

¿QUÉ ES PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS
PARTIDOS POLÍTICOS MUNICIPALES? RELEVANCIA DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA OFERTA
PROGRAMÁTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL
PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL 2016 EN COSTA RICA.
WHAT IS CITIZEN PARTICIPATION FOR POLITICAL PARTIES?
RELEVANCE OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE
PROGRAMMATIC OFFER OF THE POLITICAL PARTIES OF THE
MUNICIPAL ELECTORAL PROCESS 2016 IN COSTA RICA.

Bach. Sebastián Barquero Zúñiga

Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
sebastian.barquero@ucr.ac.cr

Lic. José María Villalta Florez-Estrada

Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
jose.villaltaflorezestrada@ucr.ac.cr

Sebastián Barquero Zúñiga: costarricense, politólogo, consultor en materia de participación ciudadana y comunicación política. Ha desarrollado procesos de participación ciudadana a través de disciplinas artísticas en centros penitenciarios y desarrolló su tesis de Licenciatura sobre los mecanismos de participación ciudadana de las personas privadas de libertad del Centro de Atención Institucional Jorge Arturo Montero del Complejo Penitenciario La Reforma.

José María Villalta Florez-Estrada: costarricense, licenciado en Derecho, consultor jurídico y asesoría legal a organizaciones sociales en temas de Derecho Ambiental y Derechos Humanos. Ha sido docente de la Universidad de Costa Rica e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos. También ocupó una curul legislativa en dos ocasiones (2010-2014, 2018-2022) por el Partido Frente Amplio. Cuenta con más de 50 artículos sobre temas de ambiente, recurso hídrico, biodiversidad, tratados de libre comercio e inversiones, inéditos o publicados en medios de prensa e internet.

Recibido 16/06/2019 - Aceptado 07/04/2020

RESUMEN

Este artículo describe el nivel de discusión sobre mecanismos de control democrático en el proceso electoral municipal 2016 en Costa Rica. Las reformas electorales y constitucionales de los últimos años han definido un orden jurídico

y político que demanda mayor actividad de la ciudadanía en los asuntos públicos de las municipalidades. Por lo tanto, es importante ahondar en los instrumentos o mecanismos que ofrecen los partidos políticos en materia de participación ciudadana y cómo pretenden utilizarlos en un posible gobierno municipal.

Palabras clave: Participación ciudadana, oferta programática, proceso electoral, partidos políticos, gestión municipal.

ABSTRACT

This article describes the level of discussion on democratic control mechanisms in the 2016 municipal electoral process in Costa Rica. The electoral and constitutional reforms of recent years have defined a legal and political order that demands greater citizen activity in the public affairs of municipalities. Therefore, it is important to delve into the instruments or mechanisms offered by political parties in terms of citizen participation and how they intend to use them in a possible municipal government.

Keywords: Citizen participation, program offer, electoral process, political parties, municipal management.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo describe la relevancia del componente de participación ciudadana en la oferta partidaria cantonal de las elecciones municipales 2016 de Costa Rica. Para ello, se han revisado los planes de gobierno de 32 procesos electorales municipales costarricenses, para analizar el componente de participación ciudadana en la oferta partidaria cantonal de las elecciones municipales 2016 de Costa Rica. También se compararán los resultados obtenidos con del desempeño de la gestión municipal en el eje de participación ciudadana y rendición de cuentas a partir del Índice de Gestión Municipal (2015) de cada cantón analizado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Según el diseño establecido en la Constitución Política de Costa Rica, el Gobierno de la República, además de popular, representativo, alternativo y responsable, es *participativo* y es ejercido directamente por *el pueblo*, en conjunto con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 9, reforma constitucional realizada por Ley N° 8364 de 1 de julio de 2003).

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

La atribución de la condición de participativo al Gobierno conlleva un inmenso potencial de transformación de las dinámicas y la lógica del ejercicio del poder en el Estado costarricense, pues:

[...] a partir de la citada reforma del artículo 9° constitucional, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas prevista en la Constitución y en las leyes adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental, cuya violación es amparable (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2005-14659).

Sin embargo, 15 años después de esta reforma, los avances en la implementación de instrumentos efectivos de democracia participativa en nuestro país son tímidos, limitados y marcadamente insuficientes. En múltiples ámbitos de la gestión gubernamental estos instrumentos también son inexistentes.

Un caso que nos permite profundizar en este diagnóstico es el de los gobiernos locales. Las municipalidades son, sin duda alguna, un espacio privilegiado para el desarrollo de nuevas formas de gestión participativa de lo público, dada su competencia territorial y su mayor vinculación con las necesidades inmediatas de la ciudadanía.

Así las cosas, es claro que existe un amplio margen para la innovación en esta materia, mediante el desarrollo de políticas públicas que fortalezcan la participación de la ciudadanía en los gobiernos municipales. En este sentido, resulta pertinente indagar sobre las iniciativas, propuestas y planteamientos de las principales fuerzas políticas representadas a nivel local sobre el desarrollo y aplicación de nuevos instrumentos de democracia participativa. Las elecciones municipales de febrero de 2016 constituyeron una oportunidad idónea para profundizar al respecto.

Para ello, nos planteamos la pregunta central de investigación de este trabajo: ¿cuál fue la relevancia de la participación ciudadana en los procesos electorales municipales del año 2016? También se plantean las siguientes preguntas secundarias: ¿cuál fue la relevancia de la participación ciudadana en los planes de gobierno cantonales de los partidos ganadores y de los meso y micro partidos de los procesos electorales municipales del año 2016? Asimismo, ¿qué tipo de instrumentos de participación ciudadana se plantean en los planes de gobierno de los procesos electorales municipales del año 2016? Por último, ¿cuáles son las características de la alta relevancia y la baja relevancia de la participación ciudadana en los planes de gobierno de los procesos electorales municipales del año 2016?

