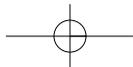


**SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN COSTA RICA**



© Centro de Estudios y Publicaciones Alforja  
© Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe  
© De la presente edición: Departamento para los Derechos Humanos,  
el Empleo y la Inserción Social  
de la Diputación Foral de Gipuzkoa  
Edición a cargo de Alberdania, S.L.  
Impreso en: Itxaropena S.A. Araba k. 45 -Zarautz-.

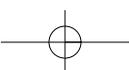
ISBN: 978-84-96643-49-9  
Depósito Legal: S.S. 1434/07

# **SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COSTA RICA**

Centro de Estudios y Publicaciones Alforja

Marzo 2006

DERECHOS HUMANOS VII



## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

El Centro de Estudios y Publicaciones Alforja de Costa Rica contribuye con dos experiencias al proceso de sistematización, realizado en conjunto con otras experiencias de Colombia y el Estado Español, en torno al eje de la participación ciudadana. Se han puesto en diálogo tres países muy distintos, no sólo por su configuración actual, sino por sus historias originales. Sin embargo, el encuentro ha sido posible gracias a que contamos con un aspecto común que sirve de confluencia al diálogo, a la vez que valoramos precisamente los contextos particulares, la cultura política de cada país, las experiencias organizativas, el desarrollo de instancias de participación oficiales y no oficiales.

Las experiencias que se han sistematizado por Costa Rica son experiencias desarrolladas por los Programas de Género y Democracia y Participación Ciudadana del CEP Alforja en los últimos años. Ambas son parte del proceso de sistematización institucional que realizamos desde hace ya algún tiempo y que nos permiten enriquecer la reflexión y el debate al interior del equipo desde la vitalidad de nuestras prácticas.

Los sujetos con los cuales estos programas trabajan son principalmente organizaciones de mujeres, ubicadas en los cantones de Upala, Guatuso y San Carlos, al norte del país, en la zona fronteriza con Nicaragua y en el Cantón Central de Puntarenas, el puerto principal del país en el Océano Pacífico. Por otro lado, organizaciones sociales articuladas en torno a la *Red Costarricense de Control Ciudadano*, cuya acción se desarrolla básicamente en barrios, comunidades

rurales, con niños y niñas, adultos, adultos mayores, mujeres, de área urbana y rural.

La sistematización de los grupos de mujeres ya ha finalizado, no así la sistematización de la Red de Control Ciudadano, que por haberse desarrollado de manera simultánea al proceso de constitución de la misma, se encuentra en proceso. Son en este sentido, por sus diferentes contextos, procesos y actores, dos sistematizaciones distintas pero que tienen un propósito común y una perspectiva confluyente, tanto al interior de nuestra institución como de cara al proceso conjunto en el que hemos participado con los otros dos países.

La oportunidad de haber podido compartir este proceso ha añadido una riqueza muy grande a la reflexión y a la mirada sobre nuestras propias prácticas. Esperamos haber también contribuido a las otras experiencias participantes.

San José, Costa Rica, marzo, 2006

Ana Felicia Torres  
Emma Hilario  
Casilda Sancho  
Carlos Pentzke  
Mario Céspedes  
Cecilia Díaz  
Oscar Jara

## **INTRODUCCIÓN**

### **CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES ALFORJA**

#### **Perfil organizacional**

El Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, es una organización no gubernamental que surgió en Costa Rica en 1980, fundada al calor de las luchas de los pueblos de Centroamérica y tratando de aportar a la profundización de la democracia en Costa Rica. El año recién pasado se celebraron los 25 años de trabajo en el país y en la región Centroamericana.

Se especializa en desarrollar procesos de educación popular. Tiene una experiencia acumulada en formación (de líderes, educadores/as, promotores/as, representantes de organizaciones sociales e instituciones que trabajan lo social), asesorías, participación en proyectos y procesos locales de organización, participación y ciudadanía activa, fortalecimiento de la capacidad política de las mujeres: investigación, sistematización y producción de materiales educativos. Trabaja en procesos de sistematización de experiencias, evaluación del impacto y planificación participativa.

#### **Misión del CEP Alforja**

Aportar desde una práctica y propuesta de Educación Popular a la construcción de una nueva cultura política en Costa Rica y Centroamérica que transforme las relaciones de poder.

El tema central: la cultura política. Supone aportar a la democratización de la vida económica, social y política de cara a una democracia radical, con equidad y justicia: implica incidir en las formas de entender y hacer política y pasar de una cultura política pasiva a una cultura política activa, propositiva y vigilante; de una cultura política reducida a lo electoral a una que se exprese permanentemente como participación ciudadana.

En estos procesos de organización- formación:

- Se construyen estrategias
- Se aportan herramientas (de análisis, de diagnóstico, de planificación, etc.) para que en un ejercicio de participación, de protagonismo, de negociación, construcción de consensos y articulaciones y de empoderamiento se desarrollen capacidades para construir alternativas, nuevas estrategias, formas organizativas que aporten al desarrollo de la democracia

### **Programas de Acción**

#### **1. El Programa de Género y Democracia**

- Contribuye al mejor posicionamiento del movimiento de mujeres, fortaleciendo su autonomía y la capacidad de liderazgo político de las mismas.
- Se trabaja con mujeres líderes de organizaciones de mujeres rurales, mujeres líderes de organizaciones sectoriales mixtas a nivel nacional y regional y mujeres migrantes nicaragüenses.

#### **2. El Programa de Participación Ciudadana**

- Su objetivo es desarrollar capacidad política con la dirigencia de las organizaciones sociales, promo-

viendo procesos de formación con perspectiva de género y juventud, para la participación, la vigilancia y la incidencia política ciudadana, de cara a la construcción de una democracia inclusiva y participativa.

- Se trabaja con 22 organizaciones sociales, aglutinadas en la Red Costarricense de Control Ciudadano y con otras redes como Encuentro Popular, La instancia de Social Watch a nivel regional centroamericano, Foro Mesoamericano, Centroamérica para el Diálogo, Red Alforja.

### 3. El Programa de Pensamiento y Acción Estratégica

- Desarrollar una producción teórica y metodológica variada sobre temas como investigación, sistematización y evaluación, que desde una perspectiva integral sea una contribución a los movimientos y a las organizaciones sociales y políticas.

Se trabaja con:

- A nivel nacional: Fundación Omar Dengo y la Red de profesorado de Ciencias Sociales de la zona atlántica.
- A nivel regional: CEAAL Centroamérica, Red Alforja.
- A nivel latinoamericano: CEAAL, Programa MERCOSUR Solidario, Contrapartes latinoamericanas de Desarrollo y Paz, Encuentros latinoamericanos y caribeños de Educación Popular.
- A nivel internacional: Proyecto hacia la “Universidad Popular de los movimientos Sociales y Proyecto de Sistematización con la Universidad de

Deusto, Hegoa, y Alboan (País Vasco) y Dimensión Educativa (Colombia).

### **SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA RED COSTARRICENSE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La sistematización se enmarca en la necesidad de identificar aprendizajes y desafíos políticos, teóricos y metodológicos del proceso construido a lo largo de los años 2004 y 2005 por la Red Costarricense de Control Ciudadano, en tanto espacio articulador de diversas organizaciones sociales en torno a los temas de la auditoría social, la incidencia política y la participación social.

En el transcurso del período descrito, la Red impulsó procesos que en el contexto costarricense representan en muchos de sus contenidos características novedosas, sobre todo si se toma en cuenta que en el país existe una mayoritaria práctica política que privilegia las estructuras y mecanismos formales de la participación ciudadana.

Costa Rica es un país en el que el modelo político que enmarca la participación de las personas y las organizaciones ha sido determinado por la necesidad de responder a una forma de desarrollo nacional expresada en un “pacto social” desde las décadas de los 40s y 50s, que de manera prioritaria atendía las necesidades de los sectores sociales involucrados en el pacto.

Es un modelo político diseñado “desde arriba”, que marca los límites de la participación social en los mismos límites del modelo de desarrollo: amplia presencia del Estado, intervención activa de éste en las decisiones sobre

las políticas públicas, el Estado como el principal interlocutor de la sociedad, y un tejido social con un estilo de participación social vertical, “desarrollista”, clientelista y altamente legalista.

Al día de hoy, el modelo de desarrollo está en crisis. Algunos sectores de la sociedad costarricense se replantean, en el marco de crecientes tensiones, una nueva forma de desarrollo y, por lo tanto, una nueva forma de participación social y política de su población.

Esto último es muy relevante, sobre todo si se toma en cuenta que el nuevo contexto de liberalización de las economías mundiales modifica sustancialmente las tradicionales formas de relación entre la sociedad y el Estado. Mientras antes se identificaba claramente al Estado como el interlocutor, hoy día su proceso de desmantelamiento y la disminución de sus capacidades de gestor y ejecutor plantean a la sociedad el desafío de identificar a sus interlocutores y, en ese tema, plantearse nuevas formas y mecanismos de participación social.

En este contexto, las organizaciones sociales costarricenses transcurren en el marco de procesos de participación en espacios formales cada vez con menos vigencia política, en procesos de participación activa, en la resistencia al neoliberalismo y la imaginación de nuevas estrategias de participación ciudadana adecuadas a los nuevos contextos locales, nacionales y regionales.

En la resistencia al neoliberalismo y la imaginación de nuevas estrategias de participación ciudadana es que se ubican las organizaciones que forman parte de la Red: defender la institucionalidad que vela por lo social y generar nuevas

formas de participación que, a la vez que fortalezcan y enriquezcan la resistencia, promuevan el desafío de generar nuevas capacidades políticas de cara a sus agendas económico-reivindicativas y a construir sus propias condiciones de poder desde lo social.

Dos años de trabajo de la Red obligaban a plantearse la manera de recuperar su experiencia y colocarla en la perspectiva del tema de participación ciudadana, los significados políticos de su constitución y desarrollo y los desafíos que se plantean, en un contexto tensionado por la pugna entre la consolidación del modelo neoliberal y la exigencia para los movimientos sociales y la ciudadanía de pensar un rumbo de participación social desde la perspectiva de la ciudadanía.

## **CONTEXTO**

### **LA SITUACIÓN DE COSTA RICA**

#### **EL TLC ESTADOS UNIDOS - CENTRO AMÉRICA - REPÚBLICA DOMINICANA**

El aspecto fundamental de la actual situación del país es la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos Centroamérica y República Dominicana. Lo fundamental radica en que la aprobación de este tratado implica asumir un modelo de desarrollo donde el libre mercado será el centro de la nueva Costa Rica, lo que implicará abandonar a la persona humana como el centro del desarrollo, la universalidad, la solidaridad.

En los próximos meses este será el centro de la movilización y discusión del país. El nuevo gobierno, que recién el día 8 de mayo asumió las riendas del país, tendrá en sus manos el manejo, los tiempos y la intensidad del proceso.

Se vislumbran dos escenarios en donde se resolverá esta situación. **El primero** es el de la Asamblea Legislativa, aquí se definirá la aprobación o no del tratado a partir de las negociaciones entre los distintos partidos, las cámaras de la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. Una de las discusiones es sobre el número de votos necesarios para aprobar el TLC. Algunos sectores argumentan que son 29 votos, otros 38 y otros 42. Los de 29 votos argumentan que así se han votado todos los tratados y este debería ser votado con el mismo número de votos; los que argumentan que son necesarios 42 votos, aducen que dado que el tratado se sitúa por encima de la Constitución Política del país es

necesario contar con 42 votos de un total de 54 que componen el total de la Asamblea Legislativa.

El **segundo escenario** es el de las calles, en donde el Movimiento Social tiene la palabra. Ya se ha anunciado que es en este terreno donde se definirá la situación. Aunque el nuevo gobierno insiste que será en la Asamblea Legislativa donde se resolverá la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, el movimiento social, compuesto por sindicatos y organizaciones sociales, ha planteado que se opondrá de manera rotunda con una fuerte movilización social para impedir que el tratado sea firmado.

Al momento de redactar este informe se perfila una situación conflictiva en los próximos meses, pues el nuevo gobierno no está tendiendo puentes de comunicación con todos los actores y esto ha traído como consecuencia la radicalización de las posturas.

### **LOS INDICADORES DE LOGRO SOCIAL**

Mientras el país está por definir hacia dónde dirige sus pasos, se puede decir que durante el 2004 Costa Rica sufrió un deterioro de las oportunidades para que la población tenga una mejor calidad de vida. Esto se expresó en un aumento de la pobreza, una reducción en los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares a través de los distintos programas y servicios. Los más golpeados fueron los sectores sociales más pobres y por tanto los más vulnerables.

Tres indicadores: esperanza de vida, mortalidad infantil y cobertura educativa mostraron mejoría, situación previsible por la continua expansión del gasto público. La mortalidad infantil se situó en 9.25 por cada 1.000 nacidos, cifra considerada la más baja en la historia del país. La cobertura en la educación secundaria como porcentaje de personas que asisten a colegios y otras modalidades de enseñanza de tercer y cuarto ciclo, aumentaron nuevamente acompañados por una mayor deserción.

Al revisar los indicadores específicos que dan cuenta de la distribución de oportunidades entre la población, tales como: generación de ingresos, pobreza, empleo y pensiones, se ve que todos ellos han evolucionado de forma claramente negativa.

## **POBREZA**

La pobreza medida por ingresos pasó de un 18.5% a 21.7%. Esto se traduce en 38.000 hogares pobres, aproximadamente 1.000.000 de personas.

La pobreza se incrementó en intensidad y el porcentaje de personas vulnerables a esa condición. Se registró una caída del 6% en el ingreso *per cápita* promedio real de los hogares con ingresos conocidos. Esto es consistente con la evolución de los salarios mínimos reales, que experimentaron un descenso y se sitúan en un nivel no muy distinto a los de veinte años atrás.

## **SITUACIONES PREOCUPANTES**

1. La pobreza, si bien afecta a todo el país, se concentra en dos lugares, la Gran Área Metropolitana, (San

Ramón, Alajuela, San José, Heredia) donde se concentran la mitad de los pobres, y la región Brunca (Provincia de Puntarenas y parte de la Provincia de San José), que pasó del 33.6% a 40.4 % entre el 2003 y el 2004.

2. Al medir la pobreza con métodos alternativos, como el de necesidades básicas insatisfechas (salud, saber, higiene, albergue), la pobreza se incrementa a un 36% de los hogares pobres y a uno de cada tres costarricenses. Esto sucede pese a la expansión del gasto social del período.

### **EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Estos dos indicadores tuvieron un desempeño negativo. La economía creció un 4.2%, cifra que se ha mantenido para el año 2005, y se crearon 13.000 empleos.

El desempleo en el 2004 fue mayor entre las mujeres, el 8.5% frente a un 5.4% de hombres. La juventud de entre 16 y 20 años se encuentra en una situación difícil, alcanzando un nivel de desempleo del 17.2%. La tasa de desempleo abierto alcanzó el 6.2%. Para el año 2005 la tasa de desempleo se incremento en 0.5, pasó de 6.2% a 6.7%

### **LA PROTECCIÓN SOCIAL A LAS Y LOS TRABAJADORES**

Se ha producido una disminución notable de la protección social. El seguro de pensiones tiene una tasa de cobertura del 45% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Una de cada cinco personas no asalariada cotiza por una pensión (21.7%).

En el campo de lo social se ha producido un avance positivo, la adopción de reformas en el régimen de invalidez por vejez y muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social, producto de una concertación entre el gobierno, diversos sectores laborales y los empresarios.

Un problema fuerte que presenta el seguro es la contradicción que se ha ido dando entre la cobertura amplia, cercana al 87%, y una base reducida de contribuyentes, parte de población asalariada. Esto se agrava por la morosidad pública y privada, en particular por las deudas de FONDO DESARROLLO y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF).

En el ámbito social se ha producido un deterioro de los ingresos reales de la población y se redujeron los ingresos sociales (aquellos que se originan en los servicios prestados por las instituciones públicas con fin social), debido al recorte de la inversión social efectuada por el gobierno. En ese sentido, FODESAF por ejemplo recibió un 25% menos de fondos.

### **SITUACIONES PREOCUPANTES EN LA INVERSIÓN SOCIAL**

1. Es preocupante la incapacidad de las instituciones para ejecutar los ya escasos recursos. En el caso de FODESAF, se dio un superávit de 5.700 millones de colones en el 2003 y de más de 2.000 millones en el 2004 (515 colones por un dólar).
2. La información de la que se dispone hace prácticamente imposible evaluar la eficiencia del gasto de programas que están funcionando desde hace dos

décadas. Ni se sabe si el dinero llega a quién tiene que llegar y si llega al lugar adecuado.

### **BRECHAS SOCIALES POR GÉNERO**

Luego del primer estudio sobre este aspecto en el año 2000, cuatro años después la conclusión a la que se llega es que en Costa Rica ha finalizado la etapa rápida de avance en el ámbito de género, sobre todo en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Lo que viene es lo más costoso.

Al revisar algunos indicadores, por ejemplo la deserción en secundaria, el dato que hay es de 2 puntos porcentuales menos entre las mujeres que entre los hombres. Las mujeres ocupadas profesionales y técnicas dentro del total de ocupadas del mismo sexo es también mayor. En su conjunto las mujeres tienen una inserción laboral más precaria. Esto se refleja en la categoría de trabajadores de cuenta propia.

Se agotan los mecanismos de protección hacia las mujeres en torno a la violencia doméstica, mueren unas 20 mujeres por año.

Se ha producido un avance de las mujeres en los puestos de representación política, logrando presencia significativa en la Asamblea Legislativa del país.

### **LA ECONOMÍA**

El desempeño de la economía en el 2004 no fue satisfactorio. El crecimiento de la producción fue del 4.2%, las exportaciones de bienes y servicios fueron de 8.524 millones

de dólares y se produjo una mayor atracción de la inversión extranjera. Las exportaciones de bienes y servicios se incrementaron para el 2005, pasando a 9.756 millones de dólares. Lo que ocurrió es que no se crearon ni impulsaron mayores y mejores oportunidades de empleo. Se deterioró el salario mínimo por tercer año consecutivo.

La producción se desaceleró en su crecimiento en relación con el 2003. Se produjo una pérdida del dinamismo de los sectores agropecuario y manufacturero, y los servicios de construcción y comercio (especialmente de restaurantes y hoteles) se expandieron con más fuerza.

Se profundiza con más fuerza la tendencia hacia la tercerización de la economía, es decir, a que adquieran importancia los servicios más que la producción.

### **LA DEMOCRACIA**

En los dos últimos años mostró retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad institucional de acción del Estado. A esto contribuyeron los escándalos de corrupción en el ICE y en la CCSS. Estos casos exhibieron la debilidad de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública.

En respuesta a esta situación, desde hace unos diez años se han promulgado leyes anti- corrupción, se fortalecieron o crearon las competencias de las instituciones encargadas de fiscalizar la acción pública, en particular la Contraloría General de la República. Sin embargo, no se ha acompañado las capacidades de las instituciones con mayor dotación

de recursos y personal calificado para ejercer control sobre las acciones del sector público.

### **LA SOCIEDAD CIVIL**

En el 2004 se produjeron 648 acciones colectivas. En agosto de ese mismo año se unieron protestas contra el monopolio de revisión técnica vehicular, reivindicaciones salariales del sector público y la oposición al tratado de libre comercio.

El mundo de los sindicatos presenta signos de agotamiento:

- baja participación
- poca rotación de las dirigencias y los puestos de mando
- fortalecimiento de las condiciones de desigualdad de género a lo interno y falta de estrategias para enfrentar coyunturas específicas.

Por otra parte se han ido creando nuevas estructuras intersindicales:

- La creación de la Confederación General de los Trabajadores (2003) en donde están organizaciones como UNIÓN DE PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS, SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL, SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, trabajadores del INSTITUTO COOPERATIVO, Coordinadora no sindical que aglutina pobladores urbanos MOVIMIENTO DE ACCIÓN POPULAR URBANA (MAPU).

- También en este año se formó la COORDINADORA DE UNIDAD SINDICAL Y MAGISTERIAL, que agrupa al 80% del sindicalismo de Costa Rica con unos 120.000 afiliados.

La sociedad civil ha mostrado bastante dinamismo creando procesos de articulación entre organizaciones sociales, ONGs y el movimiento social. Han surgido iniciativas como la Red Costarricense de Control Ciudadano, que aglutina a 25 organizaciones y ha desarrollado un trabajo de vigilancia y control ciudadano a través de tres mesas: Mesa de Lucha Contra la Pobreza, Mesa de Salud y Mesa De Educación. En esta misma línea se han articulado redes ciudadanas entre sí, lo que se conoce como la Red de Redes, y cuya principal preocupación es la incidencia en el debate legislativo en torno al tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

## **METODOLOGÍA**

### **SE HAN DEFINIDO EL OBJETIVO Y EJE DE SISTEMATIZACIÓN**

Objetivo de la sistematización:

- *Reconstruir y reflexionar críticamente acerca de los aportes de esta experiencia ciudadana a la reflexión sobre una nueva forma de hacer política desde lo social*

Eje de sistematización:

- *Capacidades desarrolladas por la Red de Control Ciudadano en torno a procesos de debate crítico, vigilancia e incidencia política*

**ÉNFASIS TEMÁTICOS Y PUNTOS A PROFUNDIZAR**

Se trata de recuperar el proceso en el que se ha ido impulsando y construyendo la Red como espacio de vinculación y articulación de organizaciones sociales y del programa en procesos de participación ciudadana para la incidencia. Asimismo, ver el papel del Programa y del proceso de educación popular en:

- a) **Puntos de partida para una estrategia de Control Ciudadano:** La incorporación de la dimensión del Control Ciudadano con enfoque de género en el seguimiento de las políticas públicas en las agendas de las organizaciones sociales. Qué tuvo mayor peso: ¿el contexto? ¿los planteamientos? ¿las situaciones particulares? ¿la visión de país?
- b) **Estrategias e instrumentos para ejercer el Control Ciudadano:** El papel que han desempeñado la reflexión sobre el tema del Control Ciudadano/Auditoría Social con perspectiva de género y las propuestas de modalidades sobre cómo ejercerlo, en la adopción de una práctica efectiva de este instrumento y la perspectiva por parte de las organizaciones. Implicaciones en los modelos de liderazgo.
- c) **Utilidad política de la iniciativa en el actual contexto costarricense:** Principales motivaciones que han llevado a las personas y a las organizaciones a participar en el proceso de constitución de la Red: qué ha tenido más peso para

la constitución de la misma, ¿la búsqueda de incidencia a nivel nacional? ¿la necesidad de articularse con experiencias similares? ¿la búsqueda de apoyo a los procesos locales?

- d) **Impacto en la cultura política:** ¿Qué cambios subjetivos relacionados con la cultura política se pueden percibir? Examinar el componente de la perspectiva de género: ¿qué tensiones y contradicciones? ¿se incorpora la perspectiva de género? ¿de qué manera se vinculan los contenidos? ¿cómo participan las mujeres en el proceso? ¿participación de organizaciones de mujeres y mixtas en la estrategia de control ciudadano? ¿se transforman los liderazgos?

### **METODOLOGÍA UTILIZADA**

Una característica de esta sistematización es que se ha ido desarrollando simultáneamente que la red se ha ido constituyendo. En este sentido las reuniones, las propuestas planteadas, las actividades desarrolladas y las minutas informativas con resultados, son insumos para revisar el proceso en torno a los ejes de profundización propuestos.

También se han recogido las opiniones de dirigentes de las organizaciones de la Red, se han trabajado sesiones colectivas con los representantes de las organizaciones y finalmente se ha ordenado la información, se ha procesado para luego mirar críticamente desde el programa los aprendizajes, las dificultades y los desafíos futuros.

## **ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA RED COSTARRICENSE DE CONTROL CIUDADANO EN EL 2005**

### **PRINCIPALES MOMENTOS DEL PROCESO:**

El noviembre de 2004, el Gobierno de Costa Rica convoca a organizaciones de la sociedad civil para informar sobre el inicio del proceso de formulación del Informe Nacional, que da cuenta del cumplimiento de las metas consignadas en los Objetivos del Milenio y que a la vez contendrá las metas nacionales para el 2015.

Esta convocatoria constituyó la oportunidad para que un grupo de organizaciones sociales interesadas en el tema de políticas públicas se articulara en un espacio de seguimiento de esta iniciativa de gobierno.

Como impulso de esto, el grupo adhirió la campaña mundial “Sin Excusas al 2015” impulsada por la Red Internacional Social Watch, expresándola en el lanzamiento de la campaña nacional “No hay excusas para la pobreza en Costa Rica”. Se trazó una estrategia de seguimiento al proceso de elaboración del Informe Nacional de Control Ciudadano y la participación en las Mesas de discusión, para aportar opiniones pertinentes desde la sociedad civil sobre los temas del Informe.

Son diecisiete las organizaciones que iniciaron el proceso desde énfasis temáticos y sectoriales diversos. Entre ellas se encontraban organizaciones estudiantiles, de mujeres, organizaciones no gubernamentales, sindicales y de derechos humanos. Se desarrolla un proceso de discusión y negociación con distintas autoridades de gobierno, como parte de la

estrategia de participación y posicionamiento público de las organizaciones en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Además, se crearon canales de comunicación con otros(as) actores sociales, con las instancias de gobierno, concretamente con la Vicepresidenta de la República, y con las autoridades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En febrero de 2005, se realizó el Taller de Análisis Crítico de la Sociedad Civil sobre el Informe de los ODM elaborado por el gobierno, en el que participaron una cantidad importante de representantes de organizaciones sociales, institutos de investigación y municipalidades. Esto marca un segundo momento de calidad en el proceso iniciado en el 2004, pues se consolida la iniciativa de construir la Red de Control Ciudadano.

Otro vínculo con iniciativas de incidencia en el ámbito internacional fue la campaña mundial “Llamado a la Acción Global contra la Pobreza”, que relacionaba el tema de la pobreza y el desarrollo priorizados por la Red con un conjunto de acciones de incidencia a nivel mundial. Se organizó el Foro Nacional “No hay Excusas para la Pobreza en Costa Rica” en julio de 2005, con la participación de representantes sociales, partidos políticos y funcionariado de gobierno.

Como parte de la actividad se presentó el documento oficial de la Red sobre el tema de pobreza y se difundió a través de los medios de comunicación. La actividad concluyó con la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el funcionariado de gobierno por incumplimiento de deberes.

## **APRENDIZAJES SOBRE LA GENERACIÓN DE CAPACIDADES PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA DESDE LA RED DE CONTROL CIUDADANO<sup>1</sup>**

### **1. SOBRE QUIÉNES LA CONSTITUYEN**

La Red de Control Ciudadano (RCC), es un espacio en el cual sus participantes expresan un sector de organizaciones sociales no tradicionales. Es decir, que su gran mayoría no forma parte de sectores sociales tradicionales como los sindicatos, organizaciones del campo o pobladores urbanos. Representan más bien a sectores que expresan en sus agendas temas históricamente invisibilizados por aquellas prácticas políticas que monopolizan lo social y se asumen como representantes de los movimientos sociales.

Es así como encontramos en el núcleo inicial de la RCC organizaciones sociales de mujeres, ambientalistas, jóvenes, de derechos humanos, de personas con discapacidad y ONGs que promueven importantes procesos de incidencia alrededor de temas no tradicionales: derechos sexuales y reproductivos, participación juvenil, experiencias autogestionarias en el campo de la educación, turismo rural comunitario como factor de desarrollo local, entre otras.

---

<sup>1</sup> Los aprendizajes que se podrían obtener, a partir de una mirada crítica continúan siendo pistas para el trabajo a continuar desarrollando, en vez de ser, certezas establecidas. Lo anterior por lo corto del proceso que impide establecer conclusiones tajantes. Muchos todavía tendrán que ser sometidos a la prueba del tiempo. De hecho, y como un primer aprendizaje, este proceso de reflexión tendrá que ir adaptándose a los diferentes momentos políticos de la experiencia organizativa, recreando instrumentos metodológicos y precisando tanto los objetivos como el mismo eje de sistematización.

La oportunidad de articularse alrededor del seguimiento del Informe de Gobierno sobre los ODM, evidenció la necesidad que tenían de sumar esfuerzo y experiencia para generar procesos de **mayor impacto en sus acciones de incidencia**. Los objetivos escogidos por el gobierno como prioridades de su Informe revelaron a estas organizaciones una agenda de política pública desde la cual dar seguimiento a los temas particulares de sus respectivas agendas.

El tema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la elaboración del Informe del Gobierno, la interlocución con autoridades y el contacto con los medios de comunicación, representaron elementos de un contexto de oportunidad para avanzar de un objetivo particular al diseño de una estrategia de vigilancia y acción ciudadana alrededor de una agenda de políticas públicas.

En este sentido, se resalta la flexibilidad en el criterio político de las organizaciones involucradas, ya que se pudo haber rechazado, como lo hicieron muchas, la posibilidad de participar en dicho proceso, al tener éste un vínculo estrecho con la órbita oficial: gobierno y PNUD.

## **2. SOBRE LA FORMA ORGANIZATIVA ESCOGIDA**

Representó un desafío importante la forma organizativa a asumir en un contexto del ejercicio político donde las estructuras rígidas y verticales continúan siendo la tónica mayoritaria. *“La Red de Control Ciudadano: Un espacio para abrir y cerrar, para entrar y salir”*. Esta frase, expresada en una de las sesiones de la Red, se convirtió en la referencia a partir de la cual estructurar el proceso posterior de

la Red, que nos indicó la necesidad de plantearse una organización amplia y flexible pero con una tarea clave.

Se asume la forma de red porque ésta facilita la construcción de valores organizativos alternativos, como por ejemplo: la horizontalidad, la flexibilidad organizativa, la transparencia de los debates, la práctica asertiva sobre los intereses particulares de las organizaciones, la concertación de acciones por todas las involucradas o por algunas según sea el tema, y la no sustitución de las identidades particulares por la Red, sino que ésta se convirtiera en la caja de resonancia de las acciones de las organizaciones.

Desde ese punto de vista, la forma organizativa escogida y sus contenidos expresan una ruta diferente del que se asume en la mayoría de las organizaciones del tejido social, que privilegian la estructura y no el proceso, el legalismo y no la visibilización, la sustitución y no la representación con la palabra propia, y las mayorías y minorías frente al valor político del consenso.

### 3. SOBRE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA

Sin embargo, la ruta escogida ha tenido sus dificultades. La primera está relacionada con el ritmo. Existe una tensión entre el ritmo que exige el contexto y el ritmo para acordar una respuesta política. En el marco de las prácticas tradicionales de interlocución y toma de decisiones, bastaría una sesión de la “cúpula dirigencial” para establecer el acuerdo. En la RCC, como en otras experiencias que también lo intentan, es necesaria la identificación de **criterios** y **mecanismos de respuesta** que sean eficientes para con las demandas que

la misma agenda impone. La segunda dificultad es garantizar que el proceso sea acumulativo y no se disperse en acciones, y la tercera es la creación de una base teórico-conceptual sobre la participación y el control ciudadano. Esto requiere tiempo y dedicación y no siempre las agendas y los tiempos de las organizaciones facilitan esta dedicación.

Esto último tiene que ver con las características del tejido social costarricense en general, más que con una característica particular de la Red. Formamos parte de una sociedad que delega responsabilidades. Y esta cultura delegativa produce un elevado nivel de concentración de la representación en una minoritaria “clase dirigencial”. De ahí que la dinámica de las organizaciones estén más marcadas por el ritmo de sus dirigencias que por el proceso de incorporación de sus bases sociales y, ni qué decir, de la ciudadanía en general.

Por otro lado, pese a la buena voluntad de algunas agencias de cooperación que apoyaron el trabajo de organizaciones en el campo social nacional y que ayudaron a profesionalizar los liderazgos, esto se realizó siempre en el marco de una cultura delegativa y no de movilización social. Vivimos tiempos en que pareciera ser que lo que está instalado como capacidades en las organizaciones y en sus dirigencias es insuficiente para hacer frente a los desafíos del contexto. La Red de Control Ciudadano no escapa a esto. El desafío está planteado.

#### **4. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE AUDITORÍA SOCIAL Y MADUREZ CIUDADANA**

La auditoría social la consideramos como expresión de la madurez de la ciudadanía. La estrategia escogida es la vigi-

lancia y propuesta permanente sobre las acciones de gobierno en cuanto a las políticas públicas. Partiendo de esto se considera que **la auditoría social debe ser una práctica sistemática de la ciudadanía** frente a las prácticas corporativas del Estado, el clientelismo de los partidos políticos y las prácticas “reinvindicativistas” de muchas organizaciones sociales. Sin embargo, esta intencionalidad política requiere, como lo hemos visto, de la apropiación de nuevas capacidades y condiciones para su ejercicio:

1. **La Información:** las organizaciones sociales deben incorporar la capacidad de identificar las fuentes de información y procesarlas de tal manera que les permita construir una opinión política fundamentada. En general existe resistencia por el manejo “estadístico” de la información, y se privilegia aquella información que ha sido procesada por organismos especializados, adhiriendo planteamientos y conclusiones no siempre coherentes con su perspectiva política.
2. **La Formación política:** para construir estrategias formativas dirigidas hacia el objetivo de crear movimiento social, para romper con la formalidad del espacio educativo y convertirlo en un espacio de construcción de conocimiento político, trabajando desde distintos ámbitos de acción.
3. **Posicionamiento público:** generar capacidades para que la opinión política construida se posicione públicamente. Se requiere crear vínculos

con medios masivos de comunicación, con los medios alternativos, y visibilizar cada vez que se pueda la opinión de la organización. Esta capacidad es especialmente sensible en las estrategias de control ciudadano, ya que es la que permitiría “castigar” y “censurar” las acciones del gobierno, de una autoridad en particular, de un partido político o de las acciones de la clase empresarial

4. **Interlocución:** la organización debe ser reconocida como interlocutora con instancias de gobierno a partir de su respaldo social, su capacidad de manejo de la información, de lo fundamentada que esté su posición política y de su posicionamiento público.
5. **Negociación:** debe estar en capacidad de negociar su agenda frente a autoridades públicas, partidos políticos, empresas y también con otras organizaciones.
6. **Auditar para incidir:** esta capacidad se refiere al seguimiento y a la vigilancia. Es decir, a la creación y dominio de un instrumento que de manera sistemática monitoree políticas públicas, acuerdos de negociación y prácticas de corrupción. La Auditoria Social está formulada para generar procesos sociales colectivos en oposición a la práctica de la negociación sin transparencia o, en el mejor de los casos, a la práctica del lobby y del cabildeo como capacidades técnico-profesionales.

7. **Articulaciones de nuevo tipo con otras redes y espacios ciudadanos:** se deben fortalecer los valores a partir de los cuales se construyen las nuevas alianzas políticas. La articulación de nuevo tipo implica, en primera instancia, que se visibiliza y no se sustituye, que se coordina y no se delega, que la articulación es una herramienta que consolida y desarrolla las identidades particulares.

## **5. SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

La Red no ha perfilado de manera clara un planteamiento que incorpore la perspectiva de género de manera integral en sus propuestas. Este es un enfoque indispensable de transformación de concepciones y prácticas patriarcales. Cualquier opción de trabajo que no incorpore esta perspectiva es reducida, no logra modificar a fondo las relaciones de poder. Por ello se hace indispensable asumirla de forma integral en los procesos y realizar acciones cuyo resultado sea la igualdad entre los géneros.

## **6. SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA**

Al interior de la red no existe hasta el momento una propuesta coherente y sistemática en la manera de entender auditoría social, incidencia y participación ciudadana, lo cual implica la necesidad de hacer procesos de formación y discusión para darles sustento teórico y metodológico.

Se hace necesario en el mediano plazo que la Red gestione sus propios recursos para impulsar sus planes de trabajo y acción, respectivamente. Por el momento, la red es impulsada y apoyada financieramente por el CEP Alforja.

Se han presentado tensiones entre los ritmos de otras redes a nivel internacional y los ritmos de construcción de la Red. Sin embargo, estos espacios son necesarios para fortalecer el impacto del trabajo de control ciudadano en lo local, nacional y regional.

## **7. SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA RED**

- Es necesario consolidar el perfil político y activo de la Red en el escenario social, particularmente en el contexto de la actual coyuntura electoral, posicionando y confrontando las propuestas de la Red con las propuestas de partidos políticos.
- Es indispensable generar un diálogo político con los partidos y el movimiento social, de tal manera que se posicionen algunas propuestas de la Red en las agendas de gobierno de los partidos y en las de los y las candidatas a puestos de representación local y de diputados.
- Simultáneamente, promover un debate sobre el libre comercio, el desarrollo y la formulación de políticas públicas, en el marco de las responsabilidades y compromisos asumidos por el gobierno y las propuestas de las organizaciones sociales.
- Propiciar acciones de incidencia con la participación de la población afectada, convirtiéndoles

en actor social. Se requiere la labor de investigación, construcción de diagnósticos para, a partir de ellos, priorizar y proponer para incidir en las agendas políticas.

- En el ámbito interno de la propia Red, hay que impulsar su autonomía en relación con el CEP Alforja, organización que le ha dado impulso a su constitución y desarrollo. Ya se han dado pasos, sobre todo en la toma de decisiones. En la medida que se vaya creando mayor sentido de pertenencia, que adquiera experiencia en procesos de auditoría y se avance en acciones relevantes de incidencia, se hará más imperante la necesidad de la autonomía organizativa y política, incluyendo la autonomía económica para impulsar los proyectos de trabajo.
- Como principio de trabajo interno, es necesario potenciar y mantener la especificidad de las agendas de las organizaciones participantes, así como lograr consolidar la agenda común concertada entre las organizaciones. Cada organización debe mantener su identidad y su agenda de trabajo. La red debe potenciar esa agenda y lograr que se construya la agenda común. Además, también tiene que potenciar la autoformación y la formación de los miembros de la red para lograr un mejor posicionamiento político. Este proceso se alimentará de la sistematización de las experiencias, recuperando los aprendizajes y conoci-

mientos producidos en el proceso y los productos de sistematización.

## **CONCLUSIONES**

En el momento actual, la red ha generado un espacio y un pensamiento que moviliza a las organizaciones participantes, replanteándose prácticas anteriores como la de realizar las acciones de manera individual, sin establecer vínculos. La experiencia actual muestra que el camino para poder incidir es el de articular voluntades, pensamientos y recursos. El liderazgo se está ejerciendo de manera colectiva, buscando los caminos más eficaces para hacer las acciones, conduciendo una práctica y reflexión construida al calor del compromiso y teniendo como referencia las acciones de otras redes.

El trabajo de articulación ha sido fortalecido, incorporando momentos y procesos formativos que les permitan a las organizaciones colocar sus agendas particulares en el marco de una agenda colectiva, sin invisibilizar la importancia de una y otra. Las sesiones regulares generan discusión sobre temas de trascendencia de la coyuntura nacional y el seguimiento de las tareas encomendadas a algunas de las organizaciones. Simultáneamente, este es un espacio en el que tienen cabida personas que, sin pertenecer a alguna organización o instancia, aportan en el proceso de control ciudadano.

Esto ha implicado que las responsabilidades en la conducción del espacio y la distribución de tareas, así como la promoción de iniciativas propias de las organizaciones, vayan en camino a garantizar en el mediano plazo una

mayor autonomía del espacio en el escenario político nacional.

En esa perspectiva, la Red de Control Ciudadano expresa significados que, aunque embrionarios, representan un camino diferente cuando hablamos de participación ciudadana. Expresa intencionalidades que generan impactos en las voluntades de las personas involucradas, en sus acciones políticas, en la modificación de una manera de hacer incidencia desde las cúpulas políticas sin generar procesos sociales.

En este proceso, además de participar los miembros de las organizaciones, participan sectores de la población que de alguna manera son los que se benefician o dejan de percibir los beneficios de las políticas públicas. Para la formulación de la auditoría social se requiere de apoyo técnico que facilite establecer el corazón de la auditoría, la información que se necesita y, si esta no existe, proponer cómo construirla. En la ejecución, como ya se planteó anteriormente, los niveles de participación son diversos, así como los sujetos de la misma.

La auditoría es a la vez un aporte a los procesos de incidencia. En estos se trata de lograr modificaciones a la realidad y en el caso de las políticas públicas tienen que ver con aportar a un paso del proceso de formulación de la misma o al proceso completo.

La Red ha logrado presentarse como un espacio nuevo de incidencia política en el escenario social. Este haber debe ser aprovechado para continuar aportando en la construcción de una nueva democracia sustentada en la participación cualitativa de la ciudadanía.