

AMÉRICA:CENTRAL



COSTA RICA DE CARA A LAS ELECCIONES MUNICIPALES

OPORTUNIDADES, DESAFÍOS Y PUNTOS CRÍTICOS DE UN PROCESO INÉDITO EN LA REALIDAD POLÍTICO-ELECTORAL COSTARRICENSE

Sergio Fernando Araya Alvarado

Costa Rica se prepara para celebrar el día 7 de febrero de 2016 un hecho político-electoral inédito en su historia. Por primera vez 3 199 795 costarricenses mayores de 18 años, entre ellos 373 251 nuevos electores, han sido convocados para participar en unos comicios que tienen como finalidad elegir a los 6 069 cargos políticos que conducirán los destinos de los 81 cantones del país durante el cuatrienio 2016-2020.



Logotipo empleado por el TSE en las elecciones municipales del 7 de febrero de 2016: como parte de su estrategia de comunicación para motivar la participación de la sociedad civil en los comicios.

Muchos son los aspectos relevantes que giran en torno al proceso iniciado oficialmente el día 7 de octubre de 2015. Su propósito, sus características formales y fácticas, los desafíos enfrentados, su inserción en un contexto socio-histórico caracterizado por el menoscabo de lo local, son tan sólo breves menciones de los múltiples elementos que definen y determinan su dinámica y posibles alcances.

El presente artículo no pretende agotar todos los tópicos existentes a su alrededor, empero buscar aproximarse a aquellos componentes considerando más significativos que lo configuran y orientan.

ANTECEDENTES

Desde su emergencia a la vida independiente en 1821 Costa Rica ha ido construyendo un modelo de sociedad y de estado con una marcada tendencia centralista. La suscripción misma de la Independencia en octubre de ese año fue adoptada por representantes de los cuatro centros de población ubicados en el corazón de su geografía y que hoy se conocen como las cuatro provincias del Valle Central, a saber: San José, Alajuela, Cartago y Heredia.

Por décadas la mayor densidad de habitantes y el foco de las principales actividades sociales, económicas, culturales y políticas encontraron su referencia territorial en esta región del país. La construcción misma de la llamada "identidad nacional costarricense" se nutrió en buena medida de los rasgos étnicos y de los patrones socio-culturales de sus moradores. El resto del país, incluida la anexada provincia de Guanacaste, cuyo aporte a las tradiciones y folklore nacional son determinantes, permanecieron opacadas por esta porción del territorio costarricense.

Queridos lectoras y lectores,

frecuentemente se oye a los alemanes quejarse acerca de su política de educación. El derecho constitucional, según el cual la educación es asunto de los estados individuales dicen que lleva a un escenario como una alfombra de retazos de las más diversas normativas. Quienes exteriorizan estas críticas estarían encantados con el modelo costarricense. Aquí la política de educación está completamente centralizada. Todos los maestros del país son empleados del Ministerio de Educación Pública – un ejemplo del grado de centralización en Costa Rica.

En su artículo, Sergio Araya nos detalla el trasfondo histórico de esta situación. Para las municipalidades las consecuencias son casi siempre negativas. Tienen pocas posibilidades de generar ingresos propios para invertir en su infraestructura. Las decisiones que les afectan directamente, son tomadas en San José. Por eso mismo no es de extrañar que en un reciente estudio de la fundación KAS el 75 por ciento de los encuestados desconocían el nombre del alcalde de su municipalidad.

Para el futuro desarrollo democrático y económico del país es urgente la descentralización. Un paso importante en esta dirección se facilitó con el cambio en la ley electoral en el año 2009, el cual se implementa ahora: el 7 de febrero del 2016 se llevarán a cabo por primera vez elecciones exclusivamente a nivel municipal, sin que se vote por diputados para la Asamblea Nacional o por el presidente. Al menos temporalmente esto lleva a una mayor atención hacia los temas comunales y podría elevar la importancia del alcalde y de los gremios municipales. Sin embargo serán necesarios algunos otros pasos adicionales.

Es a partir del año 2002 que los ciudadanos costarricenses pueden elegir a sus alcaldes. Sin embargo se le confirió muy poco poder. Los alcaldes muchas veces tienen que gobernar contra de una mayoría en los consejos municipales o de la ciudad, en los cuales ellos mismos no tienen derecho al voto. Detrás de esto se encuentra una constante de la legislación costarricense: a raíz de la preocupación de que un funcionario cometiera abuso de poder, el mismo se limita a tal medida que se le hace muy difícil o casi imposible realizar su trabajo con éxito. Esta situación lleva a que los críticos de la descentralización encuentren fácilmente argumentos en contra de concederle más competencias a las municipalidades cuando en el momento no están cumpliendo con sus tareas asignadas. Por lo tanto, si no se lleva a cabo también un cambio en la legislación municipal, será muy difícil que los alcaldes electos puedan cumplir con las expectativas de los ciudadanos.

Stefan Burgdörfer

En lo político-institucional no fue la excepción. Con la llegada al poder en 1832 de Braulio Carrillo Colina, considerado el fundador de las bases del Estado-Nación costarricense, la historia política del país muestra diversas y reiteradas expresiones de una visión centralista del ejercicio del poder político. Coincidiendo con el peso que adquiría la institucionalidad pública nacional y decrecía en igual medida, el valor e incidencia de su homóloga local.

El clímax de este proceso acaece con la entrada en vigor de la actual Constitución Política en 1949. Con la activación efectiva del artículo 188 de la Carta Magna, se da vida a un nuevo actor dentro de la institucionalidad pública, conocido como "instituciones autónomas", mediante el cual se potencia una suerte de descentralización funcional que entra a competir frontalmente con la descentralización territorial, expresada a través de la figura de los gobiernos locales.

La segunda mitad del Siglo XX enfrenta tres momentos relevantes en lo que toca a la praxis reproducida por las instancias locales de poder público. El primero de ellos se sitúa del año 1949 con la fundación de la denominada Segunda República, hasta el año 1970 endonde el régimen municipal vivió una etapa de opacidad y debilitamiento estructural, en contraposición al auge experimentado por la institucionalidad nacional, tanto política, como administrativa y funcional descentralizada.

Es el periodo del nacimiento y consolidación de instituciones que llegaron a convertirse en sello y estandarte nacional, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad o el Instituto de Acueductos y Alcantarillados o del fortalecimiento de las potestades y funciones de entes estratégicos del Poder Ejecutivo como el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública o el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En ese lapso surgen instituciones que buscan atender demandas de organización ciudadana a nivel local y que sin tener una deliberada intención, devienen en competencia o reemplazo de los gobiernos locales. Sobresale por su

misión y objetivos en ese ámbito, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, una institución del Poder Ejecutivo de Costa Rica, creada al amparo de la Ley No. 3859 promulgada en 1967. Señala su normativa como su misión central el fomento, orientación, coordinación y evaluación del proceso de organización de las comunidades, mediante la cual se promueva su efectiva participación en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país.

Si bien este propósito no es incompatible con el régimen municipal y más bien pudo articularse de manera más adecuada, desde el marco jurídico e institucional al gobierno local, en la práctica, fruto de la centralización política histórica reproducida en el país, usualmente esta entidad se ha vinculado con una amplia gama de entes de la Administración Pública Nacional, entre ellos departamentos y direcciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de Educación Pública. Incluso se desarrolló por muchos años una relación de dependencia política con los diputados a la Asamblea Legislativa, mediante el manejo discrecional que aquellos hacían de transferencias del erario nacional, denominadas "Partidas específicas".



Fundador de las bases del Estado-Nación costarricense: Braulio Carrillo en la moneda más frecuente de Costa Rica, la billete de mil colones.

El segundo momento histórico se desarrolla entre 1970 y el año 1998. Este periodo marca un cambio en la relación de fuerzas entre la institucionalidad pública nacional y su contraparte local, con la aprobación de una legislación específica para la organización, funcionamiento y regulación de esta última, condensada en el denominado Código Municipal, promulgado por la Asamblea Legislativa en el año 1970, mediante la Ley No.4574 del mes de mayo y con la creación del

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) un año después, concretamente con la promulgación de su ley constitutiva en febrero de 1971.

Finalmente en abril de 1998, con la adopción de un nuevo Código Municipal, comienza una etapa distinta para la institucionalidad pública local, caracterizada por la búsqueda de un remozamiento de su dimensión política y electoral. Expresión concreta de este propósito es la transformación sufrida por la figura de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno local, conocido hasta ese entonces como ejecutivo municipal y que a partir de esa nueva legislación se constituye en Alcalde Municipal, designado mediante elección libre, secreta y universal de las personas inscritas en su área de jurisdicción territorial.

Si bien desde 1953 se elegía mediante voto popular a los integrantes del llamado Concejo Municipal, órgano colegiado decisor al interior de los gobiernos locales, existía un rezago en torno a la legitimidad política del responsable directo del ámbito ejecutivo de dichos entes de poder público local. Aunado a ello, la escogencia de los integrantes del Concejo se hacía de manera simultánea con la elección de las autoridades nacionales, lo que en la práctica, opacó su valor y significancia dentro del aparato público en general. Esto trajo como consecuencia un debilitamiento de los liderazgos políticos locales, los que usualmente fueron instrumentalizados por sus pares nacionales como movilizadores de apoyos electorales hacia sus propias aspiraciones.

En una suerte de acuerdo político no explícito, los liderazgos locales fungían exclusivamente como operadores de la maquinaria electoral al servicio de los liderazgos políticos de alcance nacional, lo que traía como beneficio la posibilidad de acceso a los cargos de elección municipal, toda vez que la elección nacional, especialmente la presidencial tenía un impacto directo en la elección local, en lo que fue conocido como el "voto arrastre".

Es en diciembre de 2002, diez meses después de los comicios generales de ese año, cuando por vez primera se escoge

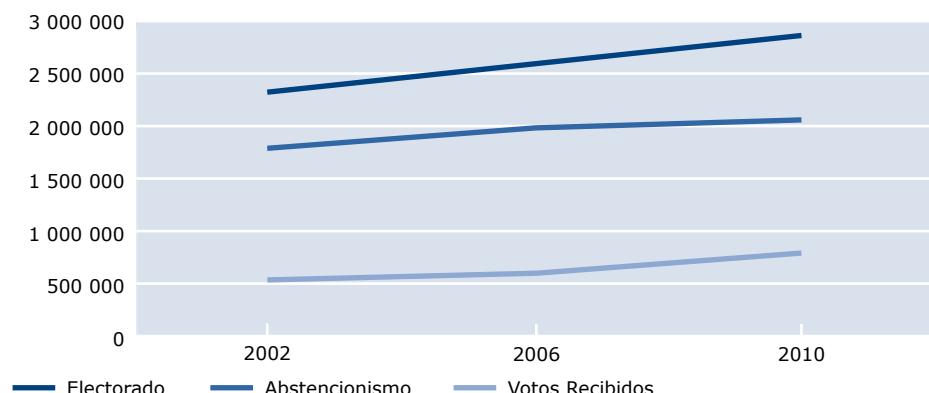
mediante sufragio universal al Alcalde Municipal y junto a él, a una parte de los operadores del gobierno local, específicamente a los de alcance distrital: síndicos y concejales de distrito.

No obstante los miembros del Concejo Municipal continuaron siendo electos junto al Presidente, Vicepresidentes de la República y los Diputados a la Asamblea Legislativa, lo que no permitía dar el salto definitivo en la línea de empoderar efectivamente a los actores políticos locales. La brecha temporal entre la elección del Concejo y del Alcalde trajo consigo problemas de coordinación entre ambos, así como potenció dificultades de gestión que incidieron directamente en la gobernanza municipal.

La posibilidad de elegir popularmente al Alcalde y a las autoridades distritales produjo cambios positivos que fueron preparando el terreno para la reforma adoptada en 2009, mediante la cual se estructuraron las reglas del juego del proceso electoral previsto en 2016. A manera de referencia, algunos de esos cambios fueron:

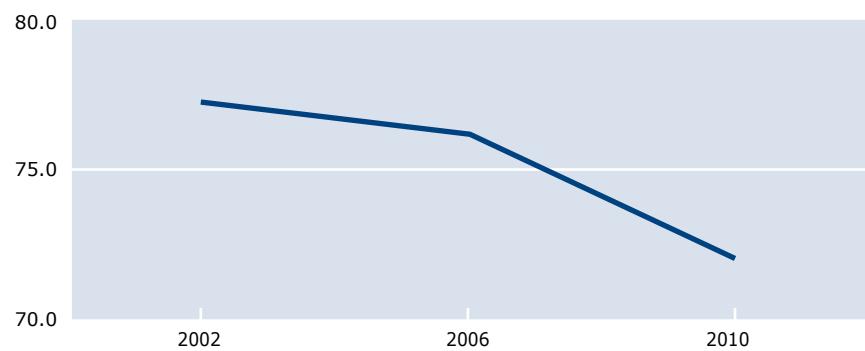
- Las organizaciones partidistas de alcance estrictamente local, ya existentes desde tiempo atrás, se multiplicaron y adquirieron mayor importancia a partir de la posibilidad de la elección popular del Alcalde Municipal.
- Aún de manera incipiente, el tema de lo local fue adquiriendo relevancia en el espectro mediático nacional. Esto ha sido perceptible especialmente durante el periodo de contienda electoral, donde la cobertura mediática de aspirantes a distintas alcaldías y la construcción de espacios para el debate de sus propuestas programáticas han ido adquiriendo fuerza.
- Los Concejos de Distrito fortalecidos por el uso del sufragio popular como mecanismo de integración devienen, al menos desde una perspectiva formal, en espacios idóneos de incorporación de la iniciativa ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo local, legitimados justamente por el origen de su autoridad.

Electorado, votos Recibidos y abstencionismo elecciones municipales 2002-2010



*Comportamiento electoral del costarricense en los últimos tres procesos electorales municipales:
El abstencionismo gran protagonista. | Fuente: <http://www.tse.go.cr>.*

Porcentaje de abstencionismo elecciones municipales 2002-2010



Evolución del abstencionismo en los últimos tres procesos electorales municipales: Abstencionismo disminuye en el año 2010 pero sigue alto en comparación a los porcentajes en elecciones de autoridades nacionales. | Fuente: <http://www.tse.go.cr>.

Ahora bien, en la práctica concreta, la supeditación del régimen municipal al Aparato Nacional del Estado y la subvaloración social de su rol dentro del andamiaje institucional público, como resultado de lo primero, no ha permitido que las Municipalidades den el salto cualitativo promovido por su propio marco jurídico y la jurisprudencia competente generada al efecto.

Esto ha traído como consecuencia inmediata el bajo nivel de adherencia ciudadana del régimen municipal, tal y como lo reflejan los porcentajes de participación electoral correspondientes a los comicios municipales celebrados desde el año 2002 en adelante. Datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones (2012) indican que en las elecciones municipales de 2002, 2006 y 2010 se registraron tasas de abstencionismo de: 77,2 por ciento, 76,2 por ciento y 72,1 por ciento

respectivamente. Como referente debe señalarse que la tasa de abstencionismo en procesos electorales nacionales durante ese mismo periodo promedió el 30 por ciento, es decir prácticamente lo opuesto a estos datos suscitados en las elecciones locales. Sobre este comportamiento electoral pesan también otros factores que escapan directamente al ámbito de lo municipal. Por ejemplo la fecha de los comicios es extraña para el imaginario social costarricense, acostumbrado a asociar el mes de febrero con el tema electoral y a diciembre con la reproducción de actividades ligadas al ocio y el disfrute de la Navidad.

Asimismo se viene observando de manera sistemática un fenómeno de desafección de la ciudadanía con la política y lo político, reflejado a escala nacional, en el aumento del abstencionismo electoral, que subió de una tasa promedio del 18

por ciento entre 1953 y 1994 al 30 por ciento antes referido, desde los comicios generales de 1998 a la fecha.

Empero ciertamente no puede descenderse que la tasa de participación electoral en los tres comicios municipales convocados desde 2002 en adelante equivale a tan sólo una tercera parte de la participación registrada en las elecciones nacionales, lo que evidencia la poca relevancia que aún posee en la percepción social, la institucionalidad pública local y que es fruto, como se indicó párrafos atrás, del carácter centralista del sistema político imperante.

ELECCIONES MUNICIPALES DE 2016: UN VISTAZO A SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Los primeros comicios locales en la historia política de Costa Rica poseen una serie de características, formales y no formales que le definen, configuran y delimitan.

Elementos formales

El proceso electoral implica la realización de 89 elecciones distintas y simultáneas. A saber ese día se escogerán los Alcaldes y Vicealcaldes de los 81 cantones en que se divide el país político-administrativamente.

Adicionalmente se elegirán los integrantes de los Concejos Municipales, conocidos como Regidores Municipales. Existe un Concejo Municipal en cada cantón. Un Concejo Municipal tiene algunas características que lo asemejan a una Asamblea Legislativa, así, por ejemplo, ambas están constituidas por cuerpos colegiados sus miembros son representantes de un electorado, es decir, son elegidos mediante votación popular, provienen de partidos políticos, manifiestan su voluntad por medio de un proceso de discusión y votación, ajustándose a reglamentaciones y procedimientos más o menos semejantes (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2003).

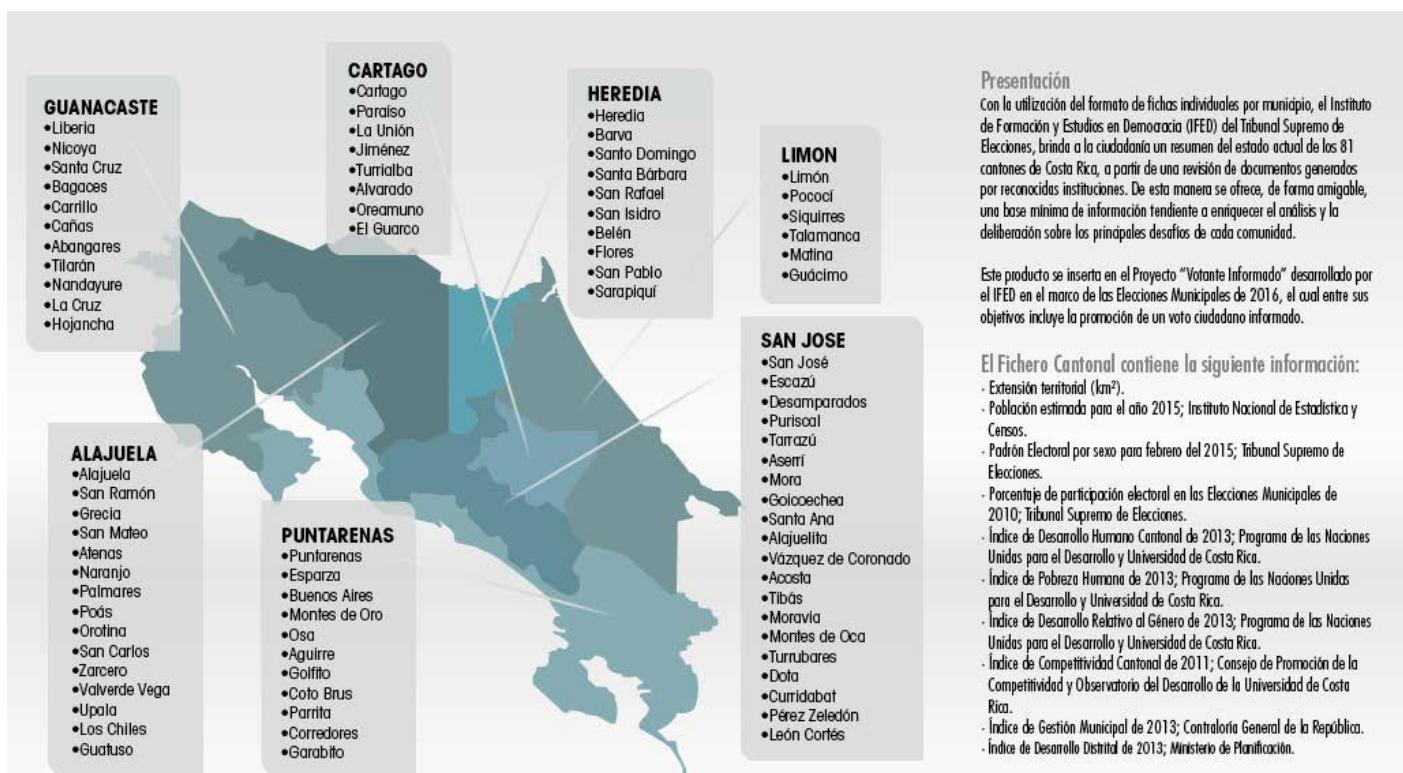
Ambos, Alcalde y Concejo Municipal devienen en el órgano político superior de dirección del gobierno local. Su elección es cantonal, lo que implica la existencia

de 81 papeletas para Alcalde y Vicealcaldes y 81 papeletas para regidurías municipales.

Unido a estas papeletas, cada elector recibirá una tercera papeleta adicional, correspondiente a las autoridades de la unidad territorial más pequeña de la división político-administrativa, conocida como Distrito Administrativo. Dichas autoridades reciben los nombres de Síndicos y Concejales de Distrito. El Síndico participa en las sesiones del Concejo Municipal con derecho a voz pero no a voto.

En ocho distritos administrativos, ubicados a una distancia relativamente larga de la cabecera del cantón al que pertenecen, existe una cuarta instancia de poder público, conocida como Concejo Municipal de Distrito. Este ente es liderado por un Intendente, equivalente a la figura del Alcalde y por cuatro Concejales Municipales de Distrito.

Los Concejos de Distrito y Municipales de Distrito son también órganos colegiados y se integran de la misma forma que el Concejo Municipal. Los alcaldes e Intendentes son electos mediante el sistema de mayoría relativa. Los integrantes de





La municipalidad del municipio Limón: También en este municipio se vota por un nuevo alcalde.

los órganos colegiados se escogen mediante el sistema de representación proporcional. En total se escogerán 6 069 cargos de dirección política de alcance local. Sin excepción todos los aspirantes deben ser promovidos por partidos políticos, debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

De cara a los comicios de febrero de 2016 inscribieron papeletas un total de 59 partidos políticos, así como se configuraron en cuatro cantones, coaliciones de partidos políticos. De estos 59 colectivos partidistas que intervendrán en las elecciones, 12 son partidos de escala nacional; 4 están inscritos a nivel provincial; 43 son partidos políticos de alcance cantonal. En las cuatro coaliciones de partidos políticos, participan los partidos nacionales Acción Ciudadana y Frente Amplio.

Dos de las coaliciones están integradas adicionalmente con la participación de un partido cantonal. Son los casos específicos de: Coalición Somos Tibás y Coalición Alianza Por Belén, con la incorporación de los partidos Cívico de Tibás Fuenteovejuna e Independiente Belenita, respectivamente.

Un aspecto formal de incidencia efectiva en la dinámica electoral de los partidos intervenientes en el proceso, está

ligado intrínsecamente al componente financiero. La legislación electoral vigente garantiza la disposición de recursos económicos aportados por el Estado costarricense a los partidos políticos hasta un máximo del 0,03 por ciento del total del aporte estatal asignado para procesos electorales.

El artículo 99 del Código Electoral establece las condiciones que deben cumplir los partidos políticos para recibir financiación pública: "De conformidad con el principio democrático y el principio de pluralidad política, el Estado contribuirá a financiar a los partidos políticos que participen en los procesos electorales municipales y que alcancen al menos un cuatro por ciento de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o de regidores, o elijan por lo menos un regidor o una regidora."

Empero, a diferencia de los comicios nacionales donde existe la opción de adelantar a los partidos parte de ese aporte, en este proceso sólo se puede entregar la suma correspondiente a cada partido una vez concluido el proceso. La imposibilidad de obtener financiamiento estatal por adelantado pone en clara desventaja a partidos políticos sin la solvencia patrimonial necesaria para ser sujetos de

crédito de las entidades financieras nacionales, lo que ahonda la brecha de inequidad existente en este tópico y que fuera incluso advertida por observadores internacionales de la última elección nacional efectuada en febrero de 2014.

Elementos no formales

Derivado del marco jurídico e institucional antes esbozado, el día 7 de octubre fue oficializado el inicio del proceso de campaña electoral que culminará el día 7 de febrero cuando se lleven a cabo las elecciones municipales. Durante ese periodo, diversos actores políticos y sociales, tienen la potestad de interactuar motivados por diversos intereses, entre los que destacan:

1. Promoción del proceso electoral como forma de potenciar un incremento en la participación electoral
2. Visibilización y difusión del régimen municipal, cuyas autoridades políticas serán electas el día 7 de febrero
3. Presentación de los partidos políticos, sus candidaturas y propuestas de gobierno al conjunto de las y los electores, con el fin de generar adherencia y captación de apoyo en las urnas
4. Divulgación de las reglas y procedimientos reguladores del proceso, con el objetivo de minimizar conflictos que pudieren afectar la dinámica normal del mismo

Estos fines no necesariamente son asumidos por todos los actores de manera simultánea ni con un abordaje único, pero sí recogen los elementos comunes que orientan y configuran el quehacer de los múltiples actores involucrados en el proceso.

Los principales actores intervenientes en el proceso son los siguientes.

Tribunal Supremo de Elecciones

En su rol de órgano estatal responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos electorales, asume las responsabilidades constitucionales y legales que le corresponden. Esto lo complementa

con una activa participación en la tarea de promover la participación ciudadana en los comicios, a través de una serie de iniciativas y acciones dirigidas a visibilizar el proceso, sensibilizar a la ciudadanía para que cumpla con su rol como votante y promover un comportamiento electoral más racional, facilitando plataformas para que los partidos políticos difundan socialmente sus propuestas de gobierno, a efecto de que se constituyan en instrumentos objetivos en la conformación de la voluntad ciudadana convertida en voto concreto.

Sobresale en este conjunto de acciones promovidas desde el órgano electoral, el proyecto denominado "Votante Informado". Iniciado en 2007, en el marco del proceso del I referéndum en la historia de Costa Rica, el Proyecto Votante Informado persigue brindar a la ciudadanía elementos objetivos que contribuyan a tender a la racionalización de la emisión de su sufragio.

De cara a los comicios municipales, el Proyecto consistió en la producción y divulgación de cápsulas informativas de naturaleza didáctica, en torno a tópicos como: características del régimen municipal; aspectos varios del proceso electoral municipal y datos estadísticos de la realidad socio-económica y política de cada cantón. Estas cápsulas son transmitidas en el Noticiero del canal estatal, así como en las redes sociales de todos los socios del proyecto. Huelga resaltar que la información de los municipios o cantones emanada de distintas instituciones del Estado, fue recogida y sistematizada por el propio Tribunal en un documento denominado "Fichero Cantonal".

Medios de comunicación social

En un acto sin precedentes para un proceso electoral local, diversos medios de comunicación, estatales y privados, de alcance nacional y local, han desarrollado propuestas comunicacionales tendientes a dar cobertura mediática al proceso, aspecto particularmente estratégico considerando que al inicio de la campaña aproximadamente un 78 por ciento del total de la población costarricense desconocía diversos aspectos del proceso, incluida la fecha de la celebración de los comicios.



Redes sociales: instrumento de comunicación que llegó para quedarse pero que aún no es plenamente aprovechado por los partidos políticos.

En su mayoría, los medios de comunicación han privilegiado la concreción de espacios de discusión y debate en torno a las principales propuestas ofertadas por los diversos candidatos a las 81 alcaldías municipales en disputa. Ejemplo de estas acciones son el Programa Debates Municipales de Noticias Monumental; Debate del Programa Tribuna de Radio Nacional del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) o el programa televisivo En Ruta a la Alcaldía de TV Extra 42 en televisión abierta. Otros medios, radiales y escritos especialmente, han procurado brindar espacios a distintos candidatos a la alcaldía, para que den a conocer sus principales propuestas de corte programático.

Plataformas de comunicación virtual

Las herramientas de comunicación virtual que revolucionaron los modelos de comunicación de masas en el mundo entero, no podían pasar de costado en la dinámica política y electoral costarricense. Con una presencia tímida en los comicios celebrados en febrero de 2010, en la elección de autoridades nacionales ocurrida cuatro años después, jugaron un rol determinante como factor movilizador de opiniones de un segmento importante de

la sociedad costarricense, especialmente de su segmento más joven.

Datos de distintos estudios efectuados en torno al perfil del usuario de este tipo de plataforma convergen en señalar que aproximadamente el 90 por ciento de los jóvenes con edad entre 18 y 24 años usan Internet. Aunado a ello 7 de cada 10 personas en la Gran Área Metropolitana, donde se concentra más de la mitad de la población total del país,¹ se conectan a través de un celular y 6 de cada 10 usan las computadoras para navegar

Considerando las cifras citadas, en el presente torneo electoral se han constituido en un espacio de divulgación de uso privilegiado, especialmente para aquellos candidatos y partidos, con un margen económico limitado para acceder a los medios de comunicación convencionales. No obstante el uso masivo de los mismos, aún no se utilizan en su máximo potencial.

Usualmente se privilegia el empleo de páginas web o de perfiles en redes sociales, con un propósito divulgativo en mayor medida, descuidando el potencial que poseen como medios de interacción social ágiles y directos. No obstante también estas plataformas han comenzado a

ser empleadas como medios de incidencia social por parte de sectores específicos de la ciudadanía. Hoy en perfiles de redes sociales se observan grupos cuyo objetivo es promover el debate político y el llamado "monitoreo ciudadano".

Aún es temprano para visualizar el efecto concreto de estas iniciativas. Empero algunas de ellas han derivado en acciones de protesta real en torno a asuntos de la agenda política nacional, lo que indica su potencial como herramienta movilizadora.

Un ejemplo de lo anterior fueron las marchas ciudadanas contra lo que denominó privilegios indebidos de los empleados de la empresa estatal Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y que fueron organizadas y convocadas a través de las redes sociales, específicamente por medio de la página en Facebook denominada "Ya no más Recope",

La nota usual en este tipo de uso ciudadano de las plataformas de comunicación virtual ha sido la centralidad adquirida por la crítica y la denuncia, en detrimento de un abordaje positivo que devenga en la elaboración y difusión de propuestas alternativas que superen el estado de cosas cuestionado.

Partidos Políticos

El sistema político costarricense descansa en la figura de los partidos políticos, como vehículos a través de los cuales se accede a la conducción de los órganos de poder

público. A diferencia de otros países, en el país no existen las llamadas "candidaturas independientes". La exclusividad que tienen los partidos políticos como participantes del proceso electoral, justifica la emergencia de muchos partidos políticos inscritos a escala subnacional. Un 72,9 por ciento del total de agrupaciones políticas intervinientes en los comicios están inscritos a nivel cantonal. Foto cartel de propaganda eleccional

La existencia de una gama tan amplia de colectivos políticos de orden local, explicada en parte por la limitante legal señalada, encuentra también respuesta en factores de orden político que evidencian rasgos de la cultura política impregnada en el imaginario social costarricense. A saber: muchos de los dirigentes y candidatos promovidos por estas fuerzas políticas, provienen de partidos políticos ya existentes y con algún recorrido en la dinámica político-electoral nacional. Ese fenómeno migratorio, especialmente observado de partidos nacionales a contrapartes cantonales es el resultado de escisiones producidas en los primeros, fruto de disputas por el poder de facciones de la agrupación, no canalizadas de forma adecuada por los mecanismos establecidos en sus propios marcos normativos.

Así tras un proceso interno ejecutado para definir a los candidatos del partido a los puestos de elección municipal, la tendencia perdedora optó por abandonar el partido y buscar espacio en una formación política local ya establecida o

crear una opción nueva, a través de la cual competir en las justas de febrero.

Un ejemplo significativo de lo antes indicado lo constituye la participación en terceros partidos de varios alcaldes actuales que alcanzaron esa posición cinco años atrás por el Partido Liberación Nacional. El caso más emblemático corresponde al ex-alcalde de la capital, quien fuera además el candidato presidencial del partido en los comicios de febrero de 2014, el Ingeniero Johnny Araya Monge.

En este caso, por una decisión de los órganos internos de la agrupación, se le inhibió de correr por cargos de elección popular desde el Partido por un periodo de cuatro años, contados a partir del año 2014, lo que le imposibilitaba aspirar a la candidatura a la alcaldía en las elecciones de 2016. Ante ello, el señor Araya Monge salió del Partido e inmediatamente se incorporó a las filas de un colectivo cantonal denominado Alianza por San José, entidad que lo inscribió como su candidato a la Alcaldía del Cantón Central de San José.

Otro elemento que potenció el surgimiento de partidos políticos, especialmente de orden cantonal deviene en la poca o nula importancia que ha tenido el tema local, en las agendas programáticas y políticas de las agrupaciones nacionales. Fruto en parte de la cultura centralista propia de la sociedad que ha puesto en la figura del titular del Poder Ejecutivo, la mayor carga simbólica de



Publicidad para las elecciones comunales: Con distintos signos externos las agrupaciones políticas quieren ganar el voto del electorado.



Campaña de Johnny Araya: él fuera candidato a la presidencia en el 2014 por el PLN, dos años después busca la alcaldía de la capital por otro partido.

responsabilidades públicas, usualmente los partidos centraron su atención en la identificación y promoción de quien fuera su candidato a dicho cargo, así como en la propuesta de gobierno a ser implementada desde tal posición, colocando en lugares marginales, tanto la selección de candidatos a otras instancias de la administración pública, como la aprehensión de las particularidades de cada cantón y su consecuente expresión en programas de gobierno de alcance local.

Incluso desde 1953 la elección de los regidores municipales se hizo de manera simultánea con la escogencia de las autoridades nacionales, lo que tendió a opacar su especificidad y relevancia. Ello trajo como consecuencia un relajamiento de los partidos en la detección y capacitación de sus liderazgos locales, toda vez que la fuerza e impulso del liderazgo

nacional, especialmente del candidato o candidata a la Presidencia, arrastraba a las demás candidaturas en juego. Derivado de esta situación, desde la década de los ochenta, comenzaron a surgir expresiones partidistas de carácter local, en su mayoría integradas por liderazgos comunales que no se sentían representados en los partidos nacionales.

Este fenómeno iniciado de manera focalizada en algunos cantones y casi de manera imperceptible, se fue acrecentando conforme el tema de lo local fue adquiriendo importancia, llegando al clímax antes citado de cara a los comicios venideros. La relevancia adquirida por la elección local, se muestra también en la incorporación de figuras políticas de alto nivel que buscan acceder o mantenerse en los cargos de dirección municipal, especialmente evidenciado en el cargo de la Alcaldía.

ExMinistros de Estado o ExDiputados hoy sobresalen como parte de la oferta de candidatos a tales puestos, lo que es un indicador claro de un cambio en proceso, sobre la relevancia del régimen municipal en el imaginario social costarricense. Esto deviene en tornarlo atractivo para los partidos políticos y sus principales liderazgos.

Ciudadanía

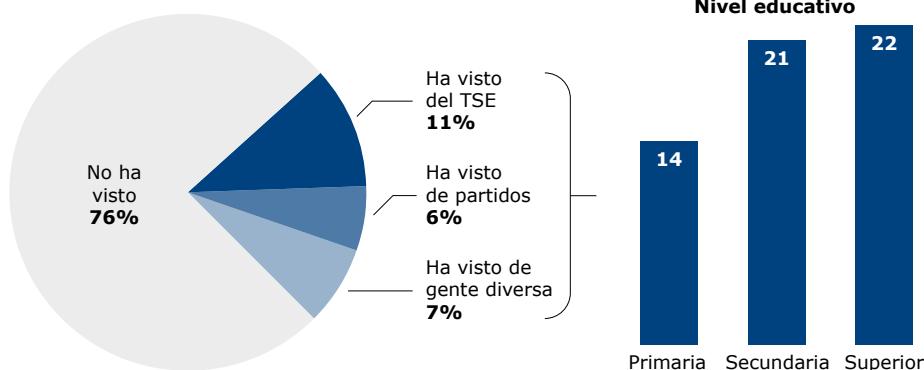
Los actores principales del proceso eleccionario, las y los ciudadanos que tienen el derecho a emitir el voto pueden ubicarse en dos categorías. Un primer grupo, integrado por una minoría de la población se caracteriza por su involucramiento en el proceso. Más allá de aspirar a ejercer cargos, ámbito propio de los actores pertenecientes a los partidos políticos, este segmento interviene mediante la promoción de plataformas de diálogo, debates y reflexión, tanto de orden virtual como presencial. Usualmente estas iniciativas son conceptualizadas y gestionadas por grupos organizados, entre los que destacan instancias de tipo comunal, empresarial o académico.

En el otro grupo se sitúa la mayoría de la población y reitera la tendencia histórica mostrada en procesos electorales de alcance local, cuyo común denominador es el desconocimiento general sobre las elecciones, su significado e impacto concreto. Esto se refleja en expresiones de apatía, desinterés e incluso rechazo.

A manera de ejemplo el estudio de opinión pública intitulado "Expectativas Ciudadanas de las Elecciones Municipales" elaborado por la empresa CID-Gallup Latinoamérica, a pedido de la Fundación Konrad Adenauer, indicó que a dos meses de iniciar formalmente el proceso electoral en octubre, un 78 por ciento del total de la población desconocía la fecha exacta de los comicios. Tan sólo un 13 por ciento señaló el mes en que se efectuarán. Foto del estudio CID-Gallup (Información sobre las próximas elecciones aún no ha llegado a la mayor parte de la población, especialmente aquella residente fuera de la Aglomeración Metropolitana o con bajo nivel educativo.)

La poca relevancia concedida al llamado “gobierno local” se observa en el grado de desconocimiento existente en torno a las identidades de sus máximas autoridades. El estudio mencionado detectó que un 75 por ciento del total de encuestados no conocía siquiera el nombre propio del Alcalde Municipal de su cantón de residencia. Un 53 por ciento tampoco pudo determinar el nombre del partido político del que surgió el actual Alcalde de su municipio. Como corolario un 55 por ciento no tenía certeza de si acudiría a las urnas. Si bien este último dato es menor en comparación a la tasa media de abstencionismo registrado en comicios municipales en un 15 por ciento, sigue siendo más alto que su equivalente en elecciones de autoridades nacionales en un 25 por ciento.

Nivel de conocimiento ciudadano sobre el proceso electoral municipal



Estudio de CID-Gallup y de la KAS: “Ha visto o escuchado alguna comunicación sobre las próximas elecciones municipales de alguna institución del país como el Tribunal Supremo de Elecciones o de algún partido político?” | Fuente: CID-Gallup, KAS.

Por lo anterior este dato emanado antes del comienzo de la campaña electoral refleja que la concurrencia a un proceso electoral local debe superar de entrada, un nivel de resistencia y apatía ciudadana muy elevado. Este reto debe de subyacer a la lógica seguida por todos los actores involucrados en el proceso, en cada una de las acciones emprendidas desde sus respectivos ámbitos de injerencia, a saber:

El organismo electoral a la vez que organiza el proceso, debe motivar a la participación ciudadana en el proceso. Este esfuerzo informativo y de sensibilización tendría que ser respaldado por los medios de comunicación y por el segmento ciudadano que sí está involucrado,

directa e indirectamente, en el mismo. El peso mayor lo tienen los partidos políticos y sus candidatos. En su afán de conquistar apoyos electorales, a su vez deben promover una activa presencia ciudadana en las urnas. El contenido de sus mensajes, la oportunidad y solidez de sus ofertas programáticas pero, especialmente la dinámica reproducida en la campaña, son elementos determinantes para concretar ese doble propósito.

Una campaña tradicional, en la que se conceptualice al elector como un receptor pasivo de la publicidad electoral y que a su vez esté enmarcada en un modelo de confrontación y ataques descalificadores entre partidos y candidatos, no sólo pueden incidir negativamente en quienes las impulsan, reflejado en la

caracteriza por su escasa novedad y por su subutilización. Por su parte la pauta de mensajes, cuya cantidad es aún precaria, pese a lo avanzado del periodo formal de campaña, es también deficiente en lo cualitativo, toda vez que no aporta elementos frescos que generen motivación o al menos despierten interés en la ciudadanía. Esto es especialmente observable en el segmento del electorado más joven de la sociedad costarricense, que a su vez es el más crítico y menos conectado con el proceso político-electoral en general y con las agrupaciones políticas en lo particular.

Por ejemplo entre la población nacida entre 1980 y el año 2000, un 50 por ciento se declaran electores independientes o sin partido político y el 75 por ciento considera que los partidos políticos NO les representan. Este panorama resaltado en diversos estudios de opinión no parece aún ser plenamente comprendido por los partidos políticos, pese a la proliferación de colectivos de este tipo, mencionado en este mismo texto.

REELECCIÓN DE ALCALDES: IMPLICACIONES Y DESAFÍOS PARA EL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

El marco jurídico que tutela los procesos electorales en Costa Rica se ha decantado por la prohibición de la figura de la reelección de las autoridades políticas públicas, salvo en el caso de quienes presiden los gobiernos locales. Enmarcado en la tendencia histórica del país caracterizada por la centralidad de las estructuras de poder nacional y la poca importancia otorgada a sus pares con jurisdicción local, el alcance de la visión dominante de no prohijar la reelección no cubrió a los titulares de estas últimas.

Los potenciales conflictos y desafíos derivados de la permisibilidad de la búsqueda en la continuidad de las autoridades políticas vigentes, tampoco fueron claramente advertidos y dimensionados en los tres comicios parciales efectuados en 2002, 2006 y 2010. La importancia adquirida por estos comicios, cuya fundamentación ha venido siendo desarrollada en este documento, puso en evidencia aspectos sensibles en torno a este punto.

obtención de un respaldo electoral negativo o marginal, sino que además tenderán a reforzar el desinterés y desencanto con el proceso en su conjunto. Las acciones emprendidas por los actores no partidistas han ido encaminadas a hacer un abordaje apropiado del desafío identificado. De parte de los partidos políticos aún se observa una entremezcla de pautas de comportamiento que se neutralizan mutuamente.

De manera reactiva, participan en las acciones gestadas desde y por los restantes actores sociales interesados en el proceso, asistiendo a debates e interviniendo en espacios de difusión. Empero de manera proactiva, el uso de plataformas virtuales de comunicación se

Destacan elementos relacionados con la escasa o casi nula regulación que permite establecer con claridad los límites entre el accionar cotidiano del ejercicio de la alcaldía y una acción de proselitismo electoral amparada a dicho ejercicio. Aunado a ello existe una tendencia a favorecer en esta etapa próxima a los comicios, una política desde la Alcaldía orientada a maximizar beneficios de orden social dirigido a sectores vulnerables del municipio, lo que podría interpretarse como un mecanismo sutil de construcción de lealtades electorales.

Finalmente no se tiene clara la frontera en el uso de los activos de la Municipalidad, por parte del titular de la misma, lo que permite que emplee recursos materiales en espacios y momentos cuya lógica sustentadora es de carácter electoral y no inherentes al quehacer institucional justificante de la existencia y disposición de tales recursos. Evidentemente este es un tema abierto desde tiempo atrás, pero mayormente sentido en una contienda con las características de la que hoy experimenta el país.

CONCLUSIONES

A las puertas de un proceso político-electoral novedoso en la dinámica política de Costa Rica se aprecia la combinación de variables que integran aspectos propios de la solidez institucional del sistema político democrático del país con elementos nuevos surgidos de la dinámica concreta

y específica de estas elecciones locales. Atraviesa esa simbiosis entre lo formal y lo fáctico propio del presente torneo electoral, componentes de una nueva forma de abordaje de la política y lo político, cuya génesis se encuentra conectada al trepidante desarrollo tecnológico observado en el ámbito de la comunicación.

Empero más allá del contexto socio-cultural y político, o del marco jurídico e institucional e incluso más allá de los vacíos detectados en estos últimos, es el comportamiento de los actores directamente involucrados el que determinará el rumbo del proceso y sus posibles impactos que van más allá del resultado electoral propiamente dicho. La opción de una transformación del sistema político, tanto en su estructura orgánica, como en la dimensión cultural que le da sentido y legitimidad está latente como un producto potencial de unos comicios que vinieron a la realidad política costarricense del siglo XXI como matriz de cambio.

Muchas son las expectativas en torno al proceso en marcha. Algunas deberán ser acotadas para que logren su eficacia. Pero finalmente será el accionar de la ciudadanía, el actor principal de esta puesta en escena, la que en gran medida delimita el verdadero sentido y alcance de un proceso inédito en su conceptualización, en su gestión y especialmente en sus efectos de orden sistémico.

NOTAS

1 Según el Censo de Población y Vivienda del INEC, la GAM alberga a 2.268.248 personas, con un crecimiento poblacional en el periodo intercensal (1984 y 2000) de tres por ciento y una tasa de crecimiento de 0,8 por ciento para el periodo 2000-2011. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo 2011 en <http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/la-gam>.



Más informaciones sobre el trabajo de la oficina Costa Rica y Panamá de la Fundación Konrad Adenauer.



SOBRE EL AUTOR



Sergio Fernando Araya Alvarado es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Reconocido analista político de medios de comunicación y docente universitario, es el actual Coordinador de Proyectos del área Política de la Oficina de la KAS en Costa Rica. Especialista en temas relacionados con sistemas políticos, modelos de gestión de política pública, análisis comparado, partidos políticos y cooperación internacional para el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad política.

AVISO LEGAL

*América:Central
Edición 1/2016, enero 2016*

Editor

Fundación Konrad Adenauer
Oficina Costa Rica y Panamá

Avenida 3, Calle 78A
640-1000 San José
Costa Rica

Teléfono +506 2296 6676
+506 2290 7276
Telefax +506 2290 7254

E-mail info.costarica@kas.de
Web <http://kas.de/costa-rica>

Responsable

Stefan Burgdörfer
Representante Costa Rica / Panamá

Colaboración

Lilian Emonds, Lisa Schneider

Ilustraciones

República de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones (pag. 1, 4),
© KAS Costa Rica / Panamá (pag. 2,
5, 7, 8), Facebook (pag. 6)

Composición tipográfica

racken GmbH, Berlin