MARCO METODOLÓGICO

El trabajo que se realizó es un análisis de carácter descriptivo sobre cuatro aproximaciones del componente de participación ciudadana en los documentos o planes de gobierno de los partidos políticos competidores en el periodo electoral municipal de febrero del 2016. Estos criterios son guías exploratorias para crear una operacionalización de la relevancia de la participación ciudadana en un proceso electoral municipal a partir de la revisión de los programas de gobierno de los partidos políticos participantes, siendo este el elemento de base que acerca y compromete a candidatos y electores (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). Por tanto, es una herramienta útil para observar la relevancia que los partidos políticos confieren a la participación ciudadana como parte de su proyecto político:

- 1) Alusión a las palabras participación ciudadana, democracia o gobernanza participativas en su programa de gobierno.
- 2) Alusión a instrumentos de participación ciudadana explícitos participación ciudadana en su programa de gobierno.
- 3) Naturaleza consultiva o deliberativa de los instrumentos de participación ciudadana.
- 4) Naturaleza coproductiva o evaluativa de los instrumentos de participación ciudadana.

Para ello, se construyó un instrumento de recolección de datos que contempla siete incisos que desagregan la relevancia de la participación ciudadana en un proceso electoral cantonal, según las cuatro aproximaciones ya determinadas. Este instrumento tiene una fiabilidad de 0,929 según la prueba de Alfa de Cronbach. Posteriormente, la sumatoria de este instrumento permite construir al menos cinco quintiles que dividirán los procesos electorales estudiados en 1) muy baja relevancia, 2) baja relevancia, 3) media relevancia, 4) alta relevancia y 5) muy alta relevancia de la participación ciudadana para determinar la validez interna de la muestra estudiada.

Se utilizan 127 programas de gobierno como unidades de observación, donde los partidos políticos sitúan sus ideas centrales sobre las cuales desarrollarán su gestión administrativa y de gobierno, en caso de llegar a ocupar los puestos de elección popular.

Además, por cantón, se analizaron los programas de gobierno de los partidos políticos (5 como máximo y 3 como mínimo, aleatorizados) observados en las elecciones municipales 2016 de Costa Rica para describir la relevancia del componente de participación ciudadana. Debido al poco acceso que se tuvo a planes de gobierno facilitados por los propios partidos políticos, pueden existir valores perdidos e inclusive casos perdidos; lo que significa que para este estudio los cantones de Dota, Sarapiquí y San Ramón se declaran casos perdidos por la ausencia de programas de gobierno facilitados por los partidos políticos. Al ser

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

este un *working paper* se planteará la solución a este problema metodológico en el artículo final.

Asimismo, se intenta contrastar esta información encontrada con los indicadores del Índice de Gestión Municipal (IGM) (2015), el Índice de Gestión Municipal de la Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas (IDMPC) (2015) y el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc) (2014) que describen el contexto en el cual estos partidos políticos compiten, sobre todo en el ámbito del desempeño municipal.

Posteriormente, se hará un análisis descriptivo de los extremos de la muestra. Se plantea también la descripción de este análisis al nivel del partido ganador de cada proceso electoral municipal, así como de los meso y micropartidos que entren en la muestra observada. Lo anterior para complementar la descripción de la relevancia de la participación ciudadana de cada proceso electoral, que sería en este caso nuestra unidad de análisis.

Cuadro 1.
Unidades de análisis

C1	C2	C3	C4
Curridabat	Barva	Abangares	Acosta
Desamparados	Corredores	Atenas	Alajuelita
Goicoechea	Garabito	Upala	Buenos Aires
Heredia	Mora		Dota
Liberia	Pérez Zeledón		Guatuso
Limón	Santa Cruz		Guácimo
Montes De Oca	San Ramón		Los Chiles
Moravia	Osa		Sarapiquí
Puntarenas			Talamanca

San Carlos			Nandayure
San José			

Fuente: Elaboración propia en base a los estratos definidos por el IGM (2015) de la Contraloría General de la República.

El muestreo se realiza mediante la creación de cuatro estratos conformados por los 81 cantones donde se da una selección mixta (no probabilística) para incluir el análisis de casos de interés del investigador y otras selecciones aleatorizadas. Los 32 cantones seleccionados se dividen en cuatro estratos a partir de sus características socioeconómicas y demográficas, las cuales se ordenaron conforme en características similares en indicadores relativos al presupuesto definitivo, el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y la cantidad de unidades habitacionales combinadas con el IDHc. Esta clasificación, construida por la Contraloría General de la República (CGR), procura “favorecer la comparabilidad de los gobiernos locales bajo condiciones similares” (2015, pág. 23).

Cuadro 2.
Criterios de clasificación por estratos

Presupuesto definitivo del municipio (2015)	Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc) 2011 (Elaborado por el PNUD)	Kilómetros cuadrados de territorio	Unidades habitacionales combinadas con el IDHc (2011) (rural o urbano)
---	--	------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base a los estratos definidos por el IGM (2015) de la CGR.

De igual manera se realizó una entrevista a Flor de María Alfaro y Gonzalo Elizondo, asistentes técnicos del Área de Desarrollo Local de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República. En la misma se recabó información sobre la percepción de los componentes de participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

La participación ciudadana como concepto descriptor

La participación de la ciudadanía en el proceso decisorio de la institucionalidad pública genera un parteaguas en la discusión teórica sobre democracias. Más que un esfuerzo académico por replantear nuevos cánones sobre la actividad democrática, se debió a la construcción del entorno político mundial donde predominó la expansión de la democracia como opción de gobierno a escala mundial (Espinosa, 2008).

A partir de este reacomodo en gran parte de los regímenes políticos, existió un repensar de la institucionalidad básica para la organización político-administrativa del Estado, así como un nuevo mecanismo de organización comunitaria y asociaciones civiles que en muchos casos se oficializaron como instrumentos de participación ciudadana garantizadas por el Estado. Las democracias configuraron nuevos espacios positivizados en sus constituciones donde la representación política involucraba un componente de participación o involucramiento de la ciudadanía (Vallespín, 2000; Giddens, 2000).

El involucramiento remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de estos; una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión, integrarse o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico (Velásquez y González, 2003; citado en Espinosa, 2008).

Los límites de la participación ciudadana

En este caso, los límites del involucramiento o participación ciudadana se establecen según sus objetivos, lo que le diferencia de otro tipo de participación social o comunitaria. Esto significa que la participación ciudadana no se agota en la dimensión social o comunitaria, gremio o sector social en que se acontece (Álvarez, 2004 ;Cunill, 1991). También se diferencia de la participación política porque no pretende exclusivamente influir en el proceso decisorio y estructura de poder del sistema político. Ante esto, es importante señalar que la participación ciudadana no entra en competencia con otros mecanismos democráticos de representación política (sufragio), ni tampoco les desplaza (poderes del Estado) (Pesquino, 1991).

También, es mandatorio separar los conceptos y mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Cuando nos referimos a rendición de cuentas es específicamente a “la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones, por un lado, y de que puedan, por el otro lado, ser eventualmente sancionados por su accionar”

(Peruzzoti, 2005, pp. 45). Está asociada a otros procesos democráticos verticales que refieren a los componentes de *accountability* en las democracias representativas (O'Donnell, 1994), que pueden ser parte de un proceso de participación ciudadana.

Es evidente que cuando se hace referencia a la rendición de cuentas hablamos de una participación política de la ciudadanía *a posteriori* del proceso decisorio de una política pública y donde el control democrático se realiza de manera reactiva. En cambio la participación ciudadana utiliza mecanismos que se introducen de forma integral en la política y no solamente *a posteriori* de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de la política pública. La participación ciudadana es un componente que transita a lo largo de todo el proceso para garantizar la legitimidad de la decisión emanada de una autoridad pública y además para dotar al ciudadanía de una postura coproductiva frente a la política pública que le interpela.

Esto ha sido problematizado por Sáenz et al. (2019), Castro y Sibaja (2016) y Sol (2012), debido a la necesidad de enfocar la democracia participativa como un proceso político constante, cotidiano y no como un comportamiento ciudadano asociado al sufragio exclusivamente.

Por lo tanto, es necesario definir los límites de un concepto con el que este estudio pretende describir la relevancia de este. Según Espinosa (2008), las fronteras de los procesos de participación ciudadana han sido sujetas a un fuerte debate en la literatura. Este autor ha expuesto diferentes perspectivas al respecto:

- 1) Las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales (Cunill, 1997);
- 2) Procesos mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses particulares (no individuales) (Ziccardi, 1998);
- 3) Conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y por fuera de los partidos (Álvarez, 1998);
- 4) Despliegue de acciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen y se involucran en los procesos de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas públicas (Baño, et al., 1998);
- 5) Proceso dialógico/cooperacional relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos (Borja, 2000).

Así entonces, es posible observar que existen comunalidades teóricas al respecto de dos objetivos que tiene la participación ciudadana y que Espinosa (2008) plantea:

- 1) La construcción de mecanismos de interacción y de espacios de interlocución, impulsados desde la esfera social para el incremento de la receptividad y la atención de las demandas sociales por parte de las principales instituciones políticas (Velásquez y González, 2003);

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

- 2) El diseño y elaboración de modelos de participación que permitan la hechura de políticas públicas inclusivas y corresponsales, es decir, de acciones político–gubernamentales en las que se involucre activamente a los ciudadanos tanto en el ordenamiento de los intereses sociales, como en la formulación de las ofertas de atención pública (Canto, 2005).

Mecanismos de participación ciudadana

Espinosa (2008), define que estos dos objetivos se pueden desagregar en dos dimensiones espaciales: la micro y la macro; según los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana.

Los mecanismos asociados a la dimensión micro de la participación ciudadana están operacionalizados mediante la relación entre Estado y sociedad, a través de la demanda por parte de la esfera social: 1) derecho a la información sobre un tema en específico (información), 2) emitir una opinión sobre una problemática en particular (opinión), 3) proponer una iniciativa o acción para la solución de un problema público (propuesta), 4) procesos de negociación para la atención de conflictos (concertación) y 5) rendición de cuentas (vigilancia).

Aquellos instrumentos asociados a la dimensión macro están relacionados con la oferta que el Estado realiza a la sociedad promoviendo el involucramiento de la ciudadanía en diversas fases contempladas en la producción de política pública. Se subdividen en 1) la preparación de la agenda política o priorización de política pública (agenda), 2) el análisis de las alternativas a un problema público (análisis de alternativas), 3) en la toma de decisiones directa (decisión), 4) en la implementación del programa o política pública (implementación) y 5) en la evaluación del proyecto ofertado por el Estado a la ciudadanía (evaluación).

