

Los gobiernos locales

Introducción: La calidad democrática de los gobiernos locales

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de los gobiernos locales en Costa Rica? Por calidad democrática de los gobiernos locales se entiende el grado en que, en el uso de las competencias constitucional y legalmente establecidas, las autoridades municipales son designadas mediante elecciones libres, directas, competidas y limpias; su gestión está abierta al (y promueve el) escrutinio público y la participación de las personas en los asuntos públicos de interés local.

La ciudadanía es, en buena medida, un ejercicio local. Cuando las y los ciudadanos opinan sobre la marcha de su comunidad, se organizan para protestar o resolver problemas, realizan gestiones en diversas instituciones públicas o formulan peticiones ante las autoridades municipales, usualmente lo hacen cerca del lugar donde viven. Y aunque el territorio nacional está regido, en lo fundamental, por un cuerpo común de instituciones y leyes, y los derechos y deberes ciudadanos son, por estipulación constitucional, los mismos para todos, existen diferencias territoriales importantes en la presencia y desempeño de las instituciones públicas, en las capacidades y voluntades de las personas para participar en la deliberación, gestión o evaluación de los asuntos públicos y en ciertas regulaciones legales y administrativas que afectan la vida y patrimonio de las personas, cuya vigencia está territorialmente circunscrita a una comunidad, municipio o región. Además, una parte de la gestión de los asuntos públicos está a cargo de organismos cuyas autoridades han sido electas exclusivamente por las y los ciudadanos inscritos en un territorio

determinado. En última instancia, el régimen político de una democracia está sostenido por las instituciones del Estado nacional, pero la vida democrática tiene profundas raíces locales, como lo descubriera Tocqueville en Estados Unidos hace más de siglo y medio (Tocqueville, 1945).

La intuición de que ningún ciudadano experimenta la democracia en promedio, que existen importantes diferencias territoriales, ha sido elaborada más recientemente por autores como Putnam y O'Donnell (O'Donnell, 1993; Putnam, 1993). Mediante una investigación en la que comparó el funcionamiento de los gobiernos regionales de Italia, Putnam descubrió profundas diferencias en el desempeño democrático dentro de una misma nación. Utilizando la analogía de los colores, O'Donnell señaló que en el territorio de un país pueden distinguirse zonas de mayor presencia institucional, donde el Estado tiene un control del territorio más eficaz y una mayor capacidad para cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones administrativas, frente a otras con menor presencia institucional. Por extensión, puede inferirse que una cosa similar ocurre en otros ámbitos de la convivencia política, tales como la participación ciudadana o la representación política. Estas diferencias territoriales son importantes para la Auditoría, porque tienen consecuencias para la calidad de la vida democrática y, en general, para la vida de las personas. No en todas partes las y los ciudadanos pueden y logran ser tan ciudadanos como en otras. En el territorio de un país, la

democracia no se extiende como si fuera una mesa de billar.

En un sentido amplio, el conjunto de las instituciones públicas con presencia en el hábitat cercano de las personas forma el gobierno local, pues cada una de ellas está a cargo de la gestión de (una parte de los) asuntos públicos que afectan a ese hábitat. Esto no solo incluye a los gobiernos municipales, sino también a las dependencias de las instituciones autónomas, los ministerios del Poder Ejecutivo y sus entidades adscritas y las oficinas locales del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y del Poder Legislativo. Sin embargo, la mayoría de las autoridades de las instituciones presentes en una municipalidad no son electas por las y los ciudadanos inscritos en ella, pues forman parte del Gobierno Central y del sector descentralizado del Estado. Y dado que en Costa Rica la descentralización territorial del Estado es un proceso incipiente (capítulo 3), las municipalidades, las organizaciones locales y, en general, las y los habitantes no tienen a su alcance medios legales para nombrar y remover a las autoridades a cargo de las dependencias públicas locales del Gobierno Central o de las instituciones descentralizadas, o para formar parte de las instancias directivas locales de estas entidades.

Por ello, en este capítulo se emplea la noción de gobierno local en un sentido estricto para referirse a las instituciones y autoridades electas exclusivamente por las y los ciudadanos pertenecientes a una circunscripción territorial determinada, de carácter subnacional, para hacerse cargo de la gestión de asuntos públicos que han sido constitucional y legalmente delegados en esas autoridades. Costa Rica, a diferencia de otros países, solo tiene un tipo de gobierno local: las municipalidades. En un municipio, las personas comparten un mismo gobierno.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que los gobiernos locales gobiernen democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Esto podría significar al menos dos cosas. Por una parte, que las autoridades locales sean electas mediante elecciones libres, limpias, directas y competitivas y que, en el caso de Costa Rica, los municipios promuevan la participación de sus vecinos en la gestión de los asuntos locales y estén abiertos al escrutinio público. Por otra parte, significa que las municipalidades tengan las competencias institucionales y los recursos financieros necesarios para efectuar una gestión eficaz de los asuntos públicos, es decir, que tengan con qué

gobernar democráticamente. Ello a su vez implica una descentralización del poder y de las competencias estatales (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). La investigación y evaluación del presente capítulo de la Auditoría se circunscribe a la primera acepción de gobierno democrático. El tema de la baja descentralización del Estado costarricense ya fue reseñado en el capítulo 3. La descentralización es parte del contexto sin el cual no puede interpretarse cabalmente los resultados que se presentan en este capítulo, pero no fue un componente evaluado.

En síntesis, la aspiración establecida por el Consejo Consultivo para el tema de los gobiernos locales es la siguiente: “Los gobiernos locales gobiernan democráticamente”.

Valoración general

Las elecciones para escoger al gobierno municipal son libres, limpias y periódicas. De manera aislada y ocasional se dan presiones coercitivas sobre los electores para alterar su preferencia política. Las prácticas clientelistas son generalizadas, pero no hay evidencia de que coaccionen el voto de la ciudadanía.

La rendición y exigencia oportuna y comprensiva de cuentas sobre la gestión de los asuntos públicos no es una práctica difundida en los gobiernos locales. La mayoría de las personas no participa en la deliberación y evaluación de los asuntos públicos de la localidad. Hay poca apertura a, y promoción de, la participación ciudadana por los gobiernos municipales. Existe evidencia de constantes denuncias ciudadanas contra sus municipalidades en la Defensoría de los Habitantes.

Hay notables diferencias subnacionales en la calidad democrática de los gobiernos locales. La Auditoría logró identificar buenas prácticas de gestión democrática en cantones donde los municipios promueven la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos locales, las autoridades rinden cuentas a la población y la municipalidad cuenta con un alto nivel de aprobación ciudadana. No obstante, en la mayoría de los casos evaluados estas prácticas democráticas en la gestión de asuntos locales no existen, o son incipientes.

Métodos utilizados

El principal método empleado por la Auditoría para estudiar los gobiernos locales fue el de los Sitios Centinela, que se utilizó para realizar un análisis en profundidad en 7 de los 81 municipios del país (8,6%). Una de las ventajas de los Sitios Centinela es la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos (véase ficha técnica) en la

Preguntas de evaluación e indicadores

La aspiración de que los gobiernos locales gobiernen democráticamente fue desagregada en 4 preguntas de evaluación:

- ¿Son escogidas las autoridades municipales por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas?
- ¿Está la administración municipal permanentemente abierta al control de la ciudadanía, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas?
- ¿Está la administración municipal abierta a la participación de la ciudadanía?
- ¿Promueve la administración municipal la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades?

Estas preguntas fueron medidas por 9 indicadores. De éstos, 7 fueron sometidos a evaluación de los expertos y 2 fueron indicadores de comprobación, cuya verificación fue realizada por el equipo técnico de la Auditoría.

observación y registro de prácticas y percepciones (Brenes y Martorell, 2000).

Como los Sitios Centinela no se aplicaron en todos los municipios, se recurrió a métodos complementarios para recopilar información generalizable a los demás gobiernos locales. Una investigación temática acopió valiosa documentación y análisis sobre la situación actual de los municipios en Costa Rica, incluyendo las formas de elección, legislación reciente, participación de la mujer, finanzas, organizaciones comunales y otros aspectos relacionados (Rivera, 1999). La encuesta nacional incorporó preguntas relacionadas con la valoración ciudadana del funcionamiento de las municipalidades (UNIMER R.I., 1999). En los grupos focales temáticos y los grupos focales geográficos realizados con distintos sectores sociales se analizó temas referentes a gobiernos locales (UNIMER R.I., 1999a y 1999b). Al mismo tiempo, en materia de registros institucionales se investigó 12 municipalidades para generar información primaria sobre el uso de los mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, otros estudios de diversos autores que aportaron información valiosa

para el tema son los documentos de investigación del proyecto MOPT-GTZ (Buller et al, 1998), los 6 Informes sobre el Estado de la Nación, incluyendo un estudio que se realizó para estos informes sobre las denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes contra las municipalidades y, por último, la investigación sobre gobiernos locales efectuada para el Primer Informe Estado de la Región (Proyecto Estado de la Nación 1999a).

El panel de evaluación estuvo compuesto por cinco personas. Dos de ellas son académicos con amplia trayectoria en la investigación sobre las municipalidades y el desarrollo local; dos son autoridades municipales y uno es un político, consultor y exfuncionario público experto en el tema en cuestión.

Antecedente relevante

En agosto de 1997, el Proyecto Estado de la Nación contrató la realización de una encuesta y una ronda de grupos focales en la Gran Area Metropolitana, para aplicar una metodología conocida como “detección de problemas”. Esta metodología, empleada habitualmente en el área de mercadeo, procura, en primera instancia, identificar un conjunto de problemas de un producto o servicio específico, mediante sesiones de grupo focal, y luego, determinar cuan molestos, frecuentes y resolubles son esos problemas para una población estadísticamente representativa. Este ejercicio fue el punto de partida para seleccionar los temas por investigar en la Auditoría. La gran mayoría de las personas identificó problemas serios con las municipalidades, como se presenta en el cuadro 8.1.

Información general

En Costa Rica existen 81 municipios (cantones), con tamaños y densidades de población muy diversos. Los de menor tamaño y más densamente poblados y urbanizados se encuentran en el Valle Central, particularmente en la Gran Area Metropolitana: miden menos de 50 km² y en ellos residen 50.000 o más personas. Los de mayor tamaño y menor densidad poblacional se encuentran en las regiones periféricas del país. Algunos como Talamanca y Pérez Zeledón tienen extensiones superiores a los 1.000 km².

La Constitución Política define en forma genérica las competencias municipales, pues asigna a los municipios la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón (Buller et al, 1998). En 1998, Buller et al identificaron 22 leyes y decretos ejecutivos -además de la Constitución- que establecen competencias relacionadas con el

Resultados de las sesiones de grupo sobre el tema de los gobiernos locales

(% DE RESPUESTAS)

Afirmación	Muy o extremadamente	
	Frecuente	Descontento
Las municipalidades desperdician el dinero que reciben	88	85
El dinero del impuesto territorial no es bien usado	84	86
Las municipalidades sólo tienen un enfoque político	82	86
Las municipalidades sólo sirven para dar permisos	78	82
Las municipalidades sólo sirven para cobrar	84	81
Las municipalidades no gobiernan	79	85
Las municipalidades son ineficientes	77	86
Las partidas específicas son sólo para los amigos de los diputados	86	82
Los ejecutivos municipales no son personas con formación para su puesto	76	76
Los ciudadanos no son escuchados en las municipalidades	82	78
La gente que puede trabajar por el pueblo no está en las municipalidades	67	82

FUENTE: REPROCESAMIENTO DE PÉREZ LIÑÁN, 1998, DEL ESTUDIO EXPLORATORIO REALIZADO POR LA EMPRESA INFO. S.A. PARA EL PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN: BORNEMISZA, 1997; BORNEMISZA Y QUESADA, 1997.

gobierno local, entre otras: el Código Municipal, la Ley de Bienes Inmuebles, Ley de Partidas Específicas, Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley General de Licores, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y Ley del Ambiente. Empero, como se señaló en el capítulo 3, Costa Rica es un país con una administración fuertemente centralizada y un régimen municipal débil.

En efecto, en su mayoría los servicios públicos son prestados por instituciones del Gobierno Central y las municipalidades no tienen potestades para ejercer control sobre ellos.

No obstante, las competencias y los servicios brindados por las municipalidades varían sensiblemente entre cantones. Servicios como mantenimiento de caminos y calles, recolección de basura y aseo de vías son prestados por todos los municipios. La administración de parques y acueductos es realizada por el 63% y el 55%, respectivamente. Menos frecuente es la prestación de servicios como la administración de bibliotecas, terminales de autobuses y alquiler de locales: menos del 25%

de las municipalidades lo hace. Los servicios de alcantarillado sanitario y alumbrado público son los más raramente atendidos por las municipalidades, pues solo el 2,6% y el 5% de ellas, respectivamente, están a cargo de su gestión (Buller et al, 1998).

Para el período 1995-1999, el Informe sobre el Estado de la Nación da cuenta de avances en materia de descentralización, de ingresos municipales (los municipios administran el impuesto sobre bienes inmuebles y tienen mayor control sobre las partidas específicas), de la estructura del gobierno local (creación de la figura del alcalde y de los concejos de distritos), electoral (a partir del 2002 los alcaldes serán electos por la ciudadanía en elecciones no concurrentes) y de la administración municipal (carrera municipal, eficacia de planes reguladores y nuevos mecanismos de concesión de obra pública) (Proyecto Estado de la Nación, 2000). No obstante, la legislación y los cambios legales recientes no forman, de acuerdo con el citado Informe, una normativa consistente y comprensiva del proceso de descentralización (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 8.2

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

PRINCIPALES EVIDENCIAS

- Una de cada 22 personas (4,6%) dice haber sido presionada coercitivamente para votar de cierta manera (amenazas personales, a la vivienda, pérdida de empleo, eliminación de ayudas estatales).
- Una de cada 5 personas (20,3%) ha recibido ofrecimientos personales por parte de los partidos políticos (trabajo, ayudas públicas).
- A menor índice de desarrollo social del municipio, mayor es la frecuencia de ofrecimientos "clientelares", pero más bajo el cumplimiento.
- Los aspectos más relevantes para la calidad democrática de los gobiernos municipales son los peor calificados por las propias autoridades de los municipios.
- En el quinquenio 1995-1999, los mecanismos de democracia directa fueron raramente empleados.
- El 24% de las denuncias ante la Defensoría de los Habitantes durante el período de mayo de 1996 a abril de 1997 correspondió a denuncias contra municipios.
- Belén es consistentemente la mejor práctica de gobierno municipal de las 7 municipalidades estudiadas en profundidad por medio de los ejercicios de Sitios Centinela.



CUADRO 8.3

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Además de la Constitución Política, 22 leyes y decretos ejecutivos regulan aspectos relacionados con la participación de las municipalidades en acciones de desarrollo local.
- Una de cada 14 personas (7,1%) ha asistido alguna vez a una sesión municipal y una de cada 10 (9,9%) ha participado en una actividad promovida por su municipio.
- La proporción de mujeres regidoras se triplicó durante el período 1982 - 1998.
- Solo una de cada 4 personas ha hecho alguna gestión en su municipalidad en los últimos 12 meses; la mitad reporta haber tenido una buena respuesta a su gestión.

EVALUACION DEL PANEL

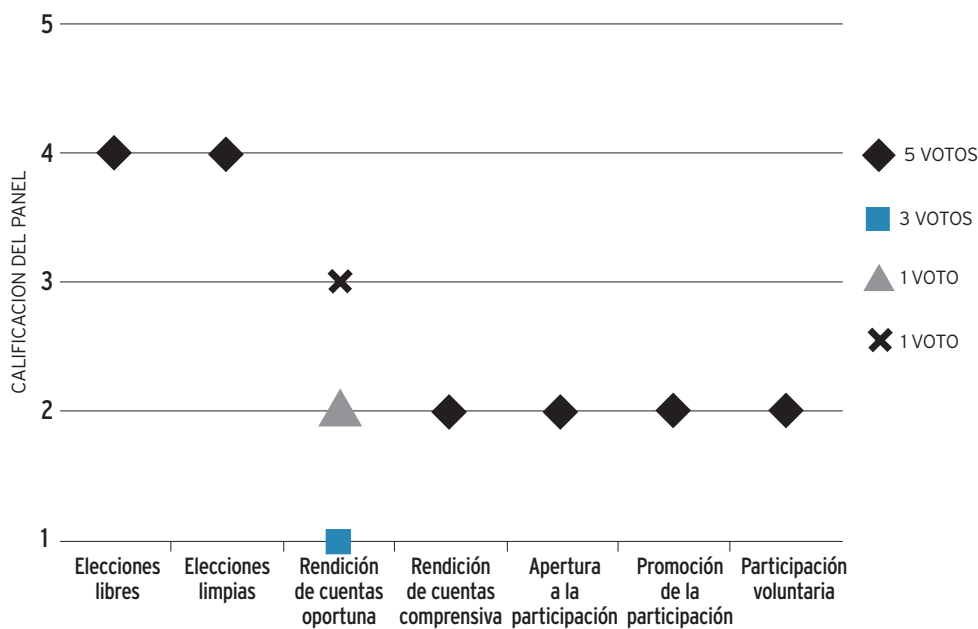
Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en las aspiración de que los gobiernos locales gobiernen democráticamente.
Nivel de acuerdo	ALTO Unanimidad en 6 de 7 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones municipales libres. ■ Elecciones municipales limpias.
Asuntos peor calificados	INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Rendición de cuentas comprensiva por el gobierno municipal. ■ Apertura del gobierno municipal a la participación. ■ Promoción de la participación por el gobierno local. ■ Participación voluntaria en los asuntos públicos comunales.
Asunto sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rendición de cuentas oportuna por el gobierno municipal.

Comentario general

Por ser este un capítulo con una única aspiración, el comentario coincide con el acápite de "Valoración general" de la Introducción.

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente



1= incumplimiento severo; 2 = incumplimiento general; 3 = cumplimiento medio; 4 = cumplimiento general; 5 = cumplimiento pleno.

CUADRO 8.5

Los gobiernos locales gobiernan democráticamente

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Elecciones periódicas para escoger las autoridades municipales.
ⓘ	Elecciones directas para escoger las autoridades municipales (concejo municipal se elige por votación directa, los alcaldes no) *
Número de indicadores de comprobación	2
Número de indicadores cumplidos	1,5

* No se cumplía en 1999-2000, pero se cumplirá plenamente a partir del ciclo electoral 2001-2002. En diciembre del 2002, por primera vez las y los costarricenses elegirán a los alcaldes municipales mediante votaciones directas.

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Son escogidas las autoridades municipales por la ciudadanía mediante elecciones periódicas, libres, limpias y directas?

La elección de las autoridades municipales por medio de un proceso electoral periódico, libre, limpio y directo fue estudiado por la Auditoría mediante 4 factores:

- La realización de elecciones en intervalos regulares, con fechas ciertas y conocidas con antelación por la población.
- La inexistencia de presiones o amenazas que coaccionen la preferencia electoral de las y los ciudadanos.
- La limpieza de los resultados electorales, que responden fielmente la preferencia de la ciudadanía en las urnas.
- La elección de las autoridades municipales mediante el voto directo de los electores.

Elecciones periódicas

L Hasta 1998, la elección de las autoridades municipales se realizaba cada 4 años y en forma concurrente (el mismo día) con las elecciones legislativas y presidenciales, el primer domingo de febrero del año correspondiente. Las autoridades municipales electas mediante votaciones directas eran los miembros del Concejo Municipal (regidores) y los síndicos. No existía la figura del alcalde, sino la del ejecutivo municipal, que era nombrado y removido por el Concejo. En materia de la periodicidad de las elecciones, el nuevo Código Municipal (Ley 7794), aprobado en 1998, introduce una modificación importante. Aunque mantiene el plazo de cuatro años para las elecciones municipales, elimina parcialmente la concurrencia de éstas con las elecciones legislativas y presidenciales. En el año 2002, las elecciones para alcaldes y concejos de distrito se realizarán 10 meses después (en diciembre) de celebradas las elecciones legislativas, presidenciales y para regidores del concejo municipal (Asamblea Legislativa, 1998).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 50% de las personas manifestó que, en Costa Rica, las y los ciudadanos han escogido a los alcaldes municipales en votaciones directas (respuesta incorrecta). Solo 1 de cada 8 personas

(12,3% del total) respondió correctamente (UNIMER R.I., 1999).

RA Durante 1999, 37 alcaldes dejaron de ejercer sus puestos: 19 por destitución del Concejo, 15 por renuncia y 3 fueron suspendidos temporalmente. Esta rotación de alcaldes nunca se había registrado en el país. Al finalizar 1999, 8 alcaldes (9,9%) eran mujeres (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Elecciones libres

SC El derecho de un ciudadano a la libre escogencia de un candidato o candidata para un cargo público puede verse cercenado por presiones coercitivas para votar a favor de algún candidato. Por presiones coercitivas se entiende las amenazas personales, amenazas al patrimonio (vivienda), pérdida de empleo, eliminación de ayudas estatales y que le denieguen propiedad (estabilidad) en su trabajo. En un estudio con 2.939 personas en 7 cantones, un 4,5% (1 de cada 22) respondió que había sido objeto de presiones coercitivas para votar por determinado partido político. No hubo diferencias estadísticamente significativas por sexo. Las diferencias entre cantones, estadísticamente significativas ($X^2_{(3gl)} = 33,34$, $p = 0,00$) no están correlacionadas con el índice de desarrollo social de los cantones. Palmares fue el municipio con mayor nivel de presiones coercitivas reportadas (8,4%), casi 1 de cada 12 personas, y Belén, el cantón con menos (1,9%), 1 en 52 personas. En las entrevistas con líderes comunales y en los ejercicios de grupos focales, las personas afirmaron que en sus comunidades no hubo tales presiones (Brenes y Martorell 2000)¹.

SC Los ofrecimientos “clientelistas” con fines electorales son frecuentes. El 20,3% de las personas manifestó haber recibido alguno durante la campaña electoral de 1997-1998. Entre los ofrecimientos clientelistas destaca la promesa de bonos (55,9%) -bonos de vivienda, alimentos, bonos para la educación, dinero-, seguida por las ofertas de empleo (13,8%) y arreglos comunales (3,1%). En relación con el cumplimiento, un 90,9% de los encuestados señaló que las promesas fueron incumplidas (Brenes y Martorell, 2000).

La frecuencia de los ofrecimientos electorales varía por cantón y estas diferencias son estadísticamente significativas ($X^2_{(6gl)} = 96,2$, $p = 0,00$). Existe una alta correlación entre desarrollo social y nivel de ofrecimiento “clientelar” ($R = 0,97$). A menor desarrollo social de los cantones, mayor es

Consideraciones del panel



En opinión del panel de evaluadores, las presiones u ofrecimientos que reciben las personas no influyen de manera significativa en la decisión del votante. Cabe señalar que los ofrecimientos de los partidos mayoritarios se dirigen al mismo grupo de personas; al final, la gente tiene contacto con ambas agrupaciones, pero termina ejerciendo su voto de manera secreta,

burlando las intenciones de quienes les prometieron beneficios individuales a cambio del voto. Un freno mayor para la libertad del elector lo constituye el desigual acceso a la información y a los medios de comunicación colectiva, para enterarse de las ofertas de todos los y las candidatas a cargos públicos.

CUADRO 8.6

Ofrecimientos de campaña por parte de los partidos políticos a los ciudadanos y cumplimiento de los mismos en la campaña electoral de 1998, según cantón
(CIFRAS RELATIVAS)

Cantón	Índice de desarrollo social de MIDEPLAN	Ofrecimientos de campaña	Cumplimiento de los ofrecimientos electorales	Personas por cada 1.000 con ofrecimiento cumplido
Puntarenas	54,8	29,5	8,9	25
Belén	94,8	10,8	9,4	10
Talamanca	0,0	30,8	1,1	3
Montes de Oca	85,0	13,0	4,7	6
Carrillo	46,1	19,3	12,9	25
Alajuelita	58,7	20,3	14,8	30
Palmares	73,4	15,3	11,9	18
Total		20,3	9,1	18

Nota: N de columna "Ofrecimientos de campañas" = 3017; N de columna "Cumplimiento de ofrecimientos electorales" = 604. En ambos casos se excluyó las respuestas "no sabe/no responde".

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000, PARA LOS VALORES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL DE MIDEPLAN

el nivel de ofrecimiento. Belén es el cantón estudiado con el mayor índice de desarrollo social y menor nivel de ofrecimientos (10,8% de sus ciudadanos recibieron ofertas); Talamanca es el cantón con menor índice de desarrollo social y mayor nivel de estos ofrecimientos (30,8% de sus ciudadanos). Sin embargo, el nivel de cumplimiento efectivo de las promesas no está relacionado con el desarrollo social del cantón. Cantones con un desarrollo social similar muestran niveles de cumplimiento muy distintos, como Puntarenas y Alajuelita, o Montes de Oca y Belén (Brenes y Martorell, 2000) (cuadro 8.6).

Sobre elecciones limpias

RA En el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no se reporta ninguna denuncia por fraude o falta de pureza en las elecciones municipales en el período 1990-2000. Para la década de los noventa se encontraron 3 denuncias por irregularidades en la emisión del voto. Un caso no quedó por escrito; se trató de una persona que llegó a votar y ya estaba registrado su voto (el TSE no puede exigir manchar el dedo). Una segunda queja fue de una persona que no apareció en el padrón teniendo su cédula de identidad vigente, porque hizo los trámites de

Percepción ciudadana sobre la votación por medio de listas abiertas o individuales para elegir a los representantes políticos

Actualmente el sistema electoral establece que los partidos políticos eligen la lista de candidatos a regidores y el ciudadano vota por alguna de las listas, sin poder modificar el orden de éstas ni seleccionar nombres de distintas listas. Se discute la posibilidad de realizar elecciones con listas abiertas, de manera que los votantes puedan elegir candidatos de diferentes listas, tal como se implementará para el caso de los diputados a partir del

año 2002. La preferencia de los ciudadanos a este respecto se encuentra dividida; el mayor porcentaje de personas considera que “le da igual” cualquiera de los sistemas. Sin embargo, hay importantes diferencias según el cantón. De acuerdo con Brenes y Martorell, estas diferencias son explicable por la legitimidad y la calidad de la gestión municipal del momento (Brenes y Martorell, 2000).

CUADRO 8.7

Preferencia de los ciudadanos sobre la forma de elección de diputados y regidores DISTRIBUCIÓN SEGÚN CANTÓN

Cantón	Forma de elección		
	Individual ^{a/}	Bloque ^{b/}	Indiferente
Puntarenas	30,0	22,5	47,5
Belén	29,2	33,0	37,8
Talamanca	59,0	26,4	14,6
Montes de Oca	28,5	43,9	27,6
Carrillo	45,7	23,9	30,4
Alajuelita	39,4	24,9	35,7
Palmares	46,2	28,2	25,7
Total	37,8	28,2	34,0

a/ Lista abierta: las personas tienen libertad para escoger las personas por las que quieren votar, independientemente del partido político al que pertenecen (arman su propia lista).

b/ Lista bloqueada o cerrada: las personas votan por una lista de candidatos por partido político.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

actualización fuera de tiempo. Finalmente, una persona con discapacidad presentó una queja por la dificultad de votar, debido a su mano pequeña (Tribunal Supremo de Elecciones 1994a, 1994b y 1995).

Sobre el carácter directo de las elecciones

El nuevo Código Municipal introduce cambios importantes en materia electoral. En primer lugar, elimina la figura del ejecutivo municipal, anteriormente electo por el Concejo Municipal, y crea la del alcalde. Estipula que los alcaldes serán electos mediante la votación directa de las y los electores

inscritos en el municipio (Asamblea Legislativa, 1998). Cabe señalar que, hasta 1998, Costa Rica era el único país de América Central en el cual funcionaba un sistema indirecto para la elección del Poder Ejecutivo Municipal. Las y los ciudadanos elegían a los miembros del Concejo Municipal (Poder Legislativo), mediante la aplicación de un sistema de representación proporcional y éstos, a su vez, escogían al ejecutivo municipal (Proyecto Estado de la Nación, 1999) (véase capítulo 3). Los miembros al Concejo Municipal son electos para un período de cuatro años y pueden ser reelectos para servir en sus cargos por períodos consecutivos. Los ejecutivos municipales nombrados por los

Concejos en o antes de 1998 se convirtieron automáticamente en alcaldes a partir de la aprobación del Código. Sin embargo, su nombramiento rige hasta la realización de las elecciones de diciembre de 2002. En las elecciones municipales pueden participar los partidos nacionales, provinciales o cantonales (recuadro 8.4).

Otro cambio importante que introduce el Código Municipal es la posibilidad de revocatoria del mandato de los alcaldes por medio de un plebiscito. Este es el único caso en que la legislación costarri-

cense permite esta figura legal. En efecto, el artículo 19 de esta ley estipula que, mediante una moción aprobada como mínimo por tres cuartas partes de los regidores integrantes del Concejo Municipal, se convocará a un plebiscito en el que se decidirá sobre la destitución del alcalde. Para ello, los resultados del plebiscito deben cumplir con dos condiciones: a) al menos dos terceras partes de los votos emitidos, y b) una votación no inferior al 10% de los electores inscritos en el cantón (Asamblea Legislativa, 1998).

RECUADRO 8.4

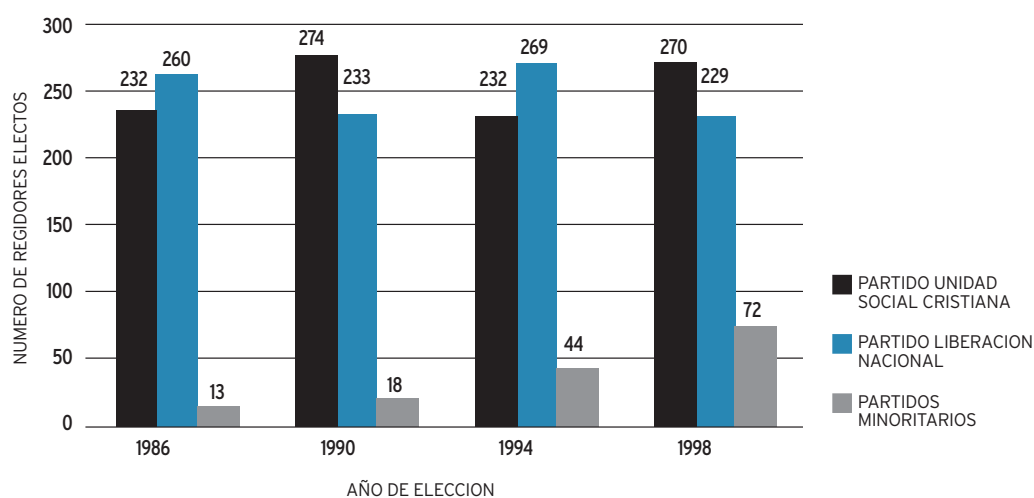
La participación electoral de los partidos cantonales: extracto del V Informe Estado de la Nación

En las elecciones de 1998 se observó una tendencia que se viene manifestando desde 1986, de un aumento progresivo del número de regidores propietarios electos por los partidos minoritarios emergentes. El número de partidos de este tipo que participan en las elecciones locales también se ha incrementado, pues pasó de diez en 1986 a veintitrés en 1998. Del total de 571 regidores propietarios electos, un 47,3% fue postulado por el PUSC, un 40,1% por el PLN y un 12,6% por los partidos minoritarios.

Esta integración de los concejos municipales generó una dinámica de negociación y compromisos, tanto en las elecciones de presidentes y vicepresidentes como en las designaciones de alcaldes. En 81 cantones del país el PUSC consiguió elegir 51 presidentes y 53 vicepresidentes; el PLN 16 presidentes y 21 vicepresidentes, mientras que los partidos minoritarios lograron 10 presidencias municipales y 7 vicepresidencias. El 70,4% de los presidentes electos fueron hombres y solamente el 29,6% mujeres; en las vicepresidencias el peso de las mujeres aumentó a un 49,9%.

GRAFICO 8.2

Regidores electos según agrupación política 1986-1990



FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

¿Está la administración municipal permanentemente abierta al control de la ciudadanía, mediante la rendición oportuna y comprensiva de cuentas?

La apertura de la municipalidad al control de la ciudadanía fue estudiada por la Auditoría por medio de 2 indicadores:

- Rendición oportuna de cuentas por parte de la administración municipal.
- Rendición comprensiva de cuentas por parte de la administración municipal.

La rendición de cuentas incluye las acciones que realizan el gobierno y la administración municipales para informar y dar explicaciones a la ciudadanía, de oficio o por requerimiento, sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, así como sobre la prestación de servicios a su cargo.

L La fiscalización de los recursos públicos de las municipalidades está a cargo de la Contraloría General de la República (CGR). En su Memoria del año 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que es un requisito exigido por la institución contralora. Los principales motivos de estas vacantes son la falta de recursos,

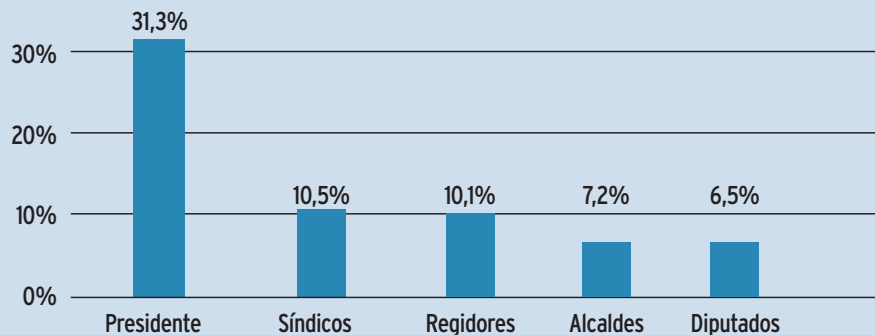
el bajo salario que se ofrece, la lejanía geográfica de algunos municipios, aunque también se reconoce la falta de voluntad de los Concejos Municipales, porque manejan presupuestos relativamente bajos y el Código Municipal establece un tope del 40% para los gastos administrativos. Durante 1999 se realizaron gestiones en 10 municipalidades para que se creara la plaza de la auditor interno; en 7 de ellas la gestión culminó con éxito (Contraloría General de la República, 2000).

L En 1999 Sala Constitucional eliminó las potestades de la CGR para sancionar a los funcionarios de los gobiernos locales por irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Actualmente estos casos deben ser tratados en el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio Público o por la propia administración municipal. Esta misma resolución establece que las tasas y contribuciones fijadas por las municipalidades, y que no sean controladas por la ARESEP, deben ser aprobadas por la Contraloría. La Sala aclara que las funciones de la CGR son únicamente de índole legal y financiero-contable, es decir, no puede valorar la oportunidad, conveniencia o eficiencia de las acciones de la administración municipal.

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, la mayoría de las personas considera que las autoridades municipales

GRAFICO 8.3

Porcentaje de personas que consideran que las autoridades rinden cuentas al pueblo que los eligió



N = 1.618
FUENTE: UNIMER R.L., 1999.

no rinden cuentas. 9 de cada 10 creen que los miembros del Concejo Municipal no rinden cuentas (89,9%) y 13 de 14 tienen la misma opinión con respecto al alcalde (7,2%). A mayor nivel socioeconómico menos se considera que los regidores rinden cuentas ($p < 0,05$). Hay diferencias subnacionales importantes: un 20,6% de los entrevistados de la Zona Norte sí considera que esos funcionarios rinden cuentas, y una proporción similar (18,7%) de entrevistados de esa región también considera que los síndicos rinden cuentas. Las y los habitantes de las zonas Sur y Pacífica son los que menos cree que sus autoridades municipales rinden cuentas. En general, menos del 5% cree que los regidores, síndicos y alcaldes sí lo hacen ($p < 0,01$) (UNIMER R.I., 1999).

EN El 80% de las personas no se siente informado sobre cómo el gobierno local de su comunidad está usando los recursos. Tres de cada cuatro personas creen que la municipalidad no consulta a la comunidad sobre las decisiones importantes (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 8.8

Costa Rica: percepción sobre rendición de cuentas a los ciudadanos en los municipios según la encuesta nacional (CIFRAS RELATIVAS)

	SI	NO	NS/NR
La municipalidad le informa a su comunidad en qué se están utilizando sus recursos	15,5	80,0%	4.5
La municipalidad le consulta a su comunidad sobre decisiones importantes	19,8	75,1	5,1

N = 1.618 personas.
FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

CUADRO 8.9

Mecanismos democráticos en 13 municipalidades del país

Municipio	Cabildos	Referéndum	Otros	Sesiones del Concejo
Alajuelita	No	No	1999: consulta a una comunidad para definir el uso de un terreno	Públicas
Aserrí	No	No		Públicas
Desamparados	1998: cabildo sobre el Plan Regulador	No	1995: audiencia pública. Asunto: zona industrial a zona mixta; no asistió nadie de la comunidad	Públicas
Escazú	No	No		1999: cinco sesiones públicas en distintos sitios
La Unión	No	No		Públicas
Cartago	No	No	Audiencias públicas en sesiones de los lunes	Públicas
Guarco	No	No		Públicas
Oreamuno	No	No	1999: audiencia pública sobre el Plan Regulador	Públicas
Tarrazú	No	No		Públicas
Turrialba	No	No		Públicas y se transmiten por radio
Perez Zeledón	No	No	1999: dos audiencias, sobre aumento de tarifas y reglamento a la Ley de Patentes, siguiendo una recomendación general de la Defensoría de los Habitantes	Públicas
Hojancha	No	No		Públicas
Puntarenas		1999: plebiscito sobre la pertenencia de varios distritos al cantón		

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, CON BASE EN ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LAS MUNICIPALIDADES, CON EXCEPCIÓN DE PUNTARENAS, EN CUYO CASO LA FUENTE FUE EL PERIÓDICO LA NACIÓN.

RA Los gobiernos locales utilizan poco los mecanismos de democracia directa, tanto para consultar a la ciudadanía como para rendir cuentas. Una ronda de entrevistas con funcionarios de 12 municipios del país (14.8% del total) permitió detectar que ninguna municipalidad convocó a un referéndum -la municipalidad de Puntarenas, fuera

RECUADRO 8.5

La representatividad de los gobiernos locales

La Auditoría recopiló información contradictoria sobre la representatividad de los municipios. En un estudio, la municipalidad fue identificada como una de las instituciones que más trabajan por la comunidad; en otro, la mayoría opinó que representa poco o nada los intereses de su comunidad. Los Sitios Centinela ofrecen información que permite comprender esta aparente contradicción.

EN La mayoría de las personas señala que las instituciones geográficamente más cercanas a su localidad son las que más trabajan por ellas o por su comunidad. Las instituciones así consideradas fueron, en orden, la Iglesia (77,2%), los EBAIS (76,8%), y la municipalidad (70,8%). Por otra parte, el 54,9% de los encuestados cree que su municipalidad atiende las necesidades más importantes de la comunidad (UNIMER R.I., 1999).

IT En una investigación en cinco países centroamericanos, coordinada por FLACSO-EI Salvador / FundaUn-go-EI Salvador / FLACSO-Costa Rica, se encontró que las personas que creen que el gobierno local actual representa en nada o poco los intereses de la comunidad es casi tres veces mayor que el número de personas que cree que los representa algo o mucho (FLACSO, 1999).

SC El ejercicio de Sitios Centinela en 7 municipios del país aporta evidencia que apoya el estudio de FLACSO. El 56,0% de las personas no está de acuerdo o está en desacuerdo con la afirmación de que la municipalidad atiende las necesidades más importantes de las comunidades, frente a un 26,9% que estaba de acuerdo o muy de acuerdo. Sin embargo, existen importantes diferencias locales. En el municipio de Belén, la mayoría de las personas (55,9%) cree que la municipalidad sí atiende las necesidades de las comunidades; en el extremo opuesto se encuentran los cantones de Talamanca y Puntarenas, donde el 73,4% y el 66,2% de las personas creen que su municipalidad no atiende las necesidades más importantes de las comunidades (Brenes y Martorell, 2000).

del estudio, convocó a uno en 1999- y solo una convocó a un cabildo, en 1998. En la mitad de los gobiernos locales no se efectuó ningún tipo de consulta. El carácter público de las sesiones del Concejo Municipal es el único mecanismo frecuentemente empleado para que la ciudadanía pueda exigir a los funcionarios municipales rendir cuentas por sus acciones.

SC En el ejercicio de Sitios Centinela realizado en 7 cantones del país, el 84,5% de los ciudadanos consultados (N=2.906) consideró que la municipalidad no informa a su comunidad en qué se están utilizando los recursos. En el cantón de Belén esta percepción, aunque mayoritaria, se encuentra más atenuada: el 59,4% de las personas opina así, mientras que en el resto de los cantones la proporción es cercana o supera el 90%. El 42,1% de los líderes comunitarios y funcionarios municipales consultados estima que la información brindada por la municipalidad a sus comunidades es deficiente o muy deficiente.

SC Existen diferencias significativas en la percepción de las personas sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía, según el municipio estudiado. En cantones como Alajuelita (gráfico 8.8), Belén

RECUADRO 8.6

Percepción sobre la rendición de cuentas por parte de los municipios

En los Sitios Centinela se analizó las percepciones sobre 7 asuntos relacionados con la rendición de cuentas de los gobiernos locales a la ciudadanía. Estos fueron: a) ausencia de corrupción en la municipalidad, b) consulta del presupuesto municipal a la comunidad, c) honestidad de los funcionarios municipales, d) presentación de informes de gestión por la municipalidad, e) cumplimiento de ofrecimientos electorales por el municipio, f) información a la comunidad sobre la gestión municipal y g) existencia en la municipalidad de controles legales eficientes para impedir actos de corrupción. Estos elementos fueron analizados de manera separada, por un lado con líderes comunales (entrevistas en profundidad y grupos focales) y, por otro, por un panel de funcionarios municipales en cada gobierno local. En total, se consultó a 141 personas. Se aplicó una escala de cinco grados, donde 1 indica un total desacuerdo y 5 total acuerdo con la afirmación respectiva. Los gráficos presentan la media aritmética de las opiniones en cada municipio.

Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.4

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Belén

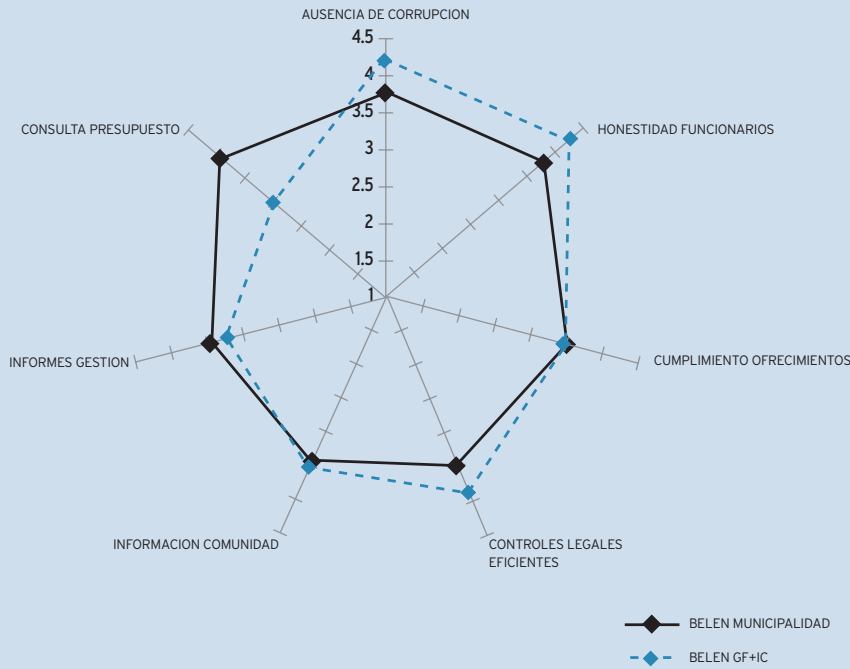
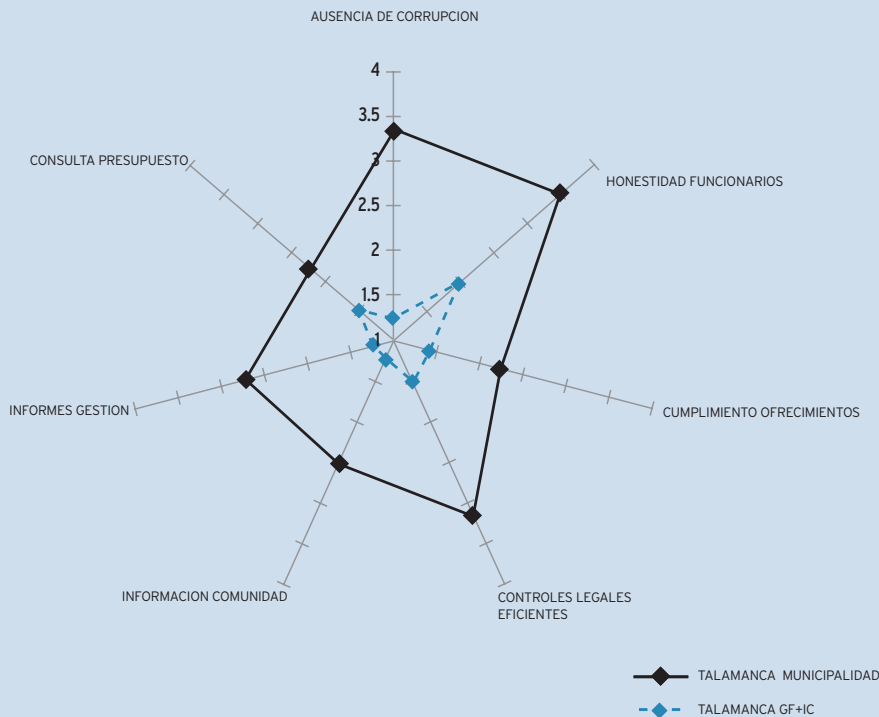


GRAFICO 8.5

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Talamanca



Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.6

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Puntarenas

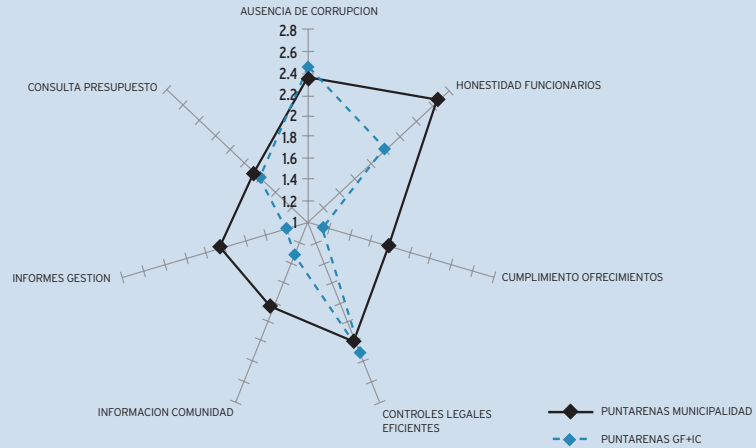


GRAFICO 8.7

Diferencias de opinión acerca de la rendición de cuentas municipales, Montes de Oca

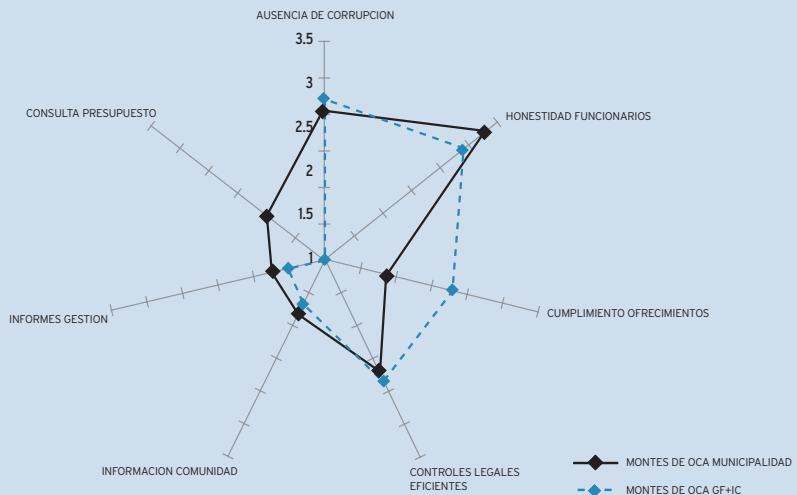
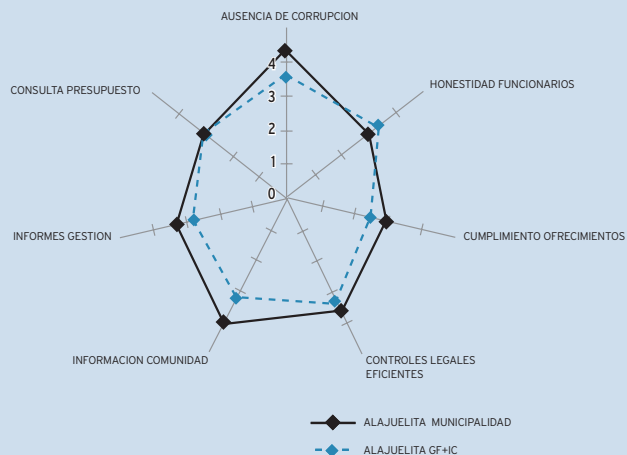


GRAFICO 8.8

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Alajuelita



Valoración sobre la rendición de cuentas en siete municipios de Costa Rica: comparación de las opiniones de líderes comunales y funcionarios municipales

GRAFICO 8.9

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Carrillo

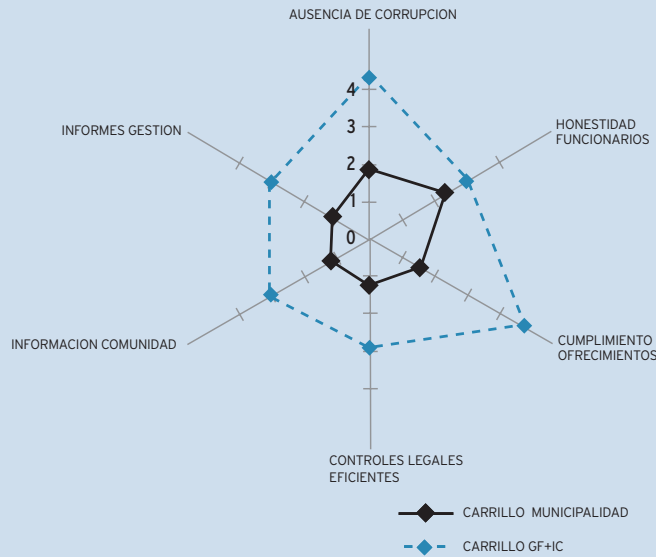
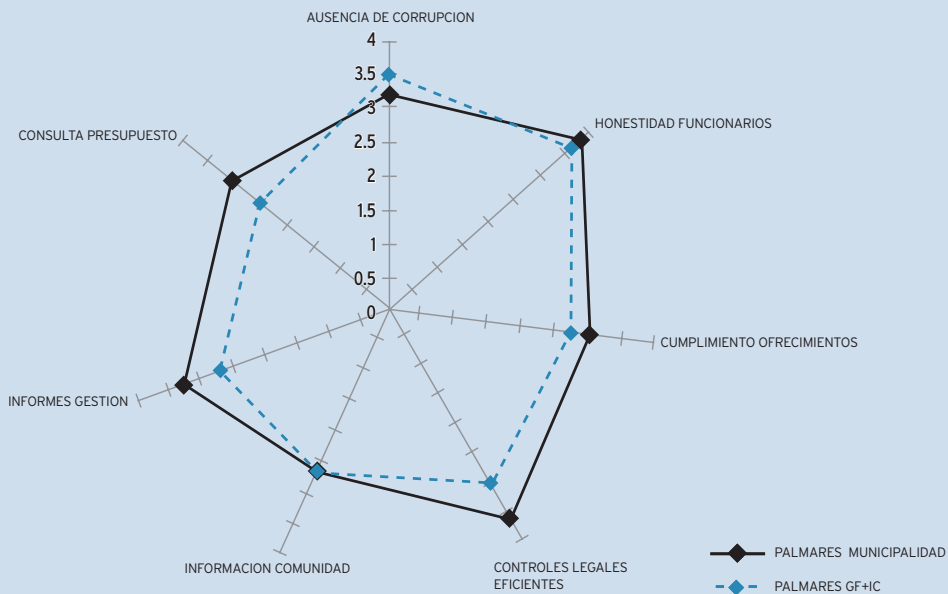


GRAFICO 8.10

Diferencia de opinión acerca de rendición de cuentas, Palmares



Nota: En el cantón de Carrillo, Guanacaste, la pregunta sobre “consulta a los ciudadanos sobre la distribución del presupuesto municipal” no fue incluida en el cuestionario.

N = 141 personas.

Municipalidad = percepción de las autoridades y funcionarios municipales participantes en los juicios grupales ponderados
 GF + IC = percepción de líderes sociales y políticos participantes en los grupos focales y en las entrevistas en profundidad.

(gráfico 8.4) y Palmares (gráfico 8.10), los líderes comunales y los funcionarios municipales coinciden en valorar positivamente la actuación del municipio en 7 asuntos relacionados con el ejercicio de la rendición de cuentas (recuadro 8.6). En cambio, en cantones como Puntarenas (gráfico 8.6), Talamanca (gráfico 8.5) y Carrillo (gráfico 8.9), la percepción de los líderes comunales es muy crítica de los asuntos evaluados. En Montes

de Oca, los líderes y los funcionarios coincidieron en valorar de manera crítica la labor municipal en materia de rendición de cuentas (gráfico 8.7) (Brenes y Martorell, 2000).

SC Como parte del estudio acerca de la confianza que tienen los ciudadanos en los funcionarios municipales, se indagó sobre las percepciones con respecto a la honestidad, la ética y la moral de estos

CUADRO 8.10

Percepción ciudadana sobre la honestidad en siete municipios según la encuesta de hogares de los Sitios Centinelas

(CIFRAS RELATIVAS)

Valoración	Honestidad de los funcionarios				
	TD (1)	D (2)	AD (3)	A (4)	TA (5)
Puntarenas	5,5	34	14,2	43,5	3
Belén	8,8	13,6	14,2	51,6	11,8
Talamanca	36,2	34,1	11,8	14,2	3,7
Montes de Oca	12,3	27,6	19,7	33,8	6,6
Carrillo	12,8	27,6	23,7	34,6	1,2
Alajuelita	20,3	27,2	19,5	23,7	9,3
Palmares	7,6	23,7	17,4	50,0	1,3
Totales	13,8	26,8	16,8	36,8	5,2
N	303	588	369	807	123

Los valores se presentan en una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración y corresponde a “totalmente en desacuerdo” (TD); 3 es la valoración intermedia y corresponde a “ni de acuerdo ni en desacuerdo” (AD) y 5 es la máxima, que equivale a “totalmente de acuerdo” (TA).

N = 2.190; media aritmética: 2,94 (escala ascendente rango de 1 a 5); desviación estándar \pm 1,19. Los porcentajes excluyen las respuestas “no sabe/no responde”.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000

RECUADRO 8.7

La importancia de indagar con mayor profundidad las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales

En las seis sesiones de grupos focales geográficos realizadas en forma paralela al ejercicio de Sitios Centinela no se logró captar las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales identificadas mediante este último método. En efecto, a la pregunta: “¿Creen que los intereses ciudadanos están realmente defendidos por las personas que conforman las municipalidades?” las respuestas fueron, en todos los casos, negativas. Se formularon dos conclusiones. La primera es que “la defensa de los intereses de las comunidades no es real,

predominan los intereses de los económicamente poderosos y las industrias”. Así opinaron los participantes en los grupos de San José-Cartago, Puntarenas y Limón. La segunda conclusión fue que las municipalidades están dirigidas por grupos de poder cerrados “cuyo único interés es servir sus propios fines”. Así opinaron los grupos de Alajuela-Heredia, Pérez Zeledón, San Carlos y Limón (UNIMER R.I., 1999). Por ello, en una evaluación como la de la Auditoría es conveniente aplicar diversos métodos, con el fin de obtener más elementos de juicio sobre un tema.

Percepción de los líderes comunales entrevistados y los participantes en los grupos focales de los Sitios Centinela acerca del ejercicio de la función pública en un marco ético y de responsabilidad por los funcionarios municipales, en 7 cantones (CIFRAS RELATIVAS)

Función pública en un marco ético y de responsabilidad

Valoración	TD (1)	D (2)	AD (3)	A (4)	TA (5)
Puntarenas	30,4	17,4	4,8	13,0	4,3
Belén	0	0	12,9	64,5	22,6
Talamanca	50,0	8,3	16,7	16,7	8,3
Montes de Oca	25,0	6,3	43,8	18,8	6,3
Carrillo	45,5	0	18,2	9,1	27,3
Alajuelita	9,5	0	19,0	23,8	38,1
Palmares	11,5	3,8	26,9	30,8	15,4
Totales	19,3	5,0	24,3	30,0	17,9
N	27	7	34	42	25

Los valores se presentan en una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración y corresponde a "totalmente en desacuerdo" (TD); 3 es la valoración intermedia y corresponde a "ni de acuerdo ni en desacuerdo" (AD) y 5 es la máxima, que equivale a "totalmente de acuerdo" (TA).

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

funcionarios. La valoración ciudadana se encuentra dividida entre los que opinan favorablemente (45%) y los que tienen una actitud desfavorable hacia los funcionarios (40,8%). Existen importantes diferencias locales: en el cantón de Talamanca, por ejemplo, el 70,3% no cree en la honestidad de los funcionarios, ni que ellos desarrollen su función dentro de un marco ético y de responsabilidad; en contraste, solo el 22,4% de los habitantes de Belén creen lo mismo (Brenes y Martorell, 2000).

01 La Defensoría de los Habitantes recibió 670 denuncias contra las municipalidades entre mayo de 1996 y abril de 1997, el 24% de los 2.854 expedientes abiertos en ese período. Esta cifra corresponde, además, a la cuarta parte de las consultas recibidas en materia de municipalidades, pero que no llegaron a ser admitidas por la Defensoría como denuncias (León, 1999). Además, durante el mismo período la Defensoría abrió 28 investigaciones de oficio en diversas municipalidades, relacionadas con el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, cobro de cuotas del INVU por parte de la Municipalidad de San José y problemas por botaderos de basura en el cantón de Jiménez, entre otras.

De acuerdo con el registro de expedientes, sólo un 3% de los expedientes cerrados tuvo una resolución favorable a la municipalidad, por lo que

la tendencia es que los cierres favorezcan al denunciante total o parcialmente; así sucedió en el 83% de los casos (308 de los 375 expedientes cerrados). Ello no significa que las municipalidades acaten las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes.

El 64% de los casos son quejas directamente contra la municipalidad, en tanto que el 21% corresponde a problemas entre el denunciante y un

CUADRO 8.12

Defensoría de los Habitantes: temas generales de las quejas contra las municipalidades, mayo 1996-abril 1997

Temas	Número de casos
Aguas	27
Construcciones	25
Cobros y manejo de fondos públicos	12
Contaminación	13
Protección de playas y ríos	8
Procedimientos cuestionados	6
Otros	4
Total	95

FUENTE: LEÓN, 1999, CON BASE EN UNA MUESTRA DE 95 EXPEDIENTES (14,2% DEL TOTAL DE 670 DENUNCIAS CONTRA LAS MUNICIPALIDADES).

vecino, en los que la municipalidad no ejerce las medidas esperadas. Un 7,3% tiene que ver con conflictos con empresas constructoras (áreas comunes, permisos, etc.) y también un 7,3% son denuncias en las que además de acusar directamente a la municipalidad se acusa a otra institución pública. Predominan las denuncias por manejo de agua, permisos de construcción, cobros por servicios públicos y manejo de recursos.

En la mayoría de los expedientes de la muestra estudiada, las autoridades municipales aluden a que el tema de la denuncia no es de su competencia. Es frecuente que la municipalidad emita un informe detallado de la situación del caso denunciado, en el cual no especifica su responsabilidad, acción actual o futura, ni su competencia o papel al respecto.

¿Está la administración municipal abierta a la participación de la ciudadanía?

01 Los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación municipal son los cabildos abiertos, el referéndum, las comisiones mixtas, las audiencias públicas y el plebiscito. De

ellas sólo tienen una aplicación real la formación de comisiones mixtas comunidad-municipalidad y la realización de audiencias públicas (Proyecto Estado de la Nación, 1999; véase también el cuadro 8.9).

01 El 92,9% de las personas no asiste a las sesiones municipales y el 90,1% no participa en actividades promovidas por la municipalidad. La baja participación fue detectada también, con valores similares, por el estudio, ya citado, de FLACSO (FLACSO, 1999).

SC De acuerdo con los Sitios Centinela, 1 de cada 4 personas residentes en el cantón de Belén participa en las actividades de esa municipalidad, mientras que, con excepción de Alajuelita, en ningún otro cantón esa participación supera el 7% de las personas.

SC Pese a la baja participación en las actividades de la municipalidad, 34 de los 53 líderes comunales consultados en siete cantones (64,2%) manifestaron que la administración municipal actual está abierta a la participación ciudadana en la atención

GRAFICO 8.11

Tipos de respuesta de las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes

MAYO 1996-ABRIL 1997



FUENTE: LEÓN, 1999, CON BASE EN UNA MUESTRA DEL 14,2% DE LAS DENUNCIAS CONTRA MUNICIPALIDADES PRESENTADAS DURANTE EL PERÍODO EN ESTUDIO.

Participación ciudadana en las sesiones municipales y otras actividades promovidas por la municipalidad en siete municipios, por cantón (CIFRAS RELATIVAS)

Cantón	Asistencia ciudadana a las sesiones municipales ^{a/}		Participación en actividades promovidas por la municipalidad ^{b/}	
	Sí	No	Sí	No
Puntarenas	4,4	95,6	6,6	93,4
Belén	9,2	90,8	26,4	73,6
Talamanca	8,5	91,5	5,5	94,5
Montes de Oca	7,5	92,5	6,4	93,6
Carrillo	5,2	94,8	5,2	94,8
Alajuelita	8,1	91,1	12,1	87,9
Palmares	8,0	92,0	4,3	95,7
Totales	7,1	92,9	9,9	90,1

a/ N= 3.233.

b/ N = 3273. N excluye las respuestas "no sabe / no responde".

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

de los problemas de la comunidad. El 69,2% de estos líderes ha participado en alguna reunión o sesión en la municipalidad en los últimos 12 meses, pero solo el 39,6% señaló haber asistido a otra actividad convocada por el municipio. En el cantón de Belén la totalidad de los líderes reconoció la apertura municipal a la participación ciudadana.

PE El Código Municipal creó los Concejos de Distrito como un mecanismo de participación directa en la gestión pública local. A finales de 1999, esta experiencia se limitaba a pocos cantones, como Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela. En ellos se procuró desarrollar un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos (unidades territoriales de menor escala), con fondos y apoyo técnico logístico de la cooperación internacional. La legislación municipal actual le concede un especial protagonismo a estos órganos, ya que los faculta para proponer proyectos de desarrollo e inversión local ante los Concejos Municipales.

¿Promueve la administración municipal la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades?

En este apartado se analiza si el gobierno municipal, además de tener una actitud receptiva a la participación de las y los ciudadanos, promueve la

constitución o el funcionamiento de organizaciones comunales independientes. Los dos factores estudiados por la Auditoría ciudadana fueron:

- La promoción de la libre participación en asuntos públicos.
- La promoción de la participación voluntaria en asuntos públicos.

SC El 52,9% de los 138 líderes comunales y funcionarios municipales consultados en 7 municipalidades del país respondió que la municipalidad no organiza a las y los ciudadanos para que participen en los asuntos de públicos de su comunidad. Con excepción de Belén y Alajuelita, donde el 46,6% y 47,6% de los consultados sí creen que la municipalidad ayuda a organizar, en los demás cantones estudiados menos del 40% lo cree así (Palmares es un caso intermedio). La peor calificación la recibe la municipalidad de Talamanca, pues el 92,2% de los líderes y funcionarios no cree que la municipalidad organice a la población. Cuando se pregunta a los líderes comunales sobre esta materia -sin considerar a los funcionarios (N= 53)-, Belén obtiene la mejor calificación: 5 de los 9 líderes consultados creen que la municipalidad sí promueve espacios y formas de organización ciudadana. En todos los demás casos, esta percepción es minoritaria (Brenes y Martorell, 2000).

CUADRO 8.14

Costa Rica: percepción ciudadana sobre la promoción de la participación en la municipalidad
(CIFRAS RELATIVAS)

Preguntas acerca de la municipalidad	Sí	No	NS/NR	Preguntas acerca de los ciudadanos	Sí	No	NS/NR
La municipalidad organiza a las y los ciudadanos para que participen en su comunidad	27,4	68,6	4,0	¿Usted participa en actividades promovidas por su municipalidad?	19,8	79,5	0,7
La municipalidad le consulta a su comunidad sobre decisiones importantes	19,8	75,1	5,1	¿Ha propuesto usted a la municipalidad soluciones a los problemas de su comunidad?	29,6	69,7	0,7

N= 1.618

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

CUADRO 8.15

Costa Rica: instancias de participación local de los ciudadanos promovidas por el Gobierno Central y las municipalidades

Asunto	Tipo de programa			
	SILOS	Concejos Distritales	Sistemas locales de protección de derechos de la niñez y la adolescencia	Oficinas municipales de la mujer
Participación de la municipalidad y la comunidad 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
Fiscalización de las acciones públicas locales	No	Sí	Sí	Sí

FUENTE: RIVERA, 1999.

EN Según la encuesta nacional, el 27,4% de las personas considera que la municipalidad sí organiza a los ciudadanos para que participen en los asuntos de su comunidad. Un 19,8% dice que la municipalidad le consulta a la comunidad las decisiones importantes. En cuanto a los ciudadanos, el 79,5% no participa cuando se le invita a hacerlo y tampoco participa proponiendo a las municipalidades soluciones a los problemas comunales (69,7%).

OI En los últimos años, las instituciones del Gobierno Central han promovido la participación ciudadana en la gestión local por medio de diversos programas, tales como el Triángulo de Solidaridad, los SILOS en materia de salud, los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, las juntas locales del PANI, las oficinas municipales de la mujer coordinadas por el INAMU, los COVIRENAS en materia ambiental y la Red de Cantones Saludables patrocinada por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La extensión de estos programas en el territorio nacional es muy diversa y se carece de estudios que evalúen sistemáticamente su implantación efectiva (Rivera, 1999). Tienen en común que la iniciativa, tanto en su diseño como en su ejecución, proviene de las instituciones del Gobierno Central.

Una nota final: ¿por qué Belén es una buena práctica de gobierno municipal?

SC En el ejercicio de Sitios Centinela en 7 municipalidades del país se aplicó un “termómetro de la calidad de la democracia”. En la encuesta de hogares, en las entrevistas y los grupos focales con líderes de la comunidad, así como en los juicios

grupales ponderados con las autoridades municipales (véase ficha técnica), se pidió a las personas evaluar a la municipalidad en diversos asuntos. Para ello se empleó una escala de 1 a 5, donde 1 es la menor valoración, 3 la intermedia y 5 la máxima. La municipalidad del cantón de Belén fue sistemáticamente la mejor evaluada tanto por las y los ciudadanos, como por los líderes comunales y las propias autoridades municipales (cuadro 8.17).

En efecto, con excepción del tema de la información a la ciudadanía sobre el uso de los recursos, en el que la municipalidad de Belén quedó, por escaso margen, de segunda, en todos los demás asuntos esta municipalidad fue la mejor evaluada (véase columna “Posición de Belén” en el cuadro 8.17), muy por encima del promedio de los 7 municipios (véase columna “Superioridad sobre promedio”, cuadro 8.17). Nótese cómo en 9 de los 14 asuntos presentados en el cuadro resumen, la proporción de respuestas favorables a la municipalidad de Belén es cerca del doble o más que el promedio general (1,9 o más). Por otra parte, cuando se resta las opiniones negativas las opiniones favorables, el resultado neto es casi siempre positivo y por amplio margen (columna “Diferencial positivo”). Es decir, al comparar las valoraciones entre las personas del cantón, las opiniones favorables exceden ampliamente las desfavorables. Sin embargo, aunque la municipalidad de Belén ocupó el mejor lugar en los temas de “información a la comunidad sobre utilización de recursos” y “consulta a ciudadanos sobre decisiones importantes”, en estos casos el diferencial es negativo. Ello quiere decir que, aunque Belén está relativamente mejor que las demás municipalidades, comparte con ellas una debilidad en ambos temas.

RECUADRO 8.8

Principales componentes de la calidad democrática de los gobiernos locales, según los funcionarios municipales en siete municipalidades

En cada uno de los siete municipios estudiados en el ejercicio de Sitios Centinela, se realizó un juicio grupal ponderado con funcionarios de la municipalidad respectiva. Esta es una técnica de evaluación cualitativa orientada a la toma de decisiones (Valadez, 1985). En cada municipio participaron entre 8 y 16 personas, entre funcionarios administrativos y autoridades municipales. La pregunta generadora de la discusión fue: “¿Qué elementos

contribuyen a promocionar la calidad de la democracia en el ámbito municipal?” Una vez seleccionados y priorizados estos componentes, mediante un procedimiento de agregación de las opiniones individuales se preguntó a los participantes sobre la situación de la municipalidad, su grado de acercamiento respecto a cada componente priorizado.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

CUADRO 8.16

Resultados consolidados de los juicios grupales ponderados realizados en 7 municipios, ordenados según valor esperado: 10 componentes que más contribuyen al desarrollo de la democracia local según los funcionarios municipales consultados y principales debilidades

Asunto ^{a/}	Prioridad ^{b/}	Valor observado ^{c/}	Brechas de cumplimiento ^{d/}
Controles legales eficientes que impidan actos de corrupción en la municipalidad	55	30,4	-24,6
Administración transparente de los recursos	42	31,5	-10,5
Participación efectiva de la comunidad	33	17,5	-15,5
La municipalidad ofrece informes de su gestión a la ciudadanía	30	11,9	-18,2
La municipalidad atiende las necesidades más importantes de su comunidad	29	19,2	-9,8
Eficiencia y eficacia municipal	26	13,9	-12,1
Consultas periódicas a las comunidades para impulsar proyectos	25	24,3	-0,7
Justicia pronta, cumplida e igual para todos en el ejercicio municipal	24	12,8	-11,2
Una municipalidad sujeta al escrutinio público y que rinde cuentas de sus actos	22	8,6	-13,4
Atención no preferente por parte de la municipalidad a la población, basada en relaciones equitativas y transparentes	17	34,0	17,0

a/ En cada municipio, las personas seleccionaron los 10 componentes más importantes para la calidad de la democracia local. Se asignó un rango de 10 al componente que más votos recibió y así en orden descendente. Se asignó un rango de 1 al componente que menos votos recibió

b/ Σ Prioridad en todos los municipios: sumatoria de las prioridades asignadas por las autoridades municipales en los 7 municipios estudiados. En cada municipio esta prioridad variaba entre 10 (la más importante) y 1 (la menos importante). Un asunto que hubiese sido escogido como el más importante en todos los municipios recibiría 70 puntos; el que hubiese sido seleccionado como menos importante en todos los municipios recibiría 7 puntos.

c/ Σ valor observado: sumatoria de los porcentajes del valor esperado que, de acuerdo con los participantes, existe o es observado en la práctica en una escala de 0 a 100.

d/ Σ brechas de cumplimiento: diferencia entre lo que se esperaba y lo observado en cada elemento. También indica los valores que deben ser ganados para cumplir con lo esperado.

FUENTE: BRENES Y MARTORELL, 2000.

De los diez asuntos más importantes para promover la calidad de la democracia local, los funcionarios escogieron cuatro asuntos relacionados con la rendición de cuentas, a saber: 1) controles sobre la corrupción; 2) administración transparente de recursos; 4) informes de gestión a la ciudadanía y 9) municipalidad sujeta al escrutinio público. Además, seleccionaron dos asuntos relacionados con la

participación ciudadana: 3) participación efectiva de la comunidad; 7) consultas periódicas a la comunidad. Finalmente, escogieron dos temas vinculados con el trato al ciudadano: 8) justicia pronta, cumplida e igual y 10) atención no preferente. Los asuntos peor calificados fueron los relacionados con la rendición de cuentas, como se observa en la columna “ Σ diferencia”.

Valoraciones acerca de la municipalidad del cantón de Belén, en comparación con las valoraciones de los 7 municipios estudiados por medio de los Sitios Centinela

Asunto evaluado	Posición de Belén (1 a 7)	Diferencial positivo	Superioridad sobre promedio
Respuestas de los líderes comunitarios y funcionarios municipales			
Cumplimiento de ofrecimientos electorales por la municipalidad	1	30,0	2,2
Honestidad de los funcionarios municipales	1	91,0	2,1
Función pública en marco ético y de responsabilidad	1	87,1	1,8
Existencia de controles legales para impedir corrupción	1	64,5	2,0
Respeto de la municipalidad a derechos ciudadanos	1	100,0	1,8
Información a la comunidad sobre utilización de recursos	2	38,1	1,9
Promoción de participación ciudadana por la municipalidad	1	30,0	1,6
Honestidad de los funcionarios municipales	1	41,0	1,5
Información a la comunidad sobre utilización de recursos	1	-30,2	3,0
Consulta a ciudadanos sobre decisiones importantes	1	-14,7	2,3
Municipalidad atiende las necesidades más importantes de las comunidades	1	31,7	2,1
Apoyo a que municipalidad administre el presupuesto para educación	1	31,8	1,6
La municipalidad organiza a los ciudadanos para la participación en la comunidad	1	6,3	1,9
La municipalidad tiene como prioridad la seguridad ciudadana	1	30,1	1,8

Posición de Belén: lugar que ocupó el cantón de Belén entre los 7 cantones estudiados por medio del ejercicio de Sitios Centinela en la afirmación bajo análisis. Para establecer el orden de cada cantón se sumó las respuestas favorables (“de acuerdo” y “muy de acuerdo”) y se procedió a ordenar los cantones en orden descendente: 1 es la mejor posición entre los cantones; 7 es la última posición.

Diferencial positivo: es el resultado neto de restar las opiniones negativas de las opiniones positivas en la afirmación bajo análisis. En las opiniones negativas se agregó las respuestas “total desacuerdo” y “desacuerdo”; en las opiniones positivas se agregó las respuestas “de acuerdo” y “muy de acuerdo”. No se consideró la respuesta “ni de acuerdo/ni en desacuerdo”. Un resultado positivo indica que la proporción de opiniones favorables es mayor que la de opiniones desfavorables.

Superioridad sobre el promedio: es la proporción que representan las opiniones positivas en el cantón de Belén en la afirmación bajo análisis, sobre el promedio de los 7 cantones estudiados por el ejercicio de Sitios Centinela, tomando el promedio como base 1. Es una medida simple de distancia del promedio. Una cifra de 2 o más indica que las opiniones positivas en Belén son 2 o más veces mayores que el promedio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BRENES Y MARTORELL, 2000.

Notas

1 Debido al hecho de que, hasta 1998, las elecciones municipales, legislativas y presidenciales eran concurrentes, las prácticas de ofrecimientos "clientelistas" y de presiones coercitivas detectadas por la Auditoría no son necesariamente referidas a las elecciones municipales. Sin embargo, la información es relevante pues, precisamente por la concurrencia de estas elecciones, las personas votaban también por las autoridades locales en el mismo acto. Es decir, los ofrecimientos y las presiones podían incidir, "de manera cruzada", sobre el voto para la municipalidad.