

GOBIERNO LOCAL Y CULTURA POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS DATOS DE LAPOP 2004-2012

LOCAL GOVERNMENT AND POLITICAL CULTURE IN CENTRAL AMERICA: AN ANALYSIS FROM LAPOP DATA 2004-2012

Jeff Rodríguez Alvarado
jeff.cr.ucr@gmail.com

Recibido: 26/1/2016 - Aceptado: 26/4/2016

Costarricense. Tiene un bachillerato en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y es egresado de la Maestría Académica en Ciencias Políticas de la misma casa de estudios. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR) y actualmente se desempeña como asesor en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

RESUMEN

El concepto de cultura política ha estado presente en la Ciencia Política desde hace varias décadas. Sin embargo, la mayoría de análisis se han centrado en el ámbito nacional, dejando lo local en un segundo plano. Este trabajo describe los principales elementos característicos de la cultura política de lo local en Centroamérica en el período 2004-2012. Se concluye que los espacios locales no se han convertido en escenarios de participación y que existe desconfianza en el uso de los recursos. Además, existen diferencias en las actitudes frente a la descentralización entre los países estudiados.

Palabras clave: cultura política, gobierno local, LAPOP, opinión pública, participación.

ABSTRACT

The concept of political culture has been present in political science for decades. However, most analyzes have focused on the national level, leaving the local

in the background. This paper describes the main characteristic elements of the local political culture in Central America in the period 2004-2012. It concludes that local level have not become scenarios of participation and distrust in the use of resources is very high. In addition, there are differences in the attitudes towards decentralization among the studied countries.

Keywords: political culture, local government, LAPOP, public opinion, participation.

INTRODUCCIÓN

El presente documento explora la cultura política de lo local en Centroamérica partiendo de los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés) en el período 2004-2012. Se pretende dar cuenta de las especificidades de la relación entre la ciudadanía y los espacios políticos locales, siendo el Gobierno Local el espacio privilegiado de esta relación.

Una hipótesis que subyace a la realización de esta investigación es que la cultura política en lo local es diferente de aquella que se expresa a nivel nacional; es decir, que la relación de la ciudadanía con los espacios políticos locales tiene características particulares que la distinguen de la misma relación con las instituciones políticas a nivel nacional.

Con ello no se pretende decir que 'lo local' sea diametralmente opuesto a 'lo nacional', o que las actitudes respecto de ambos espacios sean diametralmente opuestas, sino sencillamente que el espacio local ofrece posibilidades que son únicas o distintas de aquellas que se producen en espacios nacionales, sobre todo como ámbito de participación e involucramiento directo de la ciudadanía en la gestión de lo público en sus diferentes manifestaciones.

Por otra parte, interesa mucho observar las diferencias que puedan existir entre los distintos países de América Latina. La diversidad del sub-continente en términos de los niveles de descentralización en la toma de decisiones, de la existencia o no de identidades locales bien definidas, e incluso de la extensión territorial de los Estados, hace suponer que la cultura política de lo local puede variar mucho de un país a otro.

El alcance de este estudio, sin embargo, es limitado. Se hace uso de los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés), que incluyen una sección sobre lo local. Dicha sección incluye unas 22 preguntas que tratan, ya sea de la relación del entrevistado con su

Municipalidad, o sobre su participación en asuntos comunales. Estas preguntas, aunque de mucha utilidad, dejan por fuera muchos elementos que podrían ser relevantes para tener una imagen clara y completa de la cultura política en todos los países. Sobre todo, cabe rescatar que son preguntas genéricas que no se adaptan a las realidades particulares de cada país.

Por otra parte, apuntan a la esfera de las relaciones institucionales e institucionalizadas. Es decir, a la relación de la ciudadanía con actores locales –sobre todo Municipalidades–.

A pesar de lo anterior, creemos que hacer este esfuerzo analítico y de investigación es absolutamente relevante, puesto que el espacio local sin duda tiene gran importancia en la socialización política de los individuos, y por lo tanto en el moldeamiento de la cultura política. Además, ayuda a afinar la mirada sobre los fenómenos políticos, poniendo de relieve las especificidades del ámbito local. Para ello, este documento expone en primer lugar un estado del arte que recoge las principales concepciones teóricas sobre la cultura política, partiendo de los aportes seminales de Gabriel Almond y Sidney Verba y repasando las críticas y nuevos desarrollos conceptuales y empíricos de otros autores.

Luego se expone brevemente la metodología utilizada, caracterizando el conjunto de datos a utilizar, las técnicas de estadística descriptiva simple, así como el tamaño de la muestra y la confiabilidad de los datos.

En seguida se exponen los principales hallazgos de la investigación, y se termina con algunas conclusiones preliminares e hipótesis para la investigación ulterior sobre la materia.

ESTADO DEL ARTE

La cultura política

El término cultura política surgió en la década de los 60 del siglo XX de la mano de los teóricos conductistas de la ciencia política Gabriel Almond y Sidney Verba. Su libro “La cultura cívica”, marcó el inicio de un largo desarrollo teórico y empírico sobre la cultura política.

Este apartado explora por un lado los conceptos fundamentales que dan forma a la teoría de la cultura política, y por otro, expone algunas críticas que se han hecho de este enfoque.

Según Gabriel Almond (1970), desde que el ser humano es tal, siempre “ha andado rondando algo parecido a una noción de cultura política”. También Jaqueline Pashard (*s.f.*) comenta que:

la noción de cultura política es tan antigua como la reflexión misma sobre la vida política de una comunidad. Para referirse a lo que hoy llamamos cultura política, se ha hablado de personalidad, temperamento, costumbres, carácter nacional o conciencia colectiva, abarcando siempre las dimensiones subjetivas de los fenómenos sociales y políticos.

Si bien, como señalan estos autores, existía “una cierta noción” de la cultura política desde hace mucho tiempo, no es sino hasta la década de los sesentas, con el auge del conductismo en la ciencia política que el concepto de cultura política empieza a formar parte del acervo teórico de esta disciplina, pero además que se inicia con la recolección de datos empíricos que permitan, de una forma “científica”, delinear los principales rasgos de la cultura política de una sociedad.

El trabajo de Almond y Verba sobre la cultura cívica se inscribía así tanto en la corriente conductista de la ciencia política, como en una dimensión axiológica de la democracia, que estaba preocupada por establecer las condiciones que facilitan la estabilidad de las democracias occidentales después de la II Guerra Mundial.

Según la tesis de estos autores:

Si el modelo democrático del Estado de participación ha de desarrollarse en estas naciones, se requerirá algo más que las instituciones formales de una democracia: el sufragio universal, los partidos políticos, la legislatura electiva. Éstas, de hecho, se incluyen también en el modelo totalitario de participación, en un sentido formal ya que no funcional. Una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella” (Almond & Verba, 1970, p. 21).

Como se puede observar, el interés de los autores es establecer una relación entre la institucionalidad estadual (el modelo democrático de Estado) y la participación de los individuos/ciudadanos en tal sistema.

Ciertamente, como señala Torcal (2008, pp. 231, 232), “la cultura política constituye un intento de crear un instrumento que sirva para conectar causalmente la micropolítica (componentes psicológicos individuales) con la macropolítica (los sistemas políticos)”. Esto es fundamental, pues tal relación causal es la base misma de todo el andamiaje teórico de la cultura política.

Continuando con los planteamientos de Almond y Verba cabe apuntar que dichos autores definen la cultura política como las orientaciones cognitivas, afectivas, y evaluativas hacia los objetos del sistema político:

Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. (Almond y Verba, 1970, p. 21).

Cabe destacar que la cultura política entonces implica la convergencia de al menos tres diferentes “estados” psicológicos de los individuos, en su relación con los objetos del sistema político, a saber, los conocimientos, los sentimientos y las valoraciones. Estas tres categorías son fundamentales para el diseño de instrumentos y metodologías que permitan determinar empíricamente la cultura política particular de un grupo social.

Ahora bien, ¿qué implica cada una de esas dimensiones y dónde se encuentran los límites entre ellas? ¿Qué diferencia un sentimiento de una valoración? ¿Cómo se relacionan los conocimientos con las actitudes? En última instancia ¿Qué significa una “orientación” hacia los objetos del sistema político? Según los autores,

La orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye: 1) “Orientación cognitiva”, es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (inputs) y administrativos (outputs) 2) “Orientación afectiva”, o sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros; y 3) “Orientación evaluativa”, los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos. (Almond y Verba, 1970, p.21).

Las críticas

Los planteamientos de Almond y Verba generaron un intenso debate sobre la cultura política, desde quienes les apoyaron o utilizaron su enfoque para la investigación empírica, hasta quienes criticaron duramente el enfoque.

Siguiendo a Torcal (2008), dividimos aquí las críticas en tres aspectos: a) el concepto de cultura política; b) la naturaleza de la relación entre cultura, comportamiento y sistema político; y c) la tipología de las culturas políticas y en especial de la cultura cívica.

Respecto del concepto de cultura política, las críticas se enfocaron principalmente en el hecho de que parte de unos supuestos epistemológicos discutibles, a saber, que es un concepto de pretendida aplicación universal, pero que está cargado de valoraciones y responde a la realidad de las democracias occidentales solamente. Se le reprochó al concepto su etnocentrismo y el sesgo ideológico de los autores, que dan por supuesto que las democracias más consolidadas están en Estados Unidos y el Reino Unido, sin sustentar esta premisa empíricamente.

En segundo lugar, la relación entre la cultura política, el comportamiento y el sistema político, sigue siendo problemática. Implícitamente, Almond y Verba asumen que existe una relación necesaria entre 'la cultura cívica' y el sistema político democrático, siendo la primera una *conditio sine qua non*, para la permanencia y la estabilidad de la segunda.

Sin embargo, algunos autores (*Cfr.* Barry, 1970) sostienen que la relación puede ser inversa; es decir, que las actitudes frente a los objetos del sistema político se adquieren en el propio relacionamiento con tales objetos; es decir, son el resultado y no la causa, de la existencia de un tipo particular de institucionalidad política.

Finalmente, hubo una fuerte reacción en contra de la tipología planteada por Almond y Verba de cultura parroquial, de súbdito y participativa. Los cuestionamientos tienen que ver no solo con el etnocentrismo y la carga valorativa que conlleva esta tipología, sino también la linealidad simplista que subyace a esta concepción.

Otras críticas adicionales provienen de la escuela del rational choice y de la teoría marxista (*Cfr.* Torcal, 2008).

La cultura política en el Gobierno Local

Los estudios de cultura política por lo general se han enfocado en la orientación de los sujetos frente a los objetos del 'sistema político nacional', es decir, el Gobierno, los diputados, los partidos políticos, entre otros.

Este trabajo, sin embargo, se ocupara, por el contrario, por desentrañar los conocimientos, actitudes, valoraciones y comportamientos de los sujetos *respecto de los espacios políticos locales*. Por espacios políticos locales entendemos los espacios institucionales –Gobierno local o autoridades–, así como también otros espacios no institucionales de participación. Esta investigación, sin embargo, se concentra en los primeros.

Se parte del supuesto de que el espacio local posee matices o elementos característicos que lo hacen distinto del espacio político nacional. De ahí que las actitudes, valores y comportamiento, en fin, la cultura política, pueda variar de una esfera a otra.

En palabras de González (2009, p. 2), es necesario,

aproximarse a las realidades locales entendidas como una escala de lo social [...] y como una producción social [...]; es decir, cuya dinámica resulta de la interacción de múltiples agentes. Estos agentes producen lo local actuando desde diversas escalas de la realidad –local, regional, nacional, global–, desde diversas esferas de la realidad –económica, política, cultural– y desde diferentes tipos de relaciones entre ellos, ya sea de oposición, negociación o cooperación. (González, 2009, p. 2)

Se entenderá entonces por espacio local aquel que los propios individuos construyen como tal, pero que en todo caso representa el espacio geográfico inmediato de ese individuo. Para efectos prácticos, se consideran como espacios locales *la comunidad y el municipio*; siendo el primero un espacio no institucional de participación, y el segundo un espacio institucional/político más cercano al individuo, pero que también puede servir como espacio no institucional de participación.

Los estudios sobre la cultura política local son bastante más reducidos que aquellos que tratan sobre la cultura política nacional, como ya se ha indicado. Sin embargo, existe un trabajo de Mitchell Seligson y Ricardo Córdova del año 2001 que explora la cultura política, el Gobierno Local y la descentralización en Centroamérica, basada en encuestas realizadas en 1999. En total, la muestra utilizada en el estudio fue de 5323 personas de toda Centroamérica (Córdova & Seligson, 2001).

Muchos de los temas tratados por Córdova y Seligson serán retomados por este estudio, aunque en nuestro caso la muestra y el ámbito temporal son mayores debido a los datos que se han recogido en toda Centroamérica en los últimos años.

Desde otra perspectiva, Ramón Maíz explora desde una perspectiva más conceptual que empírica, las particularidades del federalismo como modelo de Estado. Este trabajo subraya el “soporte interpretativo, tanto cognitivo como actitudinal” del federalismo (Maíz, 2011, p. 30).

El trabajo de Maíz contiene reflexiones interesantes sobre la relación entre cultura política y descentralización del poder en el nivel territorial. Sin embargo, al tratar específicamente sobre federalismo, se aleja del propósito central de este artículo, puesto que nuestro objeto de estudio es la relación de la ciudadanía con los Gobierno Locales en países *unitarios*. Es decir, si bien es correcto afirmar –como hace Maíz– la hipótesis de la cultura federal (Maíz, 2011, p. 31), tal hipótesis no aplica para los casos de estudio que ocupan esta investigación.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de esta investigación se utilizarán los datos recopilados por el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP) entre el 2004 y el 2012. La base de datos incluye un total de 45,000 registros de los 5 países de Centroamérica. En total, la base de datos recoge 45.000 encuestas, lo que significa 7500 casos para cada uno de los países en estudio: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estos datos fueron recopilados a través de encuestas que se realizan cada dos años, desde 2004 hasta 2012, cada una de las cuales recopila 1500 muestras.

Los datos descriptivos de la base de datos se muestran en la **Tabla 1**.

TABLA 1. DESCRIPTIVO DE BASES DE DATOS

		País						Total
		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	
Año	2004	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2006	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2008	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2010	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
	2012	1500	1500	1500	1500	1500	1500	9000
Total		7500	7500	7500	7500	7500	7500	45000

Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Para el análisis de los datos se utilizó el paquete estadístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Se corrieron análisis descriptivos de diferente naturaleza. Los resultados fueron posteriormente exportados al programa Excel para generar los gráficos.

El análisis estadístico fue complementado con la búsqueda de información sobre la gobernanza local en Centroamérica y con estudios de similar naturaleza que pudieran resultar de utilidad para orientar la presentación de los datos de forma simple, entendible y relevante.

ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio que se presenta es de carácter descriptivo. Se pretende dar un panorama general de la cultura política de lo local en Centroamérica, a partir de las variables que la propia encuesta de LAPOP ha venido recogiendo en los últimos años.

Por la naturaleza de este trabajo, estará enfocado en visualizar las diferencias geográficas (es decir, entre países) más que en las históricas o temporales.

Cabe mencionar que el cuestionario¹ tiene ciertas limitaciones que le son propias. Por ejemplo, en todos los casos en que fue posible, se realizó una comparación de las actitudes frente al Gobierno Local y al Gobierno Central; sin embargo, el cuestionario impide hacerlo para todos los casos, pues no incluye ítems que posibiliten tal comparación. Tampoco incluye el cuestionario preguntas específicas que permitan ahondar en algún tema específico en un país en particular; más bien, son preguntas genéricas que buscan establecer patrones y poder comparar dimensiones en los distintos países.

GOBIERNO LOCAL Y CULTURA POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA

Desde que iniciaran los procesos de democratización en Centroamérica a mediados de la década de los ochenta, se inició un proceso de revaloración del papel de los Gobiernos locales en la gobernanza y la promoción de la democracia (Córdova & Seligson, 2001, p. 61).

Los espacios políticos locales, por ser los que están más cerca del ciudadano, parecían ofrecer mayores posibilidades de participación, así como brindar servicios públicos acordes con las necesidades particulares de una zona o población.

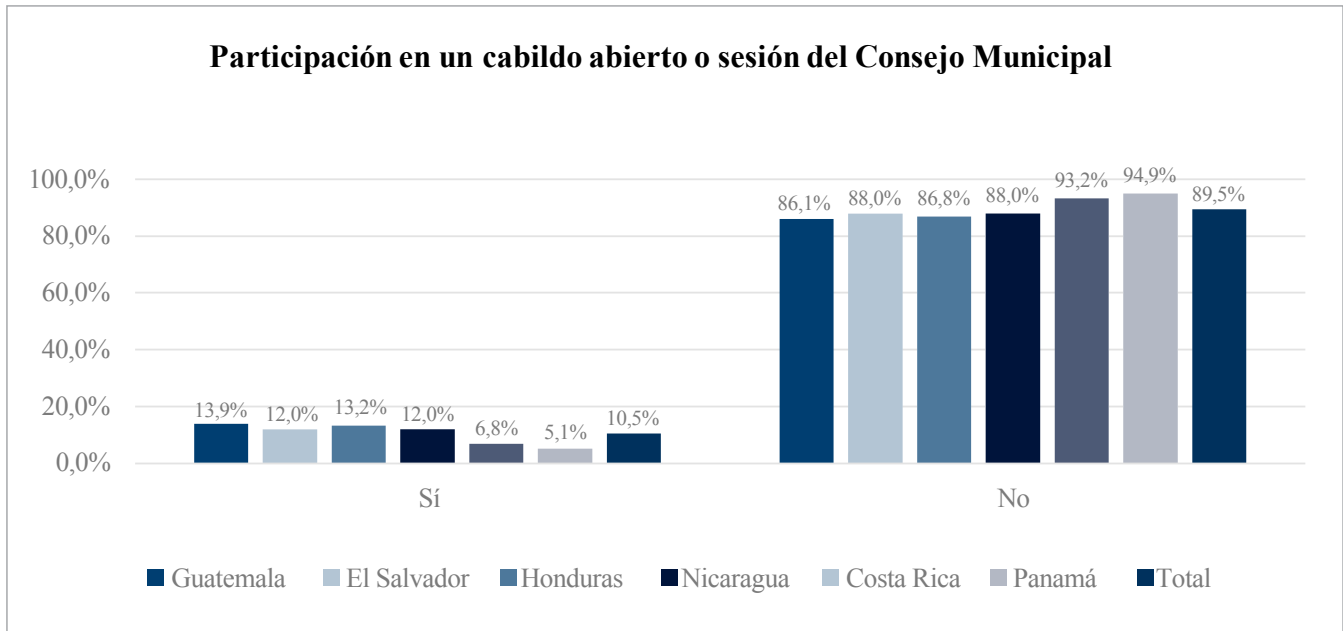
No obstante, diversos estudios han señalado la debilidad institucional que tienen las Municipalidades en Centroamérica, la carencia de recursos propios para enfrentar las crecientes responsabilidades que se les asigna, así como la dificultad para hacer efectiva la autonomía que está establecida legal o constitucionalmente (Cfr: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004; y Espitia, 2004).

En este apartado, se pretende dar cuenta de algunas de las dimensiones de relacionamiento de los ciudadanos con sus Gobiernos Locales, en los siguientes ámbitos: La participación, los servicios públicos, la opinión sobre la descentralización, la confianza en la honestidad de los líderes locales y finalmente el espacio comunal como ámbito de participación específico.

La dimensión de la participación

El análisis de la dimensión de la participación nos muestra que, a pesar de ser el espacio local el que está más cerca del ciudadano, la participación no es muy elevada.

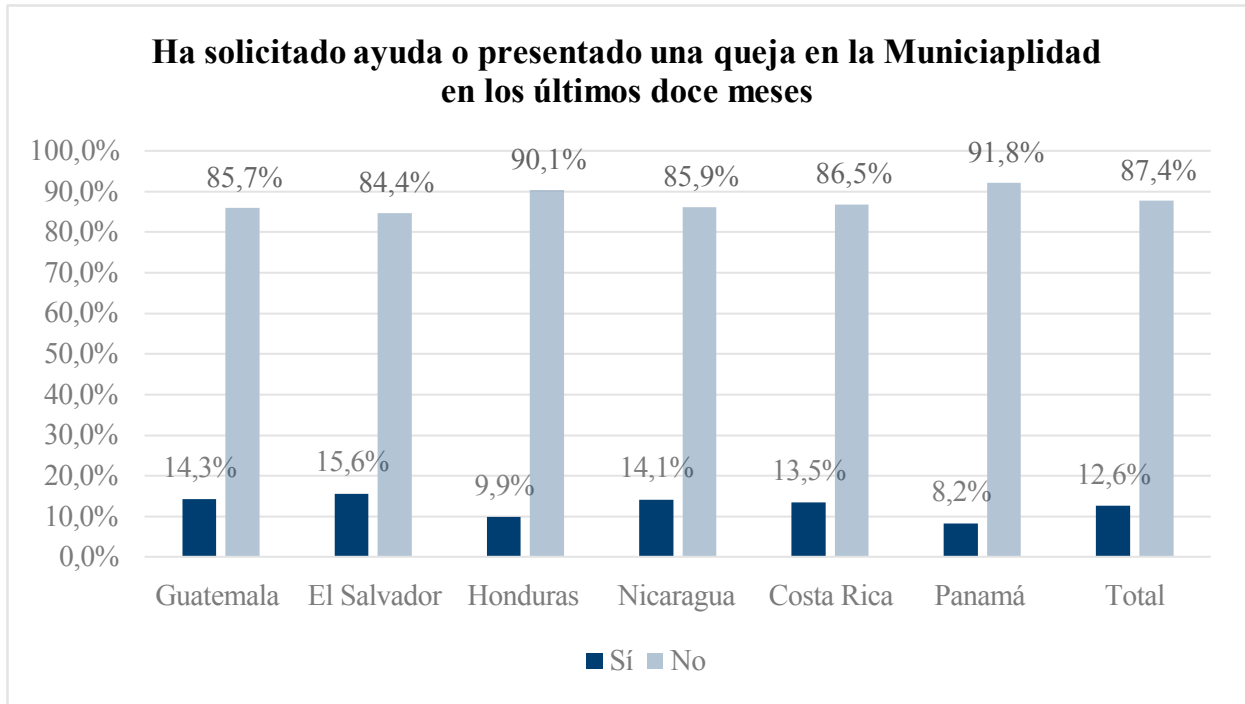
1 El cuestionario puede descargarse en: <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/user-search.php?merged=yes>

GRÁFICO 1

Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Por ejemplo, tal como lo muestra el **Gráfico 1** sólo un 10% de la población en Centroamérica ha participado en la sesión del Concejo Municipal o un cabildo abierto en los últimos doce meses. Por otra parte, solamente el 12,6% ha solicitado ayuda o presentado alguna queja ante la Municipalidad en los últimos doce meses, tal como lo muestra el **Gráfico 2**. Nótese que el patrón es muy similar en todos los países.

GRÁFICO 2

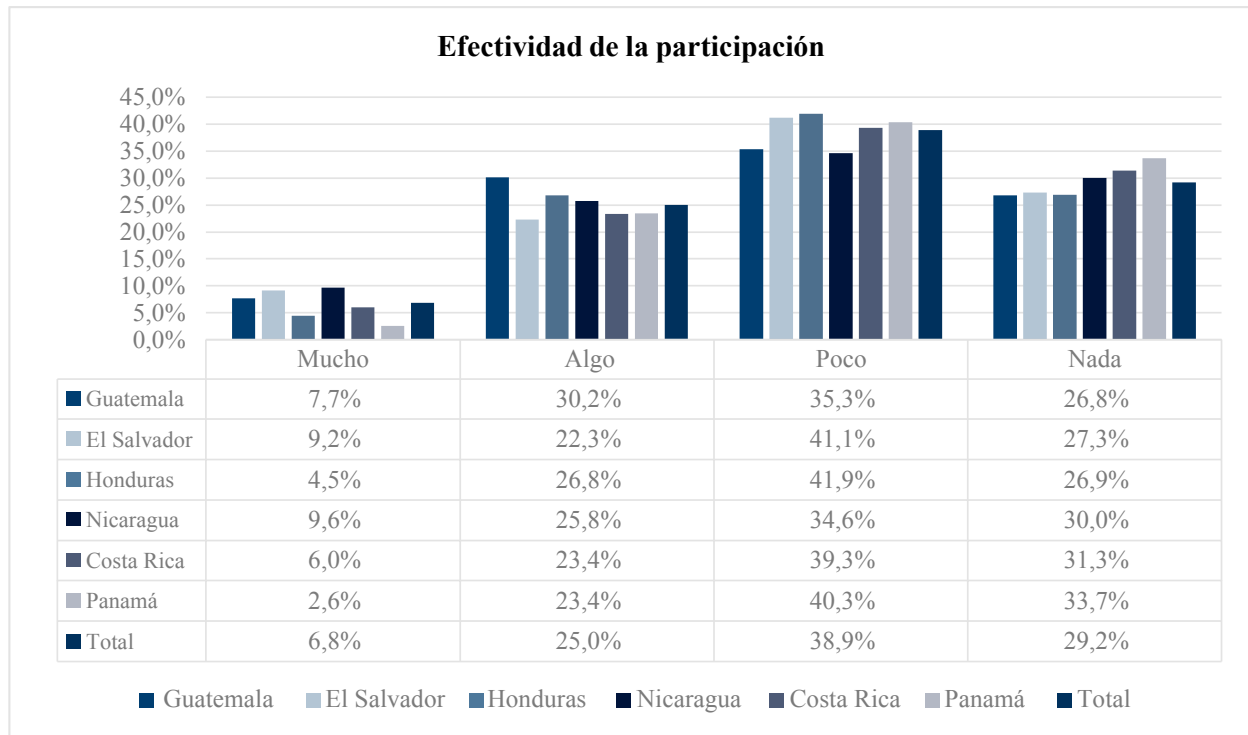


Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Además, los encuestados consideran que la participación es poco efectiva. El **Gráfico 3** muestra las respuestas a la pregunta “¿Hasta qué punto cree usted que los funcionarios de la municipalidad hacen caso a lo que pide la gente en estas reuniones?”.

Como se puede observar, en general, se considera que la participación en ese tipo de reuniones es poco efectiva. Menos del 10% de los encuestados considera que los funcionarios toman “mucho” en consideración lo que la gente pide en las reuniones, mientras que entre un 26 y un 33% considera que no hacen “nada” de caso a las peticiones de la gente.

GRÁFICO 3



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Por otra parte, resulta interesante observar que el comportamiento es relativamente homogéneo en todos los países de la región, a pesar de las diferencias que hay en términos de las prerrogativas de los Gobiernos Locales o su influencia en la generación de políticas.

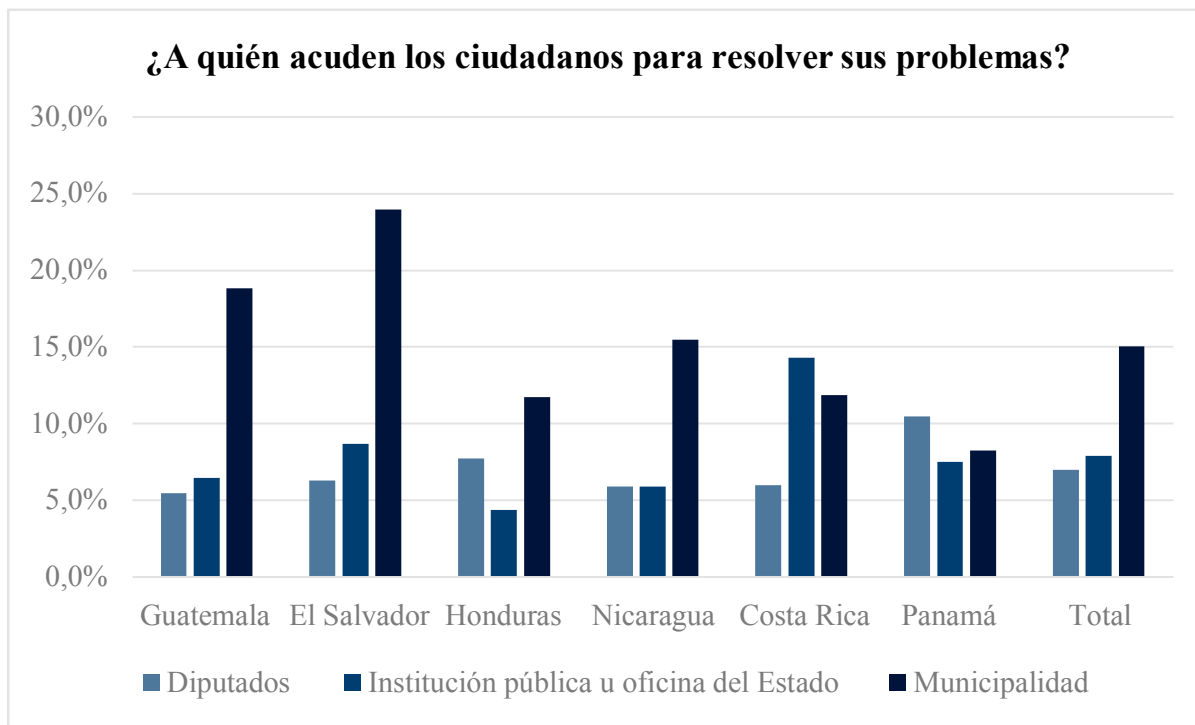
Los servicios públicos municipales

En términos generales, se puede decir que las municipalidades en Centroamérica están encargadas de prestar servicios públicos similares, entre ellos, promoción desarrollo local agrícola, industrial, minero, saneamiento básico, recolección y disposición de basura, higiene municipal, acueducto y alcantarillado, administración de cementerios, mercados, rastros, parques, puentes, bibliotecas, ornato, terminales de transporte; otra infraestructura física menor (escuelas, puestos de salud), pavimentación, construcción y conservación de andenes, vías, caminos, carreteras y alumbrado público (Espitia, 2004, p. 35).

A pesar de la mencionada debilidad institucional de los Gobiernos Locales, es interesante notar que es este el espacio al que más ciudadanos asisten en Centroamérica para que atienda sus problemas o necesidades. Ante la pregunta de si alguna vez ha pedido usted ayuda o cooperación a diputados, autoridades locales, o ministerios y otras instituciones públicas, para resolver sus proble-

mas, más personas en promedio habían acudido a las autoridades locales que a otros órganos.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

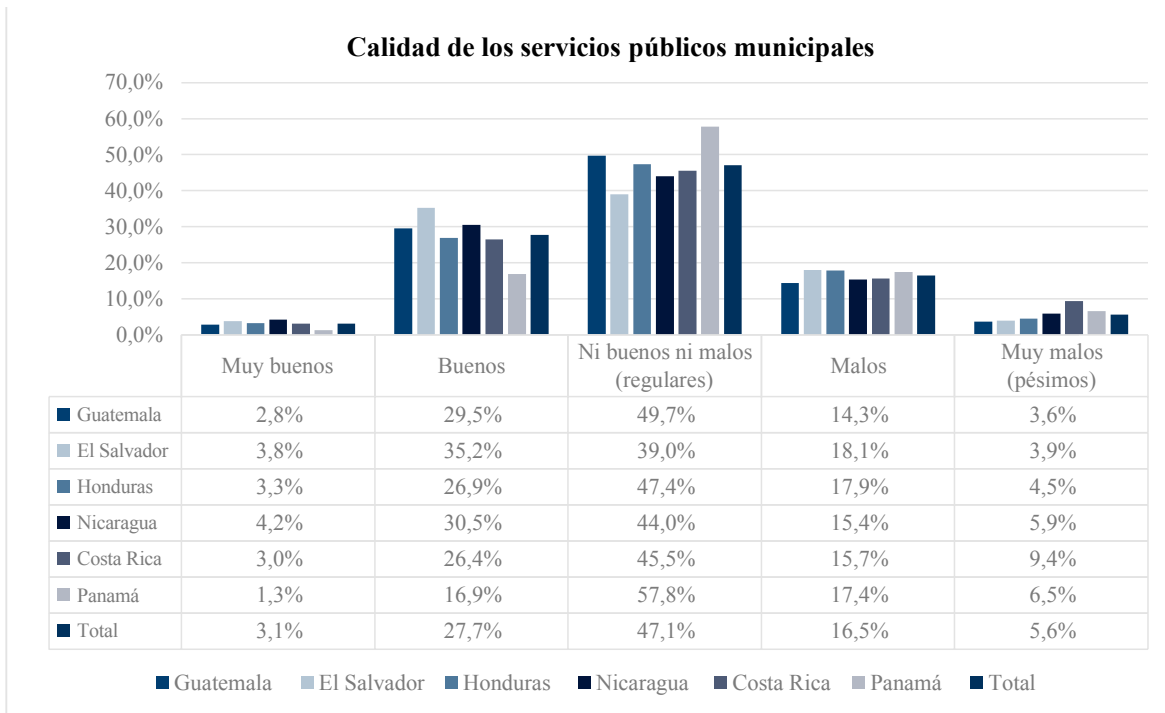
El **Gráfico 4** muestra esta relación. En promedio, un 15% de los centroamericanos han acudido a una autoridad local para solucionar sus problemas, en contraste con el 7% que ha acudido a un diputado y un 8% a otras instituciones públicas y oficinas del Estado (ambos, antes del Gobierno Central).

Esta predilección es particularmente acusada en los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países en que es clara la tendencia a acudir a autoridades locales por sobre otras autoridades nacionales para resolver problemas. La tendencia es diferente en los casos de Costa Rica y Panamá. En el caso costarricense la fuerte institucionalidad que se ha creado a nivel central explica que más gente acuda a las instituciones públicas centrales; sin embargo, la diferencia es solamente de 2,4%. En el caso de Panamá se tiende a acudir más a diputados y miembros del Congreso que a autoridades locales.

Ahora bien, en lo que refiere a la calidad de los servicios, los datos muestran que este puede calificarse como “regulares”. El **Gráfico 5** evidencia que cerca de la mitad de los encuestados considera la calidad de los servicios como regulares,

seguido por aquellos que los consideran 'buenos'. Son muy pocos, sin embargo (3,1%) quienes consideran que son muy buenos. De este gráfico, lo más revelador es que no existen grandes diferencias entre los países de la región. Por el contrario, el comportamiento es muy homogéneo.

GRÁFICO 5



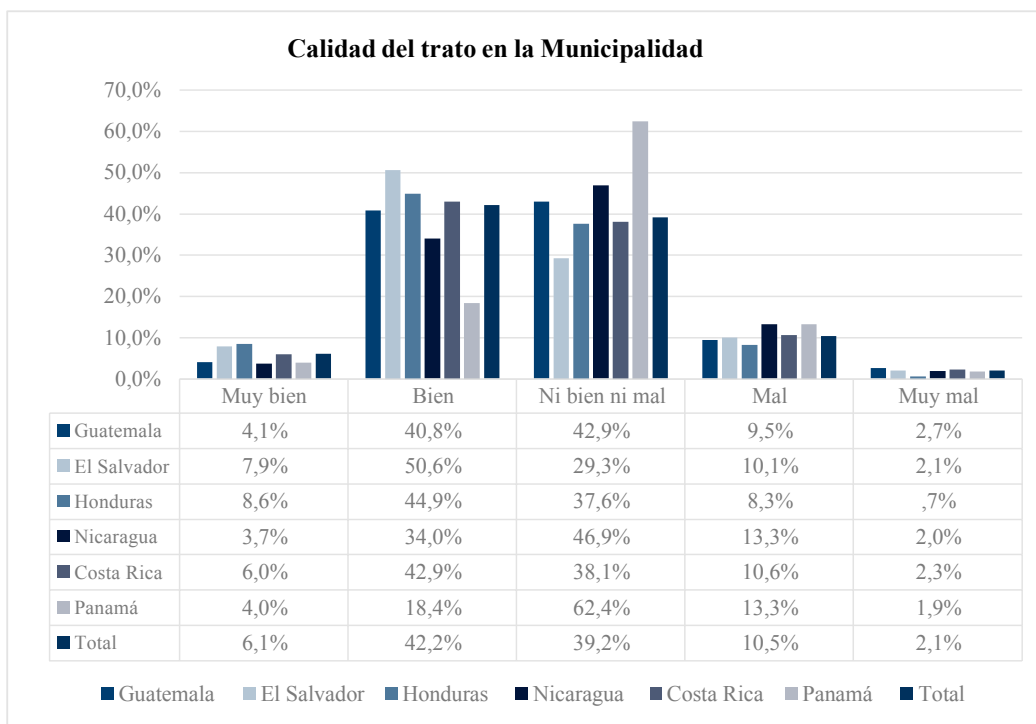
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Esto demuestra que, aunque se parte de una base relativamente buena, aún existe un reto importante en materia de calidad de los servicios públicos locales que atiendan las necesidades y demandas de la población.

Por otra parte, resulta interesante observar que, en términos generales, las personas encuestadas parecen estar satisfechas o al menos no disgustadas con el trato que reciben por parte de los funcionarios de las Municipalidades.

El **Gráfico 6** muestra las respuestas a la pregunta: ¿Cómo considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han ido a la municipalidad para hacer trámites? ¿Le han tratado muy bien, bien, ni bien ni mal, mal o muy mal?

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Como se puede observar, solo alrededor del 13% de los encuestados consideran que han recibido un trato malo o muy malo cuando se han acercado a realizar trámites en la municipalidad. En contraste, casi la mitad (48,3%) considera que han sido tratados bien o muy bien.

Por lo general, los Gobiernos Locales ofrecen un espacio para un trato más cercano entre los ciudadanos y los funcionarios, que no pocas veces se conocen personalmente, o viven en el mismo lugar, etc. Esto propicia unas relaciones más cordiales entre ciudadanos y funcionarios, lo cual se refleja en estos datos.

En resumen podemos afirmar que los ciudadanos acuden principalmente a las autoridades locales para resolver sus problemas; además, que la mayoría de los centroamericanos considera que los servicios que brinda la Municipalidad, así como el trato que reciben de parte de los funcionarios, son más buenos que malos, aunque evidentemente aún quedan retos pendientes en esa materia.

Las opiniones sobre la descentralización

Entendemos por descentralización “la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales” (CEPAL & GTZ, 2000).

Este concepto ha venido permeando la generación de políticas públicas en Centroamérica desde hace un par de décadas. Todos los países de la región, en mayor o menor medida y con mayor o menor éxito, han adoptado políticas tendientes a la descentralización. Tal como lo dice Espitia (2004, p. 23),

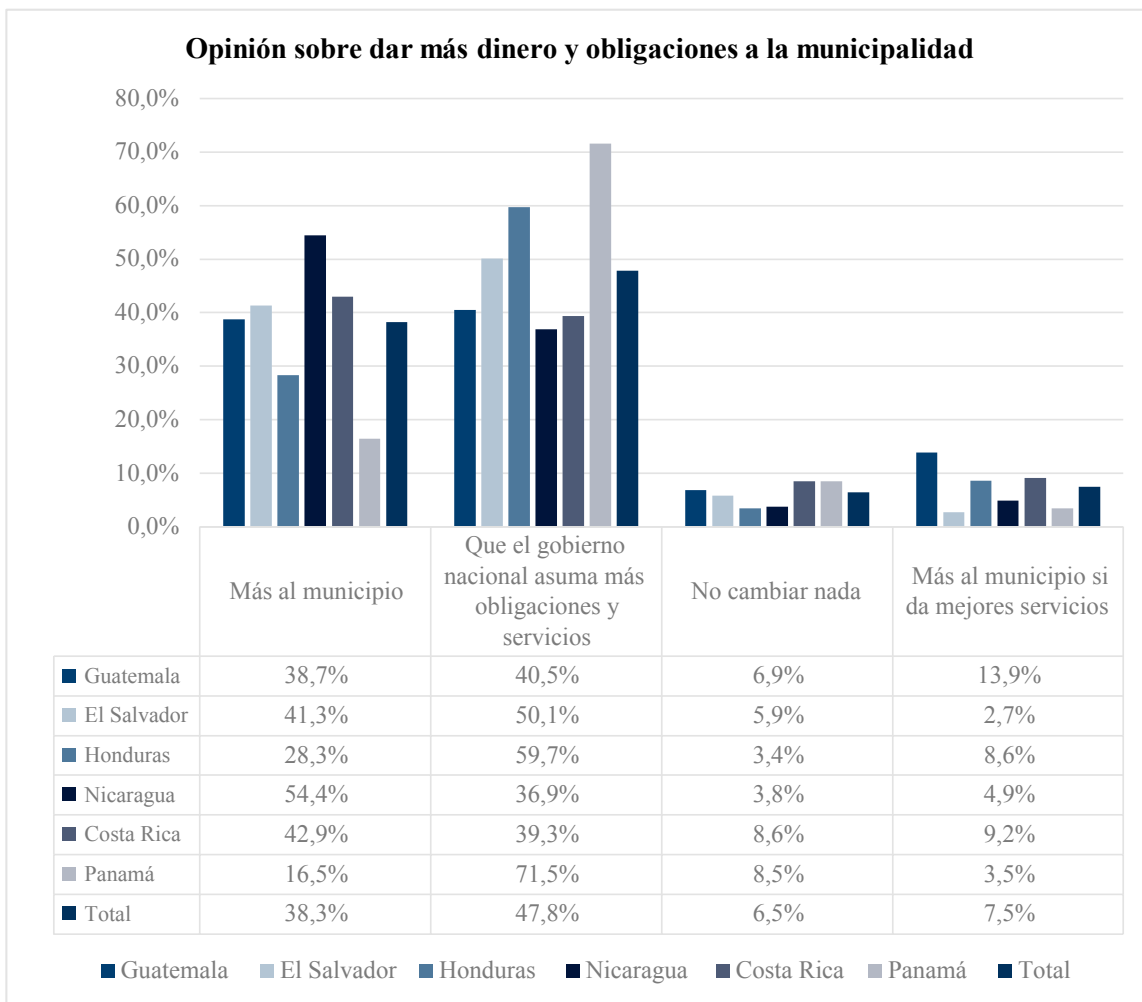
No solamente se presenta en los años noventa una proliferación de normas municipales, también los gobiernos nacionales, apoyados por agencias internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, diseñan estrategias globales de modernización del Estado y dentro de ellas se formulan estrategias de descentralización y fortalecimiento local (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) o ligadas a políticas encaminadas a la reducción de la pobreza (Nicaragua, Honduras y Panamá).

Interesa en este apartado conocer las opiniones que existen en la ciudadanía sobre la transferencia de recursos y competencias desde el Gobierno Central a las Municipalidades.

El **Gráfico 7** muestra los resultados de la pregunta “En su opinión, ¿se le debe dar más obligaciones y más dinero a la municipalidad, o se debe dejar que el gobierno nacional asuma más obligaciones y servicios municipales?”

En el gráfico se puede observar que, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, en los demás países prevalece la opinión de que el Gobierno Nacional debe asumir más obligaciones y servicios.

GRÁFICO 7



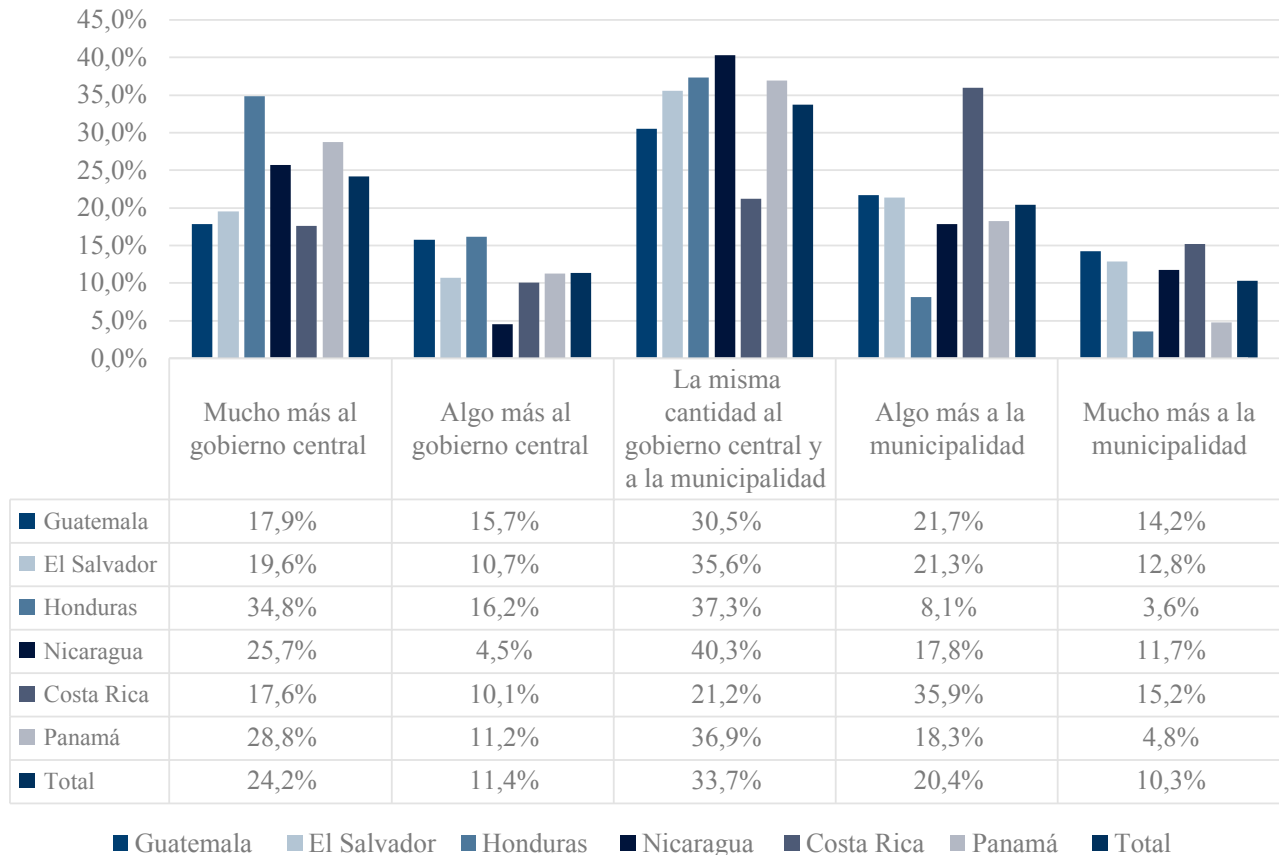
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Los gráficos **Gráfico 8** y **Gráfico 9** desagregan ambas dimensiones, la de la responsabilidad y de la administración de recursos financieros.

El **Gráfico 8** muestra las respuestas a la pregunta “Tomando en cuenta los servicios públicos existentes en el país ¿A quién se le debería dar más responsabilidades?”. El **Gráfico 9**, por su parte, muestra las respuestas a la pregunta “Tomando en cuenta los recursos económicos existentes en el país ¿Quién debería administrar más dinero?”

GRÁFICO 8

A quién se le debería dar más responsabilidad



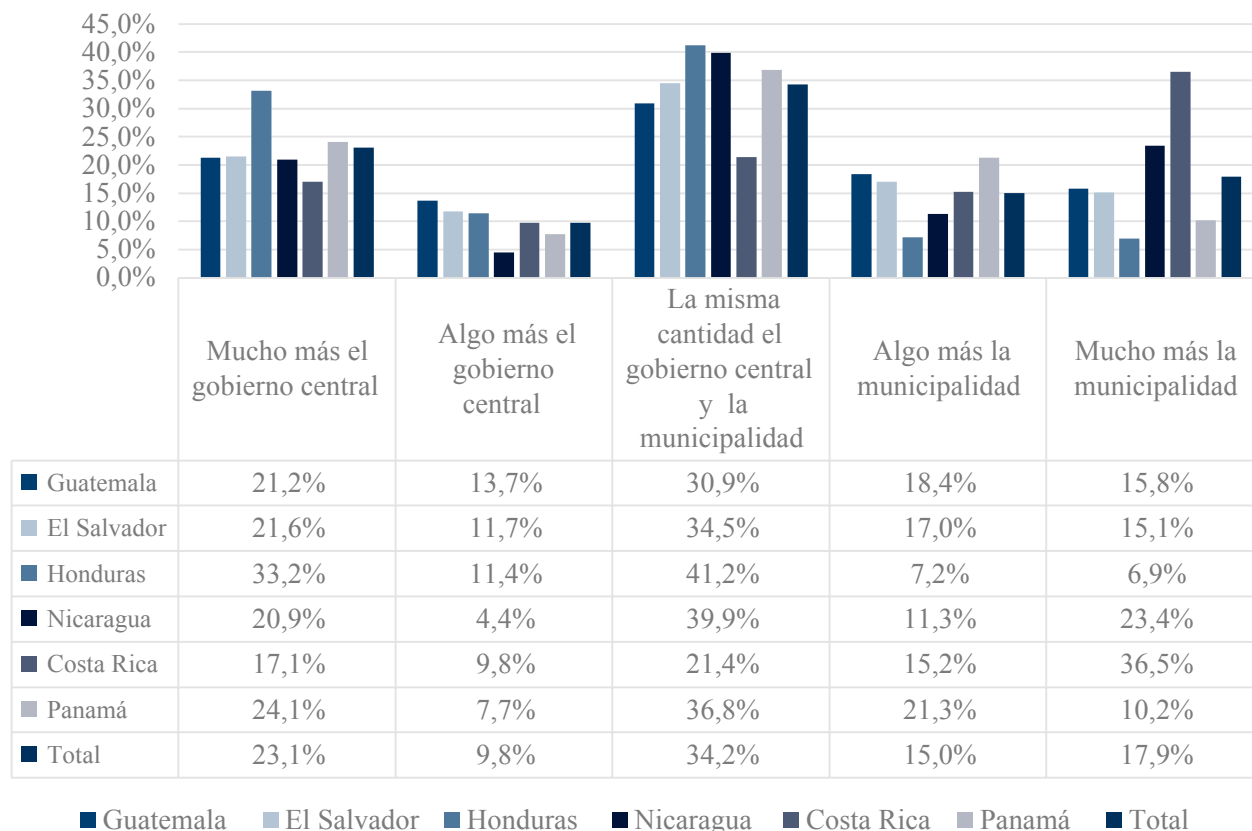
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

En ambos casos, sobresale el caso de Costa Rica, que es el único país que muestra una clara tendencia a favorecer la asignación de más recursos y responsabilidades las Municipalidades. En efecto, un 51,1% de los costarricenses considera que se debe dar algo o mucha más responsabilidad a las Municipalidades, en contraste con solo un 11,7 en el caso de Honduras, que es el país que muestra menor propensión a favorecer la descentralización.

Excepto en el caso costarricense, la mayor parte de la población en Centroamérica se inclina por una responsabilidad equitativamente distribuida entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. En total, un 33,7% considera que ambos niveles de Gobierno deberían tener la misma cantidad de responsabilidades.

GRÁFICO 9

A quién se le debería dar más dinero



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

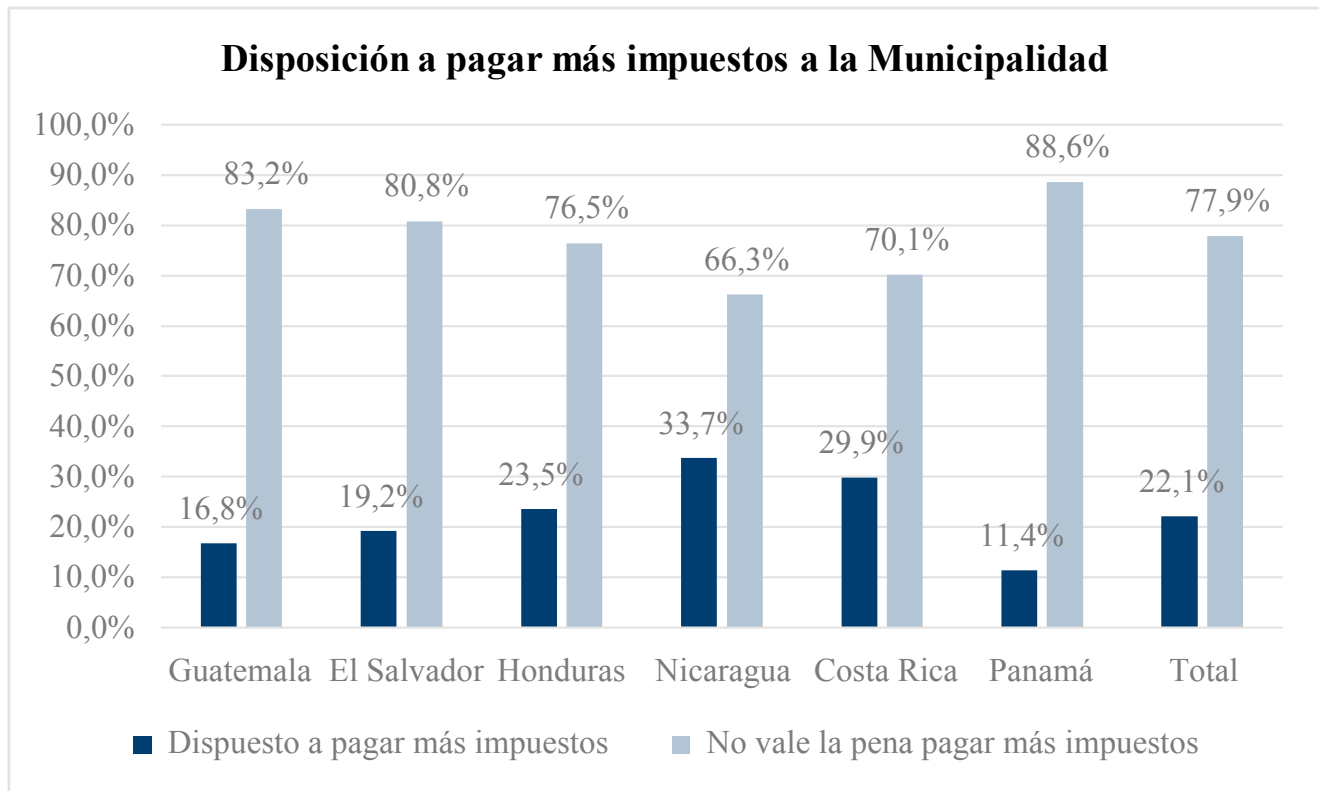
En cuanto a la asignación de recursos presupuestarios, nuevamente sobresale Costa Rica como el país con actitudes más favorables a la descentralización y Honduras como el más reacio a este tipo de políticas. Esto se puede observar claramente en el **Gráfico 9**.

Además, se consultó si la persona estaría dispuesta a pagar más impuestos a la municipalidad para que pueda prestar mejores servicios municipales o cree que no vale la pena pagar más impuestos a la municipalidad. El **Gráfico 10** expone los resultados de esta pregunta.

En todos los casos, el porcentaje de quienes consideran que no vale la pena pagar más impuestos a la municipalidad supera ampliamente al de aquellos dispuestos a pagar más impuestos. Sobresalen, sin embargo, Nicaragua y Costa Rica como

los países en que la disposición a pagar más impuestos municipales es mayor (33,7% y 29,9% respectivamente) y Panamá como aquel en que tal disposición es menor (sólo 11,4%).

GRÁFICO 10

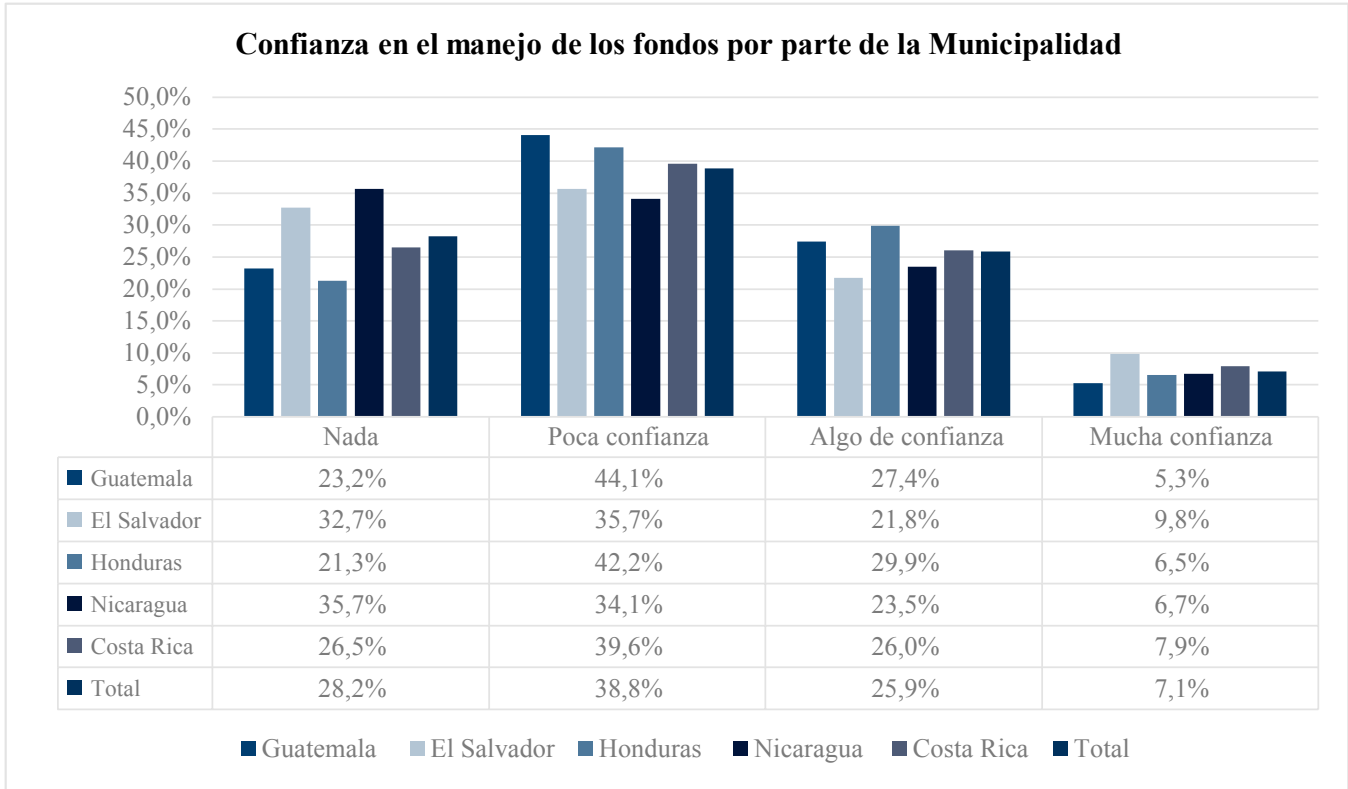


Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Confianza en las autoridades municipales

Otra de las dimensiones que interesa observar es la confianza de la ciudadanía en el accionar de las autoridades municipales. En una región con una alta percepción de corrupción, es menester verificar si esta tendencia se repite a nivel de los Gobiernos Locales o si está más ligada al Gobierno Central.

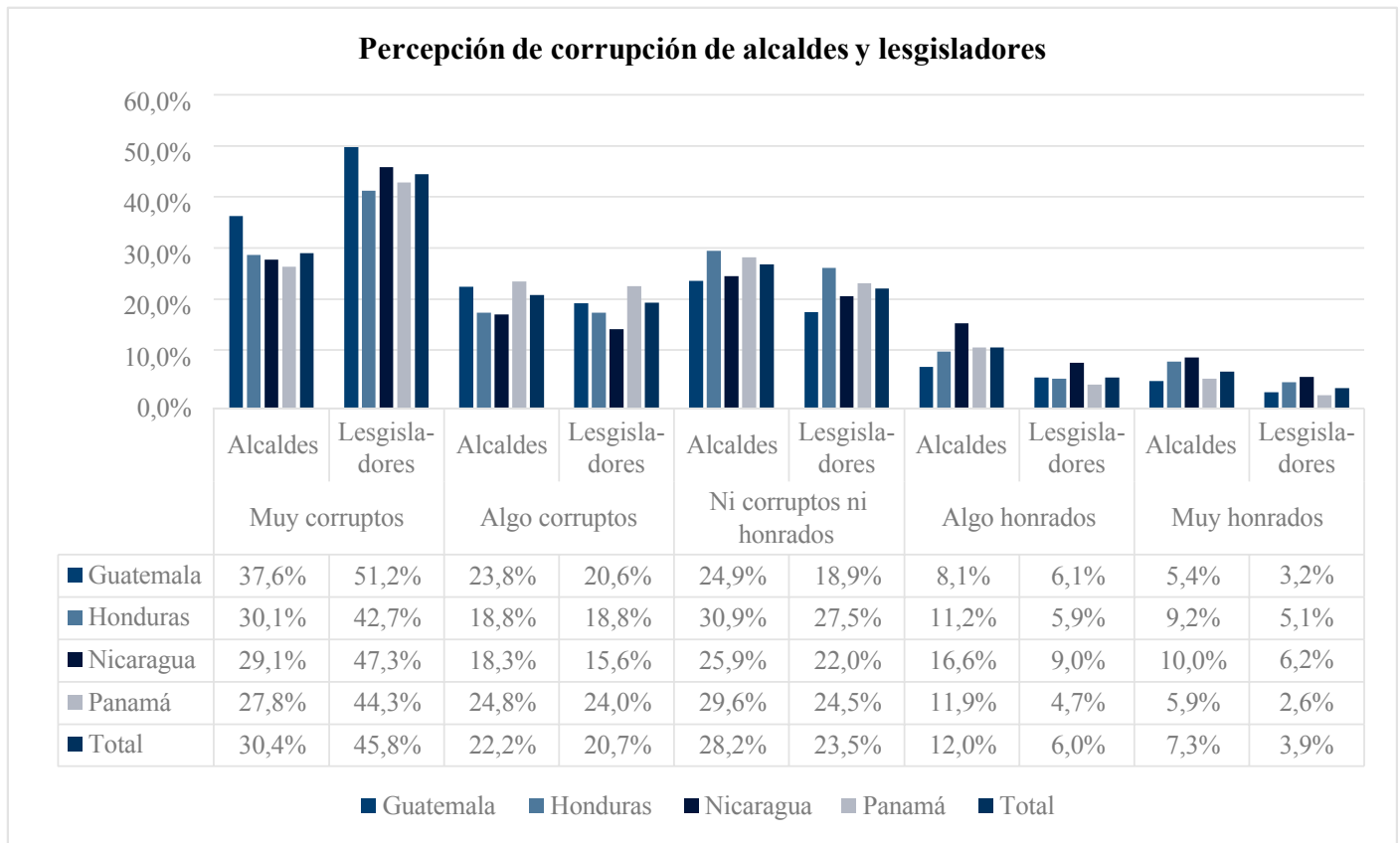
GRÁFICO 11



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

El **Gráfico 11** muestra que, en términos generales la mayoría desconfía más de lo que confía en el manejo adecuado de los fondos de la Municipalidad. Un 67% de los encuestados tiene poca o nula confianza en el manejo de los recursos financieros, mientras que solo un 7,1% tiene mucha confianza. Cabe destacar además que el patrón se repite en todos los países sin grandes diferencias.

GRÁFICO 12



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Ahora, si bien la percepción de corrupción en el Gobierno Local es alta en sí misma, sería necesario compararla con un indicador que refiera al Gobierno Central. El **Gráfico 12** hace justamente eso; compara la percepción de corrupción de los legisladores o diputados con la de los alcaldes.

Para realizar este gráfico se hizo una recodificación de las variables. El instrumento de LAPOP incluye una pregunta sobre percepción de la corrupción de distintas instituciones, en una escala de 1 a 10, siendo 1 'muy corrupto' y 10 'muy honrado'. En este caso, se convirtió esa escala numérica en una cualitativa con solo 5 categorías, de forma que la suma de 1 y 2, pasó a llamarse 'muy corruptos' y así sucesivamente, hasta la suma de 9 y 10, que pasó a llamarse 'muy honrados'. Esta conversión se realizó con el fin de facilitar la comparación en el gráfico. Además, cabe indicar que estos datos no fueron recabados para Costa Rica y El Salvador, por lo que se excluyen del gráfico.

De los datos podemos extraer que la percepción de corrupción tanto de alcaldes como de legisladores es alta en todos los países estudiados. Sin embargo, lo cierto es que los alcaldes son considerados como más honrados que los legisladores. Mientras que un 66,5% considera que los legisladores son algo corruptos o muy corruptos; solo un 52,2% considera eso de los alcaldes. La diferencia es de casi 15%.

CONCLUSIONES

El espacio local es un ámbito de participación y acción política que tiene particularidades propias y diferenciadas del ámbito nacional, tal como ha quedado claro en este estudio. Sin embargo, se ve siempre influido por el contexto nacional y regional.

Este trabajo tomó una base de datos “en bruto” y a partir de ahí se reconstruyó un cuadro sobre las percepciones, actitudes y valoraciones de los centroamericanos con respecto a sus Gobiernos Locales. El aporte –si es que alguno– es haber tomado dato que no estaban procesados y convertirlos en información que puede ser entendida fácilmente.

Uno de los hallazgos principales es que la participación ciudadana es limitada tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local. Además, la ciudadanía considera que su participación es poco relevante o tiene poca influencia en la elaboración de las políticas públicas.

Por otra parte, se observa que los ciudadanos acuden principalmente a las autoridades locales para resolver sus problemas; además, que la mayoría de los centroamericanos considera que los servicios que brinda la Municipalidad, así como el trato que reciben de parte de los funcionarios, son más buenos que malos, aunque aún quedan retos pendientes en esa materia.

Las actitudes sobre la descentralización y el traslado de competencias y recursos a los Gobiernos Locales difieren entre países. Mientras en Costa Rica y Nicaragua son relativamente favorables, en los demás países no parece existir disposición o interés en que las Municipalidades asuman más responsabilidades en comparación con el Gobierno Central. Eso sí, la gran mayoría no está dispuesta a pagar más impuestos para financiar servicios públicos municipales.

En cuanto a la confianza en las autoridades locales, los datos muestran que, a pesar de estar muy deteriorada en todos los niveles, es mayor que en otras autoridades nacionales, como es el caso de los diputados o congresistas.

Este último elemento pone de relieve la gran necesidad de abordar el tema de la corrupción con urgencia y seriedad, debido a las negativas consecuencias que esto tiene en la legitimidad del sistema político en general, y en la consolidación de la democracia.

Finalmente, se encontró que no existen grandes diferencias en la cultura política de lo local entre los diferentes países de América Central. A pesar de que el tamaño del territorio, los esquemas de gobernanza y el papel histórico de los Gobiernos Locales son distintos en los seis países en estudio, los patrones de la cultura política son relativamente homogéneos y, en cualquier caso, no se observa ningún caso que claramente se diferencie de los demás. Más bien, se observan diferencias menores en la mayoría de asuntos estudiados, con limitadas excepciones, como es el caso de Costa Rica en la actitud frente la descentralización. Pero incluso en este caso, las diferencias no son tan significativas como para concluir que existe una *cultura política distinta* en este país con respecto a las demás naciones de la región.

El análisis precedente indica que el espacio local tiene enormes potencialidades que aún pueden ser exploradas y explotadas. En general, se acude y se confía más en el Gobierno Local que en el Gobierno Central. Pero aprovechar esas potencialidades significaría un esfuerzo consciente y una decisión política compleja de parte de las élites gobernantes que están en el Gobierno Central.

La cultura política, como concepto dinámico, está cambiando en el tiempo. Por ello, habría que seguir dando seguimiento a este tema para ver su evolución en el futuro.

FUENTES CONSULTADAS

- Almond, G. (2007). Democracia y cultura cívica. En: Vallespín, F. & Del Águila, R. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Almond, G. & Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Barry, B. (1970). *Sociologists, economists and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- CEPAL, GTZ. (2000) *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México*. Santiago: CEPAL y GTZ.
- Córdova, R. & Seligson, M. (2001). *Cultura política, Gobierno Local y descentralización en Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.

Espitia, G. (2004). *Descentralización fiscal en Centroamérica*. Análisis comparativo. San Salvador: CONFEDELCA.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2004). *Análisis Comparativo*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

González, R. (2009). Lo local en la teoría y en la política. *Polis*, No. 22.

Maíz, R. (2011). La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones. *Claves de Razón Práctica*, N° 209.

Pashard, J. (s.f.). *La cultura política democrática*. México: IFE.

Torcal, M. (2008). Cultura política. En: Del Águila, R. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta.