

Elecciones municipales de 2016: Una lectura más allá de las urnas

Sergio Araya Alvarado*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de junio de 2015.

Resumen: En febrero de 2016, por primera vez en Costa Rica, se realizarán elecciones para elegir a quienes ocuparán todos los puestos de los gobiernos locales. En consecuencia, a partir del análisis del estado actual del régimen municipal, el fin de este artículo es determinar la incidencia en la configuración del comportamiento electoral de la ciudadanía convocada a las urnas, así como dar un vistazo a los posibles impactos de esta dinámica electoral venidera en el quehacer del régimen municipal, y las posibles repercusiones estructurales en el sistema político en su conjunto.

Palabras clave: Elecciones municipales / Cargos de elección popular / Comportamiento electoral / Desarrollo de la democracia / Costa Rica.

Abstract: In February 2016, Costa Rica will hold, for the first time, elections for local government posts. Therefore, based on the analysis of the current state of the municipal regime, the goal of this article is to determine the incidence of the configuration of electoral behavior of the citizens who are allowed to vote as well as to give a glimpse of the possible impacts of this coming electoral dynamics on the municipal regime and the possible structural repercussions in the political system as a whole.

Key Words: Municipal elections / Popular election posts / Electoral behavior / Development of democracy / Costa Rica.

* Costarricense, politólogo, correo sergioaraya20@gmail.com. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; docente universitario y coordinador de proyectos del área política de la Oficina de la Fundación Konrad Adenauer de Costa Rica.

1. Introducción

El primer domingo de febrero de 2016 Costa Rica vivirá un acontecimiento histórico. Ese día, más de tres millones de personas estarán habilitadas para ejercer su derecho al sufragio en los primeros comicios que escogen, de forma exclusiva, a la totalidad de autoridades políticas locales, que representa la cifra nada despreciable de 6069 funcionarios de elección popular¹.

Si bien la figura ejecutiva de las corporaciones municipales costarricenses, así como los síndicos distritales e integrantes de concejos de distrito y concejos municipales de distrito, se han venido escogiendo en forma separada de los cargos públicos de alcance nacional, desde diciembre de 2002, esta será la primera ocasión en que en un mismo acto electoral, se elijan dichos puestos junto con los regidores municipales. Además, se realizarán en febrero, mes posicionado en el imaginario colectivo del país como el espacio temporal dedicado al ejercicio del quehacer político-electoral. Finalmente, son elecciones que acontecerán prácticamente a la mitad del periodo constitucional del Gobierno nacional.

¿Qué dinámica generará este inédito proceso electoral? ¿Cuánto afectará la realidad actual del régimen municipal el devenir de estos comicios?

Por lo antes dicho, así como por el impacto generado por este acto político-electoral en la dinámica institucional y social de Costa Rica, a

¹ De conformidad con datos del Tribunal Supremo de Elecciones se elegirán 81 titulares de alcaldías municipales; 162 vicealcaldías; 1010 regidurías -propietarias y sus respectivas suplencias-; 960 síndicos municipales propietarios y suplentes; 3776 titulares y suplentes de concejalías de distrito; 8 intendencias propietarias y 8 suplentes y 64 titulares y suplentes de concejalías municipales de distrito.

siete meses de su celebración, es pertinente hacer un análisis del estado actual del régimen municipal costarricense, cuya cabeza política será renovada en su totalidad en dichas elecciones; a efecto de determinar su incidencia en la configuración del comportamiento electoral de la ciudadanía convocada a las urnas, así como una lectura de los posibles impactos de la dinámica electoral venidera en el quehacer del régimen municipal, lo que a su vez producirá repercusiones estructurales al sistema político en su conjunto.

Este proceso marcará un punto de inflexión en la lógica y praxis política de un sistema ansioso por renovarse y fortalecerse, de allí la trascendencia del resultado finalmente alcanzado.

2. Visión en retrospectiva del régimen municipal: orígenes de su realidad actual

Aunque en los albores de la vida republicana Costa Rica descansó en un sistema político-administrativo caracterizado por un papel relevante de los gobiernos locales, heredado del régimen colonial establecido por España, desde mediados del siglo XIX se decantó por una organización política e institucional de orden centralista, con una importante concentración de poder político y económico en áreas específicas de la geografía nacional.

El peso político del marco institucional local es claramente observable en el proceso seguido por la provincia costarricense tras la decisión adoptada por la Capitanía General de Guatemala, a través del Ayuntamiento de la ciudad, el 15 de septiembre de 1821; dado que las decisiones adoptadas y que marcaron el derrotero futuro de la aún integrante provincia de la Capitanía fueron el resultado de los acuerdos

tomados por la Junta de Legados, provenientes de los ayuntamientos existentes en la época, ante la no presencia de una autoridad centralizada con capacidad decisoria efectiva.

Un ejemplo de lo anterior se aprecia en las competencias dadas por el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de marzo de 1823, a la figura conocida como alcalde constitucional.

Al respecto Ordóñez, Arias y Torrealba (2010, p.28) dicen:

El Alcalde Constitucional es un funcionario con poderes en negocios comunes, civiles y criminales, asumiendo la jefatura política, militar y de hacienda, incluso con facultades de instruir sumarios en caso de infracciones de las diputaciones. Era una especie de autoridad civil, política, militar y de algún modo judicial, con potestades de corrección.

Empero, con el devenir del proceso independentista, los ayuntamientos existentes se convirtieron en obstáculos al proceso de construcción del Estado-Nación. La oposición de los gobiernos locales de Alajuela, Heredia y Cartago a la derogación de la llamada Ley de la Ambulancia, mediante la cual el poder político rotaba entre las cuatro cabeceras de las provincias ubicadas en el Valle Intermontano, desembocó en la Guerra de la Liga en 1835.

Tal como lo señala Ortiz (1987, p.18), citado por Ordóñez (2010): "en síntesis durante el siglo XIX, la Municipalidad, después de gestar y consumir la independencia patria, se convierte en centro importante de prestación de servicios públicos, al mismo tiempo que en elemento de separatismo y localismo exagerados".

Con la llegada al poder 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. La Ley de Bases y Garantías promulgada en 1841 atribuía la conducción administrativa de las unidades territoriales municipales a los denominados Departamentos, que a su vez dependían del Gobierno Central.

Siguiendo a Ortiz (1987, p.13), citado por Ordóñez (2010)

El precio de tan histórico logro fue no sólo la libertad política, que desapareció, sino la simultánea y armónica abolición del régimen municipal, que se vio sustituido para todo efecto por los llamados jefes políticos, nombrados por el Gobierno Central y responsables únicamente ante este, que era lo mismo que su jefe.

Durante el resto del siglo XIX e inicios del XX, se mantuvo la tendencia hacia el fortalecimiento del poder central en demérito de su par local.

Por ejemplo, la Constitución Política de 1844, aunque delimita y diferencia los intereses locales de los generales de la Nación, hace descansar sobre los gobiernos locales o municipales la autoridad de un jefe político representante del Poder Ejecutivo. En 1847 la figura antes citada migraría a un gobernador político.

En 1857 el entonces jefe de Estado, Juan Rafael Mora Porras, impulsó una política tendiente a establecer la figura de la municipalidad únicamente en las cabeceras de provincia, en otra acción claramente debilitadora del régimen municipal. Huelga indicar que la provincia surge en el ordenamiento político-administrativo costarricense en 1848, con

las modificaciones introducidas a la Carta Magna emitida un año antes y, desde entonces el país se divide en provincias, cantones y distritos. Estos últimos con la salvedad de que cambiarían su nomenclatura de parroquiales, tal y como fueron consignados en 1848, a administrativos, nombre con el que hoy son referidos.

Los sucedáneos cambios operados en el ordenamiento jurídico constitucional y legal preservaron esta línea de consolidación del poder central, salvo por incorporaciones puntuales de funciones estratégicas al conjunto de competencias municipales que, empero, no perduraron en el tiempo. Un ejemplo de estas funciones lo constituye lo relativo a la gestión del registro cívico y el censo poblacional, otorgadas en 1859 por la Constitución dictada en ese año y que en su artículo 135 instituye a las municipalidades como cabeceras de provincia.

Paradójicamente, es en la Constitución dictada en el régimen de los Tinoco, en 1917, donde se observa un viraje en la línea histórica descrita. Empero, como es sabido, ese conjunto de normas durará vigente un periodo de tiempo muy corto, toda vez que en el gobierno provisional de Francisco Aguilar Barquero es derogada en su totalidad, acto sancionado el día 3 de septiembre de 1919.

El clímax de la consolidación de la visión dominante de orden centralista se produce con la promulgación de la Constitución Política de 1949, donde, a través del artículo 188 se crea la figura de las instituciones autónomas, las cuales se constituyen en una abierta competencia del régimen municipal vigente en ese momento.

Ciertamente, durante estos años, prevaleció una estructura de poder pública local, focalizada en municipalidades con algún grado de

autonomía política y funcional, pero sumamente debilitada y limitada por la expansión y auge de sus pares nacionales. Como se indicó atrás, la estocada más determinante, sufrida por el régimen municipal en esa etapa de la vida institucional del país, la representa el artículo 188 constitucional citado.

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.

Del año 1949, con la fundación de la denominada Segunda República hasta el año 1970, 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.

Durante este tramo de la historia patria surgen instituciones que buscan atender demandas de organización ciudadana a nivel local y que, sin tener una deliberada intención, se convierten en competencia o reemplazo de las corporaciones municipales. Sobresale por su misión y objetivos en ese ámbito, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal.

La Dirección Nacional de Desarrollo Comunal es una institución del Poder Ejecutivo de Costa Rica, creada al amparo de la Ley N.º 3859 promulgada en 1967.

Señala su normativa que su misión central es 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 del Ministerio 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".

Esto último incluso llevó en 1998 a la promulgación de la Ley de control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, con el propósito de contrarrestar esa dinámica de subordinación política experimentada por el movimiento comunal hacia actores políticos nacionales, que fortaleció una relación clientelar en lo electoral por varias décadas.

El inicio de la década de los setenta marca un cambio en la relación de fuerzas entre la institucionalidad pública nacional y su contraparte

local. Se da 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 N.º 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.

Con la puesta en vigor del Código Municipal se responde a una demanda histórica proveniente de los actores municipales de la época, que clamaban por la existencia de una ley que reconociera una efectiva autonomía a los municipios y brindara una estructura administrativa a sus gobiernos municipales, como quedó evidenciado en las resoluciones de los congresos municipales celebrados en los años 1954 y 1957.

Derivado de estas acciones construidas desde los propios actores locales, surge la figura del IFAM, que tiene como propósito fundamental apoyar técnica y financieramente a los municipios en el cumplimiento de sus fines y la gestión de proyectos de desarrollo para sus respectivas áreas de jurisdicción territorial.

Si bien esta institución tiene como propósito coadyuvar al fortalecimiento del régimen municipal, su propia lógica de diseño y creación, enmarcada en el espíritu del artículo constitucional 188, no le sustrae del enfoque centralista histórico.

Dado que el IFAM es una entidad direccionada desde la estructura de poder nacional que busca apoyar, al menos formalmente, de manera sistemática a los gobiernos locales, en ámbitos considerados estratégicos

por los actores locales, no necesariamente responde en forma directa a las necesidades y requerimientos prioritarios definidos por aquellos.

Uno de sus objetivos centrales, cual es la dotación de apalancamiento financiero para la concreción y ejecución de proyectos municipales, se ha visto subordinado al ámbito de la capacitación técnica para el desarrollo de los gobiernos locales, desoyendo las conclusiones y recomendaciones generadas en los congresos municipales, antes citados, de disponer de un banco de financiamiento municipal.

En los albores de la última década del siglo anterior, en el marco de un proceso de reestructuración del aparato público del Estado, emergen distintos actores, desde lo político y lo académico, reivindicando un discurso promotor de la descentralización y la búsqueda del fortalecimiento de lo municipal.

Más allá de la polémica suscitada entre distintos analistas, que se decantan por una lectura crítica del verdadero efecto generado por esta tendencia discursiva en la estructura institucional de poder formal de la República, debe señalarse como uno de sus productos concretos, la promulgación de un nuevo Código Municipal en 1998 que, entre otros aspectos sustantivos de carácter novedoso, incorporó la figura del alcalde municipal y su designación mediante elección libre, secreta y universal de las personas inscritas en su área de jurisdicción territorial.

Este aspecto del cuerpo normativo generó un cambio profundo en la dinámica y lógica de funcionamiento del régimen municipal y del sistema político en su conjunto que, aún hoy en plena mitad de la segunda década del siglo XXI, no se dimensiona en su absoluta magnitud.

Algunos ejemplos de los efectos producidos por estas disposiciones jurídico-institucionales son los siguientes:

- 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. En la actualidad hay inscritos 33 partidos cantonales ante la Dirección de Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones² y se proyecta un incremento de estos de cara a los comicios de febrero de 2016.
- Aún de manera incipiente, el tema de lo local va 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.

Complementando al Código de 1998, la década de los noventa es testigo de otras disposiciones legales y administrativas conducentes a dinamizar el espacio de lo local como escenario de interacción de actores sociales y construcción de políticas públicas para un espacio territorial subnacional específico. La más relevante acaeció en 1995, cuando el

²Según datos del Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones aparecidos el día 5 de abril de 2015 en http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm

impuesto territorial vigente desde 1969 fue transformado en el impuesto sobre bienes inmuebles. Asimismo se les otorgó a los gobiernos locales la potestad de su cobro y su uso exclusivo para atender los intereses de la colectividad a su cargo.

No obstante, la relación de tensión entre lo nacional y lo local, apuntada por Ortiz en la aurora de la historia patria, sigue presente en la construcción y gestión político-institucional costarricense contemporánea.

En el caso concreto del impuesto sobre bienes inmuebles, tan sólo tres años después de su entrada en vigor, sufre una modificación parlamentaria mediante la cual se disminuye la tasa tributaria de 0.6% al 0.25% del valor fiscal del inmueble respectivo, lo que reduce de forma considerable, el potencial recaudador de dicho tributo.

Aunado a lo anterior Ordóñez et al. (2010):

El proceso de implementación de la nueva ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles fue complejo y lento, a falta de destrezas y capacitación del personal municipal, carencia de catastros y bases de datos registrales actualizadas, entre otros aspectos, lo que demostró que el traslado de competencias y de beneficios fiscales a las municipalidades requiere planificación, dirección, conducción, fiscalización y evaluación. (p. 41)

A su vez, la conversión de la figura del ejecutivo municipal propio de la legislación de los setenta a alcalde municipal, en el ordenamiento jurídico de finales de los noventa, evidenció nuevos desafíos inherentes a la dinámica de funcionamiento del régimen.

Entre ellos destaca una difusa línea limítrofe entre las competencias y responsabilidades del alcalde y los regidores municipales,

especialmente observada en las funciones y responsabilidades asignadas al cargo de presidente municipal, que ha llevado a algunos estudiosos de la materia a señalar la existencia de una conducción "bicéfala" del gobierno municipal.

Complementando la adopción del nuevo Código en mayo de 1998, se aprobó una modificación al artículo 170 de la Constitución Política que buscaba dotar de más autonomía financiera al régimen. Reza literalmente el artículo reformado de la Constitución Política de Costa Rica (s.f., p.52)

Artículo 170.- (*) Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. (*) Reformado el artículo 170 por Ley N.º 8106 de 3 de junio de 2001, publicada en La Gaceta N.º 132 de 10 de julio de 2001.

El tema financiero es un tópico particularmente sensible y que evidencia el rezago del régimen municipal costarricense con respecto a otras latitudes. En la actualidad dispone de una participación de tan sólo el 3% del total de los ingresos públicos.

No obstante su aprobación legislativa en el año 2000, quince años después, la reforma al artículo 170 no ha podido materializarse por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo político en torno a la legislación requerida para hacer operativo el mandato constitucional, pese a que en marzo de 2010 se había dado un primer paso con la aprobación, en

segundo debate, de la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

Esta normativa, no obstante, no ha entrado en vigor por la imposibilidad de las instituciones involucradas de definir y calendarizar con rigor las competencias y recursos trasladados a los gobiernos municipales³.

3. El régimen municipal hoy: cara o cruz de cara a las elecciones de febrero de 2016

Hecho este breve recuento de la dinámica histórica del régimen municipal costarricense, hoy la realidad de esta forma de gobierno sub nacional encara un conjunto de características que le delinear un margen de acción específico, a la vez que le comporta desafíos en proceso de abordaje, o aún sin acometer.

Sus características actuales se constituyen en factores determinantes de la dinámica y potenciales resultados generados en el proceso comicial de 2016. Es por ello relevante hacer un repaso de sus principales elementos, enfatizando en las debilidades mostradas, así como en las oportunidades que pueden maximizar las fortalezas propias del modelo municipal existente.

³Los artículos 5 y 6 de la Ley 8801 "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en sus artículos 5 y 6 establece los operadores, tanto del ámbito nacional como local, responsables de coordinar y concertar el proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito. El artículo 5 confiere al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la potestad de proponer las competencias y los recursos que serán transferidos a las municipalidades, así como elaborar los anteproyectos de ley correspondientes que serán sometidos ante la Asamblea Legislativa. El artículo 6 señala que para el cumplimiento de esos fines, el Ministerio de Planificación dispondrá de un órgano consultivo integrado por el Ministro de Hacienda, un representante del IFAM y uno más de cada ministerio del que se transferirán las competencias respectivas, como exponentes del Gobierno nacional y de un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, otra representante de la Red de Mujeres Municipalistas, otro de las Federaciones de Municipalidades y uno más de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), como exponentes de las instancias de poder locales.

Reafirma la Sala Constitucional en el Voto N.º 5445-99 que la autonomía del régimen municipal es política, normativa, tributaria y administrativa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política en su primer párrafo.

¿Qué implicaciones y qué posibilidades reales ofrece al régimen municipal esta condición de autonomía?

La propia Sala en el desarrollo de los considerandos del voto citado precisa conceptual y operativamente el alcance de esta naturaleza jurídico-política.

Señala la Sala en el considerando IV sobre este tema:

Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición

jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.

De lo anterior se desprende que la municipalidad posee la potestad de constituirse en un auténtico y legítimo articulador de intereses sociales y económicos en el ámbito de su jurisdicción territorial, que devendrán en la configuración de políticas públicas que tengan afectación en su ámbito de injerencia específico.

Congruente con este enfoque, el artículo tercero del Código Municipal (2010, p.5) vigente precisa el carácter y alcances del régimen municipal, al que define como "gobierno local" y le confiere "el gobierno y administración de los intereses y servicios cantonales".

El artículo 4 del Código desarrolla en forma más amplia el conjunto de atribuciones asignadas a la municipalidad en su condición de gobierno local. Resaltan en la dimensión programática las posibilidades de acción enmarcadas en sus incisos h) e i).

El inciso h) del Código Municipal y legislación conexas (2010, p.6) indica: "Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población" y el inciso i) consigna: "impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y la equidad de género".

Estos incisos expresan el propósito de dotar al actor municipal de un papel protagónico en la dinámica de desarrollo integral de su comunidad.

Esto representa una ampliación del rol ejercido en el marco del enfoque centralista imperante.

En su condición de gobierno local, sus competencias y funciones le obligan a ser más que el administrador de servicios públicos municipales. En otras palabras, la recolección de desechos, la limpieza y ornato de áreas locales o la construcción y mantenimiento de caminos vecinales no deben de agotar el espectro de actividades desarrolladas bajo su tutela.

Empero, esto pone a su vez en evidencia la precariedad real encarada para cumplir estas atribuciones, toda vez que los recursos financieros de los que se dispone, tal y como se indicó en párrafos precedentes, representan una cifra marginal del erario.

No obstante lo anterior, la autonomía de la que goza el régimen, abre un abanico de oportunidades para gestionar los intereses de los munícipes⁴.

En atención a lo anterior señala el artículo 7 del Código Municipal (2010, p.6) "Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón".

La norma citada brinda al gobierno local la potestad de ampliar el abanico de servicios y acciones potencialmente ofrecidos, así mismo

⁴Ordóñez, Arias y Torrealba precisan el alcance del término "munícipe" al señalar que el Código Municipal aprobado en 1998 denomina de esta forma al gobernado local. Señalan además que la condición puede obtenerse mediante tres vías: la vecindad en el territorio objeto de la jurisdicción de la municipalidad respectiva; la inscripción electoral en dicho territorio o la tenencia de intereses en el cantón. Desde el punto de vista de la dimensión política de la autonomía, que le confiere al gobernado la construcción del gobierno local a través del ejercicio del sufragio, la condición de munícipe se reduce a la segunda vía citada.

diversifica las formas de gestión a las que puede acudir para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Pero donde se aprecian mejor las posibilidades dadas por el ordenamiento jurídico al régimen municipal, en su afán de darle operatividad a su razón de ser como "gobierno local", es en el inciso p) del artículo 13 del Código Municipal. Dice el texto literal de esa norma: "p) Constituir por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta" (p. 9).

Nótese, entonces, como la municipalidad, a través de sus autoridades legítimamente electas, puede dar un salto cualitativo en el tipo de praxis institucional reproducido, el cual le permite liderar procesos de orden socio-económico en sus áreas de jurisdicción, expresadas por medio de políticas públicas promotoras de modelos de desarrollo integral de alcance local.

Representa este mandato legal, la alternativa de migrar de la imagen tradicional de la municipalidad, caracterizada por ser percibida como un ente prestatario de servicios específicos distintos a los usualmente gestionados por la Administración Nacional, a la imagen de un auténtico "gobierno local".

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, cuando entró a regir lo dispuesto en la legislación respectiva en torno a esta materia.

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%, 76,2% y 72,1%, respectivamente.

¿Cuáles pueden ser las razones que hay detrás de este fenómeno de apatía ciudadana hacia el gobierno local, pese a ser la instancia de poder más cercana a la persona, tal y como lo señala el discurso propio de los impulsores de la descentralización y el fortalecimiento de lo municipal?

A manera de aproximación a posibles respuestas a esta interrogante, nuevamente es útil acudir al Voto 5445 de la Sala Constitucional.

En su considerando III, la Sala Constitucional plantea una tesis que deviene en una llamada de atención que pone en perspectiva un problema de precisión y delimitación de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno existentes en el país. Indica el fallo sobre el particular:

Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales,

y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas. Lo expresado conduce, en consecuencia, a la necesidad de definir, desde la perspectiva constitucional, cuál es el ámbito municipal.

Siguiendo lo señalado por la Sala Constitucional, la delimitación de roles entre las diferentes instancias de la Administración Pública deviene en un acto jurídico y político-institucional esencial para dimensionar el impacto real y concreto del ente de poder político subnacional.

Esto es particularmente importante en Costa Rica, toda vez que su configuración como República unitaria plantea de inicio una centralidad en las funciones legislativa y judicial del poder público, que sólo posee en la dimensión ejecutiva, una puerta para la promoción de formas de organización política autónomas de naturaleza local.

La definición de ámbitos de competencia entre los componentes nacional y local del poder político público descansa en dos criterios fundamentales. En primer término, la variable territorial que separa geográficamente las áreas de jurisdicción de cada uno, donde el poder central es capaz de ejercer su potestad de imperio en todo el país y el poder local únicamente en los límites físicos propios del microterritorio denominado "cantón", de acuerdo a la nomenclatura oficial de la división político-administrativa vigente.

El segundo criterio es un tanto más difuso, en el sentido de carecer de barreras espaciales visibles. En este caso, la línea divisoria es determinada por el ámbito del interés público a ser atendido por cada nivel de la Administración Pública.

“Así, mientras al poder central le corresponde gestionar el interés público nacional, a las municipalidades les está conferida la gestión del interés público local”. (Ordóñez, 2010, p.53).

En este contexto, el desafío principal consiste en identificar la frontera legítima entre ambos tipos de interés, acción no necesariamente alcanzable de manera plena en todos los casos o situaciones, mucho menos en una realidad histórica que privilegió el centralismo del poder público en detrimento de la gestión pública local.

Su abordaje, además, no puede circunscribirse a una visión técnica. La delimitación de los espacios de acción en función de la porción de interés público que corresponde cubrir por cada actor comporta una lógica política que orienta y determina, más allá del criterio especializado, el verdadero alcance de esa separación.

Para complejizar aún más el difícil y delicado proceso delimitante de ámbitos de acción en función del criterio del interés público, su naturaleza política le asigna una temporalidad finita, toda vez que la distribución establecida es la resultante de una dinámica política conflictiva perdurable en el tanto se mantenga la correlación de fuerzas que la produjo.

En otras palabras, la definición precisa de cuáles competencias son potestad de una y otra expresión de la Administración Pública no necesariamente es fruto exclusivo de una construcción técnico-jurídica, sino que responde a una puja de fuerzas políticas y sociales, que operan en las dimensiones nacional y local, en una coyuntura histórica específica.

En la práctica, la historia reciente del proceso descentralizador costarricense pone de manifiesto el conflicto de intereses subyacentes a su praxis política.

La ausencia de un acuerdo nacional de naturaleza plural e integrador de actores nacionales y locales, tanto políticos como sociales, ha dificultado la concreción efectiva de la reforma constitucional al artículo 170, así como la implementación de la Ley 8801 ya referida.

Aunado a lo anterior debe consignarse una segunda causa que explica el escaso apoyo difuso experimentado por el régimen municipal y que refiere a sus debilidades institucionales propias.

Las limitaciones institucionales enfrentadas por las municipalidades, en tanto la expresión orgánica del gobierno local, provienen en gran medida de la decantación por un modelo de gestión pública centralista que, como se expresó antes, ha provocado una vulneración de su papel como conductor de la política pública local.

Así, a su escaso peso en el uso y manejo de recursos financieros públicos, se agregan otros aspectos que atentan contra un ejercicio pleno de las potestades dictadas en el ordenamiento jurídico, entre los que sobresalen la insuficiencia detectada en sus capacidades administrativas y técnicas y la asimetría entre las distintas corporaciones municipales del país.

Un ejemplo de lo antes dicho lo constituye la diferencia en el número de funcionarios por municipalidad. Así, mientras la Municipalidad del Cantón Central de San José dispone de una planilla de más de 2 000

empleados, otras corporaciones no llegan, en este ámbito, a los dos dígitos.

La combinación de factores exógenos, con vulnerabilidades de naturaleza estructural intrínsecas al régimen municipal, configuran una tercera causa explicativa del bajo posicionamiento de la institucionalidad pública local en el imaginario social costarricense.

Pese a los cambios promovidos en el marco legal, tendientes a fortalecer, al menos desde una perspectiva formal, a los gobiernos locales, aún no se avizora una consolidación efectiva de estos en la praxis cotidiana.

En este aparente desfase entre el deber ser y lo real del régimen, sobresale la preeminencia del enfoque centralista del sistema político (factor exógeno), que incluso impregna los contenidos y las estrategias de implementación de las normas y disposiciones administrativas adoptadas en la dirección de la promoción de su fortalecimiento, y que encuentra su justificación en las limitaciones objetivas de orden material, técnico y humano de las municipalidades (factor interno).

En la valoración de los tomadores de decisiones nacionales, aún de aquellos erigidos como propiciadores del proceso de descentralización política, prevalece la tesis legitimada por distintos estudios académicos e institucionales, de que el actual régimen municipal de Costa Rica carece de capacidades administrativas y técnicas para asumir el rol que le es conferido por el ordenamiento jurídico existente, lo que obliga a gestionar el proceso conducente a alcanzarlo, de manera lenta y dirigida desde la institucionalidad central. A su vez, desde lo local, supone la necesidad del acompañamiento técnico gestionado desde la centralidad,

para poder obtener la transferencia de conocimientos, tecnologías y buenas prácticas indispensables para acondicionar su estructura a las exigencias dadas por el propio marco jurídico que les regula.

Un proceso tutelado como el antes descrito conlleva una lógica implícita que puede conducir a la parálisis o estancamiento del propio proceso, sintetizada así: las insuficiencias institucionales del régimen no lo facultan para asumir competencias que potencien su rol de gobierno local; empero, en tanto no pueda ejercer plenamente su potencial, no podrá superar dichas limitaciones.

Entonces la cuestión es: ¿se otorgan las condiciones, competencias y recursos requeridos a las municipalidades como condición previa y necesaria para que, paralelo a su gestión, se fortalezcan y empoderen, o se detiene el proceso de transferencia hasta tanto aquellas no den muestras objetivamente verificables de poseer las condiciones institucionales mínimas para asumirlas?

Normas dictadas desde el poder central, donde se reserva la potestad de precisar contenidos, alcances y tiempos para la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, hasta tanto estas últimas no comprueben idoneidad institucional para asumirlas o supeditación del cumplimiento de la norma establecida, a razones de oportunidad dictadas por el propio titular del poder público nacional, devienen en expresiones concretas de la aplicación de la lógica antes descrita.

El Plan Nacional de Desarrollo promulgado por el Ministerio de Planificación y Política Económica para el cuatrienio 2006-2010 incorporaba la figura de la acreditación de las municipalidades para ser

sujetos de transferencia de las competencias y recursos previstos al amparo de la reforma al artículo 170 constitucional.

A su vez, el Ministerio de Hacienda ha esgrimido razones de limitación fiscal para no cumplir, total o parcialmente, con la transferencia de los recursos económicos públicos contemplados en las leyes 7755 "Control de las partidas específicas con cargo al presupuesto nacional" y 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria"⁵.

La disminución del porcentaje establecido para el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles antes citado es otro ejemplo de lo señalado, toda vez que la presión en contra del mantenimiento del 0,6% y su reducción al 0,025% encontró sustento en argumentos tales como la inoperancia y debilidad institucional del régimen para gestionar en forma eficaz y eficiente lo recaudado por este concepto.

4. Comicios municipales: ¿impulso hacia el despegue definitivo del régimen?

Diversos estudios de opinión consignan una persistente percepción desfavorable de la población en torno al régimen municipal. Los datos de abstencionismo electoral registrados en las elecciones municipales celebradas a la fecha, corroboran con números duros los resultados de dichos estudios.

⁵La Ley 7755 regula lo concerniente al otorgamiento, distribución y adecuado empleo de las partidas específicas con cargo a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, para responder a las necesidades públicas de carácter local, tanto de ámbito comunal como regional y que se materializaría en proyectos de inversión o programas de interés social. Con esta nueva legislación, las municipalidades asumirían un rol activo en la gestión de estas partidas, sea mediante la ejecución directa de los recursos o mediante su papel de canalizador de los recursos que se gestionarían a través de entidades privadas debidamente avaladas por la Contraloría General de la República. Por su parte, la Ley 8114 establece la transferencia del 25% de lo recaudado del impuesto único a los combustibles a las municipalidades para que lo inviertan en la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal.

A lo largo de las páginas precedentes se han venido desarrollando líneas argumentativas que buscan aproximar respuestas a este estado de la cuestión del régimen, que a su vez ha tenido una incidencia específica en la dinámica electoral antes mencionada.

En ese contexto, de cara a un proceso electoral novicio, es válido invertir la relación y tratar de determinar el impacto que este último puede tener sobre el devenir mediato del régimen, teniendo presente el riesgo siempre latente de la concurrencia de variables ajenas al propio proceso y que pueden distorsionar su dinámica, desviándolo de su fin esencial.

A siete meses de las elecciones municipales, el conocimiento y apropiación de estas en la ciudadanía costarricense es muy escaso. Se exceptúan actores sociales específicos, entre ellos los que forman parte activa de los partidos políticos y los que provienen del sector municipal que, por su involucramiento directo en la dinámica del desarrollo local, o por el manejo de intereses concretos relacionados con esta temática, muestran un mayor grado de aprehensión en torno a lo que acontecerá en febrero de 2016.

Esta panorámica suscita valoraciones encontradas, sustentadas en enfoques de entrada contrapuestos.

Aquellos que observan con recelo y desdén la realidad actual y perspectivas de corto plazo del régimen se apoyan en el desconocimiento generalizado existente en relación al proceso electoral municipal, para reafirmar su posición de crítica al régimen y de oposición a su fortalecimiento jurídico e institucional.

Sostenida la desconfianza y aversión en el bajo nivel de apoyo difuso encarado por los gobiernos locales, así como en la deficitaria gestión de las municipalidades en distintos ámbitos de su quehacer cotidiano actual, visión reforzada por su reiterada difusión a través de los medios de comunicación social, se avizora por parte de los actores sociales y políticos exponentes de esta posición, un proceso electoral insípido, frío, poco participativo y disfuncional.

En el extremo de este enfoque se encuentran criterios adversos a la realización de estos comicios de manera separada de las elecciones de autoridades nacionales, aduciendo razones de costo económico, desgaste ciudadano producido por una saturación de actividades electorales y dificultad operativa de los partidos políticos para encarar dos procesos de elección popular con tan sólo dos años de diferencia entre uno y otro.

En oposición a esta visión negativa, aquellos actores que defienden la búsqueda de una mayor descentralización del poder político público en el país, observan la coyuntura actual propiciatoria para promover en el imaginario social, una valoración positiva del régimen municipal, en general y de este proceso de elección popular de sus autoridades políticas, en lo particular.

Expresado de otra forma, el escaso posicionamiento que hoy posee el tema permite llevar a cabo un proceso de concientización y motivación ciudadana, que potencie de manera simultánea la participación en los comicios y un mayor involucramiento de las personas en el accionar del régimen, en una suerte de activación efectiva de lo dispuesto en el artículo 5 del Código Municipal que manda a las municipalidades a

“promover la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno Local” (2010, p.6).

Dimensionar de forma justa los desafíos y límites del proceso electoral venidero, a efecto de dilucidar cuál enfoque puede prevalecer, será el propósito de lo escrito a continuación.

En aras de sustentar en forma adecuada el análisis proyectado, es pertinente dar un vistazo a las experiencias electorales municipales anteriores, manteniendo la reserva de su diferenciación con respecto a la próxima, tanto por los puestos electos, como por la fecha en que se realizaron. Empero, pese a esos aspectos, tienen un común denominador con los comicios de 2016, específicamente en lo concerniente al protagonismo adquirido por la escogencia de autoridades político-públicas locales.

Las elecciones celebradas en los meses de diciembre de 2002, 2006 y 2010 fueron diseñadas y ejecutadas en función de lo local. Durante las respectivas campañas electorales desarrolladas, el tema municipal fue el centro de atención, situación inédita en un país acostumbrado a fijar su foco político-electoral en los temas de la agenda nacional y en la elección de los conductores políticos de alcance nacional.

Leyendo los resultados electorales consignados se confirma un bajo grado de adherencia al régimen, traducido en un nivel de participación electoral muy reducido, aunque se percibe una tendencia sostenida al aumento, si bien de magnitud pequeña.

Tabla N.º 1.

Participación electoral en comicios municipales 2002, 2006 y 2010. Números relativos

Elección	Participación efectiva	Abstencionismo
2002	22,8	77,2
2006	23,8	76,2
2010	27,9	72,1

Nota: Elaborado por el autor con datos suministrados por el TSE en enlace http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras_2002_2010.pdf

Contrastadas las cifras de la tabla 1 con los datos de las elecciones nacionales, donde la media de abstencionismo en los últimos cuatro procesos electorales se sitúa en el orden del 32,17%⁶, se refuerza el predominio de la visión centralista del poder, enraizada tanto en la cultura política, como en el andamiaje y gestión de la institucionalidad política pública costarricense.

No obstante el balance negativo que estas cifras produce al régimen municipal y al proceso de descentralización desarrollado en las últimas décadas, cuyo punto de inflexión lo constituyó justamente la puesta en ejecución de este mecanismo electoral, es también el periodo en el que más se ha avanzado en la construcción de un modelo de desarrollo menos centralista.

En el marco de la tensión existente entre lo formal y lo real, que ha acompañado históricamente al proceso de descentralización y

⁶ En 2002 el abstencionismo fue del 31,2%; en el 2006 se situó en el orden del 34,8%; en 2010 registró un 30,9% y en 2014 consignó un 31,8%.

fortalecimiento del régimen municipal, se observa, a partir de 2002, un renovado esfuerzo desde la dimensión formal en la configuración de un marco jurídico e institucional acorde con los propósitos del proceso. Esta tendencia ha alcanzado a diferentes ámbitos del poder político público costarricense.

Por ejemplo, en 2008 la Asamblea Legislativa constituye una comisión parlamentaria especial de carácter permanente, a través de la cual se canalizarán los temas relacionados con lo local.

La Comisión, bautizada como Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, deviene en la respuesta formal del Poder Legislativo al impulso dado al proceso de fortalecimiento de lo local desde el nuevo aire conseguido tras la entrada en vigor de la elección popular de la totalidad de sus autoridades políticas.

En mayo de 2010, se aprobó la antes citada Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, mediante la cual se busca: “contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Asamblea Legislativa, 2010).

La misma figura del alcalde municipal, legitimado en su investidura por la elección popular otorgó al representante legal de la municipalidad, un valor simbólico distinto, caracterizado por un mayor peso político relativo, tanto en su área de jurisdicción, como más allá de sus fronteras espaciales de acción.

Reflejo de lo anterior es el interés mostrado por actores políticos, otrora distanciados del régimen, en la lucha por acceder al ejercicio del cargo. Desde que se efectúa la escogencia mediante el sufragio popular, líderes políticos que han ostentado cargos en la estructura política nacional han participado como candidatos e incluso algunos han resultado electos. A manera de ejemplo de lo expresado atrás, se reseña que en el periodo 2011-2016, son alcaldes: el exviceministro de la Presidencia en la Administración Arias Sánchez, Roberto Thompson en el Cantón Central de Alajuela y el exdiputado del Movimiento Libertario en el periodo 2006-2010, el señor Luis Alberto Barrantes en el cantón de Valverde Vega.

Expresión de lo anterior lo constituye la creación de la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes, conocida por sus siglas de ANAI, mediante la cual, las titulares y los titulares de estos cargos buscan constituirse en un actor político con identidad y un peso específico propio dentro del entramado institucional existente⁷.

No obstante, en lo real se detectan rezagos con respecto a lo alcanzado en el plano formal. La ley de Transferencia de Competencias aún no logra ejecutarse, lo que de paso mantiene paralizada la concreción efectiva del espíritu de la reforma al artículo constitucional 170 aprobada desde 1998.

En el ámbito financiero, tal y como se ha expresado, su participación en el gasto público es insignificante. Aunado a ello, comporta una débil

⁷En el ejercicio de su rol político ANAI, ejerce una acción de presión ante las autoridades políticas nacionales actuales, con la finalidad de lograr el trámite legislativo del proyecto 19 140 para hacer una reforma a la Ley del Impuesto único sobre los Combustibles, lo que permitiría que las municipalidades obtengan un porcentaje mayor de este arancel para el mantenimiento de la red vial cantonal.

gestión de cobro de los tributos de su ámbito exclusivo. Según datos del Informe del Estado de la Nación del 2014, del total de ingresos municipales, su carga impositiva propia representa apenas un 53,17%.

Los concejos de distrito contemplados en la legislación municipal no logran materializar el potencial que les fue conferido por el ordenamiento jurídico. Antes bien, muchos de los concejos electos mediante voto popular no logran activarse del todo, o se van desmembrando con el devenir del periodo constitucional para el que fueron electos. Por ejemplo, de los 3688 concejales de distrito, propietarios y suplentes, electos en diciembre de 2010; a mayo de 2013 habían perdido su credencial un total de 95, lo que equivale al 2,6% del total de concejalías integradas en dicha elección.

La interrupción anticipada del ejercicio del cargo de elección popular es un hecho recurrente en todas las instancias del gobierno local. Datos del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la materia indican que a mayo de 2013 un total de 250 autoridades locales electas en 2010 habían dejado sus cargos. Huelga señalar que el 79% de los casos corresponde a la renuncia voluntaria de la persona al puesto. En ese marco irrumpe el proceso electoral que culminará con la renovación total de las autoridades políticas locales en febrero de 2016.

5. Desafíos inherentes al proceso electoral municipal

Muchos son los desafíos encarados por este proceso en torno al cambio en la fecha de escogencia de los integrantes de los gobiernos locales, que tendrán impacto sobre la dinámica del régimen municipal y del papel de lo local en el corto y mediano plazo. Algunos son inherentes al régimen municipal y otros serán prolongación de desafíos propios del

sistema político costarricense contemporáneo. Dentro de los más relevantes intrínsecos al régimen están:

- ✓ Búsqueda del incremento de la tasa de participación electoral en comicios locales, tratando de capitalizar su separación de los otros procesos de elección popular. Superar la media de participación en las elecciones efectuadas en los meses de diciembre de 2002, 2006 y 2010 potenciaría el posicionamiento positivo del régimen y de lo local en el imaginario social costarricense, lo que podría dar un impulso importante al proceso de descentralización en marcha.
- ✓ Construcción de plataformas programáticas y mensajes políticos y mediáticos atractivos, concretos y alineados con las sensibilidades y demandas de las distintas comunidades del país.
- ✓ Superación de la carga negativa comportada por el régimen municipal generada por la contradicción entre su marco formal y su praxis real.
- ✓ Tipo y alcance de la cobertura mediática de 89 elecciones distintas desarrolladas de manera simultánea⁸. Considerando la diversidad de municipios en un espacio territorial pequeño, puede darse el escenario de que algunas elecciones sean más mediáticas que otras. Usualmente los comicios realizados en la capital del país tienden a estar más en el centro de la atención de los medios de comunicación que las elecciones celebradas en regiones periféricas o en sitios de un peso político relativo menor.

⁸ Refiere a 81 elecciones cantonales y ocho distritales correspondientes a los distritos que poseen un concejo municipal de distrito. Este dato excluye el hecho de que en cada uno de los 481 distritos administrativos (8 concejos municipales de distrito, 472 concejos de distrito y 1 el distrito Isla del Coco que no elige concejo de distrito) escogerán autoridades circunscritas a esa área de jurisdicción territorial, que a su vez forman parte de la estructura de poder público local.

- ✓ Riesgo de sobredimensionamiento de la elección de la alcaldía municipal, en detrimento de los restantes cargos sometidos a escrutinio popular, en una suerte de transferencia del centralismo de carácter presidencial propio del régimen nacional, al ámbito municipal.

Los desafíos señalados, que no pretenden agotar la gama diversa que existe, suponen a su vez la gestión de acciones conducentes a su adecuado abordaje.

La dinámica electoral debe poseer una dosis elevada de un componente educativo e informativo, que procure contrarrestar la percepción ciudadana dominante, caracterizada por el conocimiento limitado y distorsionado de la estructura, funciones, competencias y alcances del régimen municipal, especialmente observado en la débil visibilidad de su rol de promoción del desarrollo integral de alcance local.

Además, exige de los operadores del proceso electoral, especialmente los partidos políticos competidores en las justas, una interiorización del valor central comportado por el gobierno local, que supere la visión de apéndice del aparato central del Estado.

En gran medida, como resultado de la importancia residual, dada históricamente por los partidos políticos, especialmente los de orden nacional, a los asuntos concernientes al ámbito municipal y local, se produjo la emergencia de una multiplicidad de partidos de corte cantonal; muchos de ellos integrados por dirigencias migrantes de organizaciones partidistas nacionales que acusaron la no inclusión de los intereses de desarrollo local en las agendas y prioridades de aquellos.

Aunado a lo anterior, la selección de las candidaturas a los puestos del gobierno local no siempre se desarrolló al amparo de criterios rigurosos de idoneidad y excelencia, deviniendo en la conformación de estructuras de poder con marcadas limitaciones de naturaleza política y técnica, que se vieron desbordadas por las exigencias y complejidades connaturales a los cargos ejercidos, con el consiguiente impacto negativo en su gestión efectiva y la profundización de la contradicción entre lo formal y lo real, antes citado.

La elección de febrero de 2016 no se ejecuta al vacío ni desconectada de la dinámica política y electoral del país. Por tanto, este proceso también podría verse afectado por las características y situaciones que han configurado procesos electorales recientes de alcance nacional. Entre los más sobresalientes destacan:

El quiebre de voto que ha caracterizado las últimas tres elecciones nacionales podría reproducirse en estos comicios. Tal y como sucede en las estructuras nacionales de poder actualmente, se podría avizorar una diferenciación en el voto emitido para alcalde o intendente municipal y en los votos para regidores, síndicos y miembros de concejos de distrito.

La proliferación de opciones partidistas observada en el sistema de partidos políticos costarricense, justificada en parte por lo señalado atrás en relación a la poca relevancia dada por muchos de estos agentes políticos al régimen municipal y a lo local en general, se agudizará en estas elecciones al coexistir partidos nacionales, provinciales y cantonales de vieja data, con opciones creadas al calor del proceso en ciernes. Según datos del Tribunal Supremo de Elecciones, se observó un

interés ascendente por crear partidos políticos cantonales, mediante los cuales canalizar la participación electoral.

El riesgo inminente de la conversión de estas elecciones en una evaluación implícita de las autoridades de gobierno nacionales. En otras latitudes, la realización de elecciones regionales o locales en fecha distinta a la del gobierno nacional ha producido el efecto no deseado de convertirse en termómetro de aceptación social de este último, opacando la esencia misma del proceso electoral convocado.

Complementando lo anterior, los comicios podrían girar no en torno a las problemáticas y circunstancias propias de las agendas locales de desarrollo, sino que podrían enmarcarse en la dinámica del siguiente proceso electoral nacional.

Dicho de otra forma, tanto el accionar estratégico de los partidos políticos, en el tanto principales operadores del proceso, así como la cobertura dada por los medios de comunicación a los comicios, estarían condicionados por las elecciones de 2018.

En ese escenario los partidos lo utilizarían como un ensayo de cara a los comicios nacionales, para validar sus maquinarias electorales. A su vez, los medios de comunicación darían cobertura al proceso, enfatizando en aspectos que hagan la conexión con los comicios nacionales.

6. A manera de conclusión

Descritos los desafíos y potenciales escenarios inherentes al proceso electoral local de 2016 se extraen conclusiones relevantes.

La tensión histórica prevaeciente entre la centralidad política seguida por el Estado costarricense, desde los albores de la República y la aspiración descentralizadora promovida por distintos actores políticos y sociales, especialmente impulsada desde la última década del siglo anterior, subyace e incide en el proceso comicial venidero.

Las condiciones estructurales contemporáneas del régimen municipal en lo particular y de lo local en general, resultantes de la lógica de desarrollo institucional reproducido desde el siglo XIX, y que están caracterizadas por su situación de subordinación y dependencia hacia el poder central, han sido causantes en gran medida del rendimiento electoral bajo de las elecciones parciales de autoridades municipales llevadas a cabo desde 2002 a la fecha.

Empero, el hecho de poder elegir de manera directa y democrática a las autoridades municipales, entre ellas especialmente la alcaldía, ha potenciado la fuerza del proceso descentralizador, lo que avizora una posibilidad de su efectivo posicionamiento político y simbólico en el mediano plazo.

Las posiciones políticas y discursivas de los actores en torno al régimen municipal, sustentadas en su alineamiento hacia uno u otro extremo de la tensión histórica referida, aunadas a la condición inédita del proceso, prefiguran su valoración y expectativas sobre el devenir y resultado de estas elecciones.

Es fundamental capitalizar esta primera elección integral de las autoridades municipales totalmente separada de la escogencia de sus contrapartes nacionales, para desarrollar un esfuerzo pedagógico e informativo de naturaleza cívica que permita visibilizar y apropiar al

régimen municipal en el imaginario social, tanto como la expresión institucional del gobierno local, como el espacio natural más cercano para el efectivo ejercicio de una ciudadanía activa.

La interiorización de un compromiso real y concreto con la aplicabilidad de los derechos y deberes políticos que pueda surgir de un involucramiento más alto de las personas en el quehacer local, a partir de la concurrencia a las urnas el primer domingo de febrero de 2016, servirá de estímulo para su ampliación a la esfera nacional, lo que redundaría positivamente, tanto en términos de mejora de la gestión política y de los asuntos públicos por parte de los operadores legítimamente electos, así como del rendimiento electoral arrojado en cada proceso comicial por llevarse a cabo.

Guiados por el propósito de fortalecer el sistema democrático costarricense, distintos actores, públicos y privados, deben propiciar alianzas estratégicas conducentes a potenciar las oportunidades y minimizar las amenazas inherentes al proceso electoral venidero, evitando el riesgo de cargarlo con expectativas no correspondientes a su naturaleza, limitaciones y alcance real.

La elección popular de cualquier autoridad política es condición necesaria y fundamental, pero no suficiente, ni mucho menos exclusiva, para garantizar un marco jurídico e institucional democrático sólido y permanente, que a su vez genere de forma mecánica las alternativas de desarrollo integral e inclusivo de la sociedad. No obstante, sí deviene en un salto cualitativo que, visto el repaso hecho a lo largo del presente artículo, podría contribuir de manera objetiva a la consolidación de un

modelo político más descentralizado en la Costa Rica que transita por el siglo XXI.

Literatura consultada

Araya, S., Araya, E., Martínez, L. y Vargas, J. (2000). *Procesos de descentralización en la década de los años noventa. Límites y espacios para la participación ciudadana. Tesis*. Seminario de graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica.

Costa Rica (2010). *Código municipal: incluye legislación conexas*. Séptima edición. San José, Costa Rica: Editec Editores, S.A.

Costa Rica (s.f.). *Constitución Política de Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Costa Rica. Diario oficial La Gaceta (2010). *Alcance n.º 7 a La Gaceta n.º 85 del 04 de mayo de 2010*. Recuperado de: http://www.gaceta.go.cr/pub/2010/05/04/ALCA7_04_05_2010.html

Costa Rica. Ministerio de Planificación y Política Económica (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregon 2006-2010*. Recuperado de: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/099874d8-52b7-4ee5-ab3c-04b3151621da/978-9977-73-023-3.pdf>

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (s.f.). *El régimen municipal en Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf>

Ordóñez, J., Arias, B. y Torrealba, A. (2010). *Descentralización y gobierno locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional*. Primera Edición. San José, C.R. : Ediciones Gráficas.

Programa Estado de la Nación (s.f.). *Estadísticas Políticas. Compendio político*. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-costa-rica/compendio-costa-rica-politico>

Sala Constitucional. *Sentencia 05445* 14 julio 1999. *Expediente: 94-000757-0007-CO*. Recuperado de http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=158355&strTipM=T&strDirSel=directo

Tribunal Supremo de elecciones. *Elecciones municipales elecciones 2010*. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras_2002_2010.pdf