Esta categorización de los mecanismos de participación ciudadana según oferta y demanda de la política pública servirá para detallar de mejor manera aquellos que se puedan encontrar en los planes de gobierno de los partidos políticos (macro, meso y micro) que compiten cantonalmente en las elecciones municipales del año 2016 en Costa Rica.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO OFERTA PROGRAMÁTICA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES COSTARRICENSES

La elección de puestos de representación municipal en Costa Rica se configura mediante 81 procesos electorales individuales en el que compiten partidos nacionales (macro), provinciales (meso) y cantonales (micro) por ocupar la administración municipalidad (alcaldía y vicealcaldía), la legislación (regidurías) y representantes políticos de los distritos administrativos (sindicalías). En

algunos cantones, por una razón de carácter geográfico se da la elección de intendencias.

La participación electoral de estas elecciones es muy baja (TSE, 2016). En las elecciones que antecieron a la del año en estudio, no se superó el 30% de participación. Aun así, en esta elección se dio un salto de siete puntos porcentuales desde la del 2010. Este ausentismo es alto en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de las elecciones nacionales (Alfaro & Gómez, 2016). Esto sucede a pesar de la cercanía que tienen estos procesos electorales con la cotidianidad de la ciudadanía y la tendencia costarricense en descentralizar cada vez más la administración de los bienes públicos a través de la municipalización del Estado (Rivera, 2005).

Existe una explicación generalizada sobre la poca relevancia que tienen estos comicios comparados con los de carácter nacional en gran cantidad de regímenes democráticos (Trouwstine, 2013). Estas elecciones son percibidas por las personas votantes como elecciones de segundo orden (Raventos, et al. 2005). Aunque en el caso costarricense existen diferencias sustanciales por causales demográficas. La ciudadanía que habita la ruralidad considera que estos comicios son relevantes en tanto las municipalidades tienen mayor presencia en su territorio que las instituciones del Gobierno Central (Alfaro & Gómez, 2016).

Asimismo, estos procesos electorales también tienen particularidades asociadas a la oferta partidaria. Existe una predominancia de municipalidades bajo la administración del Partido Liberación Nacional, pero con un aumento de la fragmentación de los Concejos. A partir del quiebre del bipartidismo en la elección del 2002, los mesopartidos y micropartidos han tenido más relevancia en la competencia electoral. Tal es el caso de micropartidos como Yunta Progresista Escazuceña y Curridabat Siglo XXI que han mantenido una hegemonía determinante en Escazu y Curridabat respectivamente (Alfaro & Gómez, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto una situación que dificulta la gobernanza, ya que existen municipalidades con un alto nivel de fragmentación política en la que es difícil que los alcaldes puedan ejecutar su agenda política (Mainwaring, 1993). Esta situación es muy similar a la que ocurre a nivel nacional en Costa Rica.

A partir de este entorno de baja participación electoral, percepción de poca relevancia del municipio para la ciudadanía, aumento de la oferta partidaria y problemas de gobernabilidad de los gobiernos locales surgen incógnitas al respecto de la participación ciudadana y lo que plantea este estudio. En primer lugar, nos preguntamos si la mayor relevancia que tienen las municipalidades para la ciudadanía rural se traduce también en un interés de los partidos políticos en ofrecer mecanismos de participación ciudadana o fortalecer los existentes. En segundo lugar, si en general existe una baja participación electoral en estos comicios, vale preguntarse si los partidos políticos están planteando en sus programas de gobierno incentivos o mecanismos de participación ciudadana para

corregir esta problemática. Por último, importa saber si la ampliación de la oferta partidaria y la fragmentación política se traduce en una necesidad de contar con más y mejores mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales. Los partidos políticos competidores lo están implementando en sus programas de gobierno. Lo anterior porque la división partidaria y la búsqueda de acuerdos pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, “con un Concejo de oposición pidiendo cuentas y vigilando más de cerca la labor del alcalde que en los casos en los que un mismo partido controla ambos órganos” (Alfaro & Gomez, 2016, pp. 106).

No obstante, si nos remitimos al Índice de Gestión Municipal (IGM) elaborado por la Contraloría General de la República para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en áreas clave de su competencia, podemos constatar que el área de “Participación Ciudadana” es una de las que, en promedio para todas las municipalidades del país, ha arrojado calificaciones más bajas en los últimos años: 50,42 (en una escala de 1 a 100) en 2014; 52,38 en 2015 y 46,14 en 2016 (CGR, 2014, 2015, 2016).

Según funcionarios del Área de Desarrollo Local de la CGR - encargados de la elaboración del IGM, en el área de Participación Ciudadana - se evalúa el cumplimiento por parte de cada municipalidad de obligaciones básicas establecidas en la legislación vigente, incluyendo aspectos como: la reglamentación de los mecanismos existentes de participación, la formulación participativa del presupuesto municipal, contar con un registro de organizaciones sociales activas en el cantón, realizar al menos una vez al año alguno de los mecanismos de participación previstos en el Código Municipal (audiencias públicas, cabildos, referendos, plebiscitos) o contar con un procedimiento para tramitar denuncias ciudadanas.

