



**UNED**

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA  
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

***Sistematización de instancias y mecanismos  
de participación ciudadana en el marco  
normativo y jurídico a nivel territorial***

Elaborado por:

Lic. Vanessa Beltrán Conejo

Asistente de investigación:

Bach. Rolando Fernández Aguilar

**Febrero, 2017**



**INSTITUTO**  
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

## Tabla de contenidos

Índice de tablas y diagramas	2
Tabla de acrónimos	4
1. Presentación	5
2. Apartado metodológico	7
3. La gestión política del territorio y los mecanismos de participación ciudadana: perspectiva teórica	9
4. Alcances y limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada: articulando el Estado y la ciudadanía desde el ámbito local	38
5. Conclusiones	68
6. Referencias bibliográficas	72

## Índice de tablas y diagramas

### Tablas

Tabla 1. Componentes, métodos y técnicas de investigación utilizados	8
Tabla 2. Sistematización de grado de participación y rol ejercido	32
Tabla 3. Distribución del Tipo de Reglamento-Normativa por Provincia	50
Tabla 4. Distribución de Normativa por cantón	52
Tabla 5. Distribución de Normativa doble por cantón	54
Tabla 6. Definiciones de participación ciudadana en la normativa local	58
Tabla 7. Definiciones de Presupuestos Participativos	64

### Diagramas

Diagrama 1. Resumen de las perspectiva teórica utilizada	14
Diagrama 2. Construcciones teóricas sobre el territorio	19
Diagrama 3. Vías en las que operan los	30

mecanismos de participación

Diagrama 4. Escalera de participación según Arnstein 31

Diagrama 5. Tipos de participación política identificados por Van Deth 35

Diagrama 6. Sujeto político social y nociones de presupuesto participativo 36

## Índice de acrónimos

*En orden de aparición:*

<b>Nombre completo</b>	<b>Siglas</b>
Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local	IFCMDL
Universidad Estatal a Distancia	UNED
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	FLACSO
Programa Estado de la Nación	PEN
Instituto de Formación y Asesoría Municipal	IFAM
Investigación-acción participativa	IAP

## **1. Presentación**

Esta investigación surge en el marco del desarrollo de la Cátedra Abierta de Participación Ciudadana y el Área de Capacitación del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). A lo largo del siguiente documento se presentan los resultados del proceso de actualización del estudio la “Sistematización de leyes y reglamentos sobre Participación Ciudadana” realizada por el IFCMDL en 2010, con una perspectiva territorial. En este sentido, el estudio pretende ser un insumo técnico útil para la implementación del plan estratégico (2014-2021) de esta organización que *“establece distintas acciones que se van a desarrollar para las poblaciones meta, a saber, autoridades y técnicos municipales, institucionalidad pública con presencia territorial, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.”* (IFCMDL, 2014).

En una primera parte, se sistematizan las perspectivas teóricas sobre la participación ciudadana en el desarrollo territorial desde la combinación de elementos provenientes del enfoque neo institucional y el enfoque crítico. Esto resulta de particular interés pues enmarca el desarrollo del estudio en la siguiente etapa, donde se aplican estos conceptos en la realidad costarricense. Uno de los hallazgos más importantes presentes en este apartado consiste en la necesidad de estudiar los espacios locales desde los territorios, con su diversidad de actores e instituciones así como desde el análisis de las disputas históricas que permean y contextualizan sus condiciones políticas actuales.

Seguidamente se desarrollan algunas líneas de análisis en torno a la sistematización de la base de datos con la normativa nacional de participación ciudadana con enfoque territorial. Esto representa los resultados del estudio a profundidad de una base de datos que contiene el detalle de los artículos normativos que establecen los mecanismos de participación ciudadana legitimados por ley. Este capítulo resulta de especial interés pues funciona como punto de comparación entre lo que se encuentra estipulado en la institucionalidad legal nacional y lo que realmente se lleva a la práctica desde los territorios.

Finalmente se presenta una revisión de buenas prácticas en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana local. Esta sección profundiza en las experiencias territoriales de una

ciudadanía activa abordando los mecanismos utilizados, las relaciones con el gobierno local y la institucionalidad pública y los desafíos de la gobernanza territorial desde la voz de estas comunidades.

De esta manera, el estudio podrá ser utilizado no solo por el área de capacitación del IFCMDL como material de consulta y revisión teórica, sino también por las personas facilitadoras que trabajan temáticas afines en los espacios locales. Así se engloba el afán central de esta investigación que implica no solo comprender la manera en la que se ejerce la democracia desde la norma y la institucionalidad pública, sino también, las expresiones y formas que se gestan desde la diversidad de los territorios nacionales.

## **2. Apartado metodológico**

Este estudio es de carácter descriptivo, realizado desde un enfoque cualitativo y con una perspectiva interdisciplinaria. Tal y como se plantea en el apartado siguiente, se parte de un primer postulado teórico-metodológico desde el cual el Estado se configura con un conjunto de relaciones entre actores, dinámicas y conflictos que deben estudiarse no solo desde la relación sociedad civil-instituciones, sino también, desde las relaciones de poder político que se ejercen entre los actores que habitan los espacios locales.

Por motivos del tamaño y alcance de esta investigación no se profundizará en el detalle de las dinámicas políticas que surgen en el nivel comunal de Costa Rica. Sin embargo, se debe enfatizar en que el estudio de los mecanismos formales de participación debe ser complementado con el análisis de otras expresiones no tradicionales, que permiten ahondar en la comprensión de la gobernanza local con enfoque territorial. Aún y cuando el estudio está planteado desde el abordaje de las Ciencias Políticas, es importante articular los aportes de otras disciplinas de las Ciencias Sociales que facilitan la profundización del estudio de estos procesos.

### **Objetivo general:**

- Caracterizar la participación ciudadana en el ámbito municipal desde un enfoque teórico y normativo

### **Objetivos específicos:**

- Sistematizar las perspectivas teóricas sobre la Participación Ciudadana en el Desarrollo Territorial
- Actualizar la Investigación: “Sistematización de leyes y reglamentos sobre Participación Ciudadana” realizada por el Instituto en 2010, con una perspectiva territorial.
- Sistematizar los mecanismos e instancias de participación desde una visión territorial que existen, que incluya: una descripción de cada herramienta, cómo es planteada por la norma, tipo de participación y otra información que permita tener un mapeo de los procesos

existentes.

En la siguiente tabla se muestran los diferentes componentes de este estudio junto con los métodos y técnicas utilizados para su abordaje.

**Tabla 1. Componentes, métodos y técnicas de investigación utilizados**

<b>Componente</b>	<b>Método</b>	<b>Técnica</b>
Perspectiva teórica	Cualitativo: revisión documental	Análisis de contenido
Estado de la cuestión	Cualitativo: revisión documental	Análisis de contenido
Sistematización de marco normativo nacional	Cualitativo: revisión documental	Análisis de contenido

Fuente: elaboración propia. Beltrán, Vanessa (2016).

### **3.La gestión política del territorio y los mecanismos de participación ciudadana: perspectiva teórica**

#### **3.1 Introducción**

La investigación y abordaje de las prácticas políticas dentro de las reglas del juego democrático (ya sea desde lo "nacional" o incluso desde lo "local") implica necesariamente una revisión sobre el papel que juega el Estado en esta dinámica, de manera que al entender la forma en la que se construye la institucionalidad estatal es posible comprender las dinámicas sociales que pueden emerger en las comunidades y plantear una conceptualización sobre la gestión política del territorio. El siguiente estudio parte de esta perspectiva y utilizará como base teórica-metodológica los aportes del neoinstitucionalismo para abordar los siguientes conceptos: institucionalidad estatal, procesos de descentralización, gestión política del territorio y mecanismos de participación política.

En este sentido, resulta pertinente iniciar planteando una definición útil del concepto de gestión política del territorio para luego profundizar en las relaciones que se pueden gestar entre este concepto y otros relacionados a las prácticas democráticas nacionales y locales. Particularmente en esta investigación se utilizará la definición planteada por el IFCMDL desde la cual es *"la gestión política del territorio es vista como la conducción de procesos que se suscitan en un territorio, mediante espacios de participación democrática de todos los actores que se sustentan y recuperan las prácticas, capacidades y recursos de las poblaciones que habitan un territorio, incorporando las particularidades socioculturales e identitarias de lo local"* (IFCMDL, 2014, P.1).

En el contexto actual, este proceso requiere de esfuerzos por visibilizar las formas de participación institucional pero también no institucionales como expresiones válidas de las demandas populares. Tal y como lo plantea Van Deth, cada vez son más los sectores que optan por mecanismos no formales de participación para plantear sus necesidades. La incorporación de este factor complejiza la gestión del poder político en lo local, pues medir las acciones colectivas no formales requiere de

diversos instrumentos de análisis, pero sin duda representa un esfuerzo por fortalecer la calidad de la democracia en los territorios.<sup>1</sup>

Más allá del fortalecimiento inherente del sistema político, la gestión territorial visibiliza los siguientes desafíos:

*“más que desarrollo territorial, lo trascendente es aspirar a que los procesos de bienestar de la población cuenten con enfoque territorial, que atienda, comprenda y parta de las dinámicas particulares que se dan en las diferentes “escalas”, las cuales no se condicionan a determinados límites, sino a complejas relaciones cuyas interrelaciones no pueden delimitarse espacialmente; más aún en una época en que los instrumentos de comunicación e información permiten la interacción en múltiples escalas y dimensiones” (Ureña citado en IFCMDL, 2014).*

Lo anterior es importante para retomar los aportes del IFCMDL (2014) sobre la concepción teórica y práctica de la gestión política del territorio:

- *Es un ejercicio desarrollado en colectividad, que propende a la erección de la ciudadanía activa*
- *Se caracteriza por ser un proceso de construcción socio-cultural complejo, orientado a generar cambios en el ámbito de acción territorial e institucionalidad*
- *Su ámbito de acción material se caracteriza por ser elástico, dado que trasciende el marco de división político-administrativo, relacionándose con la comunidad socio-imaginaria local, lo identitario y los espacios/situaciones de fractura que implican una movilización de interés colectivo*

---

<sup>1</sup> Tal y como se detallará más adelante, este estudio aborda el análisis político del territorio incorporando las formas participación formales y no formales. Es decir, se utiliza una perspectiva teórica que establece que el conocimiento del entorno político de lo local implica la comprensión no solo del uso de la institucionalidad legitimada por ley sino también de las acciones que surgen desde la colectividad, muchas veces al margen de “lo legal”. Sin embargo, por los alcances y objetivos de esta investigación se hará hincapié en el estudio de participación ciudadana desde los mecanismos habilitados por ley.

- *Nace de un proceso participativo e incluyente, que fomenta la cohesión social y equidad*
- *Apropia los valores de la interculturalidad, el enfoque de género y de diversidad*
- *Constituye una manifestación de pluralismo democrático, orientada hacia la consolidación de prácticas, formas e instrumentos de participación ciudadana que confieren legitimidad al ejercicio de la representatividad política*

Tal y como lo indica Navarro, dentro del escenario político actual de complejidad, se afirma que *“ningún actor, sea éste público o privado, tiene en la actualidad ni el conocimiento ni la información suficientes para dar respuesta a los problemas de nuestras sociedades complejas”* (Koiiman citado por Navarro, 2000). Ninguno dispone por sí solo de la posibilidad de dominar unilateralmente los diferentes sectores de política. Es desde esta noción de donde surge la gobernanza como concepto analítico con el que se quiere captar la reestructuración y transformación de la articulación del poder político a la luz de los cambios mencionados. A la luz de este concepto puede abordarse el estudio de lo local incorporando algunas variables complejas que caracterizan el contexto político actual. Para la elaboración de este estudio interesan los aportes de Peters (2000) quien establece que:

*“El enfoque “moderno” de gobernanza tiene, a su vez, dos versiones, una positiva y otra negativa. La versión negativa resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la Administración. Aquí, el elemento normativo es que los ciudadanos saben mejor que el Estado lo que quieren y necesitan y, por tanto, está perfectamente justificado que intenten encontrar la forma de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de*

*políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación.* " (Peters citado por Navarro, 2000, p. 2)

En la lógica local, el aumento de competencia política (dado por la incorporación de nuevos actores en las contiendas electorales), la internacionalización de la economía, el fortalecimiento de la participación de actores privados, y las nuevas formas de participación ha inducido la difusión del poder político de los gobiernos locales (formalmente constituidos) hacia la diversificación de actores que intervienen en la toma de decisiones. Esta aproximación pretende abordar de manera más precisa las expresiones reales de las dinámicas de poder locales. A raíz de esto, resulta más útil comprender las formas de participación desde el estudio de actores, pero también desde el análisis de redes y organizaciones que se gestan en el territorio.

### ***3.2 Enfoque teórico utilizado para el desarrollo del estudio***

Antes de profundizar en cada uno de los conceptos y teorías abordadas en este capítulo, es pertinente algunas generalidades sobre la importancia de articular teóricamente las nociones sobre democracia, Estado y desarrollo político local. Históricamente la consolidación de regímenes democráticos ha sido un sinónimo de fortalecimiento de prácticas políticas fundamentadas en los principios de igualdad y libertad que garantizan los derechos fundamentales de los habitantes de un Estado. En esta dirección, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que:

*"La democracia es una forma de organización del poder en las sociedades con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estados de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos. En el ejercicio de ese poder el Estado es una pieza vital"* (PNUD, 2014).

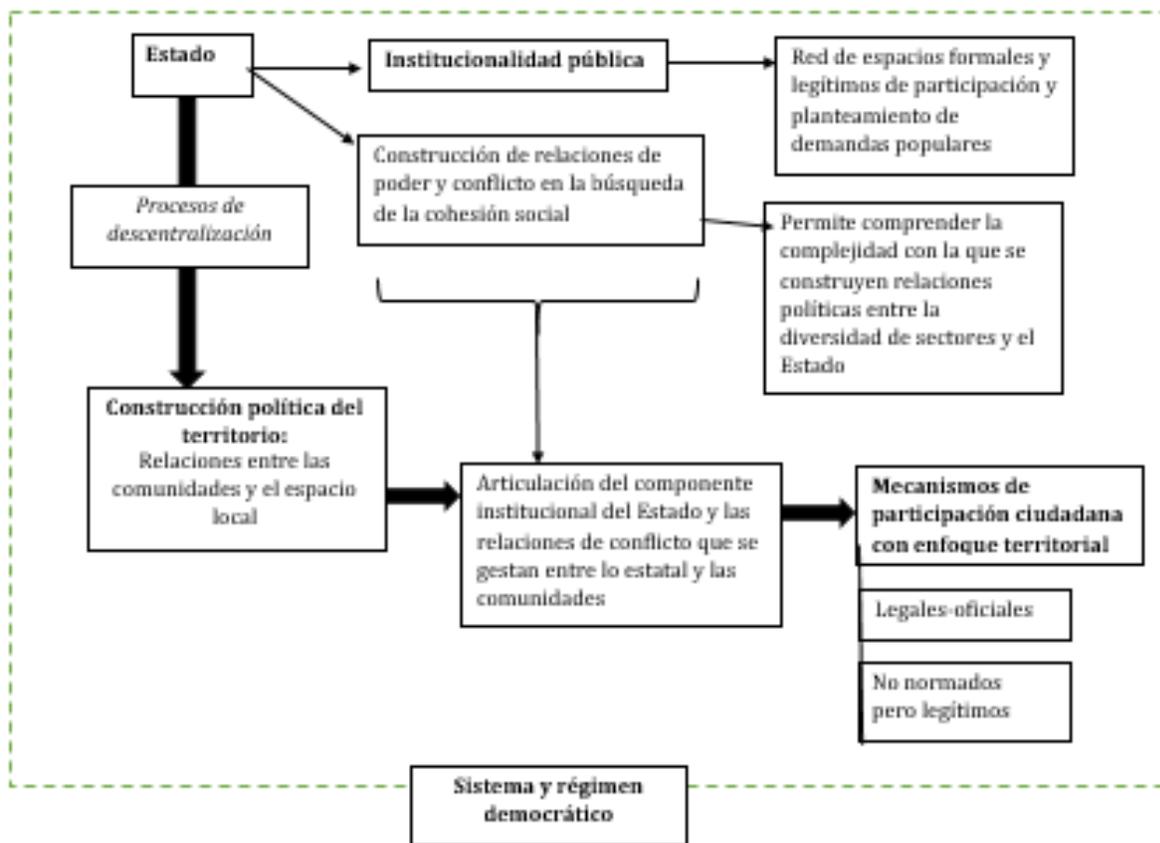
Cabe destacar que aún y cuando el enfoque neoinstitucionalista es funcional para desarrollar lo

anterior se incorporarán al análisis otras perspectivas que complementan el enfoque y que permiten abordar con mayor profundidad la manera en la que se construyen políticamente los territorios desde la interacción entre grupos diversos, con distintas cuotas de poder. El Diagrama 1 plasma la cronología en la que se detallarán los conceptos.

Tal y como se plasma en el diagrama , se parte de que el Estado puede entenderse desde dos enfoques: uno de carácter institucional-sistémico (que facilita las herramientas formales, legales y legítimas para el ejercicio de la democracia) y otro de carácter político, material y simbólico (que permite profundizar en la manera en la que desde el Estado se generan disputas y conflictos entre actores diversos que buscan posicionar sus intereses en la agenda política oficial). A través de los procesos de descentralización lo estatal se dirige hacia los territorios para construir esos espacios locales de especial interés para esta investigación. En otras palabras, para estudiar las maneras en las que se ejerce la democracia desde la participación ciudadana en los espacios locales es imprescindible partir de la existencia y funcionamiento del Estado en los ámbitos ya mencionados.

Es a partir de esta conceptualización que sobresale la gestión política del territorio y los mecanismos de participación ciudadana. Como se presenta en el Diagrama 1, aún y cuando en este estudio se abordarán exclusivamente los mecanismos formales y legales de participación ciudadana desde lo local, es importante atender que la diversidad de actores y de conflictos que se gestan en estos espacios han consolidado la práctica de otros mecanismos (no normados pero legítimos) desde donde los sujetos ejercen su poder político y participan de las dinámicas sociales.

**Diagrama No.1** Resumen de la perspectiva teórica utilizada



**Fuente:** Elaboración propia. Beltrán, Vanessa (2016)

En esta figura se muestra la manera en la que el Estado puede ser abordado desde la institucionalidad pública o desde la construcción de relaciones de poder y conflicto en la búsqueda de la cohesión social. Los cuadros de texto que se enlazan con cada uno de los enfoques explican la manera en la que estos aportan a la comprensión del aparato estatal.

Por otro lado, a través de los procesos de descentralización es posible operacionalizar las relaciones entre las comunidades y el espacio local (este concepto también será analizado con profundidad en este apartado). La construcción política del territorio agrupa los enfoques anteriormente citados y permite articular el componente institucional del Estado con las relaciones de conflicto que se gestan dentro de él. Los mecanismos de participación ciudadana (tradicionales y no tradicionales)

resultan una herramienta fundamental en la interacción Estado-sociedad dentro de las reglas del juego democrático.

### ***3.3 ¿Por qué hablar del Estado cuando se estudia la gestión política del territorio?***

Para Easton (1976) *el enfoque sistémico parte de la consideración de la vida política como un conjunto de interacciones que no se localiza en un compartimento estanco sino que, por el contrario, está rodeado por otros sistemas sociales que ejercen influencia sobre aquél. Los fenómenos políticos forman parte de un sistema abierto que debe estar preparado para abordar aquellos problemas originados por estar expuesto a las influencias procedentes de su ambiente.* De esta manera el Estado funciona como una especie de regulador de las exigencias de sus habitantes que interactúan en este sistema caracterizado por la lógica de demanda-respuesta. Los mecanismos de participación institucionales y no institucionales permiten a los actores visibilizar sus intereses e incidir en el sistema estatal (nacional o local) con una cuota de poder de decisión en la formulación de políticas públicas. Las formas que adquiere el Estado desde este enfoque se materializan a través de instituciones concretas que ordenan y cohesionan a los habitantes.

En el ámbito local, el Estado se manifiesta desde las instituciones públicas, las leyes y reglamentos locales, y las prácticas cotidianas a través de las cuales se gestiona su relación con los miembros de las comunidades. La participación política es vista así como una práctica más, necesaria para la existencia del sistema democrático mediante la cual las y los ciudadanos pueden ser parte activa de los procesos de toma de decisión.

Abrams (1988) plantea que este enfoque teórico puede resultar insuficiente pues construye una visión del Estado encima y desde arriba de la sociedad. El autor propone que el Estado es una máscara que nos impide ver la práctica política tal y como es, esto porque se le ha venido a concebir como una entidad, agente o función encima y separado de la sociedad. En este sentido cabe aclarar que la forma concreta en la que el Estado se vuelve palpable para las personas es a través de las instituciones y prácticas que tienen que ver con los sistemas de dominación y subordinación.

¿Por qué resulta útil complementar ambos enfoques? La perspectiva sistémica-institucional nos permite comprender cómo funciona la democracia desde lo formal a través de espacios a los cuales

las y los ciudadanos pueden acceder para participar de procesos políticos particulares. Sin embargo, la noción de Estado como un espacio diverso, heterogéneo, desde donde también se gestan relaciones de conflicto y de poder (pues, por cada sector que accede a la estructura política hay otros sectores que quedan por fuera) permite entender cómo se ejercen, en la práctica los mecanismos formales y no formales de participación, poniendo especial énfasis en los contextos locales.

Tal y como se presenta en el siguiente apartado, la relación Estado-comunidad es desde donde se construye material y simbólicamente la noción de territorio. Para ello se han incorporado elementos teóricos útiles en función de la construcción socioimaginaria del territorio y el arraigo como un dinamizador de los procesos de apropiación y participación ciudadana.

### ***3.4 Construcciones teóricas del territorio***

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) (2014) utiliza la noción de territorio *visto desde una perspectiva multidimensional, pues en él devienen procesos de naturaleza política, económica, social, cultural y ambiental, en el que actúan además múltiples sectores, y en múltiples escalas. En síntesis, al construir un enfoque de “Gestión del desarrollo”, el territorio es el núcleo vertebrador, cuya unidad de análisis básica (la territorial-local) se concibe como un sistema dinámico complejo.*

Esta perspectiva se complementa con la de Albuquerque (2004) en la cual se establece la noción del territorio en estrecha relación con la de desarrollo local. En este sentido las estrategias de desarrollo local *son formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.* Este constructo teórico vuelve la mirada hacia los agentes locales como protagonistas del desarrollo y a los procesos de descentralización como potenciadores de la democracia.

Para el autor:

*el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, deben impulsarse otras de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.*

El planteamiento de Albuquerque se complementa con el de Vásquez y Madoery (2001) quienes sostienen que *más que desarrollo territorial, lo trascendente es aspirar a que los procesos de bienestar de la población cuenten con enfoque territorial, que atienda, comprenda y parta de las dinámicas particulares que se dan en los diferentes “escalas”, las cuales no se condicionan a determinados límites, sino a complejas relaciones cuyas interrelaciones no pueden delimitarse espacialmente.* El desarrollo local será posible de la mano de procesos de descentralización estatal que generen la máxima autonomía y libertad buscando el funcionamiento autónomo de la economía y sociedad locales, volviéndolas menos vulnerables y subordinadas.<sup>2</sup>

Dicho lo anterior es necesario replantearse ¿Cómo es posible construir una noción de territorio útil para el abordaje de los procesos de participación ciudadana desde lo local? Se parte de la necesidad de mezclar los elementos teóricos que plantea el enfoque institucional sobre la forma en la que se gestiona políticamente el territorio (brindando espacios formales de participación que buscan incorporar la multiplicidad de actores que habitan el territorio en los procesos de formulación y gestión de políticas públicas con miras a mejorar las condiciones para el desarrollo local) con el abordaje que se realiza desde el territorio como espacio de disputas (particularmente con los elementos de análisis que aporta Mançano).

Karlsen y Larrea (2015) establecen que *casi siempre se estudia el desarrollo territorial como un proceso estructural y la investigación acción es investigación aplicada a microprocesos, normalmente*

---

<sup>2</sup> Al hablar de descentralización se entiende la manera en la que el Estado central traspasa el poder toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización

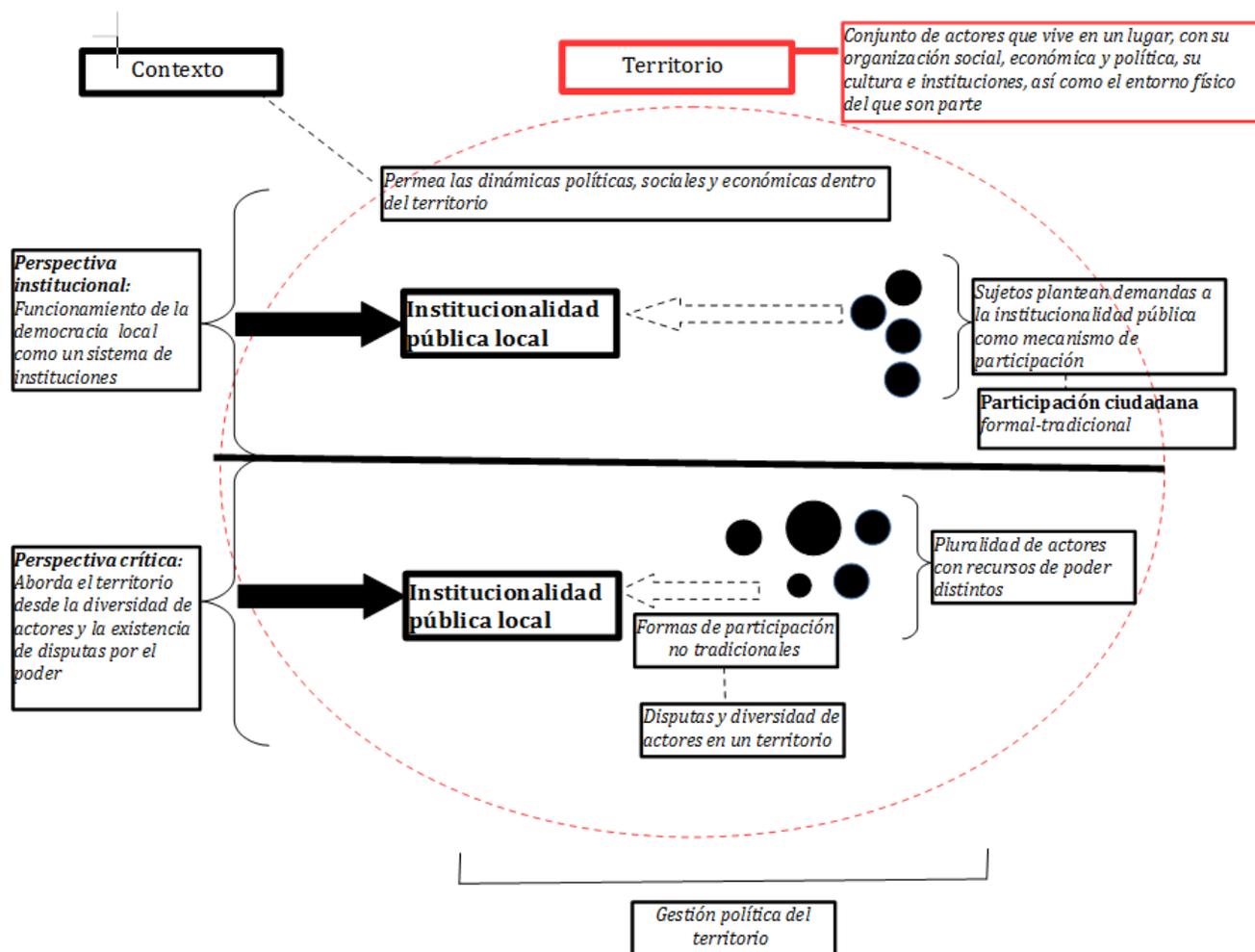
*en organizaciones concretas. Pero como dijimos antes, los microprocesos tienen efectos estructurales y, al estudiarlos, podemos entender mejor los cambios estructurales en el territorio. Si bien es útil incorporar el andamiaje institucional de los espacios locales, el trabajo de investigación-acción en comunidades debe incorporar el conflicto, la diversidad de actores e intereses y el poder político como complemento fundamental para entender el territorio.*

En otras palabras, no existe territorio sin sujetos; las instituciones no son estructuras vacías de contenido, estáticas o ajenas al conflicto:

*No existe desarrollo territorial sin actores. Desde nuestro punto de vista, los actores territoriales pueden ser organizaciones y también individuos. Normalmente, en los procesos de desarrollo territorial se tiene en cuenta sobre todo a las organizaciones: un gobierno, una agencia de desarrollo, una empresa, un centro de formación, un centro tecnológico, una universidad. Sin embargo, los que participan en las reuniones y en las conversaciones, manteniendo el diálogo vivo y desarrollando la confianza, son individuos concretos. Sus funciones, las decisiones que toman, su modo de hablar y de comportarse están influidos tanto por su modo de ser como por la organización de la que vienen. (Karlsen y Larrea, 2015, p. 31).*

Aun y cuando Albuquerque plantea la noción de territorio como “*el conjunto de actores que vive en un lugar, con su organización social, económica y política, su cultura e instituciones, así como el entorno físico del que son parte*” (Albuquerque citado en Karlsen y Larrea, 2015) al hablar de lo local es necesario visualizar un espacio dinámico con condiciones y realidades particulares en donde operan distintos modelos de desarrollo que benefician a unos y perjudican a otros. Por tanto, se generan impactos socio territoriales que también crean formas de resistencia, produciendo constantes conflictualidades (Mançano, 2008). El siguiente diagrama refleja la construcción teórica del territorio desde estos enfoques:

**Diagrama 2.** Construcciones teóricas sobre el territorio



Fuente: Elaboración propia. Beltrán, Vanessa (2016).

Desde un planteamiento concurrente con el enfoque ya planteado, el autor Gilbert Durand (citado en Reyes, 2014) retoma el concepto de imaginario como uno que debe ser tomado en cuenta al momento de estudiar los territorios. De esta forma menciona que *muchos presupuestos que guían la acción y las omisiones de los ciudadanos derivan de cómo percibimos los usos del espacio urbano, los problemas de consumo, tránsito y comunicación, y también de cómo imaginamos las explicaciones a éstas cuestiones.* (Reyes, 2014, p. 6) El autor considera que la construcción conceptual de lo imaginario se realiza desde todo aquello que se estructura a partir de lo real y de las prácticas

sociales. Por tanto, lo imaginario es la construcción de la representación social y cultural, tanto individual como colectiva, de una práctica sociocultural en un determinado espacio en dónde lo simbólico se relaciona con la producción social de un tipo de cultura; a partir de la interacción, los significados y símbolos que permean una territorialidad.

Este enfoque se aleja de la visión exclusivamente física de la comunidad y se adentra en las posibilidades de analizar el territorio desde su componente social, desde las interacciones humanas de sus miembros y las relaciones de poder que en él emergen. A partir del estudio o análisis de lo imaginario se pueden establecer representaciones sociales que tienen como función atribuir un sentido a la realidad, definir y orientar los comportamientos o prácticas urbanas. Estas representaciones sociales portan la marca del sujeto y de su actividad. (Reyes, 2014, p. 7)

La autora también establece una relación directa entre la construcción de imaginarios y los procesos de apropiación comunitaria: *El concepto de apropiación se considera a partir su dualidad, es decir: de un lado, desde la acción-trasformación, la cual entronca con la territorialidad y el espacio personal como lo anotan Tomeu Vidal y Eric Pol (2004) sobre el texto de Irvin Altman (1975); de otro lado desde la identificación simbólica, la cual se vincula con los procesos afectivos, cognitivos e interactivos* (citado por Pol y Vidal, 2005 en Reyes, 2014, p. 9). Esto sugiere que la construcción de los procesos de apropiación espacial tiene que matizarse en las perspectivas políticas que identifican a las sociedades locales según su historia y temporalidad.

Vásquez Barquero (2007) profundiza en la manera en que la ciudadanía puede responder a los procesos de globalización desde la apropiación del territorio en su artículo sobre políticas de desarrollo endógeno. Plantea que *la política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización. Se trata de una aproximación territorial al desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman las decisiones de inversión* (Vásquez, 2007, p. 1).

Se asocia el desarrollo endógeno con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio.

¿Cómo se articula la comunidad con el proceso de desarrollo desde un enfoque endógeno? El autor establece que *el territorio puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural.* (Vásquez, 2007, p. 9) Posteriormente, se establece la relación entre estas ideas, y la noción de democracia participativa:

*En este enfoque optimista del desarrollo se considera que las necesidades de la población estarían bien cubiertas y el éxito de las iniciativas locales garantizado cuando la población define, asume y controla los proyectos por muy limitados que sean los recursos de que dispone y las inversiones que se realizan. Además, valora la utilidad de los recursos de todo tipo existentes en un territorio, y considera que lo importante son los factores y las capacidades del territorio, que constituyen el patrimonio sobre el que basar la generación de renta y la satisfacción de las necesidades. Considera, también, que la acción ciudadana es la base de las políticas de desarrollo, por lo que las acciones públicas más eficientes serían las que se diseñan y se gestionan de abajo, y además concede un valor democrático a la política de desarrollo y a las decisiones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.* (Vásquez, 2007, p. 190).

### **3.5 Participación y ciudadanía: hacia una gestión política del territorio**

Hasta el momento se ha realizado una revisión teórica de elementos asociados al Estado, el territorio y el estudio de las dinámicas políticas que se pueden generar en él. En este apartado se profundizará en la manera en que se gestiona políticamente el territorio desde los espacios que facilita el régimen democrático y para los cuales es indispensable la participación de la ciudadanía:

*La democracia no sólo abre oportunidades de participación al instituir el derecho a voto y los derechos y garantías que le otorgan pleno sentido como expresión libre y autónoma de voluntades y preferencias. Todo el conjunto de garantías y derechos individuales que conforman el constitucionalismo democrático –libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a reunión*

*en lugares privados o públicos, libertad de movimientos o desplazamientos, etc.– da origen a una segunda estructura de oportunidades, susceptibles de utilizarse a través de distintas modalidades de acción política, algunas pocas plenamente institucionalizadas como firmar y enviar peticiones a autoridades o formar partidos políticos, otras institucionalizadas como la participación en partidos políticos, o simplemente no institucionalizadas como las marchas masivas, las firmas masivas de peticiones o proclamas, los paros, las huelgas de hambre, los boicots, los cierres de carreteras, las sentadas, etc. (PNUD, 2011, P. 38).*

En este sentido, el PNUD señala en este informe que la denominada "crisis de la representación democrática" ha generado crecientes niveles de acción colectiva que demandan la expansión de mecanismos que *"permitan dar voz a las proclamas ciudadanas."* (PNUD, 2011, P.51) Adela Cortina plantea la urgencia de dar herramientas a la sociedad civil para poder tener injerencia en las decisiones que se toman desde el Estado, pues es desde aquí que muchas veces se gestan tramas políticas de coacción.

¿De qué manera se construyen las relaciones entre ciudadanía, participación y espacio local en un contexto democrático? Para responder a esta pregunta se va a utilizar el aporte de Guillén et. al. (2009) con su trabajo "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana".

En este sentido, los autores retoman a Bolos (2002) y resaltan que las nociones en torno a la participación ciudadana abarcan *" un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objetivo incidir en el espacio público estatal. "* Merino (1996) complementa esta visión al afirmar que *"la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios., El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal."*

En otras palabras, la participación de la ciudadanía es vista como la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una

governabilidad democrática y el desarrollo de sus habitantes. En este sentido el espacio local es caracterizado por ser el que permite de manera más efectiva que los habitantes de un territorio puedan tener incidencia en la toma de decisiones. Guillén (2009) establece que:

*La participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, la participación ciudadana se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Guillén et. al., 2009, p. 3).*

A propósito de esta concepción de participación ciudadana, diversos autores han investigado este concepto enmarcado en los estudios sobre participación y cultura política en América Latina. Por ejemplo, Conge (1988) define la participación política como la acción individual o colectiva a nivel nacional o local que apoya o se opone a las estructuras, autoridades y/o decisiones relacionadas con la distribución o asignación de los bienes públicos (p. 247). Y aclara que la acción puede ser: a) verbal o escrita, b) violenta o no violenta, y c) de distinta intensidad. En este sentido, la acción política habría que entenderla como cualquier comportamiento intencional realizado por un individuo o grupo con el fin de lograr algún tipo de incidencia en la toma de decisiones políticas.

Las tipologías de participación estudiadas se centran principalmente en el ámbito sobre el cual actúan (nacional o local), si utilizan mecanismos formales o no formales para tener incidencia, o bien a partir de las temáticas que agrupan a los ciudadanos para participar. Rolland (2008) plantea que la crisis de los partidos políticos actual, así como el desarrollo de las Tecnologías de la Información (TIC'S) y en general, la aceleración de procesos de globalización ha desencadenado procesos de discusión en torno a cuáles son las nuevas formas de participación de cara al contexto político actual. El autor afirma que:

*En las últimas décadas, muchos Estados latinoamericanos se han visto obligados a redefinir su forma de regular a la sociedad y su manera de intervenir en el*

*mercado y en la economía. El Estado ha tenido que adaptarse a un contexto internacional cada vez más dominado por actores privados y particularmente por actores económicos transnacionales. En ese contexto global de pérdida de legitimidad del Estado, su estrategia ha sido de tratar de inyectar cada vez más participación popular en la toma de decisiones públicas. Así que una nueva forma de relación más horizontal ha nacido entre ciudadano y Estado y que poco a poco el modelo de la democracia participativa se ha sustituido al modelo tradicional de la democracia representativa. (Rolland, 2008)*

La participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano. ¿Qué efectos tiene la participación política en un territorio? se parte de que un espacio local en donde los habitantes participen de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, lo que desencadena en gobiernos locales más legítimos con menor nivel de corrupción. Marshall (1998) propone que esto conlleva el ejercicio de la ciudadanía que refuerza sus derechos políticos (una ciudadanía civil a la cual se le garantiza la igualdad ante la ley y sus garantías fundamentales) y que por otro lado, también supone la garantía de sus derechos sociales.

Retomando a Rolland (2008), es importante aclarar que así como el entorno político está permeado por las dinámicas económicas y sociales para un momento específico, de igual forma la efectividad de las formas de participación se da en función de la manera en la que funciona el sistema político, económico y social. Al respecto el autor se cuestiona por qué en América Latina hay un déficit de participación cuando más bien se han planteado formas en las que la ciudadanía se posiciona más cerca de la administración:

*¿Cómo se ha podido generar esta situación de relativa deficiencia ciudadana en Latinoamérica? ¿Será por el alto nivel de pobreza y porque buena parte de los latinoamericanos se sienten “fuera del sistema” socioeconómico? ¿En otros términos, esa deficiencia en el ejercicio del derecho de participación se explicaría por el alto nivel de desigualdades sociales – lo más importante en el mundo – y por la importante exclusión socioeconómica de sectores numerosos de la población?*

*Últimamente, en la mayoría de los países andinos, la crisis de legitimidad de la democracia y la crisis de los partidos políticos provocaron una gran desafección política por parte de la mayoría de los ciudadanos. Se plantearon las siguientes preguntas: ¿cómo acercar los gobernantes de los gobernados? ¿Cómo hacer para que esos últimos participen a la toma de decisiones públicas? (Rolland, 2008)*

En este sentido, el ejercicio de la participación permite también visibilizar las desigualdades que se gestan en el territorio. Es decir, supone abrir espacio a las resistencias y a las demandas subalternas. Cuando se habla de este término se refiere a la apertura hacia el desacuerdo político, a colocar a actores con demandas contrarias en un espacio de incidencia y-o toma de decisiones.

¿Cómo puede visibilizarse esta situación en el ámbito local? Las contiendas por el agua en la provincia de Guanacaste presentan un excelente ejemplo del uso de mecanismos de participación para evidenciar demandas subalternas y desigualdades socio económicas. En el artículo "Asoman nuevos conflictos por agua en Guanacaste" (Semanao Universidad, 2016) se detalla la manera en que partir de la participación del partido local Cofraternidad Guanacasteca en conjunto con la organización comunitaria en defensa del agua de Guanacaste, lograron articular un proceso de diálogo y negociación abierto con la Municipalidad de Carrillo para frenar el avance de varias construcciones hoteleras que amenazaban con afectar la distribución de agua para las comunidades.

Para este caso en particular es visible cómo los mecanismos de participación y el acercamiento de la ciudadanía con el gobierno local permite abrir un espacio de negociación y diálogo entre grupos con intereses contrarios: en este caso representantes de la comunidad, representantes de las empresas hoteleras y de las instituciones estatales a cargo de los estudios ambientales. La estructura política del partido local funcionó como un facilitador del encuentro entre actores en un entorno desde donde el Estado, a través del gobierno local, fomentó la participación ciudadana.

A partir de esa experiencia es posible observar la manera en la que el Estado puede propiciar mecanismos de participación ciudadana que desde la legalidad fomentan el diálogo de una diversidad de actores con intereses y cuotas de poder variados. Al momento de analizar estos

procesos es importante comprender que no es suficiente facilitar estos espacios si no se analizan las desigualdades que se reflejan en la ciudadanía. Es decir, debe incorporarse el análisis de los actores que conforman las comunidades: ¿quiénes son?, ¿de dónde vienen?, ¿cuáles son sus intereses?, ¿con cuáles recursos materiales y simbólicos (legitimidad) cuentan? El constante monitoreo de los procesos de participación desde esta lógica permite robustecer la participación como una buena práctica de fortalecimiento democrático tanto en el ámbito nacional como local.

Al inicio de este capítulo se estableció que aunque existen formas de participación que se dan al margen de la legalidad son políticamente legítimas y no deben ser invisibilizadas al momento de estudiar la participación ciudadana. Aunque no resulta ser el objeto de estudio particular de esta investigación; es pertinente mencionar estas formas como posibilidades de acción y organización comunitaria ante demandas específicas. Tal y como se ha señalado en apartados anteriores, estas expresiones surgen desde una noción de territorio ligada a un espacio de disputas y ejercicio del poder.

Como lo plantea Merino (1995):

*La participación explica el funcionamiento de la democracia: Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos –dice esa crítica- para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los diferentes grupos que integran la nación*

A partir de la revisión bibliográfica realizada se tomó como enfoque central el aporte de Gisela Delfino en cuanto a la articulación de las formas y mecanismos de participación ciudadana. La autora plantea:

*No cabe duda que el repertorio de actividad política de los sujetos no se limita a este tipo de actividades convencionales, como acudir a mítines, convencer a otras personas para votar por algún candidato y/o partido determinado. Observando el comportamiento político de la población es fácil constatar que el ciudadano recurre también a otras estrategias para tratar de incidir en las decisiones del poder político: huelgas, manifestaciones, etc. De esta forma, hablar de participación política en general resulta poco preciso, pues el abanico de modalidades incluye manifestaciones diferentes de este tipo de actividad (Sabucedo & Rodríguez, 1990a) y, entonces, como explica Sabucedo (1988) los diferentes autores se han visto en la necesidad de distinguir entre distintas formas de actividad política. (Delfino, 2010)*

Ambas formas de participación política pueden diferenciarse atendiendo al criterio de demanda o no de las mismas por parte del sistema. Así como la participación política convencional es fomentada y animada desde las instancias del poder constituido, con lo que puede ser fácilmente controlada y canalizada, la participación política no convencional, en ocasiones, desborda los mecanismos instituidos de participación y supone un enfrentamiento con la legalidad establecida (Sabucedo, 1988).

Un inconveniente que presenta esta tipología es que el listado de actividades que se encuadran dentro de cada uno de los dos grandes tipos de participación resulta bastante heterogéneo. En la participación política convencional se señalaban desde el simple acto de votar hasta el acudir a mítines; y en la participación política no convencional se situaban conductas tan dispares como manifestaciones legales y violencia personal. La diferencia entre un tipo de acción y otra para esta clasificación, no se encuentra dada por su carácter legal o ilegal sino por la regularidad con la que se efectúan. Recapitulando estos aportes se citan a continuación algunos ejemplos de acciones políticas y participación ciudadana para cada uno de los tipos:

*Acción política convencional:*

-Voto

-Acciones de presión a la clase política desde espacios amparados en la ley

-Todo lo referente a procesos electorales: organización comunitaria, mesas de diálogo, campaña electoral, entre otros

*Acción política no convencional:*

- Peticiónes de la comunidad
- Huelgas y manifestaciones ilegales
- Boicots, cierres de vías

Aunque esta tipología resulta útil para la comprensión en términos de la convencionalidad en la que se desarrollan este tipo de acciones es importante aclarar que:

1. Dentro del enfoque de gestión política del territorio se parte de que las dinámicas políticas locales deben estudiarse desde la particularidad y la capacidad de transformación. De esta forma, las tipologías de participación representan marcos conceptuales que facilitan la clasificación de este tipo de acción política, mas no limita el surgimiento de otras formas, o el uso de otros medios que surjan en las comunidades.
2. Las distintas formas de participación (formal o no formal, institucionalizada por ley o no, o bien, convencional o no convencional) están normalmente dirigidas por el tipo de demanda y actores que las posicionan.
3. Es importante retomar que para el ejercicio y estímulo de la participación ciudadana (sobre todo aquellas formas que se gestan en el ámbito institucional-oficial) se parte de la anuencia del Estado (ya sea desde su gobierno central o local) en el marco de un sistema democrático. Entre más cerrado sea el comportamiento de los gobiernos locales a las iniciativas de participación, más propensión existe para las formas y mecanismos de participación no institucionalizados.

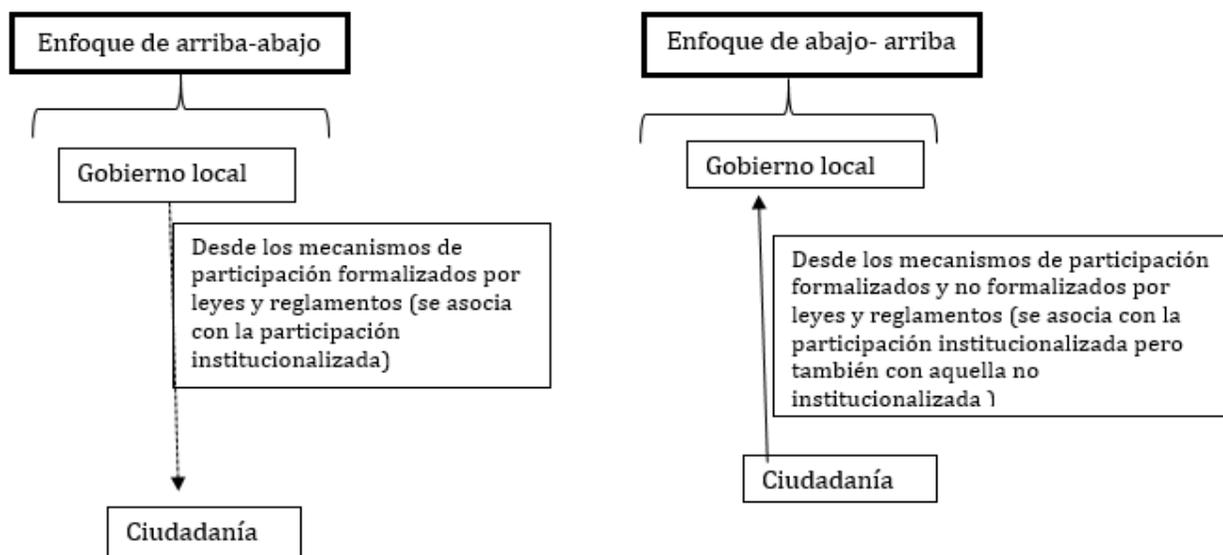
¿Qué tipo de accionar gubernamental fomenta la participación ciudadana? Guillén (2009) plantea distintos niveles desde los cuales se gestiona la ciudadanía activa desde los gobiernos locales: un primer nivel de motivación se basa en la reacción institucional de cara a la disminución del apoyo electoral. A través de la información, la consulta y la participación activa, disminuyen los obstáculos

que impiden a los ciudadanos conocer, comprender, comentar y participar en los procesos de toma de decisiones. Estos factores también reducen el nivel necesario para que los ciudadanos conozcan y actúen.

Un segundo nivel se desarrolla como respuesta a la expectativa ciudadana de ser tomada en cuenta en los procesos de toma de decisión. De esta manera al ampliar el círculo de participantes en la elaboración de una política pública, las instituciones públicas acceden a nuevas fuentes de información. El último nivel al que apunta Guillén es la satisfacción de la exigencia por mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas: *Las instituciones públicas reaccionan a un público cada vez más exigente y a un control cada vez más fuerte de las acciones del Estado por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos.* (Guillén, 2009)

El siguiente diagrama muestra la interrelación entre las motivaciones para participar que surgen desde el Estado hacia la ciudadanía y aquellas que surgen desde la ciudadanía en un contexto de baja legitimidad del gobierno local.

**Diagrama 3. Vías en las que operan los mecanismos de participación**



Fuente: Elaboración propia. Beltrán, Vanessa (2017).

Tal y como se muestra en el diagrama anterior, existen motivaciones que surgen de un entorno en donde el gobierno local y la institucionalidad pública en general fomentan la cercanía de la comunidad dentro del ámbito de toma de decisión. Aún y cuando esto representa un panorama político ideal en donde el Estado se articula con las y los habitantes desde los fundamentos de la democracia participativa, existen territorios en donde los mecanismos de participación han sido adoptados por la ciudadanía como medida para proponer y gestionar sus demandas ante una institucionalidad pública débil. Para ambos casos es posible identificar altos niveles de participación aunque a partir de motivaciones y orígenes distintos.

En el capítulo de análisis de la normativa y buenas prácticas en el nivel municipal se profundizará en la manera en que desde los gobiernos locales se han fomentado mecanismos de participación (arriba-abajo), así como casos en los que ha sido un impulso proveniente desde la ciudadanía en dirección de abajo-arriba. Es importante destacar que cuando se presenta esta última dirección pueden adoptarse mecanismos de participación que ya estén formalizados por ley pero con un peso mayor ejercido por la ciudadanía. También pueden incorporarse en este enfoque (dirección abajo-

arriba) aquellos mecanismos no institucionalizados y no convencionales (bloqueos, huelgas, etc.) que surgen de las y los habitantes de un territorio como medio de presión y posicionamiento de sus intereses.

En un entorno político institucional que ha formalizado mecanismos de participación a través de leyes y reglamentos también es posible identificar condiciones políticas y sociales en el ámbito local que potencian el ejercicio de mecanismos de participación no institucionalizada. En este sentido, es necesario reafirmar que no necesariamente a mayor cantidad de instrumentos formales que fomenten la participación ciudadana menor será el ejercicio de la participación no convencional. Generalizar en esta dirección resulta impreciso pues los procesos nacionales y sobre todo locales deben entenderse desde las particularidades de cada territorio.

Para comprender la manera en la que se relaciona la ciudadanía y el Estado desde el ejercicio de la participación es necesario no solo estudiar los mecanismos y formas que adopta este proceso, sino la manera en la que se gestionan y operan las conductas colectivas de las comunidades. Ejemplificando lo anterior, el Programa Estado de la Nación (2015) en su capítulo político detalla cómo algunas instancias formalizadas en la ley para potenciar el acercamiento de la ciudadanía con sus gobiernos locales fallan en la manera en cómo gestionan la vinculación de los habitantes de la comunidad con las instituciones. De esta forma plantean que *“ las organizaciones de la sociedad civil participan en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas para discutir los temas de su interés. No obstante, la percepción mayoritaria entre la ciudadanía es que sus planteamientos no son tomados en cuenta o son incumplidos por el gobierno. Además, la participación de las personas en las organizaciones es baja.”*

Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia colectivo, a una ciudad en este caso. Es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidar la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones al respecto a las actuaciones administrativas.

**Tabla No.2.** Sistematización de grado de participación y rol ejercido

<b>Grado de participación</b>	<b>Rol ejercido por los actores</b>	<b>Descripción</b>
Elevado	Ejerce control	El gobierno local permite a la comunidad identificar el problema y plantear las soluciones. Se encarga únicamente de tutelar la ejecución
	Ejerce control por delegación	Dentro de los límites establecidos por el gobierno local la comunidad tiene espacio a tomar decisiones en ciertos temas
	Planificación conjunta	Se presenta un plan sujeto a cambios y que pueda adaptarse a las necesidades de la comunidad
	Asesor	Se presenta a la comunidad un plan y se obtienen insumos para mejorarlo
Bajo	Objeto de consulta	El gobierno local presenta un plan y está buscando apoyo para legitimarlo
Nulo	Receptor de información	Presentación de planes y proyectos a la comunidad. La comunidad solo ejerce el papel de “ ir a informarse”

Fuente: Basado en Guillén et.al \*(2009).

Así como existen instrumentos para medir el accionar de las instituciones en el ámbito de la participación se han desarrollado escalas para identificar los niveles de participación de la ciudadanía. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) plantea 4 tipos de acciones participativas explicadas a continuación:

**Información:** se da una relación unidireccional desde el gobierno a los ciudadanos, en que aquél produce y distribuye información para el uso de éstos; incluye el acceso “pasivo” a la información cuando es demandada por los ciudadanos, como medidas “activas” del gobierno para difundir información. Las técnicas típicas en este tipo de accionar se basan en acceso a los registros y documentación oficiales, diarios oficiales, sitios del gobierno, etc.

**Consulta:** existe una relación bidireccional en que los ciudadanos retroalimentan al gobierno que, previamente, definió el asunto sobre el cual se solicita el punto de vista de los ciudadanos, y requiere, además, que este les haya provisto la información pertinente. Es el gobierno quien define los asuntos a consultar, establece las preguntas y maneja el proceso en que los ciudadanos son invitados a aportar sus opiniones. Esto se relaciona con la aplicación de encuestas de opinión pública, comentarios a proyectos de ley, etc.

**Participación activa:** se establece una relación basada en una colaboración (partnership) con el gobierno, en que los ciudadanos se involucran activamente en la definición del proceso y contenido de la formulación de políticas, siendo reconocidos en pie de igualdad para fijar la agenda, proponer opciones de política y dar forma la diálogo sobre políticas. Sin embargo, la responsabilidad respecto a la decisión final o a la formulación de la política continúa siendo del gobierno. Aquí se ubican las instancias en que participan ciudadanos de a pie escogidos para ser demográficamente representativos, y cuyo objetivo es deliberar y alcanzar un consenso sobre un asunto en particular), jurados ciudadanos, etc.

Sin embargo, tal y como lo plantea Ferrero y Hoehn (2014) este enfoque resulta útil solo si se parte de la supremacía del gobierno local por encima de la ciudadanía (es decir, en una relación de subordinación). Cabe cuestionarse lo siguiente:

