de enfrentamientos y negociaciones que se traducen en tensiones, que son producidas por las regulaciones de comportamientos que se ejercen entre los individuos.

A diferencia de los estudios sistémicos que han sido puntualizados, esta corriente parte de que no existe una cultura nacional uniforme a todos los grupos e individuos, que haría pensar que todos comparten una misma representación de la vida política. Las actitudes y las concepciones, resultan de específicos modos de vida, de la experiencia relacional entre los individuos y los grupos, de las redes de interpretación de los hechos sociales. "Estas actitudes y concepciones forman las culturas específicas de los grupos, que tienen a su vez una traducción política propia" (*Ibid*: 369).

Otra forma de acercarse al estudio de la cultura política, ha sido a partir de la distinción entre "cultura de élites" que es la de los grupos socialmente dominantes y una "cultura de los dominados" (*Ibid*: 371). Al igual que la explicación anterior, esta corriente parte de que no hay una cultura nacional - entendida ésta como cultura política- uniforme, a la cual todos podrían acceder. "Desde esta perspectiva, la cultura es esencialmente definida por dos características: por una parte, ella contiene la matriz del saber y las reglas adaptadas a la posición social de los individuos diferenciando aquellos que pueden acceder a los roles políticos y sociales elevados, que exigen ciertos saberes particulares y aquellos que están predispuestos a ocupar los puestos subalternos, de otra parte ella supone ciertas creencias relacionadas con su posición social y con las esperanzas objetivas de los individuos a acceder a un puesto" (*Idem*). Para esta corriente, la cultura, vivida en forma desigual por los grupos, dota a unos, "las élites", de recursos (capitales, culturales, sociales y simbólicos) que hacen que estos desarrollen actitudes, que les permiten cumplir mejor los roles, que por su posición tienen posibilidades de ocupar.

Luego de revisar distintos planteamientos podemos decir que la cultura política está hecha de un conjunto heterogéneo de teorías, de prácticas, de acontecimientos de referencia, pero el vínculo que ella establece entre ellos tiene que ver con el modo como se articulen alrededor de una representación dominante del sentido de la acción política. Ella es una matriz de percepciones, de apreciaciones y de acciones. Su objeto es el de construir los cuadros de

referencia donde se alojarán los fenómenos sociales (Burdeau, 1986: 37 y 38).

Los grandes conceptos políticos como democracia, libertad, clase son polivalentes y tienen la significación que les asigne quien los utilice. La cultura política elimina esta subjetividad individual y la sustituye por una subjetividad colectiva. Formados por ella, los miembros de la colectividad aplicarán a los conceptos concernidos los mismos criterios de apreciación y, por consecuencia, la misma significación (*Ibid*: 38).

La cultura política tiende a desprender del campo de la consciencia colectiva global, los valores y los signos que determinan las conductas respecto al sistema político y a proporcionar los criterios de juicio que descansan sobre los roles que este sistema asigna a los agentes políticos (*Ibid*: 39).

El autor plantea una noción de cultura política no sólo como fenómeno constatable sino como productor de comportamientos políticos. Acá se aprecia el vínculo entre esta perspectiva más amplia en cuanto al universo de aplicación, es decir, más allá de las "democracias industriales" y más acotada que las visiones que la asimilan a una especie de paquete de rasgos culturales inherentes y predeterminados por un cierto atavismo societal. Por otra parte, es indiscutible que al hablar de cultura política, hacemos referencia a la manera como los individuos se representan el mundo político y su participación en él. Aquí es necesario, también, detenerse, para poder configurar fórmulas operativas e interpretativas de este fenómeno que queremos aprehender bajo el nombre de cultura política. Al respecto, Burdeau, retomando a Krech y a Crutchel señala que el elemento característico de la cultura política es la reorganización de la percepción, o en otros términos, su liberación respecto a las creencias, los símbolos y las maneras de ver de las cuales está constituida la cultura global. Estos últimos son recibidos, en tanto que la cultura política es pensada. Por tanto, los comportamientos políticos no son determinados por una cultura específica sino reflejo de la "cultura social" en un dominio particular (*Idem*).

El proceso en el curso del cual los individuos interiorizan los valores y adquieren las actitudes que sostienen el ordenamiento político de la colectividad de la cual ellos son miembros define entonces la cultura política. En ese sentido el fenómeno de la politización no es diferente del fenómeno de la socialización (*Ibid*: 40).

Existen diferencias, desde esta perspectiva, entre socialización política y cultura política, ya que la primera es un comportamiento de aceptación general, mientras que la segunda es electiva. Burdeau dice que entre la socialización y la politización que resulta de la aparición de una cultura política hay una diferencia esencial. La primera no comporta reservas- el que se rechaza o que ella no puede ganar es un inadaptado o un marginal, la segunda, es al contrario, selectiva. Diferencia que forzando apenas las palabras traduciremos diciendo que la socialización integra mientras que la cultura política, si ella no lo implica, admite la división (*Idem*). La cultura política es considerada como un factor de aceptación de parte de los individuos de normas que constituyen la base del aparato político. Los autores norteamericanos designan, bajo el nombre de socialización política, el proceso por el cual los individuos adaptan su conducta a un modelo propuesto por el sistema político en vigor (*Idem*).

En esta reflexión, sin embargo, no estamos interesados en enfocar la cultura política en general, sino una pequeña parte que tiene que ver con las representaciones y actitudes que poseen los ciudadanos respecto a la descentralización; o en otros términos, los diferentes elementos representacionales de la gestión de "lo público". Esto en el entendido de que las percepciones de los ciudadanos se encuentran ancladas por un lado, en el modelo centralista de estructuración estatal y por el otro, en la nueva oferta de "cambio" político-institucional que se viene promoviendo desde hace algunos años.

Si desagregamos un poco más el análisis podríamos plantear la existencia de una cultura político-administrativa o político-institucional que tiene que ver con la forma como los habitantes de un país incorporan una visión determinada de la "administración" de "lo público", de la relación de los ciudadanos con los instrumentos de gobierno. Es esta dimensión de la cultura política la que puede arrojar luz sobre las causas de las resistencias a la descentralización así como las áreas en las cuales se están produciendo modificaciones. El balance que se puede establecer de resistencias y porosidades que presenta la población costarricense a las propuestas de reestructuración del Estado pueden mostrar no solo la viabilidad de la descentralización si no también los indicios de una reconfiguración de la cultura política.

En todo caso los aspectos de la cultura política que tienen que ver con la descentralización son entre otras cosas: una visión del poder (de los instrumentos de gobierno), del territorio del poder y de la gestión pública, de los actores y las instancias del gobierno, de la participación de los ciudadanos en el gobierno, de la prestación de servicios, etc.

## Las Representaciones sociales

John Street, retomando a Richard Merelman, nos indica que la cultura está formada por representaciones colectivas que pueden influir en la actitud subjetiva respecto a la democracia (Street, 2000: 162). Este tipo de argumento, de acuerdo con el autor, “subraya el vínculo de la cultura con la acción política y social, cuyo elemento decisivo es el “símbolo”, es decir, la imagen y los mecanismos que evocan un conjunto de actitudes y experiencias políticas” (*Ibid*: 163).

Las representaciones nos guían en el modo de nombrar y definir juntos los diferentes aspectos de nuestra realidad de todos los días en el modo de interpretar, estatuir sobre ellos y llegado el caso, tomar posición a su respecto y defenderla ( Jodelet, 1991: 31). Las representaciones circulan en los discursos, son portadas por las palabras, vehiculadas en los mensajes e imágenes mediáticas, cristalizadas en conductas y se expresan en el plano material y espacial (*Ibid*: 32). Estas tienen como referencia un determinado espacio sociocultural y político. Este espacio debe ser definido como un conjunto dinámico de representaciones, engendradas por el doble mecanismo de integración del mundo externo y el de socialización del mundo interno, introducido de manera selectiva en el pensamiento de los diversos actores sociales con el fin de facilitar la reproducción del conjunto social, reproducción que no es jamás dada de entrada (Carrier, 1997: 35).

En ese sentido tiene mucha razón Norma Fuller cuando señala que “Las representaciones son categorías aprendidas en las que el sujeto ubica la información recibida cotidianamente. Es por medio de estas categorías que el o ella se interpretan a sí mismos y al mundo circundante. Los elementos constitutivos de las representaciones son las definiciones aprendidas de su cultura que permiten al sujeto clasificar y asignar significado a las múltiples percepciones, sensaciones e interacciones de la vida diaria. En este sentido, una representación social no es una realidad exterior, sino el propio material a partir del cual es

En la actualidad este proceso está atravesado de manera determinante por la cultura audiovisual (mediática). Vivimos en la sociedad de la comunicación y ésta otorga a la imagen un rol primordial, por tanto los actores políticos y los "técnicos" parten de que el éxito de sus gestiones depende del modo como la perciba "la opinión pública". La preocupación por la construcción de imágenes "positivas" ocupa un lugar primordial en las estrategias de comunicación de los actores sociales. De alguna manera la consideración de la "opinión pública", si bien no gobierna la acción de los actores sociales si constituye el marco que "cuadra" las intenciones de éstos y sanciona la factibilidad de los proyectos "propuestos". En efecto, los actores políticos deben pagar tributo a esta cultura de lo comunicacional al verse en la obligación de desarrollar estrategias de proyección de imagen de sus proyectos o de ellos mismos que, confían que el "público" digiera. La aplastante presencia de los medios audiovisuales coloca en un lugar central la preocupación por la apariencia y la demostración (Moliner, 1996: 5). La "opinión pública" impone límites al comportamiento de los actores sociales e invalida o refuerza sus acciones. A pesar de que la textura de la opinión pública en los países subdesarrollados es distinta de la de los países que cuentan con democracias "industriales", existe igualmente una necesidad de parte de los actores de que sus propuestas y acciones sean sancionadas socialmente. La opinión pública en los países centroamericanos, acostumbrados en su mayoría a sistemas de gobierno hiperconcentrados y personalistas, muestra como características principales la ausencia de canales y de espacios públicos no institucionales que actúen como contrapesos de las esferas institucionales. Aún así se aprecia en la actualidad una tendencia a la conformación de cierto tipo de instancias de deliberación, con amplia participación de la sociedad, que podrían constituir el embrión de un espacio público, que pueda crear condiciones para viabilizar la "voluntad social". Habría también que señalar que los medios de comunicación no son solo proyectores externos de una realidad, al contrario, tienen una participación activa en la creación de "puntos de vista" sobre la realidad. No obstante, este planteamiento no nos debe conducir a asumir la visión instrumental de la comunicación según la cual los ciudadanos consumen acríticamente y con obediencia lo que los medios de comunicación proponen.

La estrategia de creación de condiciones para la aceptación de la descentralización por parte de la "opinión pública" no tiene perfil, puesto

que no hay un sistema de actores descentralizadores que hayan elaborado un discurso consumible.

Moliner dice que el problema de la construcción de la imagen no puede reducirse a la difusión de informaciones favorables. Construir una imagen, es primero que todo, para el actor social establecer un vínculo entre sus intenciones propias, las informaciones que él difunde y las creencias de aquellos a quien él se dirige (*Ibid*: 6).

En principio la opinión pública no tiene más que la información proporcionada por el actor, la cual está conformada a la medida de sus intenciones, pero éste no sabe cómo será interpretada por el público (Moliner, 1996: 6). En la medida en que el actor conozca los sistemas de interpretación puestos en obra por sus interlocutores en esa medida tendrá mayores posibilidades de “dominar” su imagen (*Idem*).

Hay una suerte de franja de indefinición que convierte la recepción de las informaciones mediatizadas en un proceso difícil de anticipar o pronosticar. El actor que moviliza los recursos de comunicación no sabe cómo la información va a ser tratada por los individuos.

En la medida en que los actores sociales que activan procesos determinados de construcción mediática de objetos políticos no conozcan el sistema de interpretación puesto en funcionamiento por sus interlocutores, o sus pretendidos “auditorios”, en esa medida no logrará controlar el proceso de reconstrucción interpretativa de tales objetos por parte de los individuos, con lo cual las imágenes preformateadas pueden adquirir otros contornos. Por tanto, conocer los sistemas de interpretación de este público es estar en posibilidad de seleccionar las informaciones pertinentes que desembocaran en la elaboración de una imagen favorable o conforme a ciertas intenciones (*Idem*).

Las representaciones sociales son verdaderos sistemas de interpretación del ambiente social (*Idem*). Es obligatorio conocer el sistema de interpretación de los interlocutores si se quiere tener posibilidades de que el mensaje o la imagen proyectada trascienda y penetre el mundo de las representaciones que constituyen la cultura política. “La noción de imagen social juega aquí un rol determinante pues ella designa un objetivo de comunicación. En tanto que sistemas productores de imágenes sociales, las representaciones aparecen

entonces como un puñado de caminos que permiten alcanzar ese objetivo” (*Idem*).

La descentralización se ha lanzado como imagen, sin tener muchas veces claro qué tipo de imagen se quiere proyectar, y en segundo lugar, cuáles son las características del público que se quiere alcanzar.

Según Moliner hay entre las nociones de representación y de imagen el mismo tipo de dependencia que el que existe entre el arte pictórico y la imagen gráfica. De la misma manera que el arte produce imágenes de lo real, el proceso de representación produce imágenes sociales de los objetos a los cuales se aplica (*Idem*).

La representación social se construye colectivamente. La idea central de representación social y pensamiento colectivo o memoria colectiva es un modo particular de pensar lo real compartido por una comunidad. Representación social no es el fruto de una minoría que propone su propia visión, sino de una elaboración colectiva que va a definir un consenso en el seno de un grupo social.

No queremos acá hacer una historiografía del concepto, por tanto nos plantearémos, más bien la posibilidad de aplicación que tiene para el campo temático de la cultura política y específicamente, lo que tiene que ver con la representación o confección representacional de la descentralización.

Moliner nos recuerda que las elaboraciones de Moscovici nos proporcionan un cuadro de análisis del contenido de las representaciones sociales, y que resultan analizables siguiendo tres dimensiones, si las definimos como “universos de opinión” (*Ibid*: 10). Primero, los elementos de información de los cuales disponen los individuos a propósito del objeto de representación. Segundo, la jerarquización y la organización de estos elementos en un campo de representación. Tercero, las actitudes, positivas o negativas, de los individuos respecto al objeto de la representación (*Ibid*: 10 y 11).

Otro aspecto importante que señala Moliner refiriéndose al trabajo de Moscovici es la descripción de los procesos de formación de las representaciones sociales. Entre estos procesos el de objetivación y anclaje. La objetivación tienen que ver con la dinámica que lleva a naturalizar un concepto abstracto y transformarlo en objeto del mundo real. El anclaje es el proceso por el cual el objeto de representación deviene un instrumento

familiar inserto en las categorías de saber preexistentes (*Ibid*: 11). Moscovici también analiza el rol que juegan los medios en el proceso de formación y de circulación de las representaciones sociales. Según el grado de implicación de un medio *vis a vis* la información que él vehicula, tres modos de comunicación de masas pueden ser analizados: la difusión, la propagación y la propaganda" (*Idem*).

## 2. Descentralización

La descentralización es concebida como fórmula política de reestructuración de la espacialidad del Estado. En efecto, ésta debe ser entendida, por un lado, como un intento por frenar y corregir los excesos burocráticos y la inoperancia institucional propia de un Estado entrado en descomposición y por otro, como una forma de reconstruir la espacialidad del Estado, recomponiendo sus diversos niveles y la relación de éstos con la sociedad civil, ya sea en el ámbito de la Región, de la localidad (cantón) o del barrio. Es sobretodo un proceso político, con el cual se pretende recomponer las solidaridades territoriales y reestructurar "lo social", es decir refuncionalizar las partes del aparato de bienestar del Estado, en niveles más desagregados (región, departamento, municipio), de modo tal que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y la optimización de los cuerpos técnico-burocrático.

En este sentido, la descentralización puede ser considerada como la transformación de los criterios de territorialidad y de las lógicas de acción de los procesos de toma de decisiones (pluralización de la gestión).

### Usos discursivos de la descentralización

Durante los últimos años y en coincidencia con una tematización cada vez mayor de los comportamientos macroeconómicos (globalización/mundialización) se ha estado hablando con mucha frecuencia de la descentralización y de la necesidad de reforzar "lo local" como una posibilidad de gobernabilidad. Existen muchas posiciones respecto a esta hiperpublicitación de la reestructuración del Estado y de "lo local" que, pareciera no rimar con lo que en términos concretos se ha conseguido; o en otras palabras, el dinamismo discursivo no ha tenido un correlato equivalente en cuanto a acciones y materializaciones. Es por tanto, muy corriente escuchar constituida la identidad del sujeto y la vida social" (Fuller, 1998: 63).

decir que la descentralización debe ser de una forma o de otra, lo cual significa que lejos de ser concebida como una realidad, forma parte de la voluntad de transformación institucional que tienen algunos actores políticos. Sin embargo, lo que llama la atención es que en la mayoría de los países la descentralización como enunciado de proyectos de transformación político-institucional ha estado presente en los discursos de los actores gubernamentales y en las agendas nacionales desde hace más de una década. Da la impresión de que la descentralización es algo que no se asume como un proceso consolidado ni tan siquiera en los países en los cuales ha habido mayores y más significativos cambios legislativos y operativos.

En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, ésta sigue siendo una tarea por concretar. Distintas generaciones de políticos y funcionarios locales, así como municipalistas en general han visto frustradas sus aspiraciones de conseguir los cambios necesarios en el esquema político-institucional, que enrumben al país hacia procesos integrales de descentralización.

Una de las posibles explicaciones de las dificultades que enfrenta la idea de la descentralización radica en la ausencia de un discurso de la descentralización socializante y socializado. Es decir, un planteamiento que a la vez sensibilice a la sociedad respecto a la importancia de la reconfiguración de los referentes espaciales del Aparato institucional del Estado y sea apropiado por las sociedades nacionales y locales, mediante procesos de decodificación/codificación de los contenidos de las propuestas. Aquí se patentiza la necesidad, por un lado, de fortalecer los espacios públicos institucionalizados y autónomos, de manera tal que se puedan potenciar foros sistemáticos de discusión sobre los asuntos de interés general, y por otro, de colocar el tema de la descentralización en la agenda ciudadana nacional y local.

Es innegable que existe una pluralidad de planteamientos de la descentralización, sin embargo, los que circulan con mayor fluidez y presentan mayor plausibilidad son los que provienen de los actores gubernamentales y de los organismos internacionales. La mayoría de elaboraciones sobre este tema tienen la particularidad de que se ubican en el interior de los mismos discursos de la modernización y de la Reforma del Estado que han sido confeccionados por gobiernos y por organismos financieros internacionales,

lo cual sitúa la reflexión en un marco muy restringido. En consecuencia, se observa que los conceptos sobre los que descansa toda la lógica argumentativa, lejos de ser interrogados, contestados o descompuestos analíticamente, son aceptados como legítimos; con ello, se inhibe la posibilidad de que la reflexión sea incluida en marcos interpretativos más integrales.

El razonamiento anterior nos lleva a constatar el predominio de una visión centralista de la descentralización y la ausencia de debates nacionales sobre el tema. Por tanto se hace necesaria la búsqueda de una alternativa que aglutine la mayoría de las voluntades de reestructuración del Estado y que favorezca una ética de la discusión.

Respecto al uso discursivo que se hace de la descentralización, es oportuno señalar, en primer lugar, que cuando la gente discute en torno al término descentralización se produce la sensación de que se está hablando de lo mismo, pero en realidad se hace referencia a cosas no siempre parecidas. Tal efecto se produce por una suerte de contrato de comunicación según el cual cuando alguien habla de descentralización la gente lo está entendiendo en los mismos términos, con los mismos códigos. Finalmente, lo que tenemos lejos de ser un discurso unívoco de la descentralización es un proceso de babelización, con muy pocos puntos de entendimiento. Esto se debe por una parte a la existencia objetiva de diferencias en la definición técnica, doctrinaria, y ético-política; y, por otra, a la ausencia de debates nacionales sobre el tema que incorporen las visiones/representaciones de los sectores concernidos en estos procesos de la reconfiguración del modelo de Estado centralizado o en términos más amplios de la cultura político-administrativa que "naturaliza" una visión hipercondensada del poder y de los espacios de gestión de "lo público". Refiriéndose al caso de Nicaragua Carmelo Angulo dice que: "En este momento existen varios proyectos de envergadura que mueven muchos millones de dólares dedicados a proyectos de desarrollo local, aunque las metodologías diferentes y, a veces las distintas visiones, disminuyen el impacto que puedan tener en los ciudadanos" (Prado, 1999: 18).

Al no existir, en la mayoría de los países, un sistema bien estructurado de actores intermediarios de la descentralización encontramos un conjunto desacompañado de iniciativas que no llegan a alcanzar una visión integral ni tampoco niveles adecuados de consenso. Los actores mejor posicionados

concurrer a la arena política con discursos de la descentralización que "protegen" intencionalidades diversas y que se apoyan en visiones diferentes, lo cual, no pocas veces, impide salidas concertadas. Por su parte, el grueso de las colectividades locales, incluyendo, en algunos casos, a sus mismos políticos y líderes comunales, se encuentra alejado de las discusiones y su "visión" de la problemática no tiene, normalmente, posibilidades de ser incorporada a la "agenda" política nacional. Al respecto Carmelo Angulo ha argumentado que "La descentralización es un proceso político muy difícil que requiere concertación y consulta ciudadana y una sintonía importante entre lo que se hace a nivel central y a nivel local. Curiosamente en América Latina hay países donde la guerra, los conflictos, las costumbres, han llevado a avanzar mucho en consensos locales, pero a nivel central no se ha aprovechado la energía que existe en la base de la sociedad para construir un modelo nacional. Incluso los organismos o cooperaciones internacionales, a veces, también nos proponemos un modelo de descentralización sin inspirarnos adecuadamente en las experiencias ciudadanas que se dan en la base de la sociedad" (*Ibid*: 16).

Uno de los primeros pasos que habría que dar, con el fin de convertir este tema en un "asunto público", y en consecuencia, debatible, en sentido extenso – o en otros términos que se apoye en una visión de comunidad amplia, como diría Offe- es descentralizar, por un lado, la producción del discurso de la descentralización y, por el otro, la discusión. Este tema que atraviesa un sinnúmero de asuntos de primer orden en la vida de las sociedades centroamericanas no puede ser manejado como un asunto de unos pocos iniciados ni confinarse a los claustros institucionales o académicos. Al contrario, se hace necesario un foro "sistemático" que involucre variedad de audiencias que puedan, primero hacerlo "asunto público", para luego politizarlo y, posteriormente, buscar puntos de consenso. No pareciera haber otra salida para las colectividades locales.

Habría que decir que hay muchas posibilidades de entrar al tema, se puede discutir desde el punto de vista de la doctrina, de las posiciones políticas, de las visiones sociológicas, politológicas o incluso desde del punto de vista técnico. En general, nos encontramos discursos muy diversos, muy singularizados y no siempre armonizables, desde el punto de vista político y técnico-operativo. Por lo demás, en contextos concretos, nos damos cuenta que los actores también manejan de forma fragmentaria este discurso de la

descentralización, y que de lo elaborado por los actores que producen el discurso a lo que perciben quienes tratan de operacionalizarlo, hay una enorme distancia; en algunos casos se trata de un discurso que se consume a veces en su totalidad, y en otros se consume a medias o se distorsiona. Esto se complejiza más si tomamos en cuenta que los políticos locales poseen una actitud, en general no reflexiva, sino valorativa respecto al tema que se apoya en la transferencia discursiva, que hace que cuando se les pregunta qué es descentralización, no siempre tengan una idea clara de lo que significa<sup>4</sup>. Entonces, habría que empezar por entender que hay mucho interés de cambiar el modelo de Estado centralizado y que esto no es una ocurrencia de unos cuantos políticos o técnicos, o de unos organismos internacionales, sino que es el sentir de un sector muy importante de la población, pero eso no alcanza a materializarse en una demanda bien estructurada, en una demanda clara de descentralización.

Hay consenso en el diagnóstico, pero no en la terapia. Hay una cultura político-administrativa que languidece, pero que tiene respiros postreros muy fuertes y por tanto no se puede extender certificado de defunción y hay otra que empieza a aparecer superpuesta que plantea una desburocratización, una refuncionalización del aparato de Estado y un rediseño del espacio de referencia de la acción gubernamental y pública en general.

Es claro, que los procesos de tematización de la descentralización son producto, en buena parte, de la continentalización de estos asuntos. Utilizando la tipología de esferas públicas de Keane (1997), podríamos decir que circula en las macroesferas, en las mesoesferas circula de manera muy restringida y excluyente, y en los microespacios, casi no tiene presencia. En resumen, la descentralización ha sido un término utilizado en el lenguaje de unos cuantos iniciados que han funcionado con carácter autista, es decir, autoreferenciando su discurso.

De todas formas, habría que decir que la diversidad de discursos de la descentralización no puede llevar a las colectividades locales o a los actores políticos que están comprometidos con la idea de la descentralización a jugar a la selección de alternativas, es decir, no se puede utilizar una lógica

---

4 Véase Roy Rivera *La Descentralización real en Costa Rica*. FLACSO. 1998.

de descalificación para decir: esta es la buena descentralización, esta es la mala, esta es la descentralización neoconservadora o neoliberal, o esta es la social demócrata; las colectividades locales no tienen esa alternativa, puesto que tienen que enfrentarse a las ofertas de descentralización con estrategias que les permitan primero descodificarlas y segundo, volverlas asumibles y digeribles para las organizaciones de la comunidad y para toda la sociedad nacional en general. Carmelo Angulo ha dicho con mucho tino que: "La descentralización es muy difícil abordarla fuera de una estrategia y de una visión de país. La descentralización es un eje transversal a toda la política y al desarrollo. En aquellos lugares donde se ha empezado el proceso de descentralización sin tener claro a dónde se quiere ir como país, como Estado, al final la descentralización ha podido ser más un problema que un avance democrático y ha creado fuertes fricciones entre el poder central y el poder local. La experiencia parece demostrar que es casi imposible separar la descentralización de la participación de los ciudadanos en los asuntos locales" (Prado, 1999: 15).

En síntesis podríamos decir que existen muchas maneras de definir la descentralización<sup>5</sup>, muchas formas de decir la descentralización, y el esfuerzo debe estar orientado a tratar de ubicarlas, mapearlas y decir por dónde se topan, tratando de disminuir los puntos de disenso, y aumentar los puntos de consenso.

El ejercicio se puede realizar también al revés: podemos tratar de establecer lo que debe ser la descentralización desde una perspectiva democrática. Al respecto habría que tomar en cuenta los siguientes señalamientos:

Primero, no es descentralización una propuesta de transformación municipal que no toque el núcleo institucional centralizado del Estado y que no se acompañe de procesos de transformación de los esquemas de asignación de recursos y de gestión, en general de lo público. ¿Qué es lo que quiere decir esto? Hay una cantidad de propuestas que son definidas como descentralización, que lo que pretenden es tratar de crear una especie de

---

<sup>5</sup> Existen diversas formas de tipologizar las concepciones de la descentralización. Véase al respecto Pilar Gaitean "Política y Descentralización". En: *Poder Local. Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*, Colombia, 1992; y de Sergio Boisier "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*. Venezuela, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, 1991.

institucionalidad nueva que permita reforzar el trabajo en las municipalidades y despertar o activar la energía de la sociedad local, pero sin conmover el centro. Se trata de un esquema según el cual, lejos de sustituir el modelo centralista, lo que se hace es auxiliarlo. Se auxilia, realmente porque se mejora de alguna forma la posibilidad de gestión de las municipalidades y también se trata de canalizar la energía de la sociedad local pero el centro queda totalmente intocado, no se conmueve para nada; de esa forma, se toma distancia de una visión integral y democrática de la descentralización.

Segundo, la promoción de la participación ciudadana sin conmocionar el esquema político-institucional no es descentralización. Esto es muy saludable para y puede dar cosas muy positivas en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la democracia local, pero no es, en sentido estricto, descentralización. No puede haber descentralización si el modelo de Estado centralista sigue funcionando en los mismos términos. Lo que hacemos más bien es mejorar la forma de actividad del modelo centralizado de Estado. Esto hay que tenerlo claro, porque la etiqueta de la descentralización parece que ahora sirve para "santificar" y viabilizar muchos documentos y muchas propuestas gubernamentales. Este cuestionamiento exige revisar los planteamientos que frecuentemente se hacen respecto al fortalecimiento de las organizaciones locales como fórmula de descentralización.

Tercero, la centralización de la voluntad política de descentralizar no pareciera ser un buen punto de lanzamiento de un proceso democrático de redistribución del poder político-institucional. La voluntad política de descentralizar tiene que ser generalizada, tiene que haber una actitud según la cual, la población se apropie del discurso de la descentralización, lo metabolice, lo haga suyo y demande, exija. Una voluntad de descentralizar absolutamente centralizada no es descentralización, es un contrasentido. Resulta curioso porque a veces escuchamos decir a políticos y técnicos: "nosotros descentralizamos", pero ese nosotros tiene un sentido absolutamente excluyente, o incluso se personaliza y se llega a decir: yo descentralizo; eso es, no solamente una distorsión, sino un absurdo; es poner en cuestión desde la misma base el término de la descentralización. El razonamiento anterior nos lleva a constatar el predominio de una visión centralista de la descentralización y la ausencia de un debate nacional sobre el tema. Por tanto se hace necesaria la búsqueda de una alternativa que aglutine la mayoría de las voluntades de reestructuración del Estado y que favorezca una ética de la discusión.

El debate debe darse no en una oficina gubernamental o en una universidad, sino en todo el país; se hace por tanto necesario crear o reforzar espacios públicos que permitan la deliberación. Hace falta construir voluntades consensuadas, voluntades racionales pero comunicables, conectables.

Cuarto, no es descentralización una propuesta que busque transformar el modelo centralista y que no tome en cuenta al actor local, pero no al prefigurado en términos discursivos, sino al de carne y hueso.

No se deben favorecer los desplazamientos metodológicos que conducen a técnicos, analistas y políticos a colocarse en el lugar de los actores. Se debe tomar en serio el planteamiento de Touraine en el sentido de que es obligatorio darle la palabra al actor. No podemos decirles a los actores cuáles son sus necesidades. Si los actores no sienten como necesidad la descentralización parece ilógico obligarlos a que la sientan.

El divorcio estructural del discurso de la descentralización "desde arriba" respecto a la agenda ciudadana y gubernamental local, no contribuye con el proceso de asimilación y sanción de las propuestas de descentralización por parte de las poblaciones de los cantones. Si la agenda ciudadana y gubernamental local no tiene incorporado el tema de la descentralización y en general, la remodelación del Estado, difícilmente se va a caminar en el sentido de descentralizar.

Ahora, es cierto que el argumento anterior hay que relativizarlo un poco, porque la descentralización tiene un origen claramente verticalista y además centralista. Las ofertas de descentralización normalmente vienen de las instituciones y de cuerpos técnicos, que se mueven en el centro de la institucionalidad estatal, por eso muchas veces muestra incongruencias. Pero en la medida en que las sociedades locales, los actores locales lo apropien, que el discurso lo descodifiquen y lo recodifiquen y le den un sentido democrático, en esa medida se puede intentar democratizar la sociedad local, así como la sociedad nacional y el Estado.

Quinto, hay que entrar a discutir las relaciones de sinonimia que se establecen alrededor del tema de la descentralización. Descentralización no quiere decir mejoramiento automático de la democracia, lo que significa simplemente es que se reestructura la institucionalidad del Estado y se rediseñan sus referentes espaciales, y, en consecuencia, la gestión pública asume una forma distinta. Ahora, para no asumir una actitud pesimista, y para pensar más

bien, que es factible construir un discurso democrático y una práctica democrática de la descentralización hay que decir que estos procesos son susceptibles de ser democratizados, si es que los actores creen que es necesario. Sexto, no puede haber descentralización “a poquitos” y por todos lados; se debe entender que gradualidad e improvisación no son la misma cosa. Las operaciones concretas, que han sido presentadas como “acciones” de descentralización carecen de sentido temporal e integral. Por lo demás, habría que decir que las propuestas, generalmente, se manejan de forma, no solamente centralizada, sino de manera segmentada y hasta se podría decir que existen diversas propuestas de descentralización según las oficinas, según las instancias gubernamentales. Por tanto, se requiere de una visión que articule todos los esfuerzos.

En el caso de Costa Rica no podemos hablar de la descentralización como si existiera realmente, por que eso es como animar algo que no tiene vida. Hay iniciativas interesantes y se camina, de alguna manera, en el sentido de pensar formas de descentralización o de experimentar la descentralización. Pero hay que decir con contundencia, que la descentralización en Costa Rica es más algo que se tiene que construir que algo que se pueda analizar. El sistema de actores, descentralizadores, todavía no logra construir un discurso que sea digerible por parte de la sociedad en general. En este contexto hemos planteado realizar una discusión alrededor del concepto de descentralidad, el cual plantea la necesidad de ponderar las condiciones de factibilidad de la descentralización. En otros términos, significa ver hasta dónde se ha caminado en la idea de la descentralización. Esta idea de la descentralidad permite revisar aspectos fundamentales como son los obstáculos, la viabilidad política, la voluntad política, la demanda de descentralización, la oferta de descentralización, la capacidad operativa de quien va a poner en práctica las medidas de descentralización, la permeabilidad o porosidad más bien, de la sociedad local y de los gobiernos locales, respecto al discurso de la descentralización y los tiempos políticos de la descentralización.

## **La descentralización posible**

Una visión prescriptivo-constructiva de la descentralización debe partir, primero, de que se requieren cambios verdaderamente democratizadores, por tanto, los actores políticos concernidos por la transformación institucional no pueden asumir una actitud omisa o descalificativa respecto a las propuestas

o medidas de descentralización. Es necesario, reconocer que se está en presencia de un proceso de transición del modelo centralista a un modelo "menos" centralista. Sin embargo, mientras no se termine de perfilar un modelo realmente descentralizador que pueda ser apropiado por las mismas colectividades locales, lo que tenemos son comportamientos camaleónicos, que nos hacen ver entremezcladas la cultura política centralista con las expresiones de la nueva que ha empezado a configurarse.

De todo este conjunto de consideraciones generales, resulta pertinente para nuestro análisis retener los siguientes aspectos:

La actitud que tienen los ciudadanos respecto a la descentralización, está atravesada por la forma específica que asume en ese dominio específico la cultura política. Sin embargo, ésta lejos de obedecer a una dinámica estática, determinada de una vez y para siempre por una suerte de bagaje de ideas, creencias y sentimientos, posee su propio dinamismo y sus propios tiempos, lo cual se expresa en la forma en que los ciudadanos piensan, viven y expresan "lo político". En la actualidad pareciera quedar claro que en el seno mismo de una cultura política caracterizada por el estado-centralismo ha empezado a asomarse otra que parece cuestionarla directamente. Esto quiere decir que las representaciones sociales, que constituyen la matriz de la cultura política predominante, han empezado a conmocionarse, como parte de procesos de desconstrucción/reconstrucción de los sistemas de códigos que las conforman. Estos cambios si bien es cierto no aparecen todavía con clara presencia, se asoman poco a poco, advirtiendo que vivimos una etapa de transformación de la visión de la política.

La indefinición que establece el aparente tránsito de un modelo de cultura política a otro, se ve aumentada cuando analizamos el caso de la descentralización, por el hecho, en primer lugar, de que no es un término que los ciudadanos puedan relacionar, suficientemente, con "hechos concretos", en segundo lugar, porque no habido debate nacional al respecto ni se ha proporcionado información en torno al tema, y en tercer lugar, porque no ha existido un discurso de la descentralización articulador de voluntades.

La ausencia de un debate descentralizado, por un lado, hace evidente el requerimiento de espacios públicos en los cuales se ventile esta temática y

se puedan construir “puntos de vista” (nacionales, regionales, locales) que involucren las voluntades colectivas; y por el otro, explica las aparentes contradicciones que presenta la información que analizamos a partir del capítulo tercero.

## **CAPITULO SEGUNDO**

# **EL CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION EN COSTA RICA**

En este capítulo presentamos los componentes fundamentales del contexto político-institucional que sirve, actualmente, de marco a las diversas propuestas y gestiones que con el nombre de descentralización se han venido propulsando en Costa Rica. Consideramos que es necesario hacer referencia en primer lugar, a la política que viene desarrollando la Administración Rodríguez, en segundo lugar, al sistema de actores que han venido vehiculando la idea de la descentralización y a las novedades político-institucionales que podemos identificar en el campo municipal y de participación de las sociedades locales.

### **La Administración Rodríguez y el Triángulo de la Solidaridad**

El Gobierno actual ha propuesto el fortalecimiento del papel de la municipalidad. En efecto con el programa denominado Triángulo de la Solidaridad se plantea promover una política, integral, articulada y congruente, que de acuerdo con los proponentes: es “una nueva forma de hacer las cosas”, un mecanismo que propicia la participación en programas y proyectos sociales, para el beneficio de sus familias y sus comunidades. Se llama “Triángulo” porque tiene tres partes: la municipalidad, las instituciones del Gobierno y las organizaciones comunitarias.

En Costa Rica constatamos hasta hace poco tiempo la existencia de un modelo centralizado de gestión pública y de una sociedad que se conformó alrededor de la idea que el Estado social es el que debía ofrecer las condiciones para la materialización de los derechos sociales y políticos, o en otras palabras, la realización de la ciudadanía.

En los últimos años se ha venido preconizando una nueva cultura político-administrativa que si bien no logra imponerse y desplazar el anterior modelo ha dejado claro que cada vez toma más fuerza. Al respecto, hemos dicho que "Actualmente, pareciera haber consenso respecto a la tesis de que la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas pasa por una reformulación de la relación Estado-sociedad civil que permita viabilizar la economía, lograr la integración social, otorgar mayor participación a los ciudadanos en la gestión de "lo público" y optimizar las políticas estatales. Esto implica la reconfiguración de la relación Estado-sociedad civil, lo cual tendrá que lograrse, mediante la reestructuración del Estado. Las características de este tipo de discurso y las acciones concretas que están siendo promovidas por distintos sectores políticos y burocráticos, nos llevan a pensar que se está generando una nueva cultura político-administrativa que empieza a aparecer entremezclada con la tradición estatal-centralista" (Rivera, 1995). El Triángulo de la Solidaridad se plantea devolver la credibilidad de las personas en la función pública por medio del mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a la demandas reales de la población. Para ello se proponen la participación ciudadana, la descentralización y la solidaridad<sup>6</sup>. Se pretende que el Triángulo se convierta en política pública "que permita la articulación de las demandas locales con la oferta de las municipalidades y las instituciones gubernamentales. Una articulación mediante la cual no solamente se fortalezca una concepción más activa de la ciudadanía, sino también una cultura institucional en el plano de las relaciones con comunidades y municipalidades" (Estado de la Nación, 1999: 238).

Se propone la coordinación articulada de la interacción entre las comunidades, las Municipalidades y las instituciones públicas para mejorar la condición de vida de los ciudadanos. El presidente Rodríguez ha dicho al respecto que "Comunidades, Estado y Municipalidades tienen el espacio

---

<sup>6</sup> Véase Primera Vicepresidencia de la República, *Memoria 15 de mayo de 1998* 30 de abril de 1999.

para juntos crear y crecer y construir; para compartir conocimientos y experiencias; para traducir ideas e inquietudes en obras concretas” La promoción de esta estrategia se realiza desde el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes y se plantea como objetivos mayores niveles de equidad y de integración social.

Diferentes entes como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Confederación de Asociaciones de Desarrollo Comunal y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal han manifestado el deseo de participar en esta iniciativa del Triángulo.

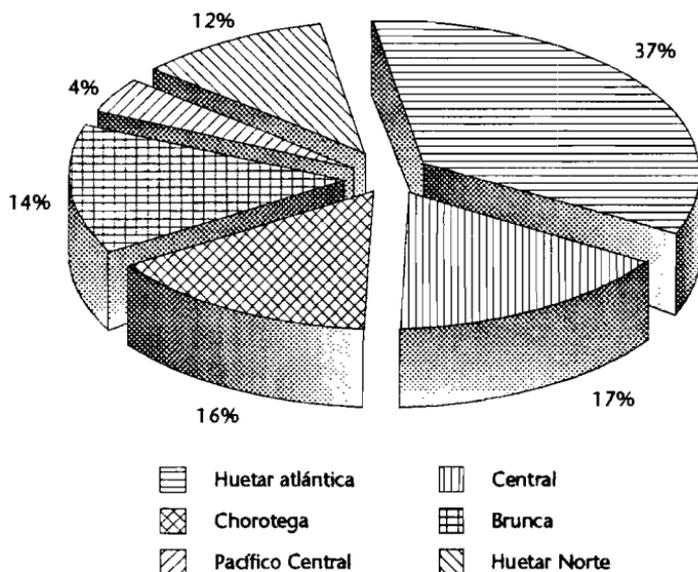
El Triángulo se plantea como un mecanismo de integración y de participación de las comunidades en la identificación y solución de sus problemas y, en particular, de la pobreza. También es concebido como un proceso de concertación en el ámbito local.

A la firma de los acuerdos antecede un ejercicio de selección de los cantones y distritos, un trabajo de “mapeo social”, un conjunto de negociaciones con la comunidad y el gobierno local, una serie de actividades con el fin de elegir los representantes de la comunidad, y labores de capacitación. “A mediados de 1999, la mayor concreción del proyecto se había alcanzado en cinco cantones y comunidades donde se habían firmado cartas de compromiso, a saber: Guácimo, Siquirres, Pococí, Abangares y el distrito de la Isla de Chira del Cantón Central de Puntarenas. La carta de compromiso es firmada por el Presidente y la Primera Vicepresidenta de la República, el Alcalde Municipal, el Presidente Municipal y los y las representantes de la comunidad. Todos los proyectos acordados deben contar con el aval de los jefes de las instituciones públicas involucradas y con un compromiso de aporte comunal” (Estado de la Nación, 1999: 108).

En el siguiente gráfico podemos observar la participación de los distritos por Región en la estrategia del Triángulo de Solidaridad.

FLACSO - Biblioteca

**Gráfico No. 1**  
**DISTRITOS QUE PARTICIPAN EN LA ESTRATEGIA DEL TRIANGULO DE LA SOLIDARIDAD SEGUN REGIONES**



Fuente: Secretaría del Triángulo de la Solidaridad. 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.*

Se han presentado problemas como por ejemplo el planteamiento desmedido de demandas comunales, lo cual tendía a desbalancear la estrategia ya que la sobrecarga de demandas sobrepasaba en mucho la respuesta institucional. "En algunos casos se suscribieron más de cien acuerdos por cantón. En las cartas de compromiso posteriores se reorientó el proceso, de manera que las comunidades definieran sus prioridades en cuatro áreas de desarrollo, incorporando las perspectivas de género y medio ambiente, a saber: infraestructura social, salud, educación e ingresos" (Estado de la Nación, 1999: 110).

A esta tematización institucional de "lo municipal", que no ha perdido en ningún momento su matriz centralista, habría que abonarle el hecho que permite una mayor visibilización de las capacidades o virtualidades de la sociedad local para hacerse cargo de algunas tareas de diagnóstico de sus

problemas, o en otros términos de definición de la "agenda local". Es claro, sin embargo, que la gestión de "lo público-local" no se encuentra todavía en manos de los actores locales.

La municipalidad costarricense ha tenido históricamente muchas limitaciones para poder llevar a cabo políticas sociales en la localidad. Durante mucho tiempo estos órganos funcionaron con un amplio déficit de legitimidad y una crisis política, económica y administrativa<sup>7</sup>. Actualmente, se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades.

En términos financieros se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto a los bienes inmuebles y la Ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen sin la participación del diputado.

La municipalidad maneja un mínimo porcentaje del gasto público total y esto, además de poner en evidencia el excesivo centralismo del modelo de gestión pública que tiene el país, deja ver las pocas posibilidades que tiene de gestionar un plan de "desarrollo" social.

La ausencia total o parcial de poder, recursos o competencias disminuye los alcances del proceso de descentralización. En algunas leyes por ejemplo se regulan competencias para la gestión local, pero no se trasladan ni recursos ni poder (Ley General de Salud, Ley de Promoción de la Competencia). En otros casos, "se trasladan recursos, pero no poder ni competencias, como es el caso de la Ley de Partidas Específicas. Los planes de desarrollo de los consejos de distrito, tienen que ser aprobados por autoridad superior, la ejecución de esos planes tienen que seguir lineamientos de esa autoridad y, en última instancia, los mismos recursos dependen de la salud de las finanzas públicas y hasta de la voluntad del gobernante" (Buller *et al*, 1998: 11).

Aún así encontramos un pequeño repunte en los ingresos de las municipalidades. Las partidas específicas, uno de los principales rubros de las municipalidades han venido aumentando –en colones corrientes– considerablemente, y ahora con la nueva legislación que elimina la intermediación del diputado se le proporciona a las municipalidades un poco

---

7 Véase Roy Rivera *La descentralización y la metáfora del Estado*. 1995.

más de recursos para realizar inversión social y poder reforzar la ciudadanía local. Las municipalidades recibieron en el 96 un total de 6,9 millones de dólares en partidas específicas que representaban el 15% de los gastos totales de estos órganos de gobierno (*Ibid*: 43).

Además con la promulgación del Código Municipal (Ley No. 7794) se promueven algunas modificaciones en el sistema político, que hacen pensar en transformaciones en los sistemas de actores locales. Las novedades que aporta el Código son la figura del alcalde y el nombramiento por parte de la comunidad a partir del 2002, en elecciones diferidas.

Con esta nueva situación las municipalidades se han dado a la tarea de conformar consejos de distrito, considerando que con la nueva Ley de Partidas Específicas, podrán obtener recursos financieros para obras comunales.

En síntesis se asiste a un difícil tránsito de la enunciación discursiva a la aplicación de estrategias de descentralización. Pareciera darse un desencuentro entre las voluntades políticas declaradas y las acciones emprendidas.

En Costa Rica, a pesar del aparente consenso existente entre las distintas fuerzas políticas respecto a la necesidad de propulsar la descentralización y el fortalecimiento financiero de las municipalidades, no se han aprobado cambios importantes en la legislación que hagan pensar en la conmoción del patrón centralista de organización de la relación entre el Estado y la localidad, o en términos más específicos, entre los instrumentos de gestión pública y la sociedad civil local. Aún así se aprecia que la discusión en torno a "lo local", se ha visto fortalecida en ciertos ámbitos, alimentada por presiones internas y externas.

Una somera revisión de la situación actual de los procesos de descentralización nos lleva a establecer el estado embrionario en el cual se encuentran algunos de ellos. Se aprueba una serie de medidas descentralizadoras y de reforma municipal, que hacen pensar en la reestructuración del rol político-institucional de la municipalidad y en la creación de nuevos escenarios sociopolíticos a nivel local, que podrían dar protagonismo a nuevos actores sociales.

Persiste, sin embargo, la dependencia financiera del Poder Central. Las transferencias del Ejecutivo a las municipalidades refuerzan las actitudes centralistas, puesto que las municipalidades tienen que supeditarse a los criterios y decisiones de los funcionarios del Poder Central para poder obtener los fondos.

El centralismo continúa imponiéndose, con mucha fuerza, aún en los países que han sido objeto de transformaciones significativas. Tal y como lo han señalado Castañeda y Fernández "En el modelo actual los gobiernos centrales tienen la mayoría del poder sobre el gasto y recaudo de impuestos y esto le da la capacidad de ejercer un control casi total sobre las municipalidades. Este no es un marco propicio para el fortalecimiento de los gobiernos locales, quienes a pesar de su dinamismo político y su capacidad de presión, ven sumamente disminuida su capacidad de acción y de respuesta a las necesidades de sus electores y las comunidades" (Castañeda y Fernández, 1995: 3).

A pesar de los avances legislativos y constitucionales las municipalidades no alcanzan a perfilar verdaderos gobiernos locales y mucho menos generar actitudes de credibilidad en las colectividades locales. Esto porque en general continúa prevaleciendo, si bien con múltiples intersticios, una cultura política que lleva a los gobernantes y ciudadanos a entender la gestión pública, como un asunto de unos pocos, localizados en un espacio reducido, el de las instituciones centralizadas del Estado. En consecuencia, la vida política local con pocas excepciones, es muy precaria y los habitantes de las localidades no logran todavía generar procesos de apropiación y control de los "medios" de gobierno. No hay espacios públicos locales definidos en donde se ventilen los asuntos de interés de la ciudadanía de las microteritorialidades y se (pre)definan los puntos importantes de la "agenda local" (Rivera, 2000).

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la descentralización ha venido a constituirse en la necesaria envoltura textual de un conjunto de propuestas y acciones que se pretenden diferentes e innovadoras pero que en la práctica, con mucha frecuencia, no son más que nuevas formas del viejo esquema centralista de gestión local. En ese sentido la reterritorialización de la política pública es vista como una estrategia de "modernización" de la gestión pública, que sin embargo, no necesariamente mejora los indicadores de democracia local.

Las políticas de combate a la pobreza han constituido otro de los catalizadores de la tematización de “lo local”. Se ha procurado incorporar a las municipalidades en la estrategia de diagnóstico de situaciones y de puesta en acción de planes concretos.

## **El sistema de actores intermediarios de la idea de la descentralización en Costa Rica**

Es importante antes de proseguir preguntarse cuál es la situación de los sistemas de actores que intermedian el discurso de la descentralización y su participación en las iniciativas de incorporación de esta temática en la agenda gubernamental.

Partimos de que un buen indicador de cómo caminan los procesos de descentralización es el nivel de institucionalización y el desarrollo del diseño estratégico con que se vienen manejando las transformaciones del aparato del Estado que procuran remodelar sus referentes espaciales y la dinámica de intercambio existente entre Poder Central y sociedad local. Aquí encontramos dos situaciones: primero, un innegable incremento de la tematización de la descentralización, el cual sin embargo, no se traduce siempre en coordinación, coherencia y constancia; y segundo, la existencia de ritmos desiguales o no coincidentes en las acciones de las instancias gubernamentales, los actores descentralizadores y la sociedad civil. En fin, la “agenda” gubernamental de la descentralización no siempre va aparejada de la “agenda” ciudadana.

Como el tema de la descentralización se ha filtrado por distintas vías en los discursos políticos y en los textos de las políticas públicas, se observa una clara babelización que ha intentado ser rectificadas mediante la creación de instancias nacionales de definición de pautas para la transformación del aparato del Estado. Este esfuerzo, sin embargo, no da garantía de que los discursos se uniformen, pero si le pone límites al atomismo institucional con que se trata el tema. Además, proporciona condiciones para la creación de “puntos de vista” gubernamentales al respecto. La dificultad que generalmente presentan estas instancias reside en que representa la visión de los actores gubernamentales principales y excluyen las visiones de los otros actores involucrados en la problemática. Generar áreas de coincidencia

pareciera ser el reto. Para ello se requiere una visión integral y una acción de coordinación funcional de las iniciativas de los diversos actores.

Hemos manifestado que las posibilidades que tiene la descentralización de convertirse en una estrategia transgubernamental, y consecuentemente, en un ensayo de modificación de las prácticas y esquemas político-institucionales prevalentes en cada contexto nacional, parecieran descansar, en buena medida, en su materialización en una política pública». Sin embargo, pensamos que se requiere ir más allá construyendo una acción pública concertada/consensuada. Es decir, desplegar acciones a partir de una visión amplia de la acción pública y de la política, tal como lo han planteado, desde diferentes ángulos Claus Offe (1997) y Jean Claude Thoenig (1997).

Los sistemas de actores intermediarios de la idea de la descentralización no han logrado sedimentar su discurso. Las elaboraciones propositivas que se presentan como estrategias de descentralización lejos de ser parte de la óptica social, más parecen fórmulas de tecnócratas. La descentralización, tal y como lo señalamos antes, no ha sido sentida por las colectividades locales como una necesidad ni ha sido suficientemente interiorizada por la sociedad, lo cual se ha traducido en una demanda ciudadana de tal transformación muy limitada y en una tematización en general precaria "Es indiscutible que para que la descentralización pueda llegar a materializarse, se requiere de la presencia de un sistema de actores descentralizadores que intermedien la gestión de las transformaciones y que puedan, previamente, crear un discurso de la descentralización que sea "metabolizado" por la sociedad en su conjunto " (Rivera, 1998: 24 y 25).

Los sistemas de actores descentralizadores son diversos y en general poco integrados, lo cual provoca algunas dificultades operativas en la dinámica de generación de procesos de amplificación de los niveles de audiencia del discurso.

A pesar de que existe un sinnúmero de propuestas institucionales que plantean la descentralización como parte de la "modernización" institucional, es claro que no predomina un enfoque que privilegie el criterio del "acuerdo" social y el carácter integral de las transformaciones requeridas.

Identificamos distintos actores que preconizan la descentralización entre ellos actores extranacionales como los organismos financieros internacionales,

algunos actores gubernamentales y ciertos políticos locales aglutinados en federaciones, asociaciones o partidos.

Queremos seguidamente hacer referencia, primero a las formas gubernamentales, normalmente centralizadas, de promoción de "lo municipal" y, segundo, a las formas asociativas municipales.

## El IFAM

En los distintos países de Centroamérica se constituyeron instancias de apoyo y fomento a la gestión municipal, en el marco de las estructuras del modelo centralista de Estado. Habría que decir que estas instituciones favorecieron una visión del "desarrollo municipal", que lejos de provocar el refuerzo de las municipalidades como contrapesos del Gobierno Central, contribuyeron a consolidar el centralismo. Con los nuevos tiempos, que han supuesto un cuestionamiento directo a la "estructura" y funcionalidad del modelo de Estado y diversos intentos de rehacer unos cuerpos institucionales que se conciben como inoperantes y oxidados, estas instituciones se han visto obligadas a moverse en dos planos: uno relacionado con su tradicional lógica de acción, apegada a rutinas burocráticas y de apoyo financiero reafirmantes de la subordinación de las municipalidades a un todopoderoso centralismo, y otro, en el que se imponen las nuevas exigencias de los organismos financieros y de cooperación, pero sobre todo de los mismos gobiernos y colectividades locales.

En el contexto de propuestas y medidas orientadas a modificar el esquema político-institucional, pareciera que estos institutos podrían jugar un rol importante, sin embargo, para ello se requeriría superar un conjunto de límites tales como su falta de legitimidad, la falta de representación de las autoridades locales en las juntas directivas, la desconexión respecto a las municipalidades, y sobre todo, la ausencia de mira estratégica de que han adolecido tradicionalmente. Aun así se considera que estos órganos refuncionalizados deberían acompañar los procesos de descentralización hasta que las administraciones municipales puedan adaptarse a las nuevas condiciones. FEMICA considera que tales institutos deben "modernizarse" y ajustarse a los requerimientos que plantea la descentralización, con lo cual

se aprovecharía la experiencia que han acumulado por largo tiempo (Durán, 1995: 9 y 10).

El IFAM, en Costa Rica, disminuyó en los últimos años su participación en las transformaciones municipales y en la generación de iniciativas tendientes a fomentar la descentralización del Estado, como efecto de la incertidumbre que existió en la Administración Figueres, cuando se anunció el propósito de cerrarlo. En la administración Rodríguez, la amenaza del cierre ha tendido a desaparecer y se le ha encargado asumir cinco áreas de trabajo: actualización de planes catastrales, capacitación de funcionarios y autoridades municipales, reorganización administrativa de las municipalidades, manejo de desechos sólidos y apoyo al Triángulo de la Solidaridad (Buller *et al*, 1998: 54).

Se considera que esta institución deberá presentar un perfil más ajustado a los imperativos de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales, a partir de "un modelo descentralizado de capacitación, asistencia técnica y financiera para el desarrollo económico local y un sistema de alianzas con la Unión Nacional de Gobiernos Locales y fuerzas organizadas de la sociedad civil, que faciliten el desarrollo de iniciativas concertadas" (*Idem*).

## **La Unión Nacional de Gobiernos Locales**

Las asociaciones de municipalidades existen desde hace algún tiempo en varios países de Centroamérica, sin embargo, no es sino hasta los noventa que tanto a nivel nacional como regional se da un relanzamiento de la idea de crear y reforzar instancias asociativas y federativas de municipalidades que pudieran aglutinar las "voluntades" políticas locales, y de esa manera proyectar una imagen de fuerza que permitiera mejores éxitos en la "negociación" sobre los principales puntos de la "agenda" municipal. Este resurgimiento del asociativismo, a juicio de Patricia Durán, " es producto de tres factores importantes: la decisión de los alcaldes (...) de aprovechar la coyuntura de la modernización del Estado, para reivindicar al municipio; la existencia de una importante y provechosa influencia de organizaciones internacionales de desarrollo que, en la búsqueda de fórmulas para racionalizar sus esfuerzos, se inclinaron por la descentralización a favor del gobierno local; finalmente, la incidencia de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano en los movimientos asociativistas nacionales" (Durán, 1995: 5 y 6).

FEMICA propuso en la primera mitad de la década de los noventa la siguiente agenda:

En lo político, se planteó promover sistemas político-electorales que se apoyaran en los principios de democracia representativa y participativa, el control ciudadano en la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos; la proporcionalidad en la representación de los cuerpos corporativos municipales; posibilidad de participación de partidos políticos diferentes a los nacionales, incluyendo organizaciones cívicas locales; la elección directa de alcaldes; elecciones en fecha diferente a las nacionales y legislativas; existencia y uso de mecanismos de participación y control ciudadano de la gestión pública local, tal como cabildos, referéndum, plebiscito y recursos de revocatoria; mayor escrutinio por los partidos políticos en la selección de candidatos a las posiciones de elección local; obligatoriedad de que los candidatos a alcalde presenten su Plan de gobierno local, del cual deben rendir cuentas (*Idem*).

En lo administrativo se procura la transferencia de competencias, capacidad de decisión autónoma respecto de los destinos de cada municipalidad y autonomía administrativa; y en lo fiscal se procura que los gobiernos locales posean base tributaria propia y que compartan recursos con el nivel nacional con el fin de atender la demanda en servicios. (*Ibid*: 7).

Patricia Durán decía que esta agenda no se agotaba en sí misma, pues la función de FEMICA es proporcionar las condiciones para que se mantenga la correlación y concertación política con el sistema de actores intermediarios de la idea de la descentralización (*Idem*).

Los órganos nacionales y regionales de municipalidades también han reproducido, durante estos años de existencia, los vicios del Poder Central, es decir, administraciones centralistas, caciquismo, gestiones despegadas de las unidades que componen las asociaciones; pero también, han reproducido las debilidades de las municipalidades, poca o nula capacidad financiera, falta de legitimidad ante sus asociados, ante las instancias gubernamentales centralizadas y ante los ciudadanos, poco o nulo desarrollo de destrezas de gestión y una visión estratégico-conceptual muy limitada. Las tareas que plantea la descentralización, como idea-fuerza que ha permeado buena parte de los discursos gubernamentales han colocado a

las municipalidades en la obligación de buscar un mínimo de cohesión que les permita construir, de manera consensual, posiciones de fuerza y las transforme en interlocutores con capacidad de negociación ante las autoridades nacionales. Se parte de que "El liderazgo político y de "lobby" ante el gobierno central debiera dejarse a las Asociaciones de Municipalidades de cada país, las cuales tienen un papel protagónico de presión política y de procurar el consenso político para impulsar las reformas necesarias para que cada país tenga un marco de descentralización que les permita a los municipios desarrollarse como entes autónomos" (Castañeda y Fernández, 1995: 6).

Por lo demás, las asociaciones de municipalidades pueden nuclear las demandas de diferentes colectividades y tratarlas a partir de una visión supralocal de gestión de la política municipal que se ordene en escalas territoriales intermedias. De esa manera las municipalidades no solamente podrían atender las necesidades de sus localidades sino que podrían encontrar fórmulas de maximización de los recursos de gestión y gobernabilidad local. Al respecto Castañeda y Fernández han manifestado que las asociaciones han venido jugando un rol muy importante que deben cumplir más agresivamente para lograr mover la voluntad política de las fuerzas vivas de los países con el fin de que los marcos institucionales sean propicios al "desarrollo municipal" (*Ibid*: 2).

Las asociaciones son, en teoría, la suma de gobiernos locales y deberían por esa razón constituirse en una instancia con poder de determinación, sobre todo, en lo que tiene que ver con el destino de las municipalidades. Por tanto, las asociaciones tienen la urgencia de asumir la conducción de los cambios requeridos en la cultura político-institucional, lo cual quiere decir cambiar su perfil.

Habría, sin embargo, que decir, que si las municipalidades como órganos de gobierno subnacionales han sido deficitarias y en muchos casos han sido entes paralizados que no alcanzan ni tan siquiera a justificar su existencia como unidades político-institucionales, las formas federativas y asociativas de municipalidades lo han sido más. Esto último debido, sobre todo, a la poca importancia que le concedieron las mismas municipalidades a estos entes, también por la cultura político-institucional que cuadra la visión de los políticos municipales y la ciudadanía local en general.

Además, las juntas directivas de las asociaciones, con frecuencia quedan separadas en términos operativos de las municipalidades, creando dificultades de articulación de intereses. Se produce, en general, el predominio de lógicas político-partidistas en los procesos de toma de decisiones.

En términos de deseabilidad podríamos decir que las asociaciones son las llamadas a conducir los procesos de negociación política y de concertación necesarios para instaurar las condiciones necesarias para la puesta en marcha de medidas de descentralización o de corrección de las medidas que han sido promovidas sin éxito en esa dirección.

En Costa Rica, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales, entidad que aglutina a la mayoría de las municipalidades del país como las Ligas y otras expresiones federativas, podrían jugar un papel protagónico, si logran constituirse en un sistema de actores intermediadores del proyecto de descentralización. Es claro que la idea de la descentralización para que resulte viable debe ser apropiada por los actores municipales y convertirse en el eje que estructure la práctica de las diversas formas asociativas de municipalidades, las cuales podrían pasar a constituirse en los propulsores de la descentralización en cada región.

En consecuencia, es importante ponderar las condiciones reales de actuación que tienen tales órganos y las características que muestran las formas de asociación, regionales o nacionales, que las aglutinan. Es fundamental con ese fin, establecer la disposición logística de tales entes de asociación y la capacidad infraestructural instalada que poseen. De esa manera, se puede conocer la viabilidad que presentan estos órganos como conductores de procesos de descentralización en los distintos niveles regionales.

La principal organización asociativa municipal del país es, sin duda, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual ha pasado a constituirse en los últimos años en el baluarte de las luchas municipalistas. Ciertamente que esta entidad ha estado marcada por los mismos males que históricamente ha padecido el régimen municipal costarricense. A pesar de no contar con todas las condiciones para desarrollar una gestión de estructuración de la voluntad colectiva de las municipalidades, esta organización ha comenzado a tener mayor presencia en el plano de las negociaciones ante el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

A pesar de los intentos de crear alternativas de ordenamiento político-institucional, es evidente que las municipalidades no han podido fracturar el esquema vertical de tratamiento de «lo local» que ha promovido el modelo de Estado centralista, y favorecer con ello mayores niveles de democratización territorial. La sociedad local, por su lado, no ha estructurado una demanda explícita de descentralización y menos han planteado proposiciones de reanimación de la decaída democracia local. La UNGL es considerada por algunos como la llamada a dirigir el proceso de descentralización en el país.

## **Las innovaciones político-institucionales en el campo de la descentralización**

La transformación del aparato institucional ha sido el norte y la experimentación el medio que ha guiado la acción de políticas y equipos tecno-burocráticos en los ensayos de reconfiguración del modelo de Estado.

No obstante, la cultura político-institucional centralista que ha campeado durante décadas en toda la Región no admite cambios radicales en la forma de gestión pública. Los actores gubernamentales y los equipos técnicos no siempre facilitan las innovaciones y la ciudadanía, por su parte, tampoco. Las resistencias al cambio político-institucional son fuertes y sostenidas, de allí que el manejo de los tiempos y la experimentación de las iniciativas sea el rasgo por excelencia de las iniciativas de reestructuración institucional. Aún así son varias las iniciativas que en el campo de la transformación político-institucional se han venido desarrollando en la Región, con el nombre de “proyectos de descentralización”.

La modernización institucional que se plantea con la reforma del Estado ha exigido a las sociedad costarricense enfrentarse a la innovación y la experimentación. En efecto, la existencia de sociedades con alto déficit de integración social y las difíciles condiciones en que se ha intentado buscar la concertación social han llevado a que los cambios se hayan introducido de manera pausada y considerando las consecuencias de orden político. No obstante, la urgencia de salidas a la disfuncionalidad del modelo de gestión, y en general, al aumento de los niveles de ingobernabilidad, ha hecho que la experimentación esté a la orden del día en prácticamente todos los ámbitos político-institucionales.

Las propuestas de descentralización suponen modificaciones en los aparatos político-administrativos, las cuales pasan por la introducción de innovaciones y procesos experimentales.

Se identifican algunas novedades político-institucionales. En el campo de la salud se ha planteado, en la Administración Rodríguez, la conformación de las Juntas de Salud, las cuales constituyen un intento por incorporar la visión y la voluntad de los ciudadanos en la definición del diagnóstico sobre la problemática de la salud en su comunidad.

También se ha empezado a discutir la posibilidad de trasladar a las municipalidades la administración de la educación en los primeros niveles, sin embargo, no se ha logrado ir más allá de los enunciados y la declaración de voluntad de algunos actores gubernamentales.

Las transformaciones de la institucionalidad estatal si bien pueden ser evaluadas como insuficientes, parciales o formales, la verdad es que han permitido fijar la atención en otro tipo de territorialidades (microterritorios) y dibujado 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, elaboración de propuestas que atiendan la especificidad de cada territorialidad, y la promoción consensuada de estrategias 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 sobre todo en los textos institucionales.

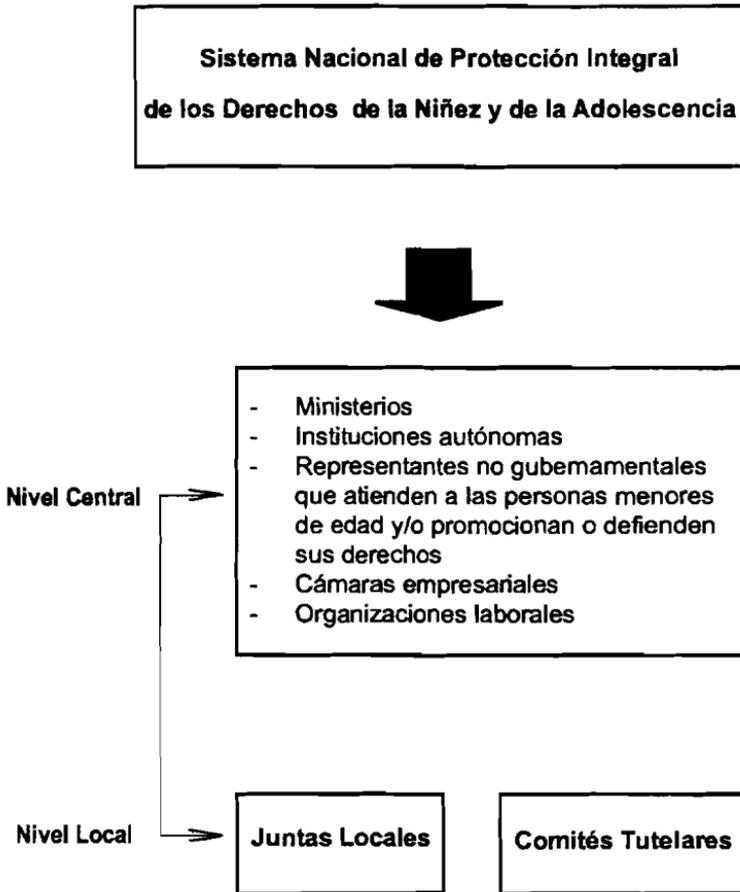
El sistema político-administrativo costarricense ha sido muy resistente a los cambios relacionados con la transformación del modelo centralista de gestión, sin embargo, en la actualidad identificamos algunas iniciativas que consideramos oportuno describir por su carácter inédito y porque pueden representar el inicio de un proceso de reestructuración institucional de mayor envergadura. Entre estos destacamos la constitución de los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer y los Consejos de Distrito.

## **Los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia**

Recientemente se ha creado un Sistema Nacional y un Sistema Local de Protección de Derechos que representa una innovación institucional de amplia trascendencia, sobre todo, si tomamos en cuenta que se trata de nuevas formulaciones de la relación demanda-satisfacción de servicios, y nuevas formas de interacción entre la comunidad y los distintos componentes del aparato institucional del Estado.

El Código crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la adolescencia el cual se conforma tal y como lo muestra la siguiente figura :

Figura No.1



Las juntas locales, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), son órganos de coordinación y adecuación de las políticas públicas en cada territorio. Su trabajo se centra en la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia por medio de campañas de información y capacitación, así como en la creación de redes de apoyo entre adolescentes, niños y niñas para lograr el cumplimiento de la legislación. Están compuestas por 6 miembros: representantes de la oficina local del PANI, del Ministerio de Educación Pública (MEP) y de la Municipalidad, tres miembros de la comunidad elegidos popularmente, un representante de la población adolescente, mayor de 15 años con voz y voto.

Las juntas hacen parte importante de la gestión institucional de los derechos en la localidad. Actualmente hay 25 juntas, en: Heredia, Goicoechea, Liberia, Siquirres, Grecia, Alajuelita, Santa Cruz, Sarapiquí, Turrialba, Santa Ana, Gofito, Corredores, Curridabat, Alajuela, Desamparados, San Carlos, Tibás, San Ramón, Naranjo, Puntarenas, Pérez Zeledón, Cartago, Limón, Puriscal y Coto Brus. La idea es que cada cantón cuente con una Junta. Hasta la fecha han desarrollado proyectos en los que se ha invertido 50 millones de colones, financiados por el PANI.

Por su lado los Comités Tutelares están definidos como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionan en el marco de la Ley No. 3859 de 1967 sobre desarrollo de la comunidad. Se le han fijado tres objetivos:

-Colaborar con la asociación de desarrollo, en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad.

-Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población.

-Funcionar como centro de mediación de la resolución de conflictos en esta materia, conforme con los procedimientos establecidos en el capítulo III del título III del Código.

En el ámbito local las diferentes asociaciones se organizan para conformar, hasta la fecha, cerca de 30 Comités Tutelares.

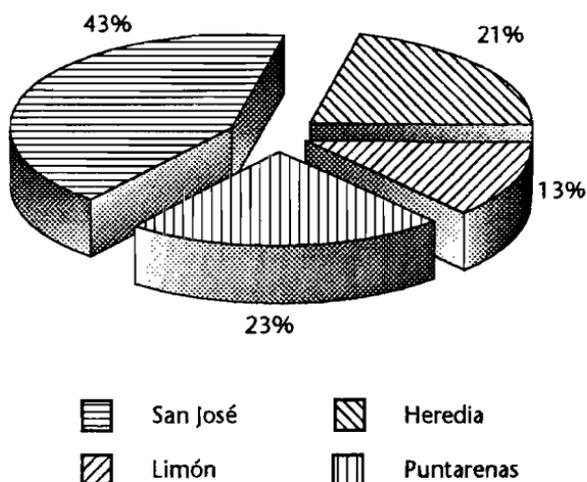
Podemos decir que hasta el momento la gestión de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia así como los Comités Tutelares, ha sido muy limitada, debido a que se encuentran, en general, en un estado embrionario.

## Las Oficinas Municipales de la Mujer

El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) ha venido fomentando, a partir del Programa de Oficinas Municipales (PRONOM), el establecimiento de tales instancias en varios cantones del país, con el objetivo principal de "Promover acciones, planes y programas para la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres en el ámbito local-municipal".

En general se trata de una instancia en la que se ofrece información sobre los servicios y los derechos ofrecidos por las distintas instituciones. También se plantea el monitoreo de las políticas públicas a favor de la mujer en la localidad e incidir en los planes municipales conjuntamente con la Comisión de la Condición de la Mujer con el fin de que se incorporen los intereses y necesidades de las mujeres. De acuerdo con la información proporcionada por el INAMU en la actualidad hay 30 oficinas funcionando en el país y se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

**Gráfico No. 2**  
**OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER ESTABLECIDAS**  
**A NOVIEMBRE DE 1999**



## La experiencia de los Consejos de Distrito<sup>8</sup>

La experiencia de los consejos de distrito se puso en marcha, de manera sistemática, sólo hace unos cuantos años y ha sido presentado ante la opinión pública por algunos actores políticos y cuadros técnicos como una fórmula de descentralización. En ese sentido, resulta necesario reconocer los posibles cambios que se pueden haber dado en los estilos de gestión local de lo público, lo cual supone procesos de adaptación tanto en el campo político-administrativo como en el de las prácticas de vinculación de la sociedad local con las entidades gubernamentales.

Estas modificaciones que se han venido promoviendo de manera bastante tímida y sin trastocar el esquema centralista de gestión local han, sin embargo, introducido elementos novedosos que pueden crear condiciones para una resocialización de las colectividades locales y un repensamiento de las potencialidades de sus órganos de gobierno y de sus redes de "bienestar". Algunas de las modificaciones que ocasionaron las experiencias de los consejos de distrito, que han sido enlistadas por Buller y otros son: la participación extensiva y solidaria de la organizaciones de base sobre la base de un ejercicio de concertación; la variación de las formas orgánicas en la composición de los consejos de distrito; reconocimiento mutuo de las organizaciones en el distrito; toma de conciencia de los ciudadanos; e intercambio de experiencias interdistritales (Buller *et al*, 1998: 78 y 79).

Esta experiencia representa una de las pocas novedades que en el plano político-administrativo se han producido. A partir de una experiencia piloto realizada en las municipalidades de Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela se intentó modelizar un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos (unidades territoriales de menor escala). Las tres nociones que constituían el marco textual de esta iniciativa eran: modernización institucional, descentralización y participación ciudadana. La primera, como en el resto de las propuestas de descentralización que se han promovido en Centroamérica, constituye la referencia general del proyecto y parte del consabido "atraso" de los órganos municipales y en general de la

---

<sup>8</sup> En este punto se desarrolla de manera más amplia en el informe de investigación. Los procesos de adaptación de la gestión local en el contexto de los procesos de descentralización en Centroamérica que se llevó a cabo en FLACSO-CR.

forma de gestión de “lo local”. La segunda, está orientada a generar prácticas de contención del centralismo municipal; y la tercera, parte de reconocer que la incorporación de las poblaciones del distrito al diseño y ejecución de las políticas permite optimizar el uso de los recursos y garantiza una efectiva fiscalización de los actos públicos.

El Código municipal anterior estipulaba la creación de consejos de distrito, sin embargo, no constituyeron una alternativa, pese a que hubo algunas iniciativas. Es con este proyecto que se reactiva tal mecanismo y que se generan dinámicas que tienden a modificar la escena local.

Los consejos son órganos cuya jurisdicción es el distrito y la cabecera es el caserío designado por la municipalidad. “Con esta estructura se ha promovido la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en un proceso integral de desarrollo que cubre a todas las comunidades, población y sectores distritales. Su funcionamiento estuvo regulado por lo establecido en los artículos 63, 64 y 65 del anterior Código Municipal” (*ibid*: 77).

El proceso de constitución de los consejos tiene diferentes momentos: uno anterior a la experiencia de Pérez Zeledón, que fue el proyecto de planificación del desarrollo local en el cantón de Hojancha y luego el Plan piloto de Puriscal, Alajuela y Pérez Zeledón. Esta primera experiencia de Hojancha fue auspiciada por “Compañeros de las Américas” (una ONG que se dedica a financiar experiencias de desarrollo local) con apoyo de la Fundación Ford, y tenía como objetivo promover un modelo de desarrollo local. Esta experiencia sirvió para que se planteara un proyecto experimental de Consejos de Distrito ante la AID. De esa forma, los funcionarios de Compañeros de las Américas con sede en Washington redactaron los términos de referencia para desarrollar la experiencia en Costa Rica a partir de 1994. Inicialmente, además de Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela; se había pensado escoger otros dos cantones, pero la experiencia sólo se concretó en tres<sup>9</sup> .

La propuesta de dicho proyecto coincidió con la política general que venía planteando la AID, la cual promovió el impulso de un proceso de reconfiguración institucional del Estado.

---

9 Entrevista realizada a Luis Angel Acevedo, ex-asesor de Compañeros de las Américas.

Por otro lado, está el apoyo técnico-logístico que recibieron las comunidades y los gobiernos locales, sobre todo, en Pérez Zeledón, de parte de los funcionarios del proyecto. El involucramiento directo de personal técnico que creía firmemente en la idea de la descentralización es uno de los elementos que hicieron posible este experimento. En efecto, este pequeño grupo de actores intermediarios de la idea de la descentralización, vehicularon una visión transformadora de la gestión local.

La participación de actores políticos a nivel nacional, como el diputado o a nivel local como los miembros del consejo municipal y los síndicos, determinaron en buena medida las posibilidades de éxito de las experiencias. Es bien conocida, la participación protagónica del diputado Ottón Solís en el caso de los consejos de distrito del Cantón de Pérez Zeledón.

Ya desde hacía algún tiempo se había pensado en crear un mecanismo que posibilitara al mismo tiempo "modernizar" la municipalidad y fortalecer la participación ciudadana, sin embargo, no se había encontrado una modalidad que permitiera lograrlo en un marco jurídico adecuado. "Ya se había pensado antes en la idea, lo que no se tenía era cómo cristalizarla, cómo poder crear una figura que tuviera acceso a un recurso público, pero que estuviera amparado jurídicamente para poder dárselo, porque en este país únicamente a las Asociaciones se les puede bajar recursos, porque ellas están constituidas legalmente. A ningún otro grupo organizado se le puede dar recursos por la sencilla razón de que ellos no tienen un marco jurídico que los respalde, y por ahí se pueden perder muchísimos recursos que un grupo bien organizado puede desarrollar en sus comunidades. Se crea esta figura respaldada por la municipalidad; o sea, son órganos dependientes de la municipalidad, y a través de ella se le pueden bajar recursos y ellos pueden ejecutar, que es lo más importante, y no estarían tocando el recurso, sino ejecutando la obra; elaboran el proyecto, lo presentan a la municipalidad y ellos bajan el recurso"<sup>10</sup>.

FODESAF se vinculó posteriormente a la experiencia, dado el éxito obtenido. En efecto, FODESAF es un elemento más que se suma al grupo de fomento

---

10 Entrevista realizada a Benedicto Solís, quien fuera director ejecutivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, en

de la creación y refuerzo de los consejos de distrito. Se partió de reconocer que este tipo de iniciativa podría resolver de alguna manera el problema de eliminar la intermediación burocrática que hace que "... del 100% de los recursos que salen directamente del fondo a las unidades ejecutoras para que lleven a cabo sus programas, sólo un 30% estaba llegando directamente al beneficiario"<sup>11</sup>. Tal consideración lleva a la institución a plantearse la búsqueda de mecanismos que permitieran llegar directamente a las comunidades; de esa manera se empieza a gestar "la política de desarrollo local" de FODESAF en el año 95.

De acuerdo con uno de los encargados de la experiencia en Pérez Zeledón las autoridades de Asignaciones Familiares conocieron la experiencia y "se convencieron de las bondades del modelo y al conocer lo que estaba sucediendo en el campo, ellos decidieron trasladarle recursos a esta municipalidad y a otras muchas más. Lo que pasa es que con carácter de éxito encontramos sólo a Pérez Zeledón; en Puriscal la cosa medio resultó, no fue una buena experiencia"<sup>12</sup>. Desde 1996 la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares ha venido apoyando a algunas municipalidades que tienen en funcionamiento consejos de distrito por medio de los Convenios de Cooperación Financiera. "El propósito de esta cooperación es la de consolidar un programa especializado en el financiamiento de iniciativas de desarrollo local, en donde el consejo de distrito es el ente responsable de la ejecución de los proyectos seleccionados por las comunidades, que a su vez tienen el control y la auditoría social mediante el avance de las obras". (Buller *et al*, 1998: 47).

Al intervenir FODESAF con apoyo financiero se terminó de perfilar una estrategia de creación de consejos de distrito, ya que se ponía como condición para el traslado de fondos la constitución de estos órganos. De acuerdo con Benedicto Solís quien fue Director Ejecutivo de la UNGL, las municipalidades estaban con los brazos cruzados y no tenían posibilidad de rellenar los huecos del municipio y en esas condiciones FODESAF expresó que habían recursos que se podían bajar hacia las comunidades; pero que para poder obtenerlos se tenían que constituir los Consejos Municipales de Distrito. De esa manera, la UNGL se dió a la tarea de negociar con las municipalidades para que

---

11 Entrevista realizada a Ricardo Velásquez, funcionario de FODESAF.

12 Entrevista realizada a Carlos Chang, ex-asesor de la experiencia de los Consejos de Distrito para el cantón de Pérez Zeledón.

crearan los Consejos de Distrito y esos fondos les fueran trasladados. Pero no todas lograron ese objetivo; porque para poder bajar ese recurso, necesariamente tenía que constituirse esa figura legal<sup>13</sup>.

En cuanto a la forma del nombramiento, debemos decir que en un principio se establecía que el consejo de distrito iba a estar presidido por el síndico del lugar. Este a su vez iba a nombrar un representante y luego el Presidente Municipal y el Ejecutivo nombrarían las otras tres figuras, para conformar las cinco personas que iban a integrar los Consejos Municipales de Distrito. Benedicto Solís dijo al respecto que se insistió en que " se le diera mayor participación a los partidos políticos; o sea, que no fueran conformados los Consejos Municipales de Distrito por el partido que estuviera en el poder en ese momento, porque seguiríamos con el eterno problema del centralismo, donde se arrastra la línea del Gobierno, Asamblea Legislativa, municipalidades...con el agravante de que quien está en el poder es quien va a manejar la situación y los recursos, y éstos no iban a ser distribuidos como se pretendía. De ahí que se les obligó a las municipalidades a que con la conformación de los Consejos Municipales de Distrito, estuviera bien distribuida la parte política, para no incurrir en errores que posteriormente no harían sostenible el proyecto. Esto ha venido a darle una mayor credibilidad de parte de la ciudadanía, y a demostrarle al gobierno que las municipalidades son capaces de manejar recursos y hacer obras comunales" <sup>14</sup>.

FODESAF también planteó algunas exigencias respecto a la conformación de los consejos, con lo cual se crearon algunos problemas, tal y como lo reconoció el señor Velásquez, cuando manifestó que por este asunto muchas municipalidades reaccionaron negativamente. Se proponía que la municipalidades que quisieran ingresar a este proceso, debían conformar los Consejos en Asambleas, donde se convocara a todas las "fuerzas vivas" de la comunidad para que eligieran 4 de los 5 miembros. Esto porque se partía de que se debía respetar la figura del síndico como presidente del Consejo de Distrito, ya que cumplía una función estratégica al constituir la correa de transmisión entre la municipalidad y la comunidad. Esto se hizo, pero nada más en nueve municipalidades; porque el resto dijo que con esas condiciones no trabajaban<sup>15</sup>.

---

13 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

14 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

15 Entrevista realizada a Ricardo Solís, ya citada.

A pesar del ofrecimiento de fondos y del reconocimiento que empezó a obtener la experiencia de los consejos de distrito en Pérez Zeledón, la respuesta de las municipalidades no fue todo lo positiva que se imaginó. Al respecto Ricardo Velázquez declaró que la respuesta había sido "Fatal, porque de 81 municipalidades que tiene este país, en el año 97 sólo 9 nos dijeron sí; o sea, un 10% de las municipalidades. Ya para el año 98 se han incluido 25 municipalidades; lo cual demuestra, de alguna manera, un cambio de mentalidad. Dije fatal el 10% porque estábamos poniendo condiciones para trasladar esos recursos, que de alguna manera al Ejecutivo Municipal, al Presidente Municipal y al Concejo Municipal les significaban pérdida de poder en las comunidades; porque ellos ya no iban a tener el papel protagónico en la distribución de recursos, sino que ahora ese papel lo iban a tener directamente las comunidades. Esto porque la municipalidad va a ser un ente canalizador de los recursos, ya que por mandato legal, Asignaciones Familiares no puede trasladar directamente los recursos a Asociaciones de Desarrollo o Juntas de Educación; tiene que utilizar una instancia estatal, y esa instancia nos pareció que tiene que ser la municipalidad. Entonces, ahí empieza la primera resistencia de la municipalidad, una especie de: "A mí me traen los recursos y yo los distribuyo porque tengo muchos compromisos políticos; y si no, lo siento, no quiero trato con ustedes" <sup>16</sup>.

FODESAF, con base en esta experiencia conformó una estrategia de intervención en la experiencia de los Consejos de Distrito y definió un modelo de asignación de recursos para los Consejos de Distrito que consistió en repartir los recursos dentro del distrito, utilizando el Índice de Desarrollo Social del Distrito, que es el que más peso tiene con un 40%; la capacidad de gestión de la comunidad (que se mide a través de la participación comunitaria, el número de organizaciones, el grado de respuesta, etc.) con un 30%; luego un 20% para población y un 10% para el territorio.

En el esfuerzo por asumir un papel protagónico en la gestación y respaldo de nuevas experiencias de consejos de distrito FODESAF desarrolló labores de coordinación con otras instituciones. Aparte de FODESAF hubo participación de otras instituciones de gobierno. Participó el MOPT en lo que se refiere a mantenimiento de caminos (coordinó con la municipalidad y las comunidades para efecto de lastreo y bacheo de caminos en mal estado).

---

16 Entrevista realizada a Ricardo Velázquez, ya citada.

En el 97 participaron 9 municipalidades que ejecutaron 633 proyectos por un monto de 21,2 millones de dólares. En el 98 se incorporaron 20 municipalidades para desarrollar proyectos por un monto disponible de 23 millones de dólares (Buller *et al*: 47).

Estas experiencias se desarrollaron con el propósito de eludir lo político-partidista y de hacer prevalecer una racionalidad político-institucional pluralista, apoyada en una razón "más técnica". Aun así es muy difícil que se impongan los imperativos técnicos cuando los recursos pasan por lo político. Existe la necesidad de definir un sustrato logístico que se apoye más en los criterios técnicos y menos en la voluntad política circunstancial, así como en la obligatoriedad de una visión transgubernamental.

El otro actor que se agrega a esta experiencia es la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual respalda las experiencias que se pusieron en marcha con el proyecto y además, motivaron a otros gobiernos locales para que repitieran la experiencia en otras regiones. En ese sentido se desarrolló toda una labor de promoción, pero desde una posición de exterioridad respecto a las experiencias en marcha. Se observa, entonces, que el sistema intermediario de actores de la idea de la descentralización y modernización municipal a partir de la estrategia de los consejos de distrito son de distinto origen y además, se van transformando en el tiempo.

Los consejos de distrito representan el punto más cercano entre el proceso de toma de decisiones y la sociedad civil. Podría pensarse que constituyen los gérmenes de microesferas de lo público-local. Se pretendía desde el inicio "que estas estructuras se convirtieran en el eje de la planificación de un proceso de desarrollo local en donde las organizaciones de la sociedad local distrital adquirieran un compromiso de participación colectiva en una planificación de base" (*Ibid*: 77). La idea que a veces se maneja de lograr una "descentralización" desde la sociedad civil parece que estuvo muy presente en quienes pusieron en marcha este proyecto, sin embargo, da la impresión que no siempre dejaron claro la diferencia entre ésta y la vigorización de la participación ciudadana. Es indiscutible que ambas están muy relacionadas, pero no son lo mismo.

Además, la distinción entre sociedad civil y Estado que generalmente se realiza, para distinguir los planos de la toma de decisiones y de la no

participación en la toma de decisiones, en la vida cotidiana no resulta tan nítidamente clara, y en el caso de la dinámica de la sociedad local, resulta aun menos evidente. Con las nuevas propuestas de participación de las colectividades en algunas de las actividades de la gestión pública de lo local los planos se superponen. Se empieza a realizar una forma de política a la vez institucional y no institucional.

Las colectividades locales que nunca fueron más que un dato para los "decididores" de un momento a otro empiezan a tener en sus manos instrumentos de participación en la definición del petitorio local y en general en la definición de la agenda ciudadana local. Este es un proceso que no ha estado exento de grandes obstáculos ni de errores, pero que enseña a las colectividades las posibilidades de realización de una gestión de lo público local más participativa y por tanto más democrática. En síntesis, tiene la virtud de que visibiliza las posibilidades de una gestión local participativa que armonice energía social y procesos de toma de decisiones y de ejecución de políticas. En otras palabras, una acción pública local y no una política pública local en el sentido restrictivo que la han planteado las corrientes administrativistas. Se trata de lograr el desencadenamiento de la energía social de la localidad a partir de una estrategia que si bien va de arriba hacia abajo puede lograr incorporar a la comunidad en la gestión de los servicios.

Esto ha llevado a la vez a otorgarle voz a las subcolectividades locales, las cuales también definen un sentido específico de sus necesidades y de su identidad territorial. Esta nueva situación representa toda una modificación en las formas de actuación de las sublocalidades de frente a la gestión municipal, ya que, en general, siempre ha sido vista como ineficiente y totalmente externa a las comunidades.

Resulta evidente, que para sociedades locales acostumbradas a que la responsabilidad de la gestión de "lo público-local" descansa sobre las distintas expresiones del Poder Central o en en gobiernos locales con poco poder de decisión, pocos recursos y pocas aptitudes en el quehacer político-institucional, la determinación de hacer llegar la decisión del destino de los recursos a representantes de comunidades no deja de constituir una gran novedad y una modificación en el escenario local. Es claro que esta estrategia de redistribución de las responsabilidades de la gestión de los fondos de las partidas específicas representó de hecho un acercamiento mayor de los

recursos a las comunidades, dejando la impresión de que se sobrepasaba la tradicional rivalidad existente entre las municipalidades y las asociaciones de desarrollo por las partidas. Sin embargo, las dudas aparecen cuando se plantea la capacidad que tienen los responsables directos de administrar los fondos.

En todo momento se buscó incorporar a los líderes locales, considerando que el líder puede nuclear las colectividades. "Al plantear el líder comunal la posibilidad de la elaboración de proyectos y la consecución de recursos, logra reunir a todos los grupos de su comunidad, y obviamente ellos aceptan ese reto que el líder les hace, de ahí que se genere el proyecto y vengan los recursos para la comunidad"<sup>1</sup>. Esta propuesta que en un inicio fue recibida con recelo por las asociaciones de desarrollo ha sido finalmente digerida por estos órganos. Las asociaciones han venido participando y eso resulta novedoso, porque "...través de la historia ha existido un divorcio entre lo que es desarrollo comunal y municipalidad (los dos se pelean el derecho del Gobierno Local)... los mismos diputados han propiciado esta brecha. Ahora, esto más bien logra unirlos, busca la homogeneidad entre asociación y municipalidad, lo que facilita el desarrollo de los proyectos comunales" (*Idem*). Algunas de las dificultades que se han presentado tienen que ver, por un lado, con la complejidad de la tarea de clasificar y jerarquizar las demandas, de manera tal que se le dé forma al petitorio sublocal primero, y luego local; y por el otro, con la capacidad, experiencia y disponibilidad en términos de tiempo de los representantes de distrito para codificar las demandas sublocales. En general, los síndicos han tenido que realizar un esfuerzo especial y han tenido que dedicar una considerable cantidad de tiempo que, por ley no resulta retribuable. Los consejos de distrito no están pensados como instancias formalizadas de gestión pública, por tanto, no hay retribuciones permanentes y no hay protección "laboral". Al respecto, Rojas y Castro han dicho que "...la cercanía con los ciudadanos y la atención de gran cantidad de demandas individuales y grupales, ha significado para los síndicos un incremento del tiempo que dedicaban a los asuntos municipales. Hasta ahora, algunos de ellos han podido hacer frente a ese cambio por circunstancias personales, como el hecho de ser pensionados, o agricultores y comerciantes independientes, que pueden distraer parte de su tiempo laboral, gracias a la ayuda familiar" (Rojas y Castro, 1996: 102).

---

17 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

A pesar de todos los límites que impone un esquema político-institucional de matriz centralista a una experiencia como esta de los consejos que representa una transformación, focalizada, *de facto*, se puede apreciar un conjunto de novedades en el plano de lo técnico-operativo de la gestión de "lo local", en la forma de la "política local" en esos contextos, y en los procedimientos de participación ciudadana. Podemos decir que se están desarrollando nuevas gramáticas político-administrativas que sin llegar a ser paradigmáticas pueden permitir la generalización de un lenguaje técnico-político distinto, y la solidificación de prácticas de gestión local más cercanas a un modelo de democracia directa y de ciudadanía activa.

No hay, sin embargo, un contexto conceptual que acompañe las innovaciones que se han pretendido realizar que resulte asimilable por parte de los "operadores" de la acción y por parte de la comunidad misma. Es claro, sin embargo, que se requiere de la circulación de un "lenguaje común" que tenga no solamente posibilidad de ser vehiculado por los operadores de la "transformación" sino también que pueda resultar perceptible por parte de la sociedad local, aunque para ello se requiera todo un esfuerzo de aprendizaje, y finalmente, de resocialización en una cultura político-administrativa distinta.

El éxito de estas experiencias, por tanto, supone un proceso de recolonización de las esferas de decisión en el nivel local y, la realfabetización de los políticos locales y de la comunidad en general de acuerdo a los términos de una nueva cultura político-institucional. Es esta dinámica la que puede analizarse a partir del par innovación/adaptación. En buena medida una innovación desfocalizada en el plano político-institucional pasa por una transformación de la visión de mundo de los políticos que hacen parte del esquema centralista de los procesos de toma de decisión nacional y de gestión de "lo público" y la generación de procesos de resocialización política. En este sentido es interesante lo que señala Ricardo Velásquez, cuando dice "Yo siento que hay políticos que ya han cambiado su mentalidad (y otros que deben hacerlo) porque esto es un proceso que así lo exige, sobre todo porque hay elementos exógenos como la globalización, que inciden no sólo en el manejo de la política social, sino en la solución a los problemas que surgen. Aquí no hay nada que descubrir, todo está inventado, lo que hace falta es ponerse a trabajar"<sup>18</sup>.

---

18 Entrevista realizada a Ricardo Velásquez, ya citada.

Las innovaciones en términos político-administrativos requieren de un contexto en el cual exista en primer lugar, un discurso del cambio que sea verosímil, que sea promovido por actores que tengan bien definido el aspecto logístico, una base material suficiente como para respaldar las acciones tendientes a crear una imagen positiva de la nueva situación, y para provocar cambios efectivos en el sentido pretendido. Los procesos de adaptación que los actores sufren como consecuencia de la introducción de innovaciones en las prácticas de gestión van dejando una estela de resultados de variable tipo y evidencian los logros o los límites de los procesos de recolonización político-administrativa.

En el caso de los consejos de distrito este proceso se pone en evidencia a partir del comportamiento de ciertos actores y de ciertos procedimientos. Ya desde las primeras experiencias quedó claro que las colectividades presentan un comportamiento diferenciado de adaptación de frente a la innovación. Esta diferencia tiene que ver ciertamente con la manera como se combinaron los factores anteriormente mencionados. En otro sentido, también tiene que ver con las distintas formas de adaptación local a las condiciones de experimentación que planteaba el proyecto. Por otra parte, el contexto infraestructural y la memoria organizativa de las comunidades hicieron que en algunos casos la iniciativa tuviera cierta acogida mientras que en otros casos no. En algunos contextos locales la propuesta fue abortada al poco tiempo de haber sido puesta en funcionamiento.

Los consejos de distrito pueden verse como un intento de crear algunos niveles, si bien moderados, de reformulación de la gestión de "lo público-local", pero en un contexto de centralismo nacional y local institucionalizado. De todas maneras, estas experiencias si bien no tienen un contexto de descentralización que los valide o al menos les proporcione legitimidad ante los ojos de los ciudadanos, han representado una innovación en el ámbito político-institucional.

## **Acotaciones finales**

En conclusión, podemos decir que esta experiencia expresa la puesta en práctica de una fórmula de transformación del esquema político-institucional que planteaba la combinación de la modernización institucional con la descentralización.

Es indiscutible que una idea de la descentralización que no se apoye en un sustrato material adecuado y en un marco logístico suficiente tendrá menos posibilidades de realización, por tanto la inyección de fondos y la elaboración de una propuesta coherente constituyen el contexto de arranque de cualquier acción que busque rediseñar el esquema centralista de gestión de "lo local". Por otro lado, la modificación del esquema de gestión de "lo local" en algunas de sus dimensiones –no en todas-, no representa por sí misma una expresión de descentralización en sentido estricto, ya que por encima y por debajo de esta experiencia pueden favorecerse procesos de reafirmación de prácticas centralistas. Podríamos decir que a nivel macro, es evidente que el modelo centralista sigue gozando de magnífica salud y a nivel micro, si no se logra la articulación del proceso de toma de decisiones a la participación ciudadana, lejos de favorecer procesos de descentralización y de democracia local, se estarán reforzando fórmulas de centralismo a escala territorial más reducida. Podríamos decir que la oferta de modernización institucional y descentralización procura la recolonización político-administrativa de la municipalidad. Se intenta poner en práctica una forma diferente de gestión de "lo local", mas lo cierto del caso es que con mucha frecuencia se tiende a reintroducir las prácticas centralistas y los estilos tradicionales de hacer política. Todo esto sin embargo, se presenta como una clara demostración de lo difícil que resulta desarrollar un sentido simbiótico entre la innovación y el contexto en el cual se procura generar los cambios.

La experiencia de los consejos fue promovida, primero en tres cantones y luego en diferentes regiones, sin embargo, los resultados fueron distintos. La fórmula: apoyo político, recursos, más capacitación y disposición de la sociedad civil fue la que determinó que en algunos casos este ensayo funcionara y en otros no. En la primera etapa, las experiencias tal y como se mostró en el informe evaluativo realizado por los mismos animadores de este proyecto presentaron resultados dispares<sup>19</sup>. No obstante, se aprecia que el proceso de asimilación de la experiencia ha sido progresivo, de manera tal que ha ido poco a poco sedimentándose y visibilizándose ante los ojos no sólo de la comunidad sino del resto de los actores municipales del país. Entre los límites que han señalado los actores que participaron en la

---

19 Véase Carlos Chan y otros.. *Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil*. Compañeros de las Américas, Agencia Internacional para el Desarrollo y la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo. San José. 1996.

conformación y apoyo de las experiencias de los consejos de distrito están los de tipo jurídico y los político-partidistas. Se considera que el esquema jurídico prevaleciente impone restricciones a las municipalidades, a los consejos de distrito y a las mismas comunidades para desarrollar una gestión local adecuada; y por otra parte, se admite que en las municipalidades se frenan iniciativas como consecuencia de una reacción al "otro" partido.



## CAPITULO TERCERO

# LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA MUNICIPALIDAD Y EL GOBIERNO CENTRAL

En este capítulo nos planteamos analizar en detalle las representaciones de los costarricenses respecto a la municipalidad y al Gobierno Central, así como a su relación. Consideramos que este enfoque es de especial utilidad para ponderar las actitudes respecto al cambio del modelo de cultura política e identificar las áreas temáticas y diferencias que muestran los conglomerados poblacionales en lo que atañe al cambio del esquema político-institucional. Se procura determinar las sensibilidades en torno a las propuestas o posibilidades hipotéticas de transformación, así como la adhesión –excluyente o simultánea – a la cultura político-administrativa tradicional y/o a la nueva que parece irse tímidamente afincando.

Antes de empezar, sin embargo, queremos hacer referencia a algunos rasgos del contexto social de descodificación/codificación que presenta la sociedad costarricense, los cuales están estrechamente vinculados con la existencia de una especie de cultura mediática que tiene que ver, de manera directa, con el modo en que los ciudadanos representan “lo político”.

### **La cultura mediática costarricense: el contexto de las representaciones políticas.**

La sociedad costarricense muestra, como las denominadas democracias mediáticas, una tendencia cada vez mayor a la virtualización de la política y de las políticas públicas. La animación de lo imaginal y su apropiación por parte de los miembros de la sociedad ha dejado de ser un acontecimiento fortuito y se ha convertido en la forma misma del acontecer político. Los

individuos, en general, han sido desterrados de la arena política, en la cual se acostumbraba dirimir los asuntos públicos, y han sido colocados en un plano en donde lo que opera es un conjunto de mecanismos de construcción de una realidad de segundo orden, ante la cual se reacciona, ex post, como espectador. Se asiste de esa manera a los acontecimientos políticos como montajes espectaculares, que suscitan diversas sensaciones que tienden a perpetuar un descompromiso sistemático de los individuos respecto al sistema político del que forman parte.

La sociedad costarricense, como cualquier otra del planeta, requiere de instrumentos de autointerpretación que le permitan identificar las distintas manifestaciones de la interacción comunicativa, la cual define (o predefine) modos de vida, comportamientos políticos, nuevas formas de "lo simbólico", y hasta las formas de sentir y gustar. De ahí la necesidad de profundizar en el análisis de este tipo de fenómeno. Se vuelve imprescindible tratar de empezar a dar pistas sobre este tema, en vista de que es un país que, incluso, supera en el tratamiento "mediático-imaginario" de los asuntos políticos a algunas de las denominadas democracias mediáticas.

Un primer reconocimiento que debemos hacer es que en la sociedad actual no hay política sin medios audiovisuales y no hay medios sin política. La comunicación de masas ha permeado el ejercicio de la política en las sociedades modernas de manera, aparentemente, irreversible. Los medios vienen a constituirse en los escenarios exclusivos de la política. Cada vez más constatamos que la "telenovela" política cobra vida propia y de que los televidentes, aun partiendo del reconocimiento de la base ficcional sobre la que esta se asienta, la consumen con avidez y la viven, con lo cual construyen una realidad que no tiene nada de ficticia. Se produce, en síntesis, una anestesia catódica que provoca una participación política atomizada, apegada a una suerte de nomadismo-autismo político.

Los medios, por otra parte, lejos de jugar el papel de promotor y garante de los procesos de consolidación de una cultura democrática (entendida como informada, organizada y participativa) – tal y como algunos analistas desde una perspectiva, muy optimista, lo han pronosticado – han pasado a convertirse en el mecanismo que osifica un esquema elitista, autorreferenciado y autista de gestión política. Al respecto Ignacio Ramonet ha dicho que "...una de las principales funciones del 'cuarto poder' es efectivamente, actuar, en

nombre de los valores de la democracia como un agujijón. Pero a la mayor parte de medios les vendría mal reivindicar esta noble función; llevados en una deriva dañina, ellos no son dignos de ejercerla. Instantaneidad, espectacularización, fragmentación, simplificación, mundialización y mercantilización son, en adelante, las principales características de una información estructuralmente incapaz de distinguir lo verdadero de lo falso". (*Le Monde Diplomatique* No. 480, marzo 1994: 1)

Una de las explicaciones de la imposibilidad de que los medios jueguen este papel es la consabida concentración en manos de unos pocos y el frecuente, pero intermitente y veleidoso, vínculo con la clase política. A pesar de la frecuente coincidencia de intereses entre propietarios de medios y clase política, las operaciones mediáticas que activan no siempre logran los objetivos diseñados; por el contrario, se constata en algunos casos que la televisión no puede impedir que se aumente el déficit de legitimidad del régimen político.

Por otra parte, habría que señalar que "...los medios de comunicación masiva no son simples instrumentos neutros que son tomados, soslayados o abandonados por las fuerzas políticas; contrario a ello, encontramos que quienes poseen, controlan u operan tales medios van a asumir posiciones que, dependiendo de la lejanía o cercanía con los actores gubernamentales, pueden ir desde la reafirmación de las producciones y dramatizaciones gubernamentales, hasta su negación sistemática, por medio de la creación de imágenes propias del 'hecho político' que contrasten con las oficiales" (Rivera, 1995:137).

Por tanto, sin asumir un determinismo tecnológico, habría que reconocer que los medios modifican las condiciones de funcionamiento del juego político. El "marketing" de las relaciones públicas, las técnicas de sondeo y la difusión masiva de mensajes han hecho aparecer una enorme industria política.

La política y la imagen son dos componentes de un mismo fenómeno que han sido analizados por separado, o se analiza partiendo de que todo lo que en política se ve, piensa o desea, es tal; o al contrario, se parte de que los políticos manipulan la "opinión pública". Ambas posiciones extremas desconocen que se vive en una cultura de la imagen compartida, de la cual

tanto los políticos (actores) como los ciudadanos (teleespectadores) son tributarios.

Uno de los temas en los cuales se trasluce con más transparencia el tratamiento mediático de lo político es la reforma del Estado y las políticas de integración social. Entre más se empeñan los actores gubernamentales en demostrar que la situación no es caótica o si lo es que puede resolverse con más “modernización”, más aumenta el desencanto de los ciudadanos con la política y con el Gobierno. Diríamos que entre la realidad presente y futura construida por los técnicos y actores gubernamentales con instrumentos mediáticos y “lo trágico-cotidiano”, existe una notoria diferencia, que los ciudadanos, aun sin instrumentos analíticos refinados y a pesar de sus lealtades político-partidistas, perciben y evidencian.

El hecho que las encuestas de opinión respecto al Gobierno no se hayan mostrado favorables es, en buena medida, un indicador de la falta de correspondencia entre la agenda gubernamental y la agenda ciudadana y, sobre todo, entre las figuras del telebienestar y la percepción de los ciudadanos sobre su situación socioeconómica. La cuestión de la reforma del Estado es un tema que muestra con claridad lo que es la búsqueda de sentido mediante procedimientos metafóricos mediáticos, lo cual se debe a varias razones. En primer lugar, es parte de un intento de reconfiguración de la cultura político institucional centro-estatista que ha predominado en las últimas décadas. Esto significa horadar las visiones de lo político-institucional que manejan los ciudadanos y reconfigurar las representaciones del Estado, de la sociedad civil, de la participación, del bienestar social, etc.

En segundo lugar, la cuestión de la Reforma del Estado se vincula, a pesar del predominio de las visiones economicistas, al tema de la integración social, lo cual en el caso de los países pobres plantea el despliegue de una estrategia mediático-simbólica, que permita representar con imágenes lo que no se logra con las acciones de los actores gubernamentales. En efecto, la relación inversamente proporcional entre demandas sociales y los recursos destinados a atenderlas, lleva a que las gestiones de los tecnócratas, como hemos dicho, estén orientadas menos a resolver problemáticas y más a simbolizar soluciones.

## Respecto a las fuentes de información política

En vista de que hemos decidido trabajar con las representaciones que se hacen los costarricenses respecto al mundo de lo político y, específicamente, lo que tiene que ver con la descentralización, consideramos importante empezar haciendo una referencia general a los centros “generadores” de representaciones de “lo político”. En ese sentido nos parece pertinente mostrar los medios por los cuales se informan los ciudadanos y su frecuencia, tal y como se hace en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**  
**MEDIOS POR LOS CUALES SE INFORMAN LOS**  
**CIUDADANOS Y FRECUENCIA.**

	Escucha noticias por radio		Noticias por televisión		Noticias por periódico	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Nunca	543	38.0	55	3.9	259	18.1
Casi nunca	329	23.0	96	6.7	276	19.3
Regularmente	257	18.0	349	24.4	418	29.3
Diariamente	299	20.9	928	65.0	475	33.3
<b>TOTALES</b>	<b>1428</b>	<b>100.0</b>	<b>1428</b>	<b>100.0</b>	<b>1428</b>	<b>100.0</b>

En todo caso, analizar “lo político” atendiendo los comportamientos o predilecciones audiovisuales no es más que reconocer las transformaciones que ha sufrido la socialidad política en nuestros tiempos. No es casual que en los últimos tiempos se haya comenzado a hablar de democracias mediáticas o catódicas, y de video o telepolítica. Analizando los medios por los cuales los costarricenses se informan, encontramos que respecto a la radio, en primer lugar, la recurrencia diaria no es tan alta, que es un poco mayor en el caso de las mujeres – lo cual se explica en buena medida por el hecho que muchas mujeres se quedan en la casa atendiendo las labores domésticas – y es más frecuente en personas mayores. En el siguiente cuadro podemos apreciar tales tendencias.

**CUADRO No. 2**  
**ESCUCHA NOTICIAS POR RADIO POR SEXO**

		SEXO		
		HOMBRE	MUJER	TOTAL
NOTICIAS POR RADIO	DIARIAMENTE	159 22.2%	140 19.7%	299 20.9%
	REGULARMENTE	141 19.7%	116 16.3%	257 18.0%
	CASI NUNCA	164 22.9%	165 23.2%	329 23.0%
	NUNCA	253 35.3%	290 40.8%	543 38.0%
	TOTAL	717 100.0%	711 100.0%	1428 100.0%

**CUADRO No 3:**  
**ESCUCHA NOTICIAS POR RADIO**  
**POR GRUPOS DE EDAD**

		GRUPOS DE EDAD					TOTAL
		18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años o más	
NOTICIAS POR RADIO	DIARIAMENTE	33 11.3%	58 11.6%	71 21.8%	67 27.1%	70 36.3%	299 20.9%
	REGULARMENTE	46 15.8%	67 18.1%	63 19.4%	42 17.0%	39 20.2%	257 18.0%
	CASI NUNCA	85 29.1%	87 23.5%	68 20.9%	49 19.8%	40 20.7%	329 23.0%
	NUNCA	128 43.8%	159 42.9%	123 37.8%	89 36.0%	44 22.8%	543 38.0%
	TOTAL	292 100.0%	371 100.0%	325 100.0%	247 100.0%	193 100.0%	1428 100.0%

En cuanto a la televisión, se confirma lo que se esperaba, es decir, un alto porcentaje ven algún programa de noticias por televisión diaria o regularmente. No se observa una gran diferencia por cantones, lo cual hace pensar en que la masificación del uso de la televisión ha tendido a uniformar el consumo de información audiovisual. Es importante señalar que la reforma del Estado ha sido uno de los temas que traslucen con mayor nitidez el intento explícito del tratamiento "mediático" que se le da a "lo político" en la actualidad en Costa Rica, que por lo demás, es una sociedad sobremediatizada. Sin embargo, como lo hemos hecho ver en otros trabajos, la visión que se ha manejado no ha permitido la inclusión del tema de la descentralización, razón que probablemente explique la visión ambigua que se tiene sobre los procesos de descentralización. Al respecto hemos dicho que "el hecho de 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 virtualizada en la cual se mueven los regidores y funcionarios municipales" (Rivera, 1998: 93).

**CUADRO NO. 4**  
**VE LAS NOTICIAS POR TELEVISION POR SEXO**

		SEXO		
		HOMBRE	MUJER	TOTAL
NOTICIAS POR TELEVISION	DIARIAMENTE	465 64.9%	463 65.1%	928 65.0%
	REGULARMENTE	187 26.1%	162 22.8%	349 24.4%
	CASI NUNCA	41 5.7%	55 7.7%	96 6.7%
	NUNCA	24 3.3%	31 4.4%	55 3.9%
	TOTAL	717 100.0%	711 100.0%	1428 100.0%

**CUADRO No.5**  
**VE LAS NOTICIAS POR TELEVISION POR ESTRATO**

		ESTRATO			
		MENOS DE 20,000 HAB.	MENOS DE 80,000 HAB.	MAS DE 80,000 HAB.	TOTAL
NOTICIAS POR TELEVISION	DIARIAMENTE	140 62.8%	492 63.8%	296 68.2%	928 65.0%
	REGULARMENTE	51 22.9%	190 24.6%	108 24.9%	349 24.4%
	CASI NUNCA	20 9.0%	55 7.1%	21 4.8%	96 6.7%
	NUNCA	12 5.4%	34 4.4%	9 2.1%	55 3.9%
	TOTAL	223 100.0%	771 100.0%	434 100.0%	1428 100.0%

**CUADRO No. 6**  
**NOTICIAS POR TELEVISION POR GRUPOS DE EDAD**

		GRUPOS DE EDAD					TOTAL
		18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años o más	
NOTICIAS POR TELEVISION	DIARIAMENTE	155 53.1%	244 65.8%	229 70.5%	168 68.0%	132 68.4%	928 65.0%
	REGULARMENTE	87 29.8%	101 27.2%	60 18.5%	62 25.1%	39 20.2%	349 24.4%
	CASI NUNCA	33 11.3%	18 4.9%	23 7.1%	9 3.6%	13 6.7%	96 6.7%
	NUNCA	17 5.8%	8 2.2%	13 4.0%	8 3.2%	9 4.7%	55 3.9%
	TOTAL	292 100.0%	371 100.0%	325 100.0%	247 100.0%	193 100.0%	1428 100.0%

En cuanto a la prensa escrita, encontramos que hay un porcentaje significativo de costarricenses que lee noticias en los periódicos, insinuándose muy leves diferencias por sexo y por edad. Por tipo de cantón sí encontramos diferencias que permiten decir que en los más poblados se concentra el mayor porcentaje de quienes se informan a diario o regularmente por medio de la prensa escrita. Este dato resulta interesante, pues algunos analistas han enfatizado con frecuencia el papel que ha cumplido la prensa escrita, y sobre todo el periódico *La Nación*, en la prefabricación o "preformateo" de las ideas de "lo político" y de "lo público" en el país. También es cierto que su cobertura territorial es más limitada, por su naturaleza, que la radio o la televisión, lo cual vuelve comprensible su aparente "carácter" urbano. Al respecto es oportuno plantearse cuáles son los medios escritos que tematizan más la política y, específicamente, los aspectos relacionados con la descentralización, lo cual si bien es cierto desborda los objetivos de esta investigación, permitiría ubicar las fuentes de información que coadyuvan a la definición de representaciones en torno a tal cuestión. En todo caso la publicitación de este tema ha sido muy limitada, pero resulta innegable que ha comenzado a incrementarse aunque de manera muy tímida.

**CUADRO N.7**  
**NOTICIAS PERIODICO POR GRUPOS DE EDAD**

		GRUPOS DE EDAD					TOTAL
		18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años o más	
NOTICIAS POR PERIODICO	DIARIAMENTE	81 27.7%	113 30.5%	119 36.6%	96 38.9%	66 34.2%	475 33.3%
	REGULARMENTE	103 35.3%	120 32.3%	97 29.8%	54 21.9%	44 22.8%	418 29.3%
	CASI NUNCA	57 19.5%	70 18.9%	56 17.2%	53 21.5%	40 20.7%	276 19.3%
	NUNCA	51 17.5%	68 18.3%	53 16.3%	44 17.8%	43 22.3%	259 18.1%
TOTAL		292 100.0%	371 100.0%	325 100.0%	247 100.0%	193 100.0%	1428 100.0%

La percepción de la municipalidad por parte de la sociedad local y la naturaleza de la interacción que se establece entre ésta y el gobierno central

El tema de la descentralización, visto desde la perspectiva de la cultura política, obliga a plantearse una reflexión sobre las dos figuras institucional-estatales que, normalmente, son los referentes privilegiados de la discusión. La manera como los ciudadanos representan cada uno de ellos y la relación que establecen entre sí permite hacerse una idea respecto a la porosidad que muestra la sociedad ante el o los discursos de descentralización. La "resistencia" centralista que parecieran ofrecer los costarricenses puede explicarse a partir de los anclajes particulares en la cultura política que realizan cotidianamente. Hay que entender que las demandas y ofertas de descentralización van en el sentido de reformular una ecuación entre formas de poder institucional y sus referentes espaciales, que durante un tiempo considerable – el de vigencia del Estado social – fue interpretado por la ciudadanía como funcional, pero que con el agotamiento del modelo centralista aparece como insuficiente.

Es indispensable anticipar que, aparte de los límites naturales del instrumento utilizado, hay que agregar los inconvenientes de orden metodológico que ofrece el estudiar una problemática que es difícil de enfocar porque constituye, precisamente, la marca o el *locus* del cambio, en las representaciones y específicamente en el conjunto de la cultura política. De ahí que en muchas oportunidades más que tendencias claras, lo que se observa son planos superpuestos, que no admiten "lecturas" lineales, y que por el contrario, exigen un análisis milimétrico si no se quiere inmovilizar lo que, a primera vista, se muestra como esencialmente dinámico.

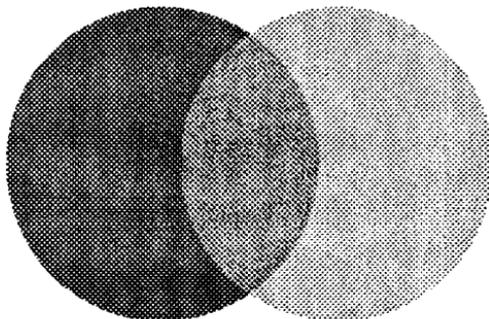
Hay una especie, en este momento, de superposición de modelos de cultura político-administrativa: una, que es la centralista, que ha predominado durante varias décadas y que parece languidecer, pero que por sus fuertes respiros postreros, no se le puede extender certificado de defunción, es decir, no quiere morirse y aparece por todos lados y respira a veces muy fuerte; y por el otro lado está una nueva forma de cultura político-administrativa que parece asomarse, que camina, da dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás, que va en el sentido de desburocratizar, en el sentido de territorializar la gestión pública, y de asignarle roles más significativos a los gobiernos subnaciones y a la ciudadanía en general.

Podemos hablar de una cultura política en transición, que se expresa en representaciones "bifrontes", lo cual lleva a establecer simultáneamente actitudes de resistencia y de demolición del modelo centralista de gestión pública. Esta actitud tiene, posiblemente, que ver, por un lado, con la socialización política de matriz "bienestarista" y "estatocentralista" en la que han estructurado sus representaciones de "lo político" y de "lo público" los ciudadanos; y, por el otro, con la ambigüedad y progresividad con que las nuevas propuestas de transformación se van instalando, primero en el "espacio público" institucionalizado y luego en la visión de mundo de la gente. Utilizamos la noción de espacio público institucionalizado para hacer referencia al lugar en donde las figuras de autoridad o políticos dirimen asuntos que atañen a toda la sociedad, sin necesariamente, apoyarse en el sentir o el clamor de la ciudadanía.

Hay distintos factores que tienden a favorecer las resistencias centralistas: la existencia de una cultura política welfarista que lleva a la defensa del modelo de Estado centralizado porque hace perdurar la visión positiva de los servicios centralizados y una visión negativa de los servicios municipales. La mayoría de los políticos locales entrevistados señalan que la gente está acostumbrada a que el Estado asuma en pleno la gestión de lo público y, en consecuencia, temen asumir responsabilidades de esa índole. De tales testimonios se desprende que, en general, la gente no cree en una gestión eficiente y decente de las municipalidades, porque tienen la visión de la municipalidad corrupta e inepta.

Esta visión se apoya en el dato objetivo de la "eficiencia" que durante los años de apogeo del modelo centralista mostraron los servicios ofrecidos por el Gobierno Central en desmedro de los prestados por las municipalidades. Sobra decir que la diferencia que se registra en las representaciones sociales tiene asidero en la valoración ciudadana de las capacidades, infraestructura, presupuestos y cuadros técnicos que posee cada instancia de gobierno. Por tanto, lo que tenemos es una franja de encuentro entre ambos modelos de cultura política, tal y como lo muestra la siguiente figura:

Figura No. 2



Una dinámica de transición de este tipo obliga a identificar persistencia y recaídas del modelo centralista y las novedades que introduce el “nuevo” modelo. Son, sin embargo, las dinámicas que se generan en esa zona de transición las que pueden indicar hacia dónde se camina y qué tanto se camina.

#### El gobierno central: entre el reclamo y el perdón ciudadano

Esta instancia, como era de esperar, acumula un amplio déficit de legitimidad y en general los costarricenses consideran que el Estado – y aquí se asimila al gobierno central – es un mal administrador y prestador de servicios. Esta apreciación está cimentada indiscutiblemente en la pertinaz inoperancia con que los cuerpos burocráticos, aún los que han pasado por la “reingeniería”, siguen manejando la prestación y administración de los servicios.

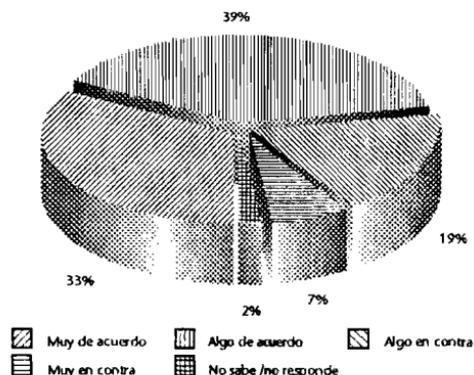
Se advierte que la recurrencia al Poder Central para la búsqueda de satisfacción de ciertos servicios no es la actitud preponderante de los costarricenses, tal y como lo demuestra la opinión de la mayoría en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 8**  
**SOLICITA AYUDA AL GOBIERNO CENTRAL**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
SI	144	10.1	10.2
NO	1274	89.2	89.8
TOTAL	1418	99.3	100.0
NS/NR	10	0.7	
<b>TOTAL</b>	<b>1428</b>	<b>100.0</b>	

Posiblemente el predominio de una respuesta negativa esté más relacionada con el reclamo que los ciudadanos plantean al Gobierno por el deterioro que han sufrido los servicios y por la reconocida inoperancia que han demostrado, en los últimos años, buena parte de las instituciones que conforman el Estado. Además, se parte, como lo veremos más adelante, de que el gobierno central respondió insuficientemente en la resolución de los problemas de la comunidad. En el siguiente gráfico queda claramente establecido ese juicio mayoritario de la población respecto al gobierno central como administrador.

**Gráfico No. 3**  
**OPINION SOBRE LA AFIRMACION DE QUE EL ESTADO ES UN MAL ADMINISTRADOR Y PRESTADOR DE SERVICIOS**



Sin embargo, al mismo tiempo, las opiniones en general no son siempre negativas como podría imaginarse. Por ejemplo, se aprecia una valoración ciudadana del trabajo del Gobierno Central que no es tan desfavorable. Esto quiere decir que hay un repudio al Estado como ente rector y organizador de la vida de los costarricenses, pero al mismo tiempo hay una valoración no muy severa respecto a las acciones que en concreto desarrolla el Gobierno Central en forma de servicios. Habría que pensar aquí que lo que se valora son los servicios “estrella” del gobierno central, a saber educación y salud.

**CUADRO No. 9**  
**OPINION RESPECTO AL TRABAJO DEL**  
**GOBIERNO CENTRAL**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
MUY MALO	170	11.9	12.0	12.0
MALO	306	21.4	21.7	33.7
REGULAR	472	33.1	33.5	67.2
BUENO	443	31.0	31.4	98.6
MUY BUENO	20	1.4	1.4	100.0
TOTAL	1411	98.8	100.0	

Además, en un porcentaje considerable, como se aprecia en el siguiente cuadro, se manifiesta que los ciudadanos han sido tratados muy bien, lo cual ciertamente puede tener relación con el estado de mejoramiento de la vigilancia y fiscalización de los derechos ciudadanos por parte de la sociedad, a través de instituciones tales como la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes. La paulatina transformación de una visión de las instituciones estatales que se apoyaba en el clientelismo, el caritativismo y la apropiación privada de los “bienes” públicos, por otra que parte de la importancia de tomar en cuenta al “usuario”, ha llevado a neutralizar, en alguna medida, el autoritarismo y hostilidad burocráticos ante la ciudadanía.

**CUADRO No. 10**  
**VISION DEL TRATO OFRECIDO POR EL GOBIERNO CENTRAL**

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VALIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
MUY BIEN	52	3.6	3.7	3.7
BIEN	594	41.6	41.9	45.5
REGULAR	246	17.2	17.3	62.9
MAL	224	15.7	15.8	78.6
MUY MAL	117	8.2	8.2	86.9
NO HA TRATADO CON EL GOBIERNO CENTRAL	186	13.0	13.1	100.0
Total	1419	99.4	100.0	
NS	9	.6		
Total	1428	100.0		

## **La municipalidad: entre la negación institucional sostenida y la apuesta incierta**

Debido al predominio de un imaginario político que no contempló la posibilidad de constituir órganos subnacionales que fungieran como contrapesos del Gobierno Central, las localidades no pudieron imaginarse a la municipalidad como actor con posibilidades de gravitar en la vida política y la gestión pública, tanto en el plano cantonal como en el nacional. Recientemente, sin embargo, los diversos discursos de la descentralización y algunas tímidas reformas en el ámbito municipal, si bien no han modificado en términos reales el enquistado centralismo institucional, han visibilizado, de alguna manera, las potencialidades de las municipalidades para "intervenir" con verdadero protagonismo en el proceso de gestión de lo público-local. En consecuencia, encontramos en la opinión de los ciudadanos representaciones eclipsadas que muestran la confluencia de una cultura político-administrativa que, si bien desgastada, persiste a la par de elementos de una nueva que no se impone con claridad pero que ha empezado a dejar

registro en las mentalidades colectivas. Uno de los aspectos que se buscó recuperar con el instrumento de la encuesta fue la percepción que los ciudadanos tienen de "lo municipal". En realidad, la información recabada permite afirmar algunas de las ideas que se han manejado respecto a la información que los miembros de las localidades tienen respecto a la municipalidad y el tipo de vínculo que han establecido.

Para el contexto de Costa Rica, hemos planteado la hipótesis de una lógica de funcionamiento municipal autista y una modalidad de relación, en general, mutuamente excluyente. La colectividad local soslaya la municipalidad para establecer un vínculo directo con las instituciones centralizadas, en busca de una respuesta más efectiva y rápida a sus demandas; y la municipalidad, con raras excepciones, toma en cuenta la opinión de las colectividades para promover o poner en funcionamiento la política local.

Los ciudadanos han interiorizado que, en el contexto político-institucional que presenta Costa Rica, las instancias que tienen facultad para actuar en el campo de la gestión pública, tomar decisiones y planear salidas a los problemas de las colectividades locales, son las instituciones del Poder Central. A esta altura de la reflexión es pertinente preguntarse si hay una cultura política local. Antes de ensayar una respuesta, es necesario establecer la existencia o no de "vida local" en el país. Hemos dicho, refiriéndonos a la visión de algunos políticos, que la existencia en el país de un municipio democrático constituye una formulación mítica, puesto que esta instancia de gobierno nunca tuvo posibilidades reales de ejercer sus funciones en la localidad. Sin embargo, sí es cierto que antes de 1950 la "vida local" era más fuerte y estructurada. Por tanto, debemos partir de que las localidades, primero por el predominio de una visión oligárquica de la estructuración político-institucional y luego por el entronizamiento del modelo centralista, no han logrado desarrollar formas de democracia local.

¿Cuáles son los elementos que podrían hacernos pensar en la existencia de una cultura política local democrática? Al menos deberían identificarse los siguientes:

- Reconocimiento de las figuras políticas locales
- Creencia en las instituciones locales.
- Ejercicio real de las prácticas de participación ciudadana.
- Información respecto a la dinámica municipal.

Respecto al primero, podemos decir que, en general, los alcaldes y los políticos locales pasan inadvertidos para el grueso de la población, excepto si se encuentran envueltos en algún tipo de problema que haya sido objeto de tratamiento mediático. Por tanto, un buen indicador de la poca importancia que le conceden los ciudadanos a las figuras políticas locales en Costa Rica es el desconocimiento generalizado del nombre del alcalde, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 11: CONOCE AL ALCALDE**

		Frecuencia	Porcentaje
	CORRECTO	158	11.1
	INCORRECTO	1270	88.9
Total		1428	100.0

Se podría argumentar que por el hecho de que la figura del alcalde es de reciente creación, los entrevistados no supieron contestar. Sin embargo, la pregunta fue planteada haciendo referencia al alcalde pero explicándose que se trataba del ejecutivo municipal. En este caso queda claramente en evidencia que el mundo de "lo político-local" funciona a partir de una separación "estructural" respecto de la sociedad local.

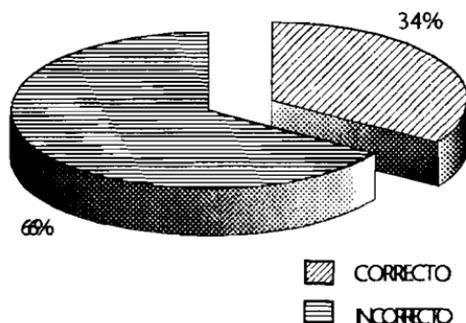
Ha habido una tendencia a que la apatía respecto de la política mostrada por los ciudadanos, en general, se amplifique en el caso de la escena local, quedando en evidencia una despreocupación sistemática por lo que acontece en la dinámica política municipal. Sin embargo, recientemente los ciudadanos de algunos cantones han organizado manifestaciones de oposición a las actuaciones de algunos alcaldes por considerarlas corruptas.<sup>20</sup> Es así como se produce una suerte de dinámica política local institucional "fuera" de la sociedad local.

---

<sup>20</sup> Son conocidos los casos de la municipalidad de Montes de Oca y del cantón Central de Alajuela. Sin embargo, la conflictividad reinante de una serie de cantones habla de la gran inestabilidad que existe en el ámbito gubernamental local.

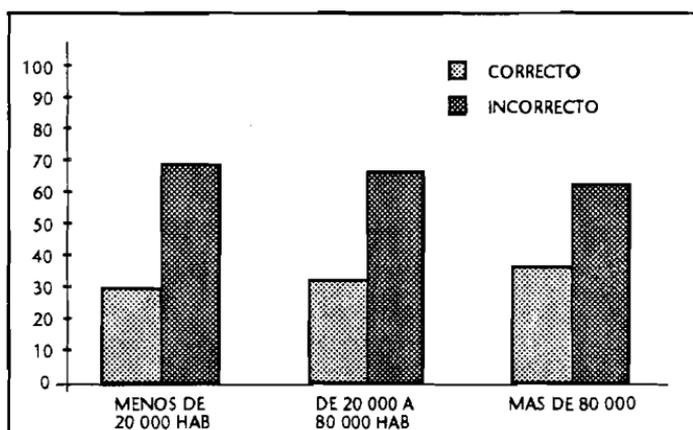
Otra muestra de esta actitud que se relaciona con la poca o nula creencia en las instituciones y el manejo insuficiente de información es el desconocimiento del período para el cual son elegidos los concejos municipales. Al respecto, se aprecia un alto porcentaje de desconocimiento, resultando la mayoría de las respuestas incorrectas.

**Gráfico No. 4**  
**CONOCIMIENTO DEL PERIODO PARA EL CUAL SON**



Este dato sorprende, toda vez que constituye un elemento básico de la información electoral, que por educación cívica se entiende que la población nacional conoce y que normalmente se menciona en el período de elecciones. La respuesta correcta se fue aumentando de acuerdo al tamaño poblacional de la municipalidad, lo cual puede estar asociado a un mayor manejo de la información respecto a las autoridades municipales en los cantones más poblados.

**Gráfico No. 5**  
**CONOCIMIENTO DEL PERIODO PARA EL CUAL SON ELEGIDOS**  
**LOS CONCEJOS MUNICIPALES POR ESTRATOS. MAYO, 1999.**



La sociedad local en general, como se verá más adelante, no maneja información de las actividades de la municipalidad por tres razones: en primer lugar, porque existe una devaluación institucionalizada de este órgano de gobierno; en segundo lugar, porque la información política que poseen los ciudadanos es muy disminuida y más aún cuando se trata de "lo político-local"; y en tercer lugar, porque no existe una estrategia de "comunicación" de la municipalidad por informar a la sociedad local de los actos y decisiones de los regidores y alcaldes. Esta es una visión de la política que reproduce los vicios que se imponen a nivel nacional y que refuerza la idea de que la gestión pública descansa en las decisiones de los gobernantes, en tanto que los ciudadanos solo tienen la posibilidad de sancionar o desaprobar lo actuado.

En ausencia de una tradición de comunicación fluida con las distintas expresiones organizacionales de la localidad, y como consecuencia de una yuxtaposición de niveles político-institucionales y político-partidistas, los gobiernos locales no han promovido, en general, mecanismos de coordinación ni de consulta ciudadana. Lejos de existir la convicción de apoyar la gestión local en la misma comunidad y de hacer de la concertación un principio, los gobiernos locales han encontrado la posibilidad de articulación por la vía político-partidista (Rivera, 1997: 88).

En resumen, podemos decir que existe un indiscutible déficit de legitimidad, una tendencia general a la disfuncionalidad operacional y un catatonismo municipal producto del esquema político-institucional centralista que han provocado un desacoplamiento de los entes de gobierno y la sociedad local, lo que, a su vez, se ha traducido en una dinámica de "omisión" institucionalizada. Por tanto, se ha consolidado una separación por fisuras en el espacio local. Todo lo anterior ha provocado que la municipalidad sea vista como un ente gubernativo frágil. Sin embargo, pareciera ganar terreno la idea de que sea fortalecida y, como consecuencia, capacitada para mejorar su gestión.

## **Los gobiernos locales pueden hacer mejor las cosas**

Si bien es cierto que la visión que se posee respecto a los gobiernos locales suele ser negativa, es interesante constatar que la mayoría de la gente piensa que su gestión puede mejorar. Si tomamos en cuenta que las municipalidades,

sobre todo en los últimos años, han sido entes gubernativos altamente precarizados y desdibujados en el plano de la toma de decisiones en el nivel local y que no se ha desarrollado en el país una "campaña" de apoyo a la idea de la descentralización o el fortalecimiento municipal, no queda más que pensar que los ciudadanos podrían estar anuentes a experimentar nuevas formas –alternativas- de gestión de lo público, aunque habría que señalar, siendo cautos, que esta señal no es inequívoca ni contundente, sobre todo si la comparamos con el resto de la información que arroja la encuesta. En el siguiente cuadro podemos hacernos una idea de tal actitud.

**CUARO No. 12**  
**EL GOBIERNO MUNICIPAL PUEDE HACER**  
**MEJOR LAS COSAS**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
ALGO O MUY DE ACUERDO	1211	84.8	87.9	87.9
ALGO O MUY EN CONTRA	166	11.6	12.1	100.0
TOTAL	1377	96.4	100.0	

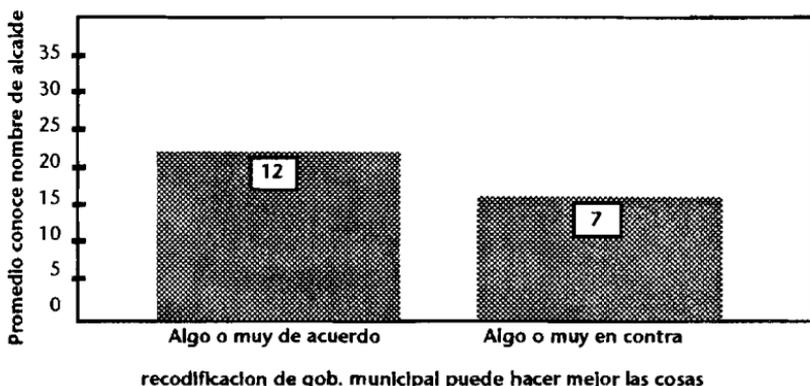
En otros términos, se está construyendo una visión de la salida a la "crisis" político-institucional que parece partir del reconocimiento de la esclerotización del Poder Central y, en sentido opuesto, de la reconsideración de la municipalidad como opción, a pesar de que la historia de los últimos años le asigna una imagen deteriorada. Esta superposición de representaciones y símbolos lleva, simultáneamente, a negaciones y a afirmaciones de prácticas viejas y nuevas de cultura política, lo cual torna opaca la visión actual de "lo político" que tienen los ciudadanos. Vemos entonces que en el lugar de fórmulas absolutas de representación, lo que encontramos son figuras, temas, dimensiones y valores traslapados.

Hay, sin embargo, una tendencia a que sean los que tienen mayor escolaridad y mayor conocimiento de la vida política local los que muestran un perfil "más municipalista". Por ejemplo, es interesante constatar que el promedio de quienes conocían el nombre del alcalde se mostraron más de acuerdo con la afirmación de que los gobiernos pueden hacer mejor las cosas. Este

dato permite ir perfilando la hipótesis de que los sectores de población proclives a favorecer las tesis más municipalistas o descentralistas han empezado a transformar los ejes de la cultura política que ha fundamentado el Estado centralista, a partir de la adquisición de instrumentos de análisis y crítica que proporcionan, por un lado, el mayor nivel de escolaridad y, por el otro, una participación más activa en la "vida local".

**Gráfico No. 6**

**Opinión respecto a la afirmación de que el Gobierno Municipal puede hacer mejor las cosas, según promedio de conocimiento del nombre del alcalde**



Al revisar la opinión respecto a la afirmación de que los gobiernos municipales pueden hacer mejor las cosas por nivel de información, apreciamos que no hay grandes diferencias.

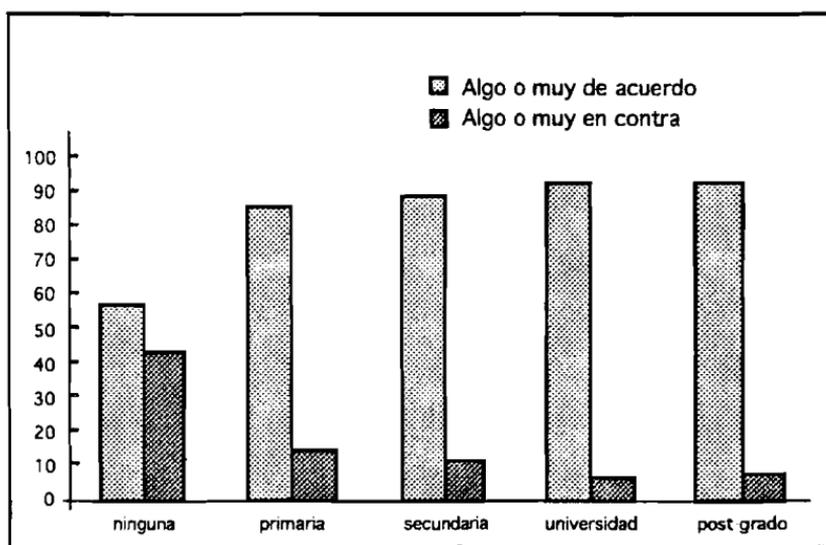
**CUADRO No. 13**

**OPINION RESPECTO A LA AFIRMACIÓN DE QUE EL GOBIERNO LOCAL PUEDE HACER MEJOR LAS COSAS, DE ACUERDO A ESCALA DE INFORMACION**

		Escala de información por grupos			
		poca información	mediana información	mucha información	Total
El gobierno municipal puede hacer mejor las cosas	Algo o muy de acuerdo	90 81.8%	613 89.2%	396 89.0%	1099 88.5%
	Algo o muy en contra	20 18.2%	74 10.8%	49 11.0%	143 11.5%
TOTAL		110	687	445	1242
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Además, hay una tendencia a que quienes tienen mayor escolaridad estén más de acuerdo con la afirmación “los gobiernos locales pueden hacer mejor las cosas”. Parece haber menos receptividad en el sector de población de más bajo nivel de escolaridad ante la idea de fortalecer a las municipalidades como una posible salida al “estancamiento” o disfuncionalidad del aparato político-institucional. El siguiente gráfico nos muestra este comportamiento.

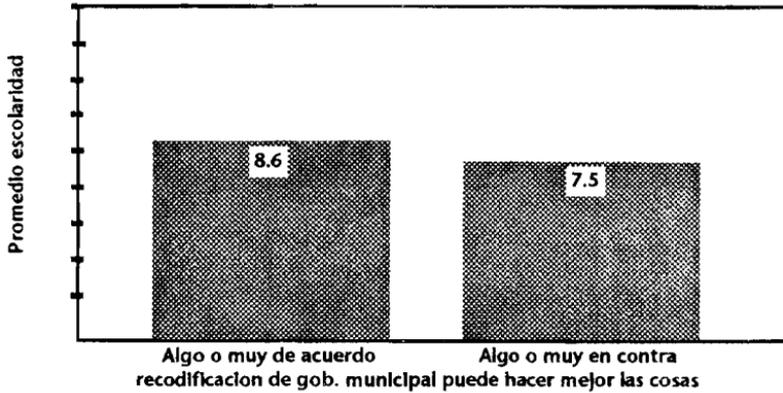
**Gráfico No. 7**  
**Opinión respecto a la afirmación de que el Gobierno Municipal puede hacer mejor las cosas, según promedio de conocimiento del nombre del alcalde**



La tendencia anterior se confirma en el siguiente gráfico en el cual se cruza la opinión respecto a la afirmación “las municipalidades pueden hacer mejor las cosas” con el promedio de escolaridad.

**Gráfico No. 8**

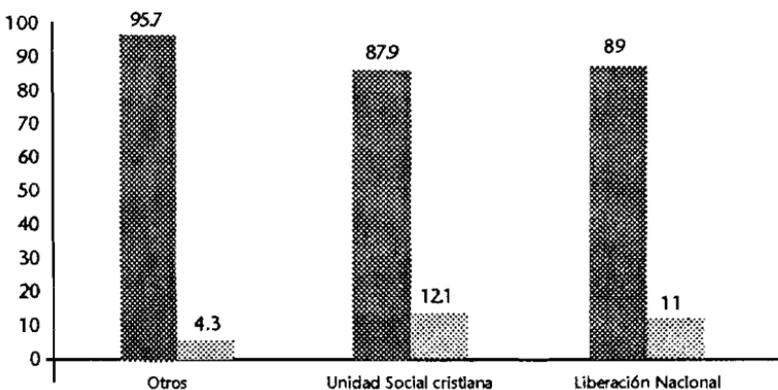
**Opinión respecto de la afirmación de que el Gobierno Municipal puede hacer mejor las cosas por promedio de escolaridad**



Por otra parte, se insinúa una tendencia a que sean aquellos que, en términos de preferencia de voto se ubican en la categoría "otros", quienes muestran una mayor propensión a apoyar la mencionada afirmación. Pareciera que parte de la "crítica" a la forma tradicional de hacer política que esgrimen quienes rompieron con el bipartidismo está enfocada hacia la manera en que está dispuesto el aparato político-institucional y que, por tanto, se "apuesta" a la municipalidad no tanto por sus propias virtudes, sino porque es, de alguna manera, el "opuesto" del disfuncional Poder Central. En otros términos, constituye una suerte de predisposición para una apuesta incierta.

**Gráfico No. 9**

**Opinión respecto de la afirmación de que el gobierno puede hacer mejor las cosas según preferencia de votos. Mayo 1999**



En síntesis, se identifica un sector ciudadano que asimila bien las ofertas de descentralización y de fortalecimiento de la municipalidad, que es el que apoya a los partidos emergentes, muestra mayor escolaridad y posee una panorámica más amplia del "mundo político" nacional y local. Si retomamos la idea de que los procesos de configuración de la cultura política son dinámicos y que las representaciones sociales están sometidas a procedimientos de desconstrucción/construcción, podemos decir que en este tipo de comportamiento y visión se identifica una forma embrionaria de cambio de la matriz y juego de códigos que dio forma a todo el esquema estado-centralista.

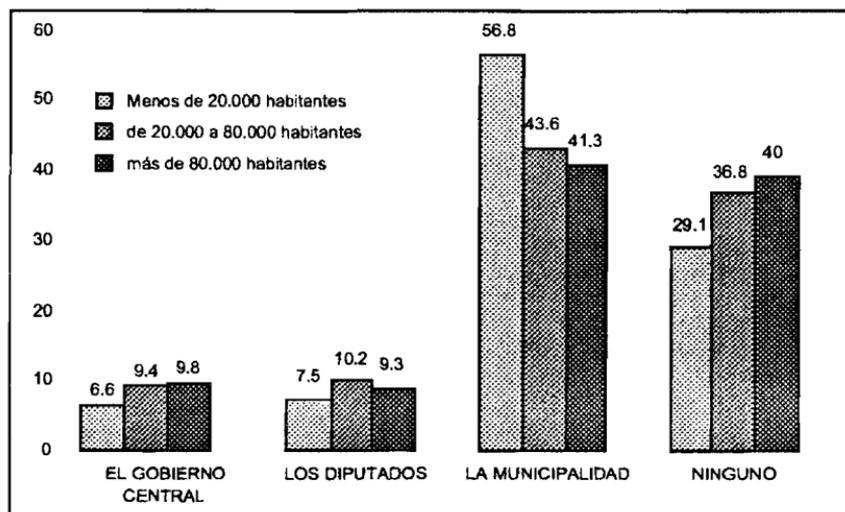
Respecto de la opinión que tienen los ciudadanos en cuanto a la participación de las distintas expresiones del poder político institucionalizado en la resolución de sus problemas, es sorprendente ver que la municipalidad concentró la mayoría de respuestas. Luego le sigue la respuesta de "ninguno", que es una respuesta que habla del desencanto de un amplio porcentaje de la población con la política.

**CUADRO No. 14:  
OPINIÓN SOBRE QUIEN RESPONDIÓ MEJOR EN LA RESOLUCIÓN DE  
LOS PROBLEMAS  
EN LA COMUNIDAD.**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
1. El Gobierno Central	123	8.6	9.1	9.1
2. Los diputados	129	9.0	9.5	18.6
3. La municipalidad	610	42.7	45.0	63.6
4. Ninguno	494	34.6	36.4	100.0
TOTAL	1356	95.0	100.0	
8 NS/NR	72	5.0		
TOTAL	1428	100.0		

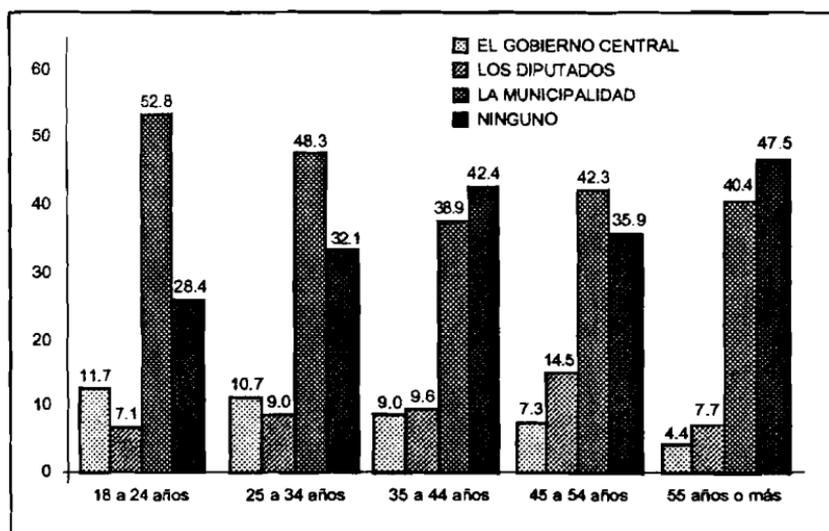
No obstante, se aprecia por tipo de cantón, que el mayor porcentaje de quienes consideraron que la municipalidad respondió mejor y el menor de quienes consideraron que el gobierno central se localizan en los menos poblados, en tanto que los que consideraron en mayor porcentaje que fue el gobierno central fueron los más poblados; y aunque también tienen un porcentaje superior –apenas- de quienes consideraron que fue la municipalidad la que respondió mejor, es menor que en los otros estratos.

**Gráfico No. 10**  
**OPINION SOBRE QUIEN RESPONDIÓ MEJOR EN LA**  
**RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS EN LA COMUNIDAD**



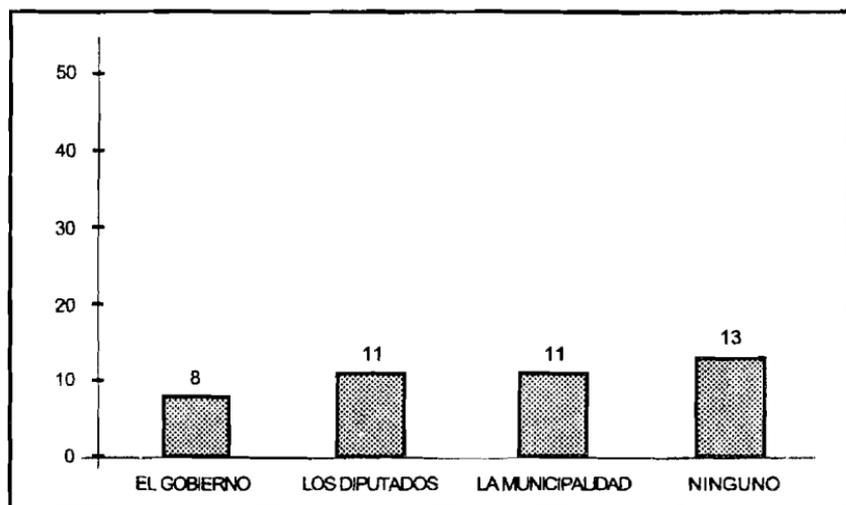
Por edad encontramos que son los más jóvenes los que se inclinan a pensar que el trabajo de la municipalidad fue muy bueno o bueno. El grupo de edad de los más jóvenes (de 18 a 29 años) fue el que opinó en mayor porcentaje que la municipalidad ha respondido mejor. Por estratos de municipalidades encontramos que la visión es más favorable en los pequeños y va disminuyendo de acuerdo al tamaño poblacional. En cuanto a la respuesta de "ninguno", insinúa una tendencia al aumento de acuerdo con el tamaño de las municipalidades.

**Gráfico No. 11**  
**OPINION SOBRE QUIENES RESPONDIERON MEJOR EN LA**  
**RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS EN LA COMUNIDAD**  
**MAYO, 1999**



De acuerdo con el promedio de conocimiento del nombre del alcalde, encontramos que las visiones se ordenan primero alrededor de la alternativa "ninguno" que expresa la imagen devaluada de los actores políticos, y luego colocan a la municipalidad y a los diputados en segundo lugar, con lo cual se reconoce que el modelo que ha funcionado en las comunidades para tratar las problemáticas locales ha sido el de la articulación clientelista diputado-municipalidad; además, queda en evidencia la valoración negativa que se tiene sobre el Gobierno Central

**Gráfico No. 12**  
**OPINION SOBRE QUIEN RESPONDE MEJOR EN LA RESOLUCION DE**  
**LOS PROBLEMAS EN LA COMUNIDAD SEGUN PROMEDIO DE**  
**CONOCIMIENTO DEL NOMBRE DEL ALCALDE**



Otro dato que pareciera corroborar el aumento de las expectativas de los ciudadanos en una municipalidad fortalecida es que consideran en más de un 70 % que se le debe dar más obligaciones y más dinero a las municipalidades en lugar de dejar que el gobierno asuma los asuntos y servicios municipales. Esta visión parece contradecir la idea de que todo lo relacionado con la municipalidad es visto como negativo.

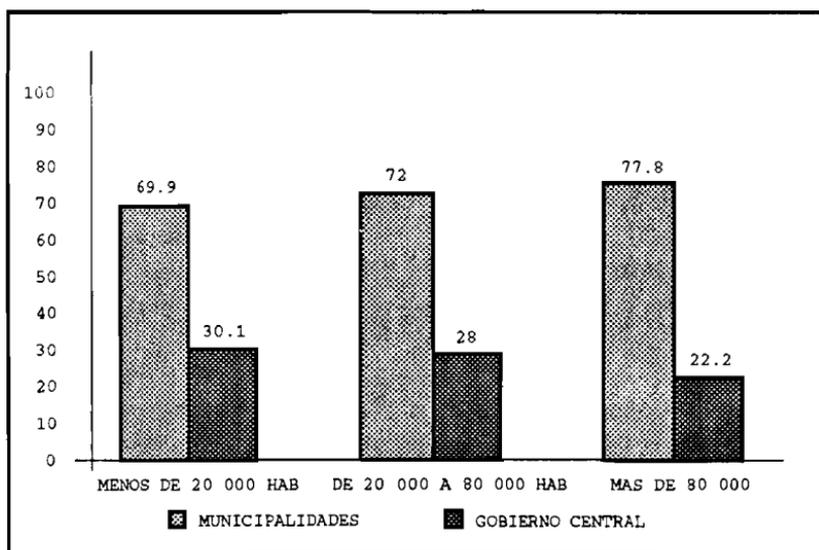
**CUADRO No. 15**  
**OPINION RESPECTO DE DAR MAS OBLIGACIONES A LAS**  
**MUNICIPALIDADES O AL PODER CENTRAL**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
MUNICIPALIDADES	991	69.4	73.2
GOBIERNO CENTRAL	363	25.4	26.8
TOTAL	1354	94.8	100.0
NS/NR	74	5.2	
<b>Total</b>	<b>1428</b>	<b>100</b>	

Sin duda alguna, sorprende la magnitud del porcentaje, si se toma en cuenta el déficit de legitimidad que presentan las municipalidades y la ausencia evidente de un proceso sostenido de tematización institucional y de un debate nacional.

## Por tipo de cantón encontramos que la tendencia se mantiene.

**Gráfico No. 13**  
**SE LE DEBE DAR MAS OBLIGACIONES Y MAS DINERO A LA MUNICIPALIDAD O DEBEMOS DEJAR QUE EL GOBIERNO ASUMA MAS ASUNTOS Y SERVICIOS MUNICIPALES POR ESTRATOS, MAYO 1999**



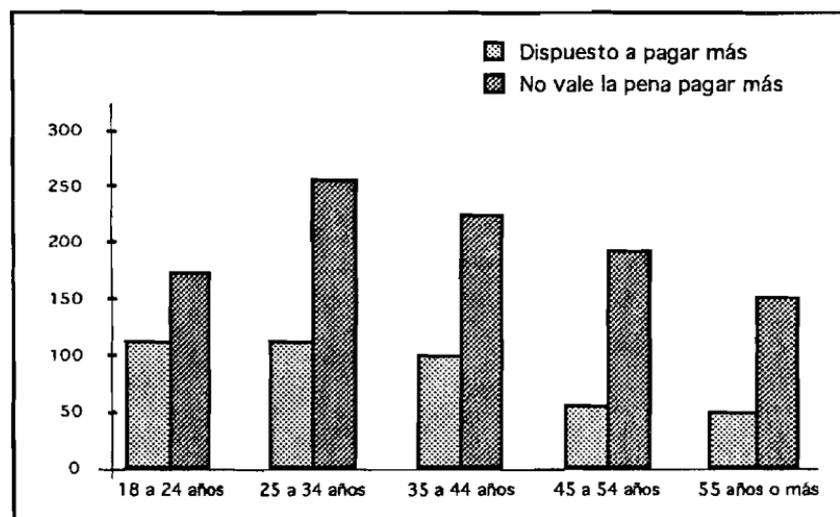
A pesar de que se está de acuerdo en que se fortalezca la situación financiera de las municipalidades, no se asume que deba partir de una exacción a los ingresos de los habitantes. Hay una actitud de no pago que pareciera ser generalizada y justificable si se entiende que los servicios municipales han sido insuficientes o deficientes. En general se aprecia que los ciudadanos no están muy de acuerdo en que el mejoramiento de la municipalidad y de sus servicios pase por un aumento de la carga tributaria. Pareciera que la población tiene la impresión de que paga suficiente por los servicios que recibe.

**CUADRO No. 16**  
**DISPOSICION A PAGAR MAS IMPUESTOS**

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VALIDO
DISPUUESTO A PAGAR MAS	A441	30.9	31.1
NO VALE LA PENNA PAGAR MAS	979	68.6	68.9
Total	1420	99.4	100.0
MS/NR	8	0.6	
Total	1428	100.0	

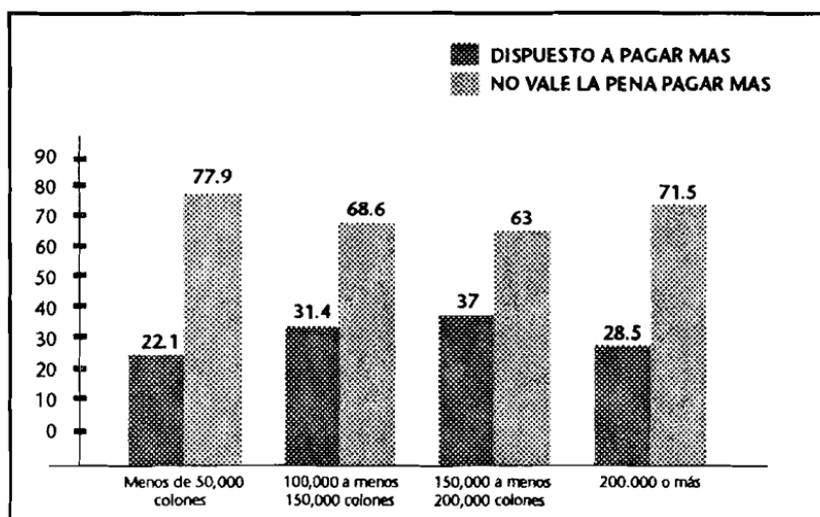
El desacuerdo con el aumento de impuestos municipales va en relación proporcional con la edad. Los de más de edad son los que presentan el porcentaje más alto.

**Gráfico No. 14**  
**DISPOSICION A PAGAR MAS IMPUESTOS POR EDAD**



La negativa de los ciudadanos a pagar más impuestos para mejorar las arcas municipales, tiene mucho que ver con la idea de que el Estado debe asumir los costos de los servicios y con la ineficiencia mostrada en general por las municipalidades. Es claro que la respuesta está asociada con los ingresos y, consecuentemente, con la capacidad de pago. Pareciera ser que la mejor protesta que hacen los costarricenses por la insuficiencia o desmejoramiento de la "función social" del Estado, es la evasión fiscal o la resistencia a pagar los tributos de ley. En otros términos, la baja calidad de servicios y la resistencia tributaria parecieran ser un par interdeterminado, las dos caras del proceso de agotamiento del modelo de Estado socialcentralista y de una visión de ciudadanía y responsabilidad social muy disminuida, de baja intensidad. A lo cual se suma la realidad de una población, en general, con salarios deprimidos. En consecuencia, los que ganan menos son los que se oponen más a la idea de pagar más impuestos, lo cual parece bastante lógico. Según nivel de ingresos el comportamiento es el siguiente:

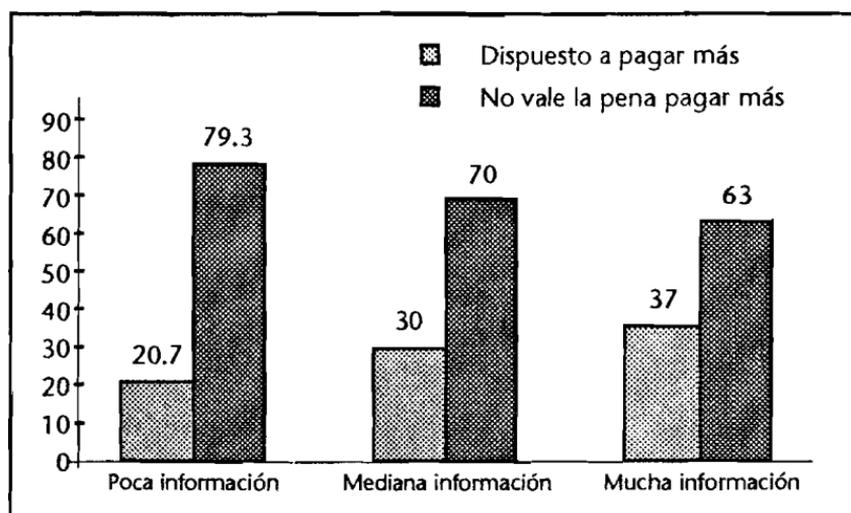
**Gráfico No. 15**  
**DISPOSICION A PAGAR POR NIVEL DE INGRESOS.**  
**MAYO 1999**



En cuanto a bandera política, no existen diferencias, lo cual permite pensar que no son consideraciones de tipo doctrinario-político las que llevan a los ciudadanos a asumir una posición de apoyo a las posiciones "más municipalistas".

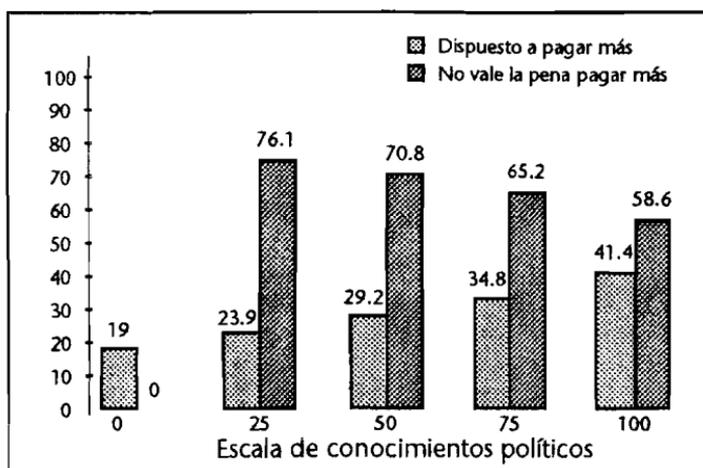
Resulta interesante establecer la relación existente entre nivel de información y la disposición a pagar más. Los que tienen menos nivel de información están menos dispuestos a pagar más.

**Gráfico No. 16**  
**DISPOSICION A PAGAR MAS IMPUESTOS**  
**POR NIVEL DE INFORMACION**



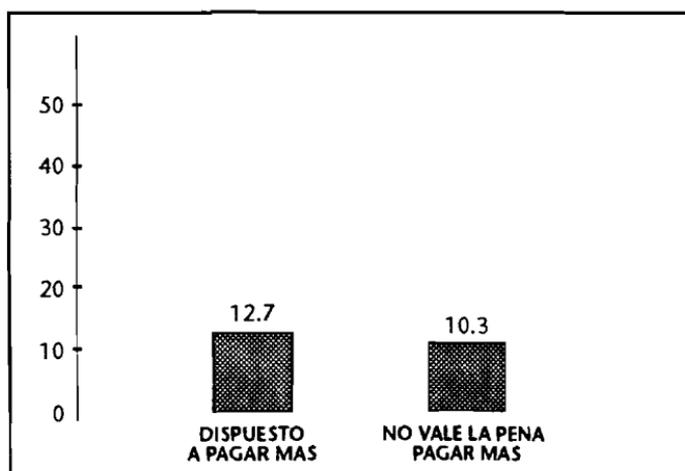
En cuanto al nivel de conocimientos políticos, sí parece haber una clara relación entre esta y una mayor disposición a pagar más impuestos.

**Gráfico No. 17**  
**DISPOSICION A PAGAR MAS IMPUESTOS**  
**POR NIVEL DE CONOCIMIENTOS POLITICOS**



Quienes dicen estar dispuestos a pagar más impuestos presentan un promedio de conocimiento del nombre del alcalde mayor que el de los que dicen que no están dispuestos a pagar más. Esto reafirma la idea de que quienes favorecen el cambio en la situación de los gobiernos locales están más compenetrados con la comunidad.

**Gráfico No. 18**  
**DISPOSICION A PAGAR MAS IMPUESTOS SEGUN PROMEDIO**  
**DEL CONOCIMIENTO DE NOMBRE DEL ALCALDE**



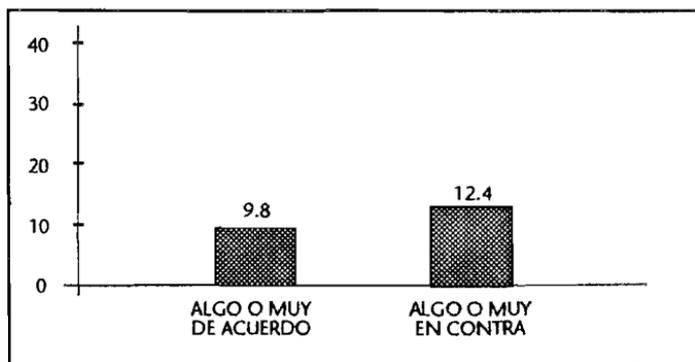
Por otra parte, los ciudadanos no consideran, en un buen porcentaje, que sea natural y lógico que sólo reciban servicios de las municipalidades aquellas personas que pagan por ellos. En cuanto a esta afirmación, es interesante constatar, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro, que la respuesta se encuentra bastante distribuida aunque los que están en contra y muy en contra son más, lo cual habla de la existencia de un sector de población que todavía cree en la premisa welfarista de que los recaudos institucionales deben cumplir una función social y solidaria.

**CUADRO No. 17**  
**OPINIÓN RESPECTO DE LA AFIRMACIÓN "DEBEN RECIBIR LOS**  
**SERVICIOS SOLO LOS QUE PAGAN POR ELLOS"**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
	Algo o muy de acuerdo	674	47.2	47.6
	Algo o muy en contra	741	51.9	52.4
	Total	1415	99.1	100.0
Missing	System	13	0.9	
Total		1428	100.0	

Los que están en contra de esta afirmación muestran un promedio más alto en cuanto al conocimiento del nombre del alcalde. Es decir, están más enterados de la vida política local.

**Gráfico No. 19**  
**OPINIÓN RESPECTO DE LA AFIRMACIÓN "DEBEN RECIBIR**  
**LOSSERVICIOS SOLO LOS QUE PAGAN POR ELLOS", SEGUN**  
**PROMEDIO DEL CONOCIMIENTO DEL NOMBRE DEL ALCALDE**



Recodificación de servicios solo si se paga

## La relación entre el gobierno central y la municipalidad

En el marco de un modelo heterónomo de municipalidad, la relación entre el gobierno central y las municipalidad suele ser de subordinación, de anulación y/o de tensión. Las pugnas por los recursos y los espacios de decisión limitan enormemente las posibilidades de coordinación e impiden salidas policéntricas. Sin embargo, la cultura política estado-centralista naturalizó a tal punto esta situación que buena parte de los políticos locales y la ciudadanía en general no encuentran que entre el gobierno central y las municipalidades exista una relación conflictiva.

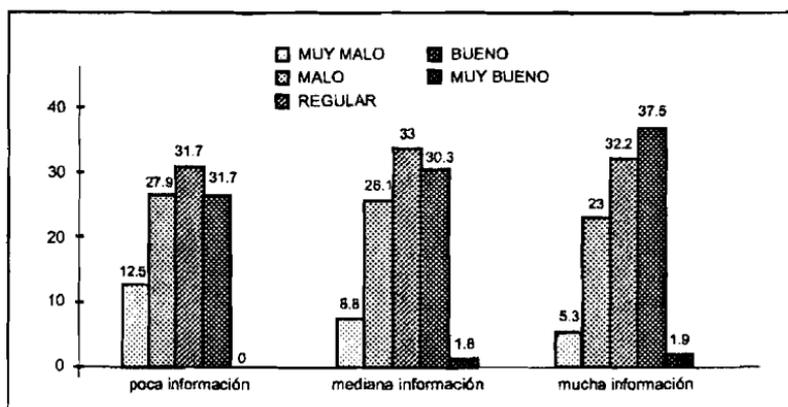
Seguidamente queremos hacer referencia a la manera cómo perciben los ciudadanos la relación entre la municipalidad y el gobierno central.

**CUADRO No.18**  
**OPINIÓN SOBRE LA RELACION ENTRE**  
**GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNO MUNICIPAL**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
	1 muy malo	102	7.1	8.2	8.2
	2 malo	311	21.8	24.9	33.0
	3 regular	413	28.9	33.0	66.0
	4 bueno	404	28.3	32.3	98.3
	5 muy bueno	21	1.5	1.7	100.0
	Total	1251	87.6	100.0	
Missing	System	177	12.4		
Total		1428	100.0		

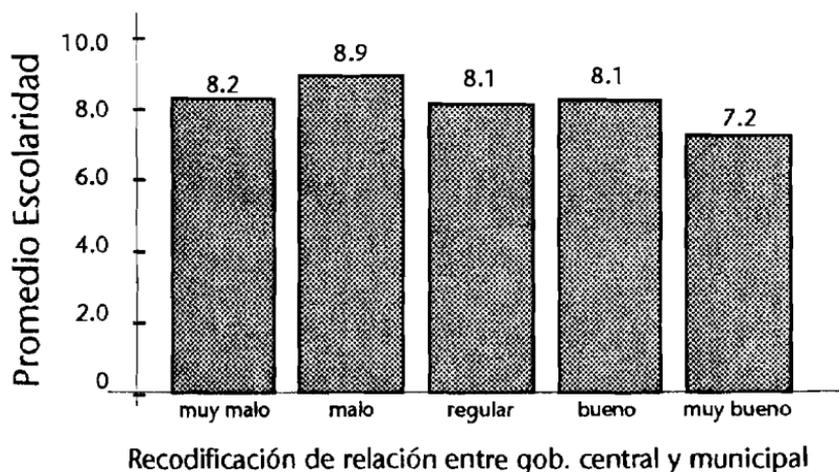
La opinión respecto a la relación entre la municipalidad y el Gobierno Central no pareciera indicar tendencias claras, pues la respuesta está muy distribuida y tampoco dice mucho si se le desagrega por sexo, edad o estrato. Se aprecia, también, que las respuestas de "muy malo" y "malo" van disminuyendo conforme se posee información. Las personas que presentaron menor nivel de conocimientos políticos tienden a ser más positivas en su apreciación respecto a la relación que se da entre el gobierno central y la municipalidad.

**Gráfico No. 20**  
**COMO CONSIDERA LA RELACION EXISTENTE ENTRE LA**  
**MUNICIPALIDAD Y EL GOBIERNO CENTRAL POR**  
**NIVEL DE INFORMACION**



El nivel de escolaridad no parece incidir mucho; sin embargo, los que consideraron que la relación es muy buena presentaron el más bajo nivel de escolaridad. En congruencia con lo que hemos venido señalando para las anteriores variables, se aprecia una actitud "más suave" o complaciente por el lado de quienes muestran menos escolaridad y una actitud "más dura", posiblemente más crítica, de los que muestran mayores niveles de escolaridad.

**Gráfico No. 21**  
**OPINION RESPECTO DE LA RELACION ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL**  
**Y MUNICIPAL, SEGUN PROMEDIO DE ESCOLARIDAD**



Si revisamos la opinión de quienes votaron por "otros" partidos respecto de la relación entre las mencionadas entidades gubernamentales, encontramos que los porcentajes de las respuestas ubicadas en "mala" y "muy mala" son comparativamente superiores a las respuestas de los que simpatizan con los partidos Unidad y Liberación.

**CUADRO No. 19**  
**OPINIÓN SOBRE LA RELACION ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL. Y EL**  
**GOBIERNO MUNICIPAL POR PREFERENCIA DE VOTO**

		PREFERENCIA DE VOTO			Total
		otros	Unidad Social Cristiana	Liberación Nacional	
RELACION ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y MUNICIPAL	1 muy malo	1	31	33	65
		1.7%	6.3%	10.6%	7.6%
	2 malo	25	121	71	217
		43.1%	24.6%	22.9%	25.3%
	3 regular	15	167	100	282
		25.9%	34.0%	32.3%	32.8%
	4 bueno	17	158	105	280
		29.3%	32.2%	33.9%	32.6%
	5 muy bueno		14	1	15
			2.9%	.3%	1.7%
Total		58	491	310	859
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

La valoración que se hace respecto al trabajo que realizan tanto el Gobierno Central como la municipalidad no se inclina hacia valores positivos o negativos extremos con contundencia y tiende más bien a concentrarse en las categorías "malo," "regular" y "bueno". Sin embargo, en el caso de la municipalidad, la valoración negativa es ligeramente mayor.

## CAPITULO CUARTO

# LOS SERVICIOS DESDE LA OPTICA DE LOS CIUDADANOS

En el capítulo anterior hicimos referencia a las representaciones que se hacen los ciudadanos costarricenses respecto de las figuras institucionalizadas de gestión de “lo público”; en este queremos hacer referencia a la manera cómo se enfoca el tema de los servicios, a partir de la idea que tienen los costarricenses sobre quien les presta el servicio y quién quisieran que se lo preste si no están satisfechos. Antes de entrar a exponer la visión que predomina en la población costarricense respecto a las características de los servicios y sus calidades, nos parece oportuno tomar en cuenta los siguientes aspectos.

### **La distribución de los instrumentos de gobierno y las colectividades locales**

Las configuraciones del poder van mucho más allá de la forma que adquiere la relación entre los gobiernos municipales y las colectividades locales. Sin embargo, una primera posibilidad de entrada a este tema es la evaluación de los cuerpos institucionalizados de gobierno, sus instrumentos y su distribución territorial. En ese sentido es necesario realizar las siguientes precisiones:

a) La municipalidad es la instancia de gobierno de menor escala territorial. Esta instancia es una reproducción en pequeña escala del Estado. No obstante, no cuenta ni con la misma base material para poner en práctica políticas de desarrollo local ni con las posibilidades reales de determinación política. De allí la distancia tan abismal que existe entre lo que la legislación establece que son los ámbitos de intervención y lo que en la realidad son sus funciones. Durante largo tiempo, sus posibilidades reales fueron reducidas al mínimo.

b) La municipalidad costarricense es un ejemplo de hipotrofia institucional, que resulta de una organización político-administrativa hipercentralizada y un esquema municipal que ha restado posibilidades a las colectividades locales de propiciar prácticas de democracia local (Rivera, 1996: 234 y 235).

c) El régimen municipal contemporáneo se caracteriza por gobiernos locales que se han visto reducidos al triste papel de administradores de algunos servicios públicos deficitarios. Como resultado de esa precarización económica, funcional y política de la municipalidad, los ciudadanos han perdido interés. Hay apatía, desgano, falta de recursos y falta de capacidad profesional y política, todos ellos grandes obstáculos con los cuales tropieza el restablecimiento del régimen municipal.

d) Existe una estructura heterogénea de municipios reflejada en enormes diferencias entre ellas. Encontramos diferencias abismales en todos los ámbitos. Por ejemplo, en términos de población, apreciamos que San José posee 284,006 habitantes en tanto que San Mateo, el que menos tiene, apenas llega a 4.747. En cuanto a extensión tenemos que el más grande es San Carlos con 3.348 Km<sup>2</sup> y el más pequeño es Flores con 7 Km<sup>2</sup>. En cuanto a presupuesto tenemos que el más grande es el de San José con 6.007.282.440 colones y el más pequeño es el de San Mateo con 12.136.100 colones. En cuanto a las partidas específicas, encontramos que San Carlos es el que más percibe (174.915.865 colones) en tanto que San Pablo, el que recibe menos, tiene una asignación de 6.506.946 colones (Buller *et al*: 1998:222). Por tanto, las apreciaciones hay que ajustarlas de acuerdo a estas diferencias.

En resumen, la municipalidad ha presentado hasta el día de hoy el perfil de un órgano subnacional de gobierno devaluado, cuyos rasgos particulares son la precariedad financiera, la impotencia para llevar a cabo la gestión de lo local y un déficit considerable de legitimidad.

Luego de estas precisiones es necesario realizar un balance de lo que ha sido el comportamiento de las municipalidades respecto a la gestión pública local. Empecemos por presentar el ámbito de competencias y servicios que ofrecen las municipalidades.

**CUADRO No. 20:  
COMPETENCIAS Y SERVICIOS PRESTADOS POR LAS  
MUNICIPALIDADES COMPARTIDAS CON OTRAS ENTIDADES**

SERVICIO PUBLICO PRESTADO	N. MUNICIPALIDADES EJECUTORAS		TIPO DE COMPETENCIAS	ENTIDAD NACIONAL CON LA CUAL SE VINCULA LA COMPETENCIA
	ABS	RELA		
Mantenimiento de caminos y calles	86	100	Construcción y mantenimiento infraestructura vial	MOPT
Recolección de basura	81	94	Recolección de basura	
Aseo de vías	75	87	Ornato y aseo de vías	
Administración de cementerios	64	74	Administración de cementerios	IGLESIA SECTOR PRIVADO
Administración de Paeques	54	63	Administración de Parques	MIRENEM y M. DE CULTURA
Administración de Acueductos	47	55	Administración de Acueductos	ICAA
Administración de Mercados	38	44	Administración de Mercados	SECTOR PRIVADO
Otorgamiento de becas	38	44	Educación	MEP INA UNIVERSIDADES
Administración de Mataderos	29	34	Administración de Mataderos	COOPERATIVAS SECTOR PRIVADO
Administración de bandas	27	31	Cultura	MINISTERIO DE CULTURA
Administración de Terminales de buses			Terminales de buses	PRIVADO
Administración de Bibliotecas	19	22	Cultura	MINISTERIO DE CULTURA
Alquiler de locales	18	21	Alquiler de locales	SECTOR PRIVADO
Limpieza de lotes	12	14	Limpieza de lotes	SECTOR PRIVADO
Administración de Estadios	11	13	Deporte y recreación	MINISTERIO DE CULTURA

Administración de Gimnasios	9	10	Deporte y recreación	MINISTERIO DE CULTURA SECTOR PRIVADO
Plaza de Ganado	4	5	Plaza de Ganado	SECTOR PRIVADO
Alumbrado público	4	5	Alumbrado Público	ICE FUERZA Y LUZ COOPERATIVAS
Viveros	2	2	Recursos Naturales	MIINENEM SECTOR PRIVADO e ICAA
Alcantarillado sanitario	2	2	Acueductos y alcantarillados	ICAA
Administración de balnearios	1	1	Recreación	MINISTERIO DE CULTURA

FUENTE: *Proyecto de Fortalecimiento Municipal. Programa de Reforma del Estado. 1991. Tomado de Eduardo Buller et al Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. Consultoría GTZ. 1998*

Es indiscutible que las labores de las municipalidades se circunscriben a áreas muy constreñidas de la gestión pública, mientras los aspectos medulares de las actividades económicas y sociales son decididos en las dependencias del Poder Central. Por tanto, las necesidades e intereses de la ciudadanía quedan sin respuesta e, incluso, sin ser siquiera recogidas por órgano estatal alguno. La municipalidad constituye, entonces, una forma de gobierno constantemente en conflicto, no solo con el Poder Central sino también con las diversas redes clientelares y sectores de la sociedad civil que buscan respuesta en ella y que ven aumentada su impotencia para otorgar algún nivel de satisfacción a las demandas sociales planteadas localmente. En correspondencia con tal situación, los ciudadanos han reaccionado omitiendo en las gestiones, la mayoría de las veces, a la municipalidad.

**CUADRO No. 21**  
**SOLICITA AYUDA A LA MUNICIPALIDAD**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido
	SI	201	14.1	14.2
	NO	1218	85.3	85.8
	TOTAL	1419	99.4	100.0
	NS/NR	9	.6	
Total		1428	100.0	

Se habla entonces de una municipalidad frágil, incapaz de impulsar el desarrollo de la comunidad y de suplir las necesidades de la población local. Esto lo han percibido las colectividades locales, lo cual contribuye a que se generalice una visión negativa de la municipalidad, sumado al desprestigio que ha acumulado durante todos estos años atrás. Por extensión, también existe una visión negativa respecto al trabajo que realiza la municipalidad, tal y como se puede establecer en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 22**  
**OPINIÓN RESPECTO DEL TRABAJO REALIZADO POR LA MUNICIPALIDAD**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Válido	1 muy malo	185	13.0	13.4	13.4
	2 malo	347	24.3	25.1	38.5
	3 regular	344	24.1	24.9	63.4
	4 bueno	465	32.6	33.6	97.0
	5 muy bueno	41	2.9	3.0	100.0
	Total	1382	96.8	100.0	
Missing	System	46	3.2		
Total		1428	100.0		

La municipalidad costarricense ha tenido históricamente muchas limitaciones para poder llevar a cabo políticas sociales en la localidad. Durante largo tiempo, estos órganos funcionaron con un amplio déficit de legitimidad y una crisis política, económica y administrativa.<sup>21</sup> Actualmente, se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades. En términos financieros se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto a los bienes inmuebles y la ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen sin la participación del diputado.

La municipalidad maneja un mínimo porcentaje del gasto público total y esto, además de poner en evidencia el excesivo centralismo del modelo de gestión pública que tiene el país, deja ver las pocas posibilidades que tiene de gestionar un plan de desarrollo social. Aun así encontramos un pequeño repunte en los ingresos de las municipalidades. Las partidas específicas, uno de los principales rubros de las municipalidades, han venido aumentando considerablemente, y ahora con la nueva legislación que elimina la intermediación del diputado se le proporciona a las municipalidades un poco más de recursos para realizar inversión social y reforzar la ciudadanía local. También habría que decir que con la política actual del Gobierno se plantea fortalecer el papel de la municipalidad. En efecto, con el programa denominado Triángulo de la Solidaridad, se pretende promover una política integral, articulada y congruente, cuyos rasgos son los siguientes, de acuerdo con los proponentes: es "una nueva forma de hacer las cosas", un mecanismo que propicia la participación en programas y proyectos sociales, para el beneficio de sus familias y sus comunidades. Se llama "Triángulo" porque tiene tres partes: la municipalidad, las instituciones del Gobierno y las organizaciones comunitarias.

En Costa Rica constatamos hasta hace poco tiempo la existencia de un modelo centralizado de gestión pública y de una sociedad que se conformó alrededor de la idea que el Estado social es el que debía ofrecer las condiciones para la materialización de los derechos sociales y políticos, o en otras palabras, la realización de la ciudadanía. En los últimos años se ha venido preconizando una nueva cultura político-administrativa que, si bien no logra imponerse y

---

21 Véase Roy Rivera *La descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. 1995.

desplazar el anterior modelo, ha dejado claro que cada vez toma más fuerza. Al respecto, hemos dicho que “Actualmente, pareciera haber consenso respecto a la tesis de que la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas pasa por una reformulación de la relación Estado-sociedad civil que permita viabilizar la economía, lograr la integración social, otorgar mayor participación a los ciudadanos en la gestión de “lo público” y optimizar las políticas estatales. Esto implica la confección de la relación Estado-sociedad civil, lo cual tendrá que lograrse mediante la reestructuración del Estado. Las características de este tipo de discurso y las acciones concretas que están siendo promovidas por distintos sectores políticos y burocráticos, nos llevan a pensar que se está generando una nueva cultura político-administrativa que empieza a aparecer entremezclada con la tradición estatal-centralista” (Rivera, 1995).

El Triángulo de la Solidaridad busca devolver la credibilidad de las personas en la función pública por medio del mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a la demandas reales de la población. Para ello se proponen la participación ciudadana, la descentralización y la solidaridad.<sup>22</sup> Concretamente, se propone la coordinación articulada de la interacción entre las comunidades, las municipalidades y las instituciones públicas para mejorar la condición de vida de los ciudadanos. El presidente Rodríguez ha dicho al respecto que “Comunidades, Estado y Municipalidades tienen el espacio para juntos crear y crecer y construir; para compartir conocimientos y experiencias; para traducir ideas e inquietudes en obras concretas.” La promoción de esta estrategia se realiza desde el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y se plantea como objetivos mayores niveles de equidad y de integración social.

Sin embargo, los ciudadanos no recurren con frecuencia a la municipalidad, y entre los que lo hacen tenemos que por grupos de edad son los mayores los que presentan un más alto porcentaje.

## La visión de los servicios

Si revisamos caso por caso cada uno de los servicios que los ciudadanos reciben, observamos una tendencia al reconocimiento de algunos servicios

---

<sup>22</sup> Véase Primera Vicepresidencia de la República, *Memoria*. 15 de mayo de 1998 30 de abril de 1999.

como propios del gobierno central y otros como de la municipalidad, notándose una tendencia muy limitada aún a imaginar una tercera vía: las ONGs o las empresas privadas.

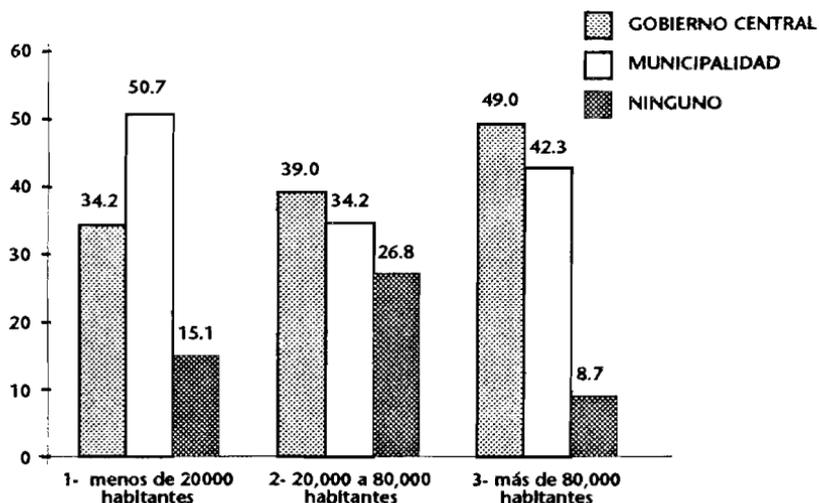
**CUADRO No. 23**  
**OPINIÓN SOBRE QUIEN PRESTA LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA**  
**ACTUALIDAD**

		QUIEN LA PRESTA LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA ACTUALIDAD, MAYO, 1999									
		TOTAL		GOB. CTRAL.		MUNICIPALIDAD		NINGUNO		NS/NR	
SERVICIOS											
AGUA	1428	100.0	580	40.6	550	38.5	273	19.1	25	1.8	
ALUMBRADO	1428	100.0	964	67.5	346	24.2	72	5.0	46	3.2	
RECOLECCION	1428	100.0	24	1.7	1105	77.4	294	20.6	5	0.4	
REPARACION	1428	100.0	303	21.2	968	67.8	126	8.8	31	2.2	
SALUD	1428	100.0	1337	93.6	67	4.7	12	0.8	12	0.8	
EDUCACION	1428	100.0	1392	97.5	19	1.3	11	0.8	6	0.4	
MERCADOS	1428	100.0	302	21.1	692	48.5	201	14.1	233	16.3	
ADMINISTRAC.	1428	100.0	202	14.1	357	25.0	243	17.0	626	43.8	
PARQUES	1428	100.0	179	12.5	988	69.2	183	12.8	78	5.5	
LUZ (RESID.)	1428	100.0	1149	80.5	184	12.9	75	5.3	20	1.4	

Los casos que aparecen con porcentajes semejantes pueden explicarse porque históricamente ha habido una tensión entre los gobiernos locales y el Gobierno Central por la prestación del servicio, por ejemplo, el agua. En efecto, a pesar de que el proceso de traslado de la administración del servicio del agua de las municipalidades al Gobierno Central se inició hace varias décadas, todavía quedan algunas municipalidades que ofrecen el servicio, aunque son las menos. Sin embargo, este es uno de los servicios que en las representaciones de los ciudadanos aparecen como propios de cualquiera de las dos entidades.

La información por estratos permite establecer que quienes ven el servicio del agua como una actividad de la municipalidad son sobre todo las personas de los cantones menos poblados, en donde posiblemente la administración esté efectivamente en manos de dicha institución. Por su parte, es en los cantones más poblados donde predomina la idea de que es el Gobierno Central el que presta el servicio, lo cual también puede coincidir con la realidad, ya que buena parte de los cantones urbanos, que son los más poblados, son cubiertos por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

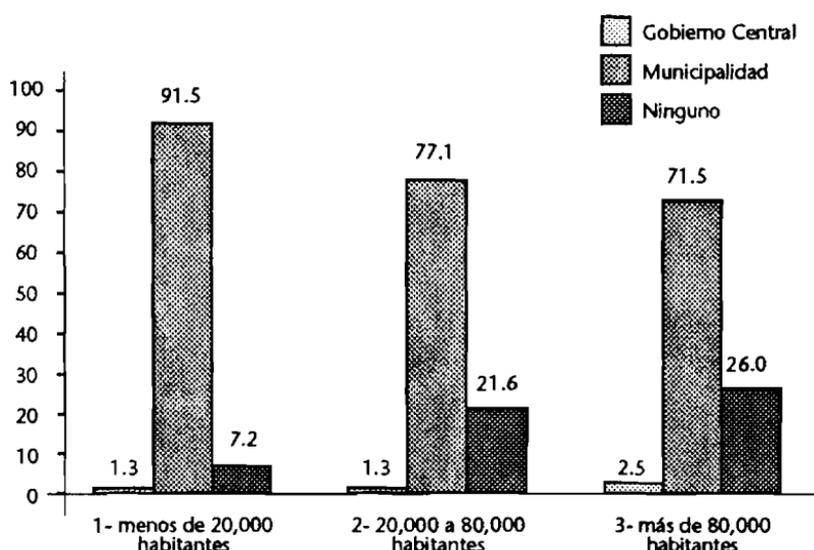
**Gráfico No. 22**  
**OPINION SOBRE QUIEN BRINDA LOS**  
**SERVICIOS DE AGUA**



El alumbrado público, aun cuando en algunas localidades es prestado por municipalidades o cooperativas, en las representaciones que los ciudadanos elaboran es considerado como un servicio prestado principalmente por el Gobierno Central; esta percepción es similar en todo tipo de cantón. Igual sucede con la luz residencial, la cual se entiende también como una prestación del Gobierno Central.

El mantenimiento de caminos, por el contrario, es claramente reconocido como una actividad municipal. La recolección de basura también es vista sin discusión como un servicio típicamente municipal. Sin embargo, el porcentaje de personas que respondieron "ninguno" en los cantones medianos y más poblados es considerable. Esto puede tener que ver con el hecho que en algunos lugares la municipalidad no ofrece el servicio y los vecinos buscan una solución mediante la contratación de particulares o empresas para que recojan la basura.

**Gráfico No. 23**  
**RECOLECCION DE BASURA POR ESTRATOS**



Mercados y mataderos aparecen con un porcentaje mayor para las municipalidades pero con cierta confusión. El cuidado de parques y áreas verdes es visto como una actividad de las municipalidades.

En otros términos, se entiende que algunos componentes de los equipamientos colectivos tienen que ver con la municipalidad. Por su parte, las actividades principales de política social, tales como la educación y la salud, son consideradas propias del Gobierno Central.

## Satisfacción y deseabilidad respecto a los servicios

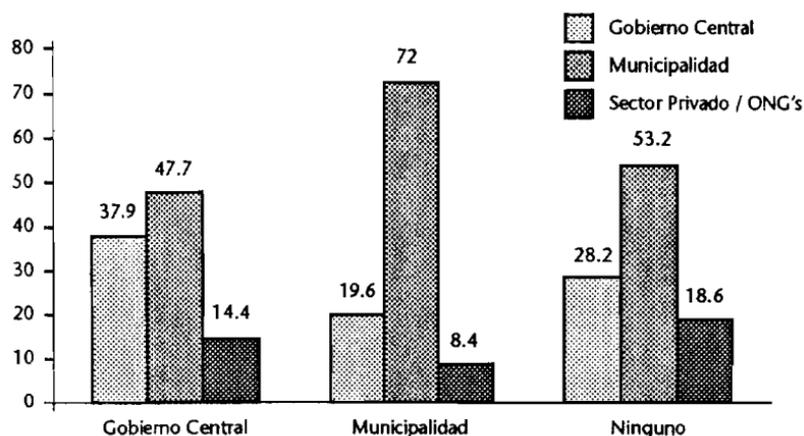
Los niveles de satisfacción que expresan los ciudadanos hacia los servicios son aceptables, en general, con la excepción del mantenimiento de los caminos. En el siguiente cuadro podemos apreciar las valoraciones que hacen los ciudadanos de los servicios recibidos.

**CUADRO No. 24**  
**GRADO DE SATISFACCION CON QUE SE ENCUENTRA CON CADA**  
**UNO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS RECIBIDOS**

QUIEN LA PRESTQ LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA ACTUALIDAD, MAYO, 1999												
SERVICIOS	TOTAL		MUY SATISFECHO		ALGO SATISFECHO		ALGO INSATISFECHO		MUY INSATISFECHO		NS/ NR	
	AGUA	1428	100.0	845	59.2	314	22.0	110	7.7	159	11.1	0
ALUMBRADO	1428	100.0	956	66.9	378	26.5	50	3.5	42	2.9	2	0.1
RECOLECCION	1428	100.0	714	50.0	375	26.3	134	9.4	166	11.6	3.9	2.7
REPARACION	1428	100.0	218	15.3	280	19.6	324	22.7	599	41.9	7	0.5
SALUD	1428	100.0	643	45.0	446	31.2	159	11.1	159	11.1	21	1.5
EDUCACION	1428	100.0	844	59.1	430	30.1	85	6.0	39	2.7	30	2.1
MERCADOS	1428	100.0	499	34.9	421	29.5	84	5.9	82	5.7	342	23.9
ADMINISTRAC.	1428	100.0	170	11.9	183	12.8	48	3.4	68	4.8	959	67.2
PARQUES	1428	100.0	514	36.0	429	30.0	163	11.4	203	14.2	119	8.3
LUZ (RESID.)	1428	100.0	1089	76.3	275	19.3	30	2.1	33	2.3	1	0.1

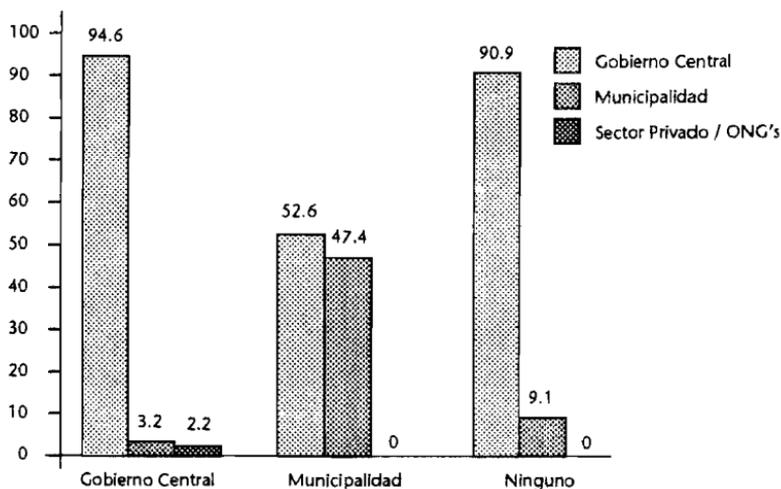
El mantenimiento de caminos es un servicio que, según parece, los ciudadanos desearían que prestara la municipalidad. En el siguiente gráfico se aprecia que los que lo reciben de la municipalidad piensan en su mayoría que debe ser la municipalidad quien lo debe prestar y quienes lo reciben del Gobierno Central o de ninguno de éstos dos piensan que debe ser esta institución.

**Gráfico No. 24**  
**OPINION RESPECTO DE QUIEN DEBERIA ASUMIR EL**  
**MANTENIMIENTO DE CAMINOS POR OPINIO DE QUIEN LE PRESTA EL**  
**SERVICIO**

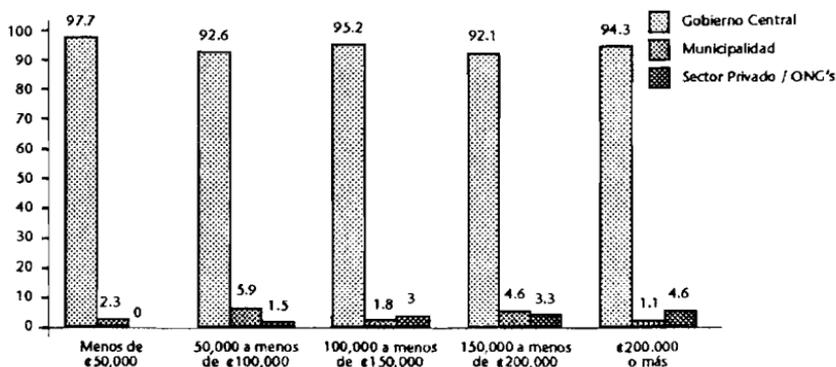


Respecto a la educación, encontramos que la mayoría piensa que debe ser ofrecido por el Gobierno Central, a pesar de las tendencias privatistas. Como dato a destacar, la opción de la empresa privada como posibilidad de prestación del servicio de educación se refuerza de acuerdo al nivel de ingresos. Veamos los siguientes gráficos:

**Gráfico No. 25**  
**OPINION RESPECTO DE QUIEN DEBERIA PRESTAR EL SERVICIO DE**  
**EDUCACION POR ENTIDAD QUE LE**  
**OFRECE EL SERVICIO**



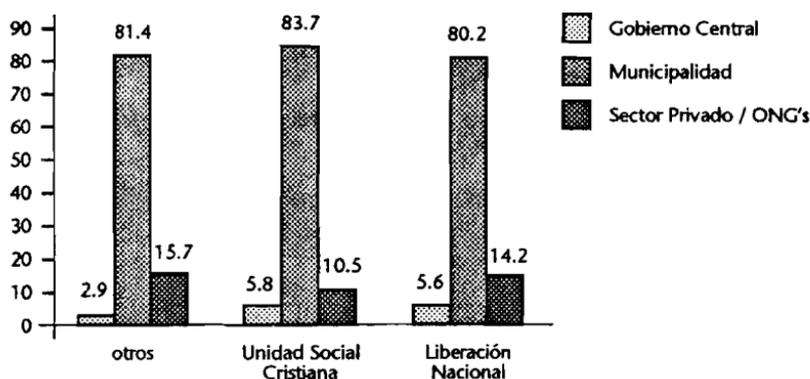
**Gráfico No. 26**  
**OPINION RESPECTO DE QUIEN DEBERIA PRESTAR EL SERVICIO DE**  
**EDUCACION POR POR INGRESO**



Esta opinión reafirma la percepción que los ciudadanos tienen de que la educación es un servicio que debe ser brindado por el gobierno central.

En cuanto a la basura, los costarricenses expresan que la municipalidad debería ser quien preste el servicio. Sin embargo, también es necesario resaltar que quienes tienen mejores ingresos tendieron a favorecer un poco más que en el resto de los otros grupos de ingreso la opción del servicio privado de recolección de basura. En cuanto a la agrupación de la preferencia de voto, notamos que quienes votaron por “otros” partidos son los que, después de la municipalidad, ubican a la empresa privada o a las ONGs como quienes deberían prestar el servicio. Esto coincide con las propuestas y medidas concretas de privatización de la basura que se han promovido en municipalidades tales como Heredia y Montes de Oca. En Escazú se da por contrato el servicio de recolección de la basura, el mantenimiento de carreteras y alcantarillado, la limpieza del cantón y el reciclado de la basura.<sup>23</sup>

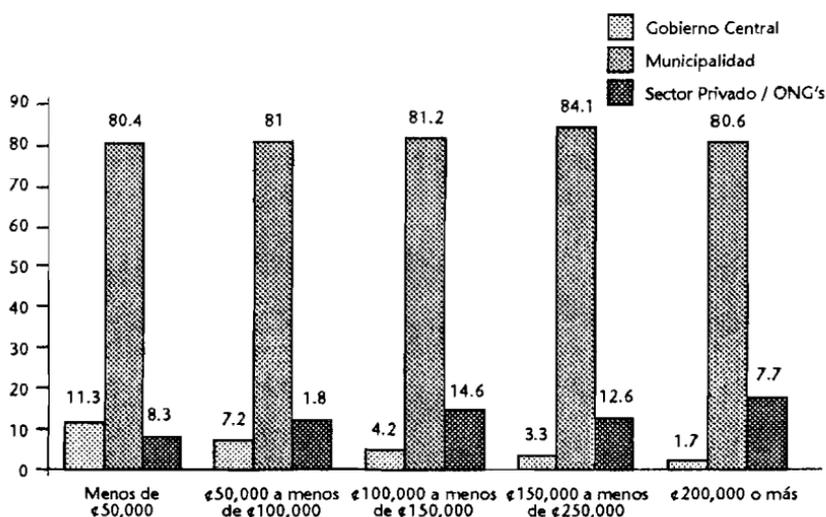
**Gráfico No. 27**  
**OPINION SOBRE QUIEN DEBERIA BRINDAR EL SERVICIO DE LA**  
**BASURA POR PREFERENCIA DE VOTO**



<sup>23</sup> Entrevista realizada a Mario Sancho, fundador del Partido La Yunta Escazuceña.

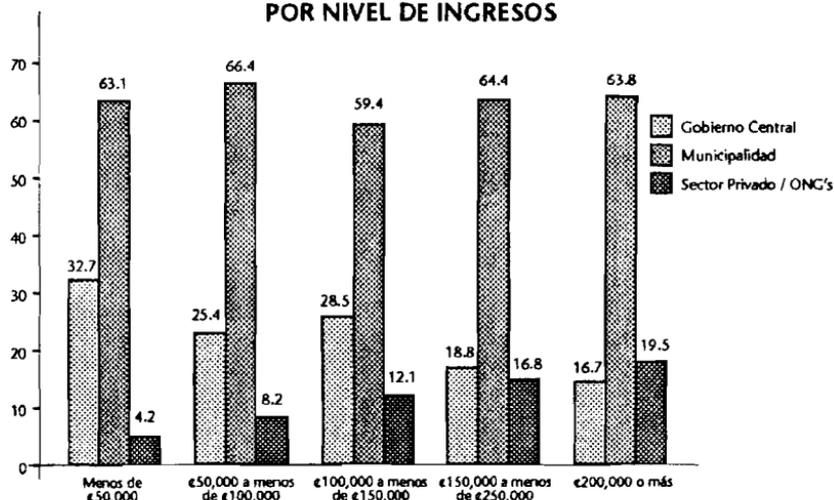
Cuando cruzamos el dato de quien debería prestar el servicio de la basura por el nivel de ingresos, encontramos que la alternativa de que el sector privado o las ONGs lo asuman es favorecida por las personas de mejores ingresos.

**Gráfico No. 28**  
**OPINION SOBRE QUIEN DEBERIA PRESTAR EL SERVICIO DE BASURA**  
**POR NIVEL DE INGRESOS**



En el caso del servicio de mantenimiento de caminos encontramos que por ingresos no hay ninguna diferencia significativa: todos señalan mayoritariamente a la municipalidad, pero se aprecia nuevamente que quienes tienen mayores ingresos presentan un porcentaje más alto en relación a la opción empresa privada/ONGs. En el siguiente gráfico podemos apreciar tal comportamiento.

**Gráfico 29**  
**OPINION SOBRE QUIEN DEBERIA PRESTAR EL SERVICIO DE**  
**MANTENIMIENTO DE CAMINOS**  
**POR NIVEL DE INGRESOS**



En síntesis, la representación que los costarricenses tienen sobre los servicios reafirma las formas de prestación de servicios que tradicionalmente han prevalecido, pero pareciera estarse conformando una visión respecto a la potencialidad de acción de las municipalidades que los hace creer en lo beneficioso que podría resultar la transformación en el esquema vigente.

## 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.<sup>24</sup> Otros consideran que los espacios existen pero son muy cerrados. *Universidad* es el único medio que vale la pena.<sup>25</sup>

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	
<b>Total</b>		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**

<b>Grado de acuerdo descentralización</b>				
		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%

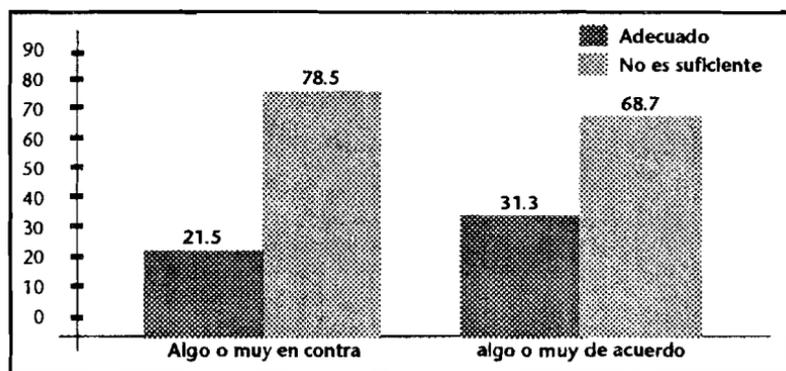
Cuando analizamos las opiniones de aquellos que están de acuerdo con la idea de la descentralización, encontramos que un porcentaje todavía muy alto de la población no está de acuerdo. Sin embargo, resulta más importante destacar el nivel de aceptación que tiene el término, aun cuando se apoye en una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

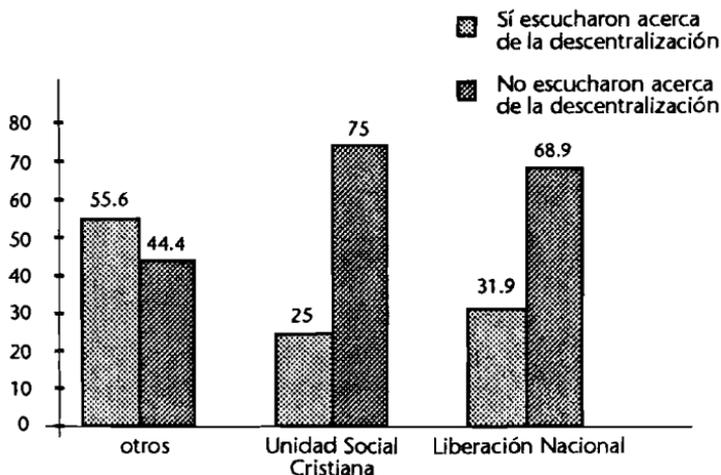
**Gráfico No. 30**  
**OPINION SOBRE EL NIVEL DE INFORMACION EN TORNO A LA DESCENTRALIZACION POR ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION**



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.

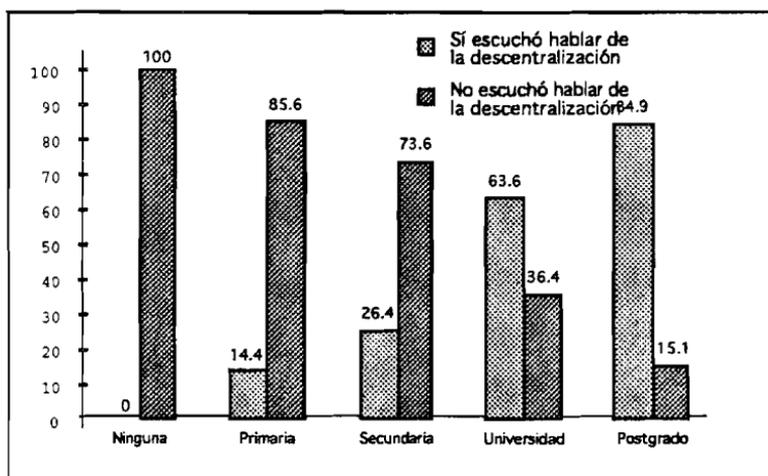
Un público aparentemente poroso a un discurso de la descentralización es aquel de quienes votaron en las últimas elecciones para regidores por partidos diferentes a Liberación y a Unidad Socialcristiana. Estos en un porcentaje importante sí habían escuchado acerca de la descentralización.

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



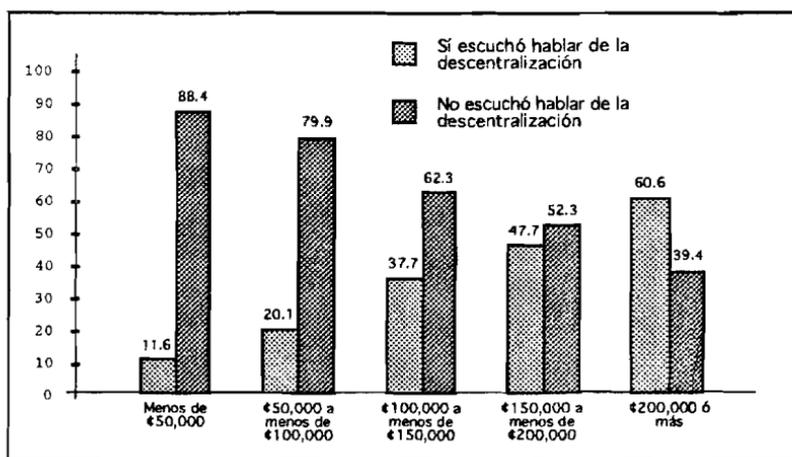
Los que sí escucharon son personas en general con mayor nivel de escolaridad. Es decir, es un público con mayores instrumentos para descodificar una oferta discursiva que parece seguir siendo ambigua y esotérica, o en todo caso, con lenguaje cifrado.

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



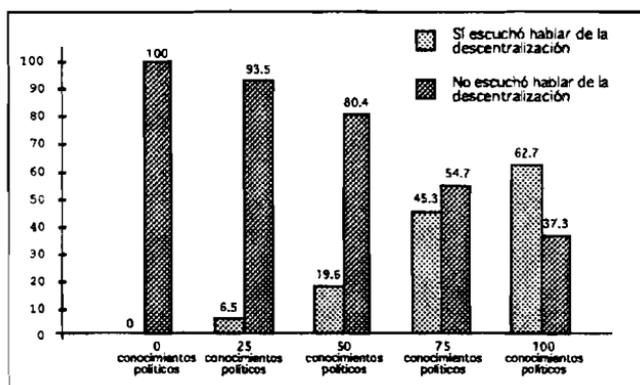
El dato por edad no refleja diferencias notables pero sí presenta como dato destacable que el porcentaje más alto de los que no escucharon hablar de la descentralización por grupos de edad se encuentra entre los más jóvenes. Por otra parte, en el agrupamiento por ingresos encontramos que entre las personas 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**



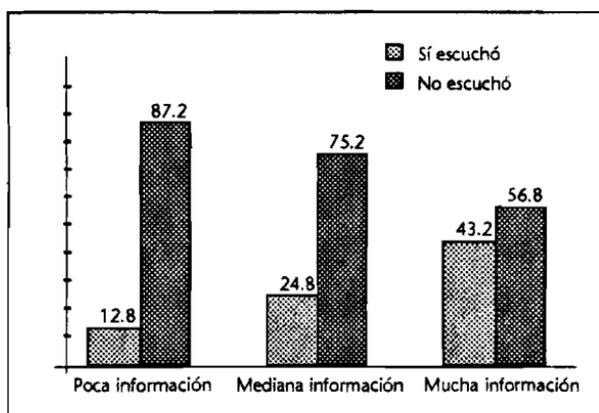
En general, se aprecia que los mayores porcentajes de escucha del tema de la descentralización se ubican entre aquellos con las mejores posiciones de la escala de conocimiento políticos, lo cual nos podría llevar a concluir que la descentralización ha sido un asunto tematizado por un público muy limitado. 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**



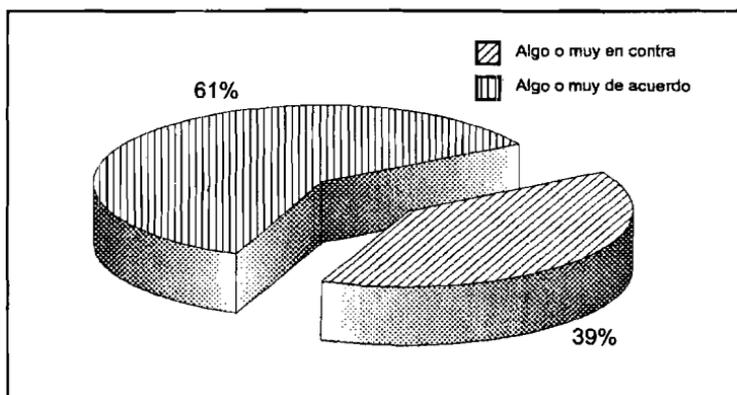
En la escala de información por grupos encontramos que las personas que se ubicaron en la categoría de poca información muestran un porcentaje más alto de no haber escuchado hablar de la descentralización, y los que se ubican en la categoría de mucha información presentan el más alto porcentaje de respuestas 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**



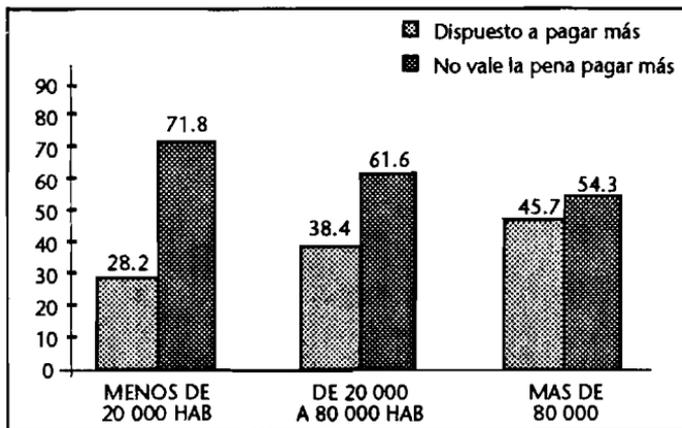
Otro rasgo destacado es que quienes votaron por "otros" opinaron en mayor porcentaje que el nivel de información sobre la descentralización es insuficiente. Diríamos que esta posición es un tanto más crítica que la de quienes votaron por Liberación o la Unidad Social Cristiana. Por otra parte, es en 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:

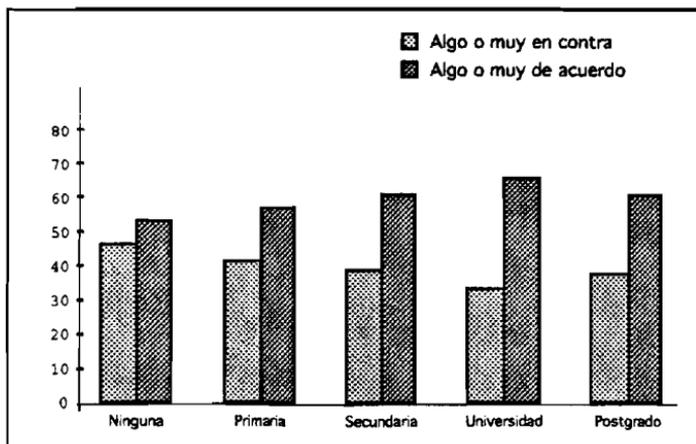
**Gráfico No. 37**  
**ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION**  
**POR PREFERENCIA DE VOTO. MAYO, 1999**



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.

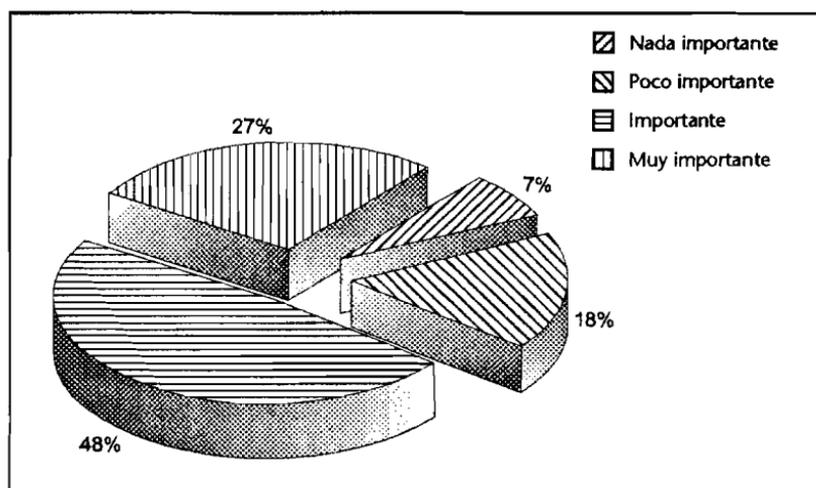
**Gráfico No. 38**  
**ACUERDO CON LA DESCENTRALIZACION**  
**POR NIVEL DE EDUCACION. MAYO, 1999**



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**

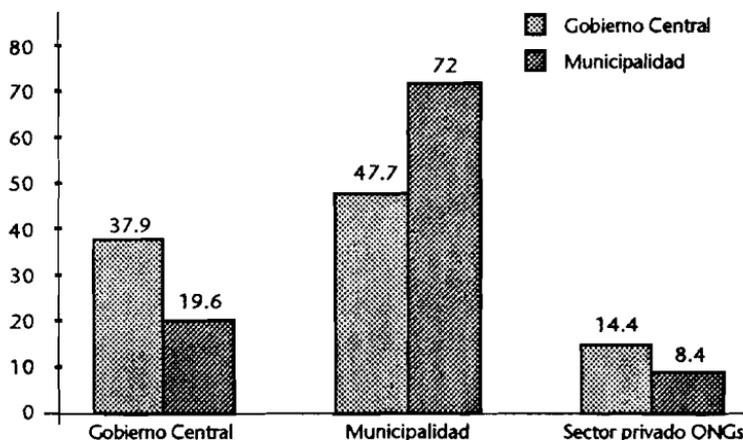


Para confirmar la opinión de los costarricenses respecto a la descentralización, se les planteó una pregunta específica sobre algún servicio susceptible de ser administrado integralmente por las municipalidades y la opinión fue mayoritariamente favorable. Se escogió en este caso el mantenimiento de caminos.

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

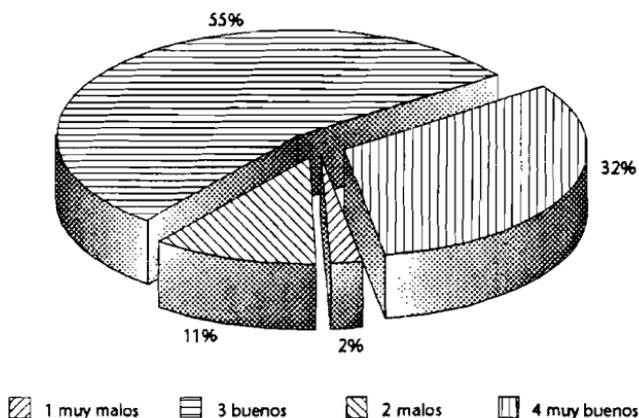


Aquí se constata que a pesar de que las visiones pueden ser más centralistas, municipalistas o privatistas, se tiende a reafirmar la idea de que existen servicios típicamente municipales y servicios típicamente centrales. Este que analizamos es visto como un servicio municipal.

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.

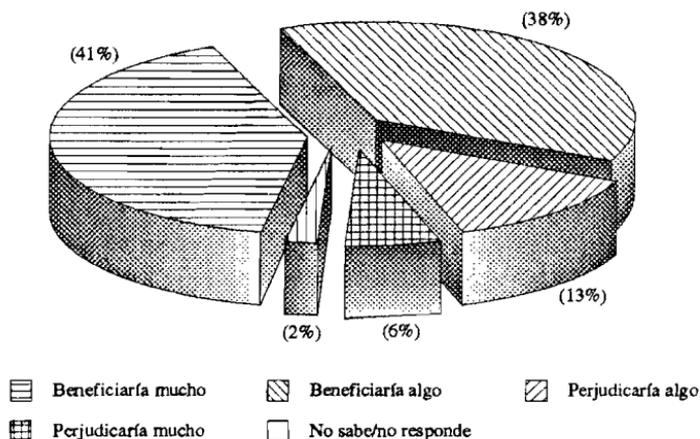
Gráfico No. 41

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



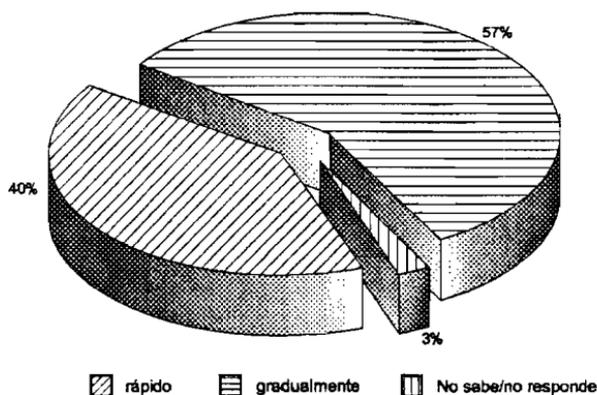
En concordancia con la anterior opinión, se considera, en un amplio porcentaje, que la descentralización beneficiaría al país. En este sentido hay coincidencia con la visión de la descentralización que tienen los regidores, la cual, como ya hemos señalado, es sumamente opaca, debido a la ausencia de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



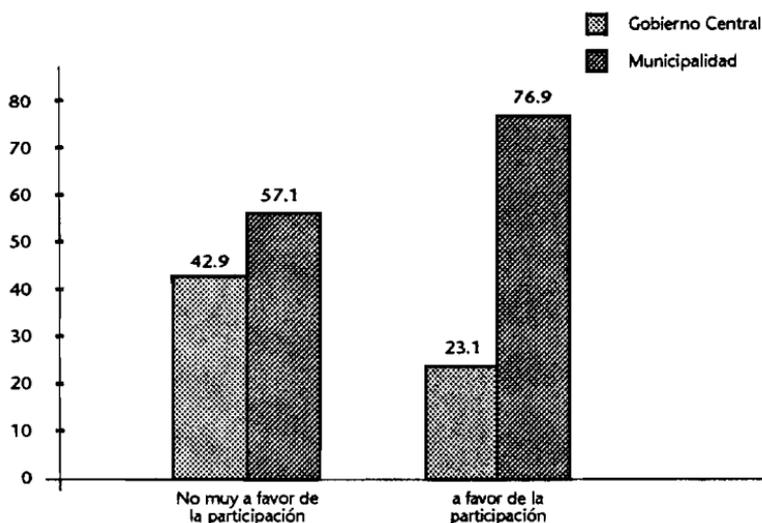
En cuanto a los tiempos y la manera de llevar a cabo un proceso de descentralización, los costarricenses se inclinan, en un mayor porcentaje, a pensar que debe realizarse de manera gradual. La temporalidad de un posible proceso de descentralización es algo que ha sido considerado por los diferentes actores 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**



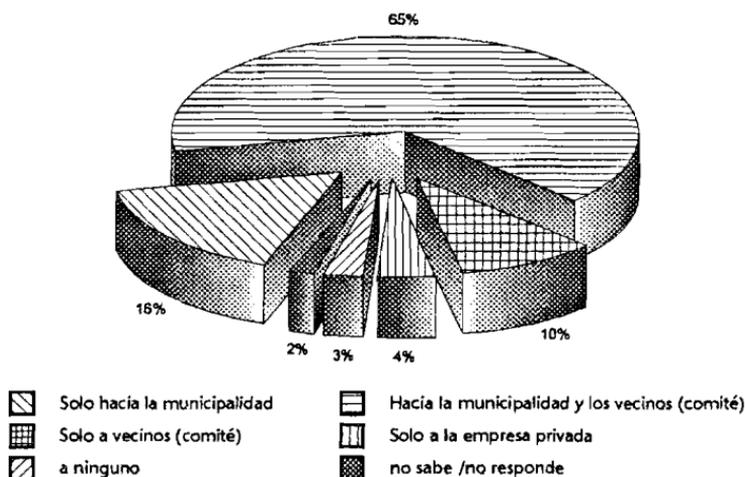
Escudriñando la visión de quienes consideraron que la descentralización debería promoverse, encontramos, entre otros detalles, que son personas que también favorecen la participación. En efecto, los que están a favor de la participación, en general, están a favor de la descentralización, tal y como se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

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



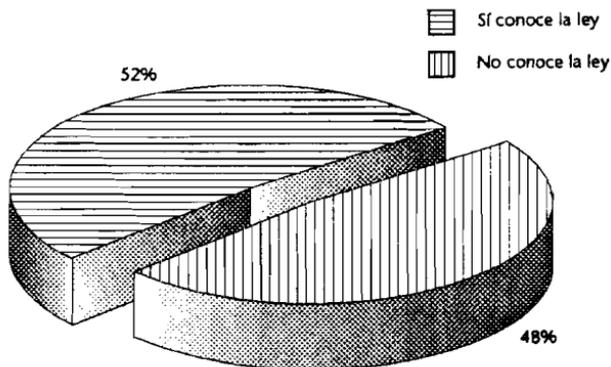
Por otra parte, observamos que la descentralización es pensada como una forma de fortalecer no al gobierno local sino a la localidad en sentido integral. En el siguiente gráfico, las respuestas a la pregunta sobre hacia dónde debe estar orientada la descentralización no privilegian al gobierno local 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**

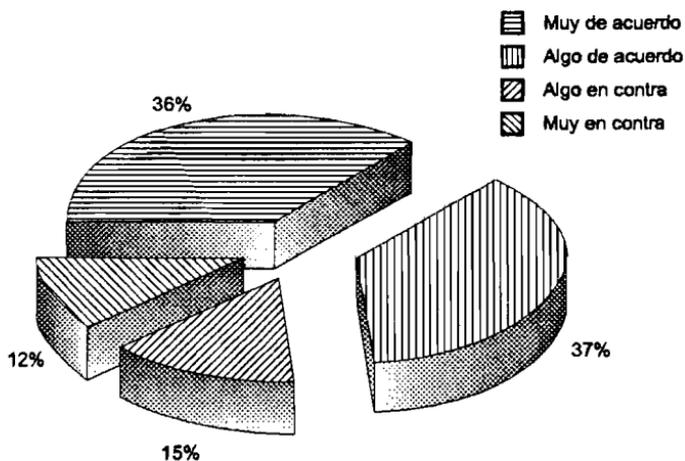
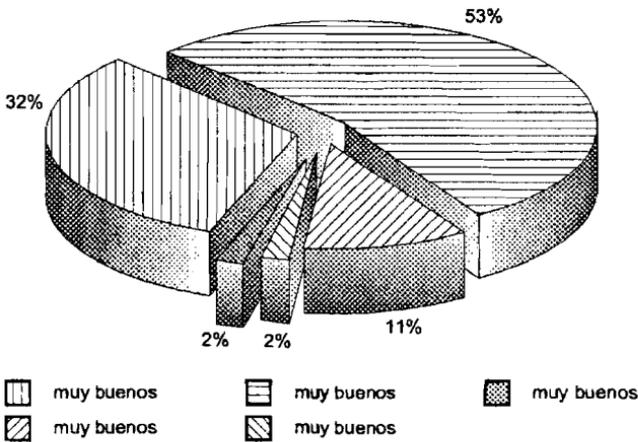


Gráfico No. 48

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 político<sup>26</sup>.

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.

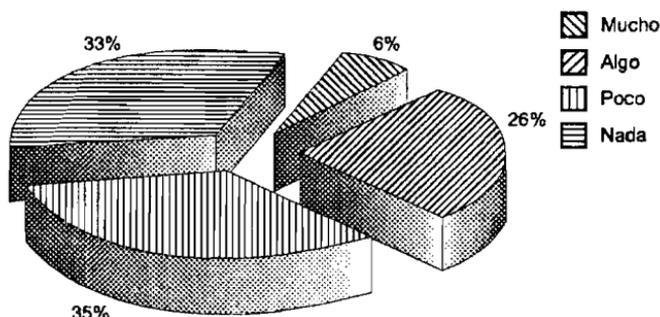
La mayoría de los costarricenses, además de tener poca credibilidad en la municipalidad y en los gobiernos locales, tampoco cree que sus intereses estén representados en el concejo municipal.

**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.

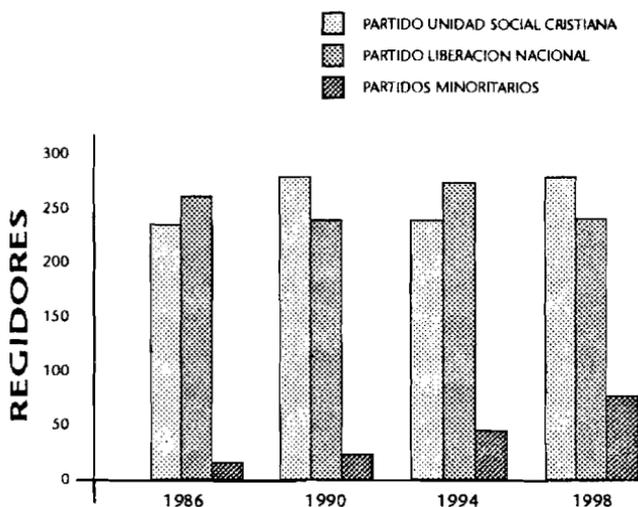
El centralismo del sistema político ha tenido, precisamente, como uno de sus efectos la "desnutrición" de la vida política local. La política en la localidad se ve totalmente subsumida en la dinámica político-electoral nacional. No es casual que la mayoría de la población desconozca no sólo las opciones (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.

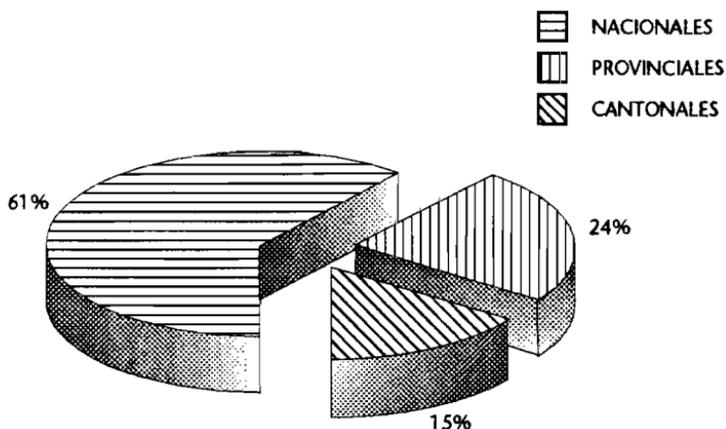
**Gráfico No. 50**  
**REGIDORES ELECTOS SEGUN AGRUPACION POLITICA.**  
**1986-1998**



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.

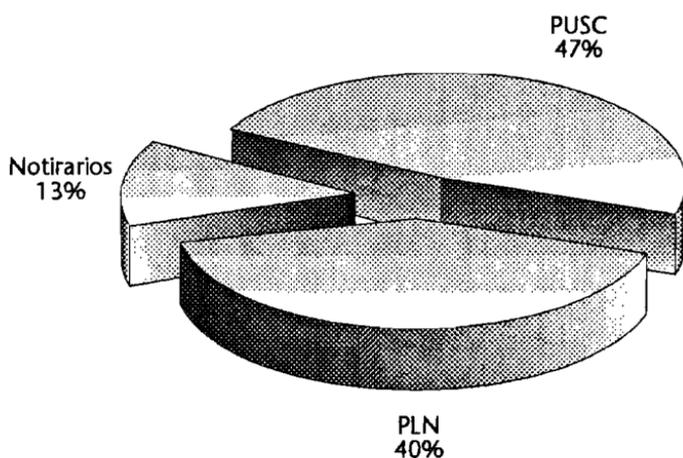
Los partidos no tradicionales locales y provinciales han ido apareciendo con mucha fuerza pero por el momento sólo constituyen una crítica explícita al bipartidismo y al modelo centralista de partido. Es una forma de desaprobación del sistema de elección municipal y del modelo de gestión municipal tradicional. 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**

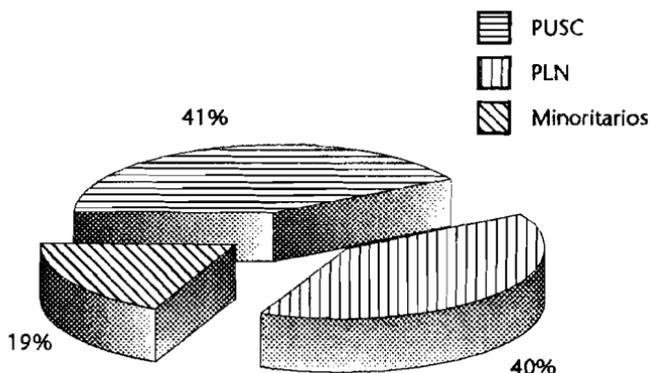


Es indiscutible que los regidores de partidos "no tradicionales" han aumentado su presencia en la escena política local, sobre todo en la provincia de San José. Sin embargo, sigue habiendo un predominio abrumador de los partidos mayoritarios.

**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.<sup>27</sup> 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".<sup>28</sup> 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”.<sup>29</sup>
- 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”<sup>30</sup>.
- 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 esquema<sup>31</sup>.

- 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.<sup>32</sup>

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".<sup>33</sup>

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."<sup>34</sup>

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."<sup>35</sup>

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.”<sup>36</sup>

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.”<sup>37</sup>

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.”<sup>38</sup>

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.”<sup>39</sup>

## Participación de la mujer <sup>40</sup>

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.

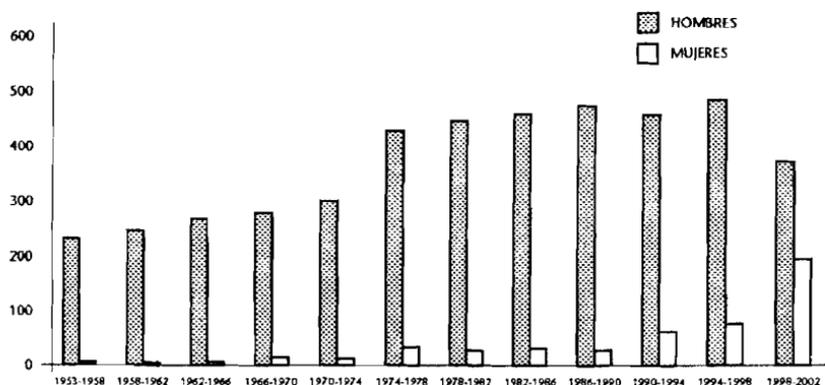
representación masculina. En puestos de elección popular, su participación ha variado de acuerdo a la importancia y jerarquía del puesto, de ahí que su participación como diputadas sea menos numerosa que como síndicas o regidoras de las municipalidades.

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.

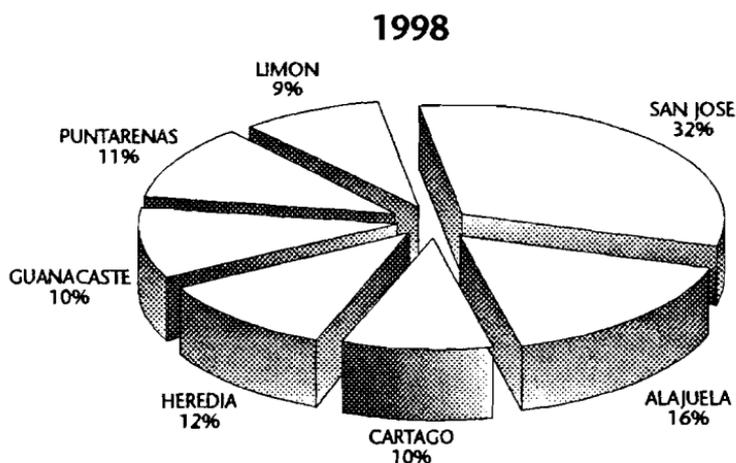
1. A partir de 1953, las mujeres han sido electas en las municipalidades de Costa Rica, ya sea en los puestos de regidoras o de síndicas, como propietarias o suplentes de éstos.
2. La participación de las mujeres es abrumadoramente menor que la de los hombres a lo largo de todo el período
3. Se evidencia 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**

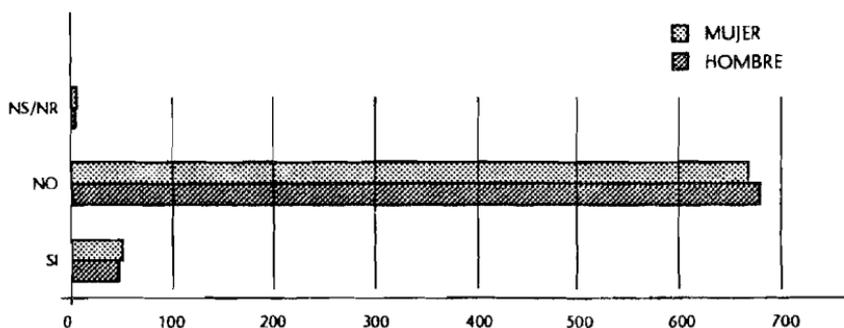


## La participación en la municipalidad y en la localidad

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**



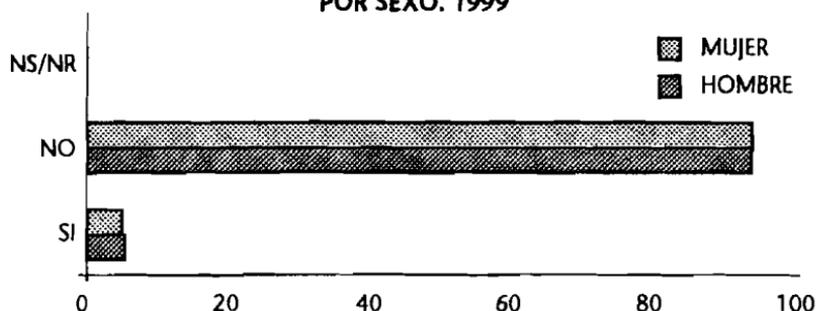
**CUADRO No. 31**  
**MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS**  
**GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA DECADA DE LOS 90**

<b>Costa Rica</b>		
	<b>Ley</b>	<b>Real</b>
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

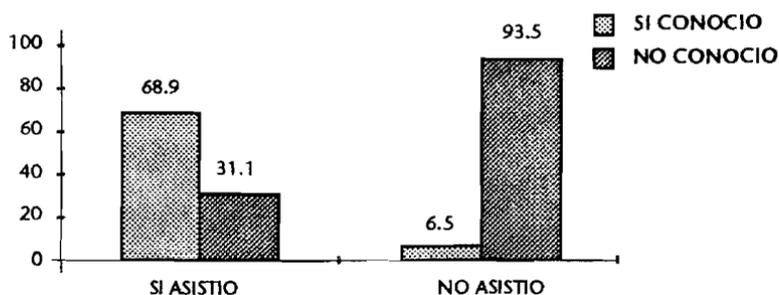
Una gran mayoría de los costarricenses asegura no tener conocimiento de convocatorias a cabildo ni de haber participado en un cabildo. Este dato no sorprende, pues esta forma de participación y reafirmación de las decisiones de la municipalidad no ha sido utilizado con frecuencia en este país.

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



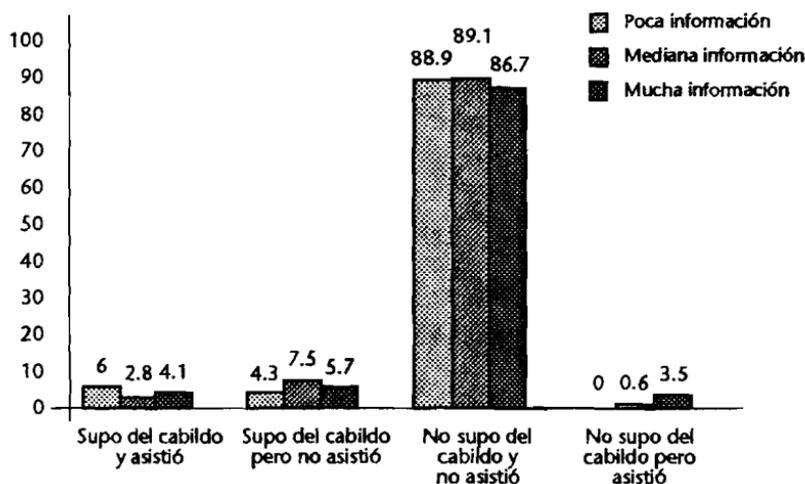
El siguiente cuadro permite establecer, en primer lugar, que quienes asistieron tenían conocimiento de la actividad; sin embargo, hay casi una tercera parte que no tenía conocimiento, lo cual hace pensar que puede tratarse de gente que se enteró *in situ* de la actividad. El desconocimiento de las convocatorias 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.

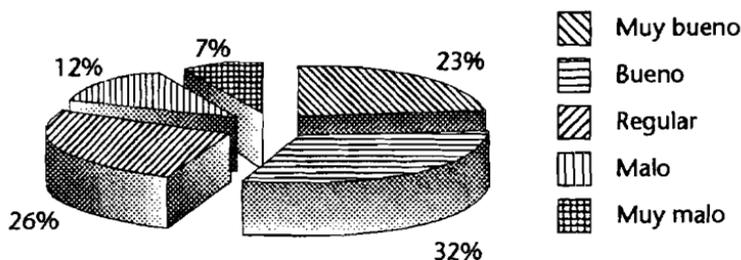
**Gráfico No. 59**  
**ASISTENCIA A UN CABILDO ABIERTO**  
**POR NIVEL DE INFORMACIÓN. 1999**



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.

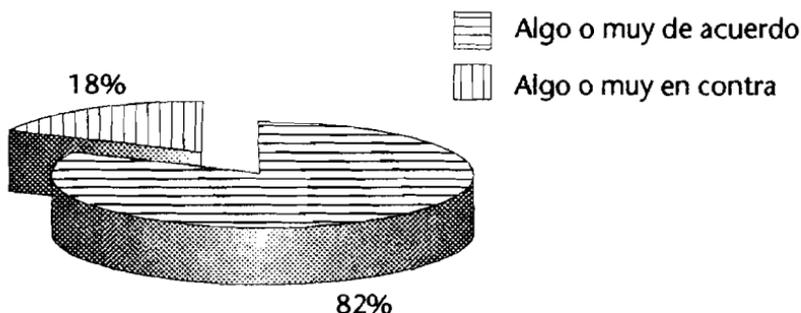
Las valoraciones de quienes dicen haber asistido a un cabildo son positivas, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

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



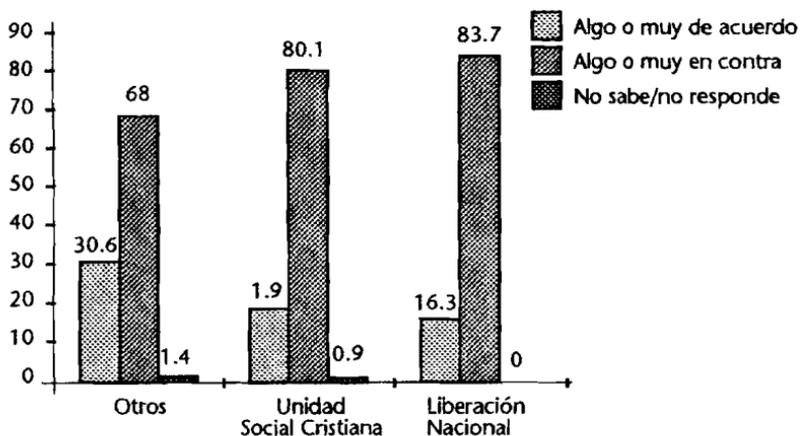
La gente que no participa considera que la participación no le resuelve los problemas.

**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

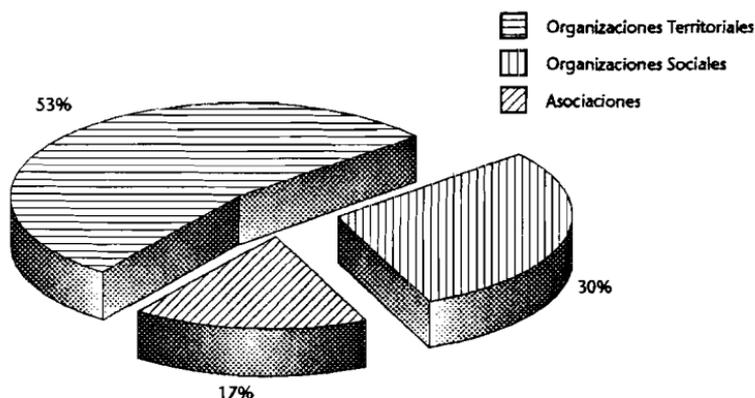
sede para la gestión.<sup>41</sup> Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que si bien no pertenecen en sentido estricto al Estado, por lo menos si han sido en algún momento fomentadas por este, especialmente en momentos coyunturales importantes para los partidos mayoritarios que se reparten tradicionalmente 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		
<b>Total</b>	<b>1428</b>	<b>100.0</b>		

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

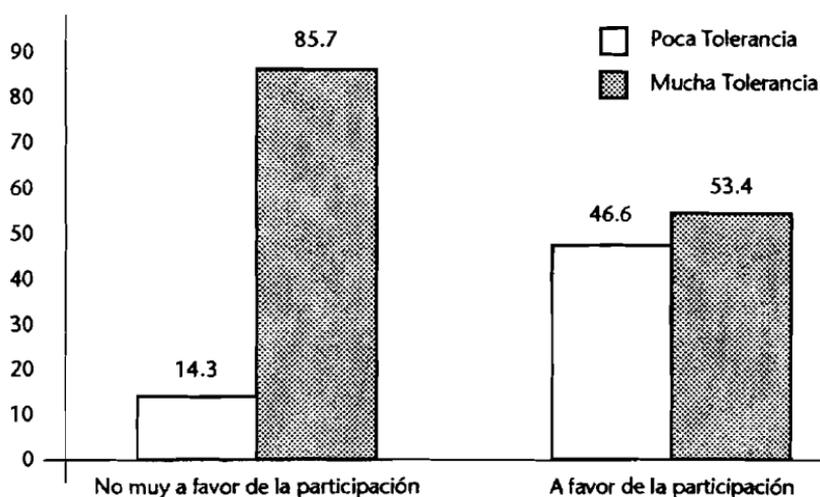
# REPRESENTACIONES Y ACTITUDES RESPECTO AL SISTEMA POLÍTICO Y LAS INSTITUCIONES

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**

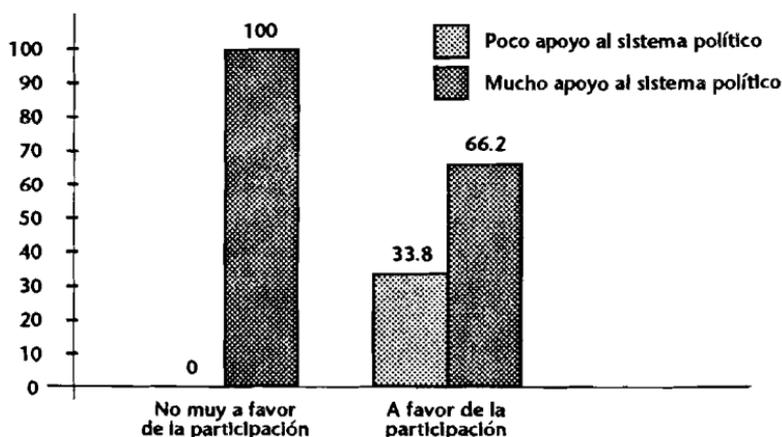


Esta información fue considerada necesaria para poder establecer conexiones entre las configuraciones generales de cultura política y los diversos aspectos que tienen que ver con la descentralización. De esa manera se empezó por contrastar la variable tolerancia con la visión de la participación. Sin 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.

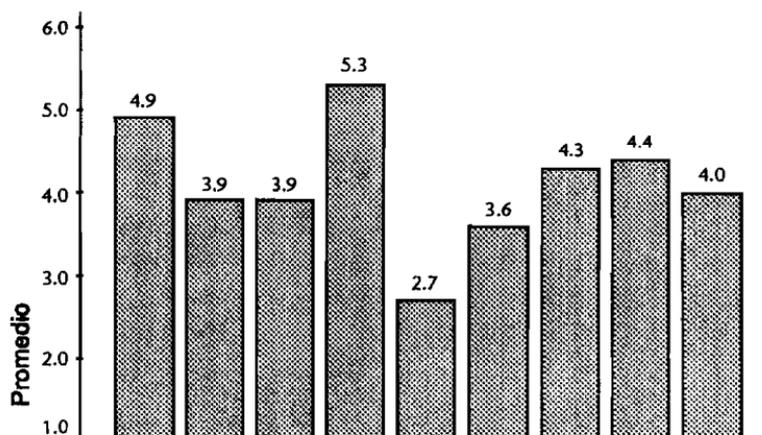
Hemos dicho que en Costa Rica se observa un deterioro de los mecanismos de integración moral, lo cual tiene que ver, por un lado, con las dificultades de integración funcional — es decir, a partir de la economía y de las reparaciones que permite la política social —, y por el otro, con el uso “instrumental” 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**

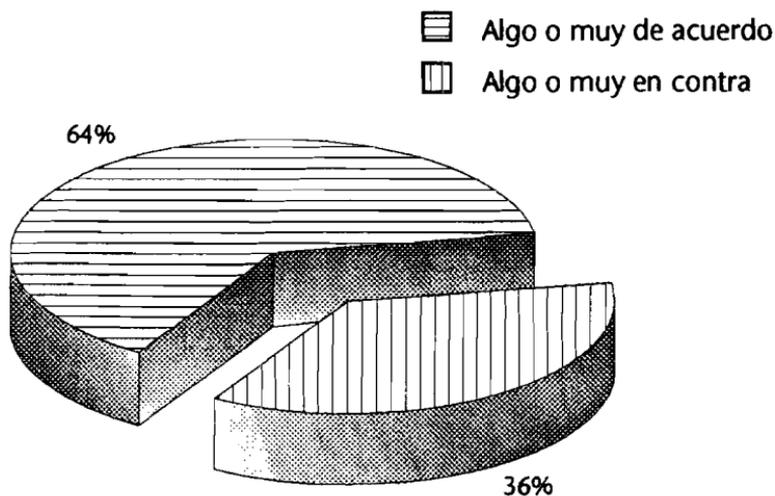


## La vision del Estado y el bien social

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.

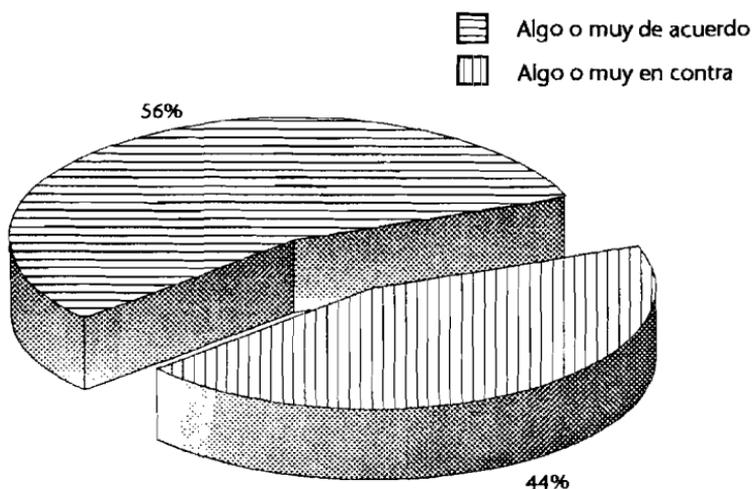
La tradición de servicios públicos gratuitos que se instauró con el Estado social ha llevado a que se mantenga en la mayoría de los ciudadanos la idea de que el Estado debe ofrecer los servicios sin tener que pagar. Sin embargo, se aprecia un porcentaje considerable de personas que opinan en sentido 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



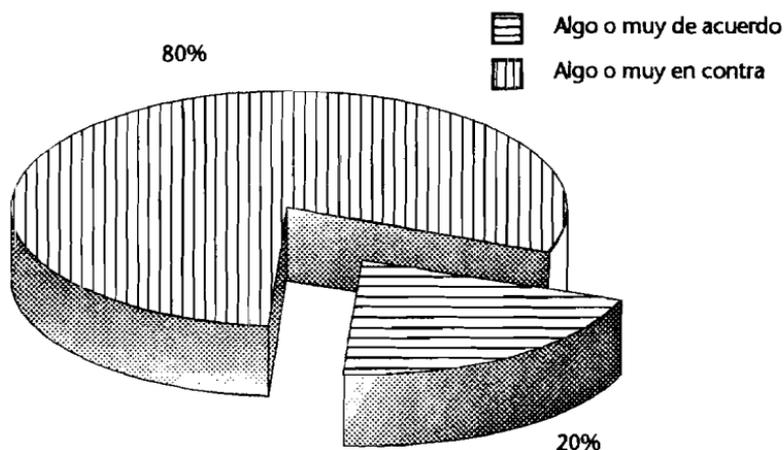
La representación del Estado como *factotum* también ha empezado a ser conmocionada y, aun cuando se observa que un importante porcentaje de la población sigue pensando en congruencia con la cultura política del bienestar, es importante hacer notar la sedimentación de otra visión que cree lo contrario 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



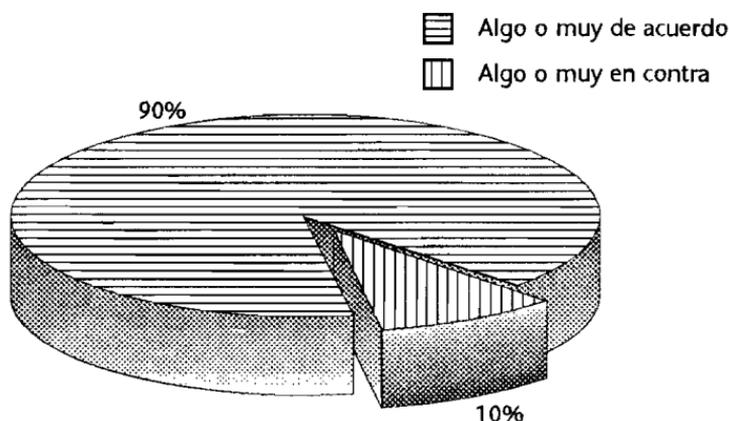
Los costarricenses se inclinan, en su mayoría, a pensar que el Estado no debe ser utilizado como instrumento o como bien privado de los actores gubernamentales de turno. Hay, sin embargo, un porcentaje proporcionalmente muy significativo que considera que sí. Esta visión insinúa un incremento del proceso 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**



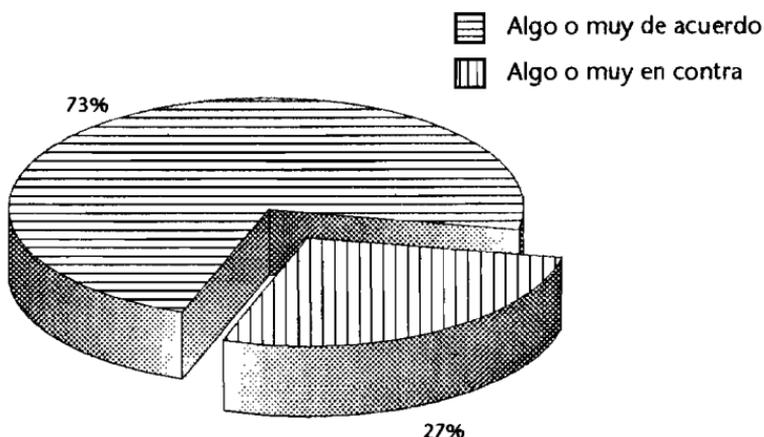
La visión que se tiene de la relación municipalidad-ciudadano expresa la convicción de que predomina un modelo clientelista de gestión de los servicios. En consecuencia, se reitera la representación de los órganos de gobierno como instancias en las cuales se impone la utilización instrumentalista y privatista 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.