Otro dato revelador es lo que ocurre con el componente denominado “Presupuesto Participativo” del área de Participación Ciudadana del IGM. Según los funcionarios entrevistados, este elemento se incluyó con base en el conocimiento de la experiencia de Brasil en esta materia a partir de capacitaciones realizadas en ese país, aunque no existe un marco normativo claro que desarrolle esta figura en Costa Rica. Básicamente lo que se evalúa en este caso es que la municipalidad cumpla con la correcta ejecución del porcentaje de sus recursos que fue asignado participativamente, a partir de los mecanismos que ya existen en el Código Municipal (por ejemplo: consulta a los concejos de distrito). Es decir, no se les exige aplicar presupuestos participativos tal y como esta figura ha sido desarrollada en la experiencia brasileña (Sousa Santos, 2007). Aun así, este componente es el que obtiene la calificación más baja en el área de Participación Ciudadana del IGM (41,79 en 2014; 43,63 en 2015; 39,45 en 2016) al punto de que es señalado reiteradamente por la CGR como uno de los principales aspectos donde los gobiernos locales deben implementar mejoras (CGR, 2016, p. 21).

GENERALIDADES DE LOS RESULTADOS DE LA MUESTRA ANALIZADA

Dentro de la muestra analizada, en cada cantón, al menos un partido político incluyó la participación ciudadana como un eje de campaña. Asimismo, en más de la mitad de los cantones analizados existe una presencia importante de partidos políticos que construyen su oferta programática con el componente de participación ciudadana. Aunque lo anterior es un dato estéril si mencionamos que ese componente de participación ciudadana no es acompañado de propuestas concretas y mecanismos explícitos. Esto incide directamente en la relevancia de la participación ciudadana, al no operacionalizarse en los planes de gobierno como si lo hacen con otros componentes.

Cuadro 3.
Relevancia de la participación ciudadana en los cantones según estrato

		Clasificación por estrato				Total
		A	B	C	D	
Nivel de relevancia de la participación ciudadana en cantón	Baja	0	2	0	1	3
	Media baja	2	0	1	3	6
	Media	4	3	1	3	11
	Media alta	1	1	1	1	4
	Alta	4	1	0	0	5
	Total	11	7	3	8	29

Fuente: Elaboración propia.

Con excepción de un caso (el cantón de Osa), dentro de la muestra analizada, en cada cantón, al menos un partido político incluyó un instrumento de participación ciudadana explícito en su oferta partidaria. Aun así, en la muestra general se expone que la relevancia de la participación ciudadana en los programas de gobierno fue predominantemente de media a baja (**ver cuadro 3**).

Cuadro 4.

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

Instrumentos de participación ciudadana mencionados según la demanda en el ámbito social

Información	N	Opinión	N	Propuesta	N	Concertación	N	Vigilancia	N
Informes periódicos de rendición de cuentas.	18	Uso de medios de comunicación para reducir brechas de distancia	1	Presupuestos Participativos	15	Fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas para la toma de decisiones.	21	Auditorías Ciudadanas	2
Uso de tecnología para informar participativamente	7			Uso de tecnología para cocrear participativamente	7	Plebiscito	2	Uso de tecnologías para la fiscalización de los recursos	1
Cursos de capacitación ciudadana.	3			Cocreación de propuestas ambientales	1	Diálogo abierto con sectores.	2		
Uso de tecnología para consultar participativamente	3			Participación en gestión de actividades folclóricas	1	Metodologías participativas	2		
Uso de tecnología para consultar participativamente	1					Cabildos	2		
Gobierno abierto	1					Referéndums	1		
						Creación de una oficina de Participación Ciudadana	1		
TOTAL	28		1		24		30		3

Fuente: Elaboración propia a partir de la categorización de Espinosa (2009).

Otra problemática encontrada en la lectura que tienen los partidos políticos observados en la muestra de cantones es que realizan sus propuestas de participación ciudadana desde el ámbito social y no según políticas públicas a implementar, ya que la participación ciudadana no es transversal a todo su programa de gobierno. Así, los mecanismos mencionados no se vinculan a una

política pública específica lo que hace difícil su categorización a partir del ámbito estatal; únicamente se realiza a partir del ámbito social.

Además, se mencionaron 20 mecanismos de participación ciudadana en toda la muestra analizada. Estos son: el fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas para la toma de decisiones (n: 21), los informes periódicos de rendición de cuentas (n: 18), los presupuestos participativos (n: 14) y el uso de tecnología para informar participativamente (n: 7).

También, los resultados describen que incluir en la oferta partidaria instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones finales no es una práctica dominante en la muestra analizada. En cambio, la mayoría de los partidos políticos analizados en cada cantón que incluyen el componente de participación ciudadana en sus planes de gobierno, lo hace a través de instrumentos con fines consultivos. En porcentaje, en el 60% de los cantones observados más de la mitad de los partidos políticos analizados no presentan propuestas sobre participación ciudadana que se relacionen con la toma de decisiones finales. Por su parte, en un 72% de la muestra, más de la mitad de los partidos políticos, operacionaliza sus propuestas con fines de carácter consultivo.

Asimismo, incluir la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas municipales no es una tendencia dominante en la mayoría de los partidos políticos competidores estudiados por cada cantón, ya que apenas en un 20% de la muestra de cantones observados se incluyen propuestas con esta finalidad. Esta tendencia contrasta con la inclusión de instrumentos específicos para evaluar políticas públicas municipales después de que estas han sido formuladas y ejecutadas: en el 70% de los cantones analizados que contemplaron instrumentos específicos se incluyeron propuestas con este objetivo.

Únicamente en 14 de los 127 planes de gobierno analizados se incluyeron propuestas específicas relacionadas con la formulación de presupuestos participativos por parte de los gobiernos locales. Este dato podría incrementarse si incluimos algunas de las propuestas dirigidas al “fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas” que se relacionan con órganos municipales, como los concejos de distrito, que tienen dentro de sus competencias la asignación participativa de algunas partidas presupuestarias. Pero, aun así, sigue tratándose de un porcentaje muy pequeño del total de la muestra analizada, a pesar del reiterado señalamiento de la CGR sobre las notables carencias que presentan los gobiernos locales en esta materia.

¿Qué proponen los partidos ganadores en cada cantón?

Los *partidos políticos ganadores* tienen la tendencia de no incluir instrumentos de participación ciudadana explícitos, y un segundo segmento solo mencionan uno o dos. Del total de 16 partidos ganadores que mencionan al menos un instrumento de participación ciudadana, es posible observar once tipos de

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

instrumentos de participación ciudadana: presupuestos participativos (n: 8) y fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas para la toma de decisiones (n: 7) son los más mencionados. De estos, alrededor de la mitad proponen que la participación se dé en la toma de decisiones finales y que además se dé en el proceso de formulación de las políticas públicas municipales.

¿Qué proponen los partidos nacionales?

En este apartado se pretende mostrar los resultados que a nivel general arrojan aquellos *macropartidos* de los cuales se pudo analizar como mínimo cinco programas de gobierno en distintos cantones (n:118). El partido político que posee una mayor coherencia programática es Nueva Generación ya que en todos sus programas de gobierno analizados por cantón (n:8) se describe un componente de participación ciudadana con mecanismos de participación ciudadana explícitos. Le sigue Liberación Nacional (n:31) con un 94% del total de programas de gobierno con este componente y de tercero Acción Ciudadana (n: 21) con un 86%. Por su parte, el partido Republicano Socialcristiano (n:5) también mantiene una coherencia programática, al no tocar en su agenda política la participación ciudadana, con solo un 20% del total de sus programas de gobierno donde sí lo hace.

Los demás partidos políticos nacionales como el Frente Amplio y la Unidad Social Cristiana no evidencian una coherencia clara. Esto implica que la relevancia de la participación ciudadana difiere según el cantón y su proceso electoral local, es decir, no parece existir una agenda programática general de carácter nacional sobre participación ciudadana de la cual cada equipo cantonal pueda echar mano para construir sus propuestas locales, sino que el tratamiento del tema depende de los criterios y condiciones particulares de sus estructuras cantonales.

¿Qué proponen los partidos cantonales y provinciales?

Todos los *partidos políticos cantonales y provinciales* analizados incluyeron el componente de participación ciudadana en sus planes de gobierno, con excepción del cantón de Garabito.

Además, en los seis partidos cantonales y provinciales que incluyen al menos un instrumento de participación ciudadana en su plan de gobierno, es posible observar ocho instrumentos de participación ciudadana donde únicamente se repiten dos veces los presupuestos participativos y el fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas para la toma de decisiones. Por otro lado, más de la mitad proponen que la participación se dé en la toma de decisiones final y en el proceso de formulación de las políticas públicas municipales. Esto nos permite afirmar que hay una mayoría de partidos cantonales y provinciales

que va en contra de la tendencia general de la muestra en ubicar la participación ciudadana *a posteriori* del proceso decisorio.

También, es necesario mencionar que cuatro de los nueve partidos cantonales y provinciales que se analizaron, son también partidos ganadores en sus cantones.

Cuadro 5.
Partidos políticos participantes en la muestra

Auténtico Limonense (Ganador)
Curridabat Siglo XXI (Ganador)
Garabito Ecológico
Pueblo Garabito
Alianza por San José (Ganador)
Ecológico Comunal Costarricense
Viva Puntarenas
Avance Montes de Oca
Gente Montes de Oca (Ganador)

Fuente: Elaboración propia

Análisis según características del cantón y su IGM

La muestra refleja que la relevancia de la participación ciudadana es *más alta* en aquellos cantones pertenecientes al *estrato 1* (más urbanos y con mayor presupuesto municipal), pero no existe evidencia suficiente para decir que entre zonas urbanas y rurales existe una diferencia importante sobre lo que se discute y sobre quiénes discuten la participación ciudadana en el proceso electoral local. En los casos trascendentales por cada estrato se puede apreciar esta variabilidad en los resultados de manera más específica.

Montes de Oca (estrato A), Barva (B), Abangares (C) y Guatuso (D) son los cantones por estrato con mayor relevancia de participación ciudadana en los planes de gobierno que se analizaron. Existe un alto número de instrumentos de participación ciudadana mencionados, siendo los presupuestos participativos y el fortalecimiento de instituciones locales descentralizadas de toma de decisiones a los que más se apuesta. Esto demuestra que la mayoría de los partidos proponen la participación ciudadana en la toma de decisiones finales y en el proceso de formulación de políticas públicas, sin dejar de lado otras propuestas de control democrático más reactivas como lo son aquellas relacionadas con el gobierno abierto y las consultas ciudadanas.

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

Cuadro 6.
Cantones con mayor relevancia de la participación ciudadana según estrato

Cantón	IGM 2015 *	IGM 2016 *	Relevancia
A. Montes de Oca	33,73	27,33	ALTA
B. Barva	66,33	67,13	ALTA
C. Abangares	34,27	30,3	MEDIA ALTA
D. Guatuso	42,8	27,07	MEDIA ALTA

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y las notas del IGM en el componente de participación ciudadana (2015-2016).

Por su parte, Moravia (estrato A), Osa (B), Atenas (C) y Acosta (D) son los cantones por estrato con menor relevancia de la participación ciudadana en los planes de gobierno que se analizaron. En todos cuatro cantones, la mayoría de los partidos omiten contenidos sobre participación ciudadana, o simplemente ninguno como en Osa, y los que si lo hacen no mencionan mecanismos efectivos para la realización de sus metas. Además, existe un sesgo en la conceptualización de participación ciudadana, confundiéndola con la rendición de cuentas.

Cuadro 7.
Cantones con menor relevancia de la participación ciudadana según estrato

Cantón	IGM 2015 *	IGM 2016 *	Relevancia
A. Moravia	73,47	52,07	MEDIA BAJA
B. Osa	25,87	34,13	BAJA
C. Atenas	59,73	37,53	MEDIA BAJA
D. Acosta	51,87	69,2	BAJA

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y las notas del IGM en el componente de participación ciudadana (2015-2016).

Al cruzar estas propuestas con el eje de Participación Ciudadana del Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República existe una relación asimétrica en la mayoría de los casos y a nivel general, no es posible establecer una concordancia clara entre la gestión municipal alrededor de la participación ciudadana y la rendición de cuentas y su relevancia en los planes de gobierno del proceso electoral local.

No obstante, si fijamos nuestra mirada en esta relación en torno a casos específicos de cantones analizados, salen a la luz indicios interesantes para profundizar el análisis sobre cómo inciden las dinámicas sociales de cada cantón en la oferta partidaria de las fuerzas políticas locales y la gestión municipal en materia de participación ciudadana. Por ejemplo, Montes de Oca obtuvo una nota sumamente deficiente en el componente de participación ciudadana del IGM (33,73 en 2015, 27,33 en 2016) y fue el cantón del estrato 1 con la mayor relevancia de propuestas de participación ciudadana de toda la muestra, ya que las fuerzas políticas que participaron en las elecciones municipales de 2016 - incluyendo el partido ganador, la coalición GENTE- le dieron una importancia alta a este tema en sus planes de gobierno. Esto podría ser indicador de una ciudadanía preocupada por una gestión poco participativa de su gobierno local, que incide en las propuestas partidarias.

Por el contrario, tenemos el caso de Moravia, también del estrato 1, que, a pesar de haber obtenido una nota relativamente alta en participación ciudadana según el IGM (72,47 en 2015, 52,07 en 2016), fue uno de los cantones con menor relevancia de esta materia en las propuestas programáticas de los partidos locales, de cara a las elecciones municipales de 2016, lo que podría asociarse con desinterés por este tema. Este cantón contrasta con Barva (estrato 2) donde una calificación relativamente alta de la gestión municipal en materia de participación ciudadana va acompañada de una alta relevancia de propuestas para mejorar dicha gestión.

A su vez, resulta sumamente preocupante el panorama que se presenta en el cantón de Osa (C2), donde la deficiente gestión de la municipalidad en la aplicación de instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas tuvo como correlato el nulo interés de las fuerzas políticas locales de plantear propuestas dirigidas a corregir esta situación.

Son muchas las interrogantes que, a partir de estos datos, quedan planteadas para futuras investigaciones: ¿Qué factores coyunturales y estructurales de la realidad socioeconómica y política de un determinado cantón inciden en que la participación ciudadana adquiera relevancia en las propuestas de los partidos políticos? ¿Qué rol juegan en este proceso las fuerzas vivas y movimientos sociales locales? ¿Cómo influye en esta ecuación la incidencia en el cantón de conflictos sociales y ambientales, como los conflictos por el control del territorio y los recursos naturales? Y al mismo tiempo, ¿cómo impacta en estos factores la efectiva implementación de una gestión municipal más participativa?

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que los resultados del presente trabajo no pueden extrapolarse al sistema de partidos políticos más allá del ámbito del proceso electoral municipal, sí aportan información de gran interés para el debate nacional acerca de los retos que enfrenta el sistema político costarricense para hacer realidad el principio de gobierno participativo plasmado en el artículo 9 de nuestra Carta Magna.

La ausencia de propuestas concretas y de una discusión más profunda sobre este eje tan importante de la gobernanza democrática en una gran cantidad de cantones, debe ser una alerta sobre el estado actual y las perspectivas a futuro de nuestro régimen democrático. Si el necesario debate sobre la implementación efectiva de instrumentos de democracia participativa no baja al proceso electoral más inmediato para la ciudadanía, probablemente serán mucho mayores los obstáculos y las resistencias para que ese paso se dé en otros ámbitos del Estado y la Administración Pública.

En términos generales, se observa que el planteamiento de enunciados generales como “promover la participación ciudadana” es un tópico bastante común que estuvo presente en la mayoría de los planes de gobierno municipal analizados. No obstante, el panorama se complica a la hora de concretar ese enunciado general en instrumentos y propuestas concretas para hacer realidad la participación de la ciudadanía en la gestión del gobierno local. Cuando se concretan instrumentos específicos, prevalecen aquellos dirigidos a realizar consultas no vinculantes a la población sobre aquellos que promueven una participación efectiva en la toma de decisiones o la cocreación de políticas públicas. Aunque esta es la tendencia general, también se encontraron casos de excepción -a los que valdría la pena poner más atención en futuras investigaciones- en los que las propuestas concretas de las fuerzas políticas locales contradicen esta tendencia.

Otro dato que es importante subrayar es la evidente imprecisión conceptual visible en un amplio número de programas de gobierno, que tiende a confundir participación ciudadana y rendición de cuentas. Se pudo detectar una tendencia a identificar instrumentos para brindar información a la población sobre los resultados de la ejecución de políticas públicas municipales, con instrumentos de participación ciudadana propiamente dicha. Además, prevalecen las propuestas encaminadas a ubicarse *a posteriori* del proceso decisorio del gobierno local sobre aquellas que conceden un papel activo a las y los munícipes *durante* dicho proceso. En este sentido, cabe recordar que, si bien la rendición de cuentas es un elemento indispensable para mejorar la calidad de todo gobierno democrático y la información previa es un requisito *sine qua non* para que exista participación ciudadana, no son condiciones suficientes para que exista un gobierno verdaderamente participativo.

También llama la atención la falta de concordancia y coherencia entre los planes de gobierno presentados a nivel cantonal para varios partidos inscritos a nivel nacional. Se detectaron varios casos de partidos nacionales, cuyas propuestas en materia de democracia participativa diferían notablemente de un cantón a otro, o incluso, eran contradictorias. Este hallazgo además de remitir a las debilidades programáticas y de formación política de los partidos, es un indicio de que esas fuerzas políticas carecen de consenso sobre una política nacional unificada en relación con la aplicación de instrumentos de democracia participativa en el ejercicio del gobierno.

La concentración de la discusión sobre los mecanismos de democracia participativa en el Gran Área Metropolitana igualmente es un tema que este estudio pone sobre la mesa, aunque existan casos en otras zonas del país donde también se le está dando relevancia al control democrático. El ejercicio realizado de cruzar los datos del IGM en materia de participación ciudadana con la relevancia de propuestas en esta materia por parte de las fuerzas políticas locales, evidenció casos llamativos de cantones específicos en los que sería pertinente profundizar el análisis para entender cómo inciden las dinámicas sociales y políticas locales, los conflictos sociales y ambientales existentes y los distintos actores sociales en la agenda programática de los partidos representados a nivel local, en cuanto al planteamiento de nuevos instrumentos de democracia participativa en el gobierno municipal.

En general pareciera que todavía prevalece una resistencia por parte de los equipos de los partidos políticos a trabajar en propuestas que involucren una gobernanza compartida entre los y las representantes y el electorado, sino únicamente bajo la organización política clásica de las democracias representativas. Esto se expresa, por ejemplo, en el reducido número de iniciativas dirigidas a establecer presupuestos participativos o mecanismos similares de asignación participativa de los recursos públicos, a pesar de los reiterados señalamientos de la Contraloría General de la República sobre notables deficiencias de la gestión municipal en esta materia.

Así las cosas, es importante reseñar, que el artículo 9 de la Constitución Política costarricense no debe ser un decorado inútil, sino uno norte para la administración de los recursos públicos. La tarea sigue siendo difícil si no existe una oferta programática que así lo quiera. Por eso es importante seguir promoviendo del debate público sobre esta temática como se pretende con el presente artículo y poner mayor atención a aquellas experiencias locales donde se han logrado avances en la aplicación de instrumentos de democracia participativa.

FUENTES CONSULTADAS

- Alfaro, F. y Elizondo, G. (2016, 2 de mayo) *Entrevista con el área de Desarrollo Local de la Contraloría General de la República de Costa Rica*. Grabación.
- Alfaro-Redondo, R., y Gómez-Campos, S. (2016). Elecciones municipales 2016 en Costa Rica: consolidación del multipartidismo y baja concurrencia a las urnas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 27-49.
- Álvarez E., L. (coordinadora) (1997). *Participación y democracia en la ciudad de México. La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Baño A. et al. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales, en Correa, E. y Noé, M. (Eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 13-37.
- Borja, J. (2000). *Descentralización y Participación Ciudadana*. México: Centro de Servicios Municipales.
- Castro, M., y Sibaja, G. (2016). *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*. San José: IFED.
- Contraloría General de la República (2010). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2011). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2012). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2013). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2014). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2015). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2016). *Índice de Gestión Municipal*. San José: Contraloría General de la República
- Canto Chac, M. (2002), Introducción a las políticas públicas, en Canto Chac, M.; Castro Soto, O. (Coords.). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*

- en el Municipio* (pp. 1-25). México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Cunill, N. (1991), *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Espinosa, Mario. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía*. Madrid: Taurus
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26 (2), 198-228.
- O'Donnell, G. (January de 1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Peruzzoti, E. (2005). Demanding Accountable Government: Citizens, Politicians and the Perils of Representative Democracy in Latin America. En S. Levitsky, y V. Murillo (Eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (pp. 229-249). University Park: Pennsylvania State University Press.
- Pesquino, G., et al. (1991). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad.
- PNUD. (2015). *Orientaciones para la construcción de programas de gobierno*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Raventos, C. et al (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?*, San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, IIDH/CAPEL, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Rivera, R. (Ed.) (2005). *Los Partidos Locales y la Democracia en los Microterritorios de Costa Rica (Retrospección y Perspectivas)*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Saenz, J., Céspedes, D., Barquero, S. (2019). ¿Sin libertad hay ciudadanía? El ejercicio de la participación formal de la ciudadanía de las personas privadas de libertad en Costa Rica. *Nuevo Humanismo*, 5(2), 33-50. Recuperado en 02 de enero de 2020, de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/nuevohumanismo/article/view/12354/18661>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 2005-14659, 21 de octubre de 2005.

¿Qué es participación ciudadana para los partidos políticos municipales?

- Sol, R. (2012). *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. San José: FLACSO.
- Sousa Santos, B. (2007) Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En: Sousa Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. (Eds.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 278-301), Barcelona: Anthropos; México: UAM-Cuajimalpa.
- Trounstine, J. (2013). Turnout and Incumbency in Local Elections. *Urban Affairs Review*, 49 (2), 167-189.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus
- Velásquez, C., F. y González R. E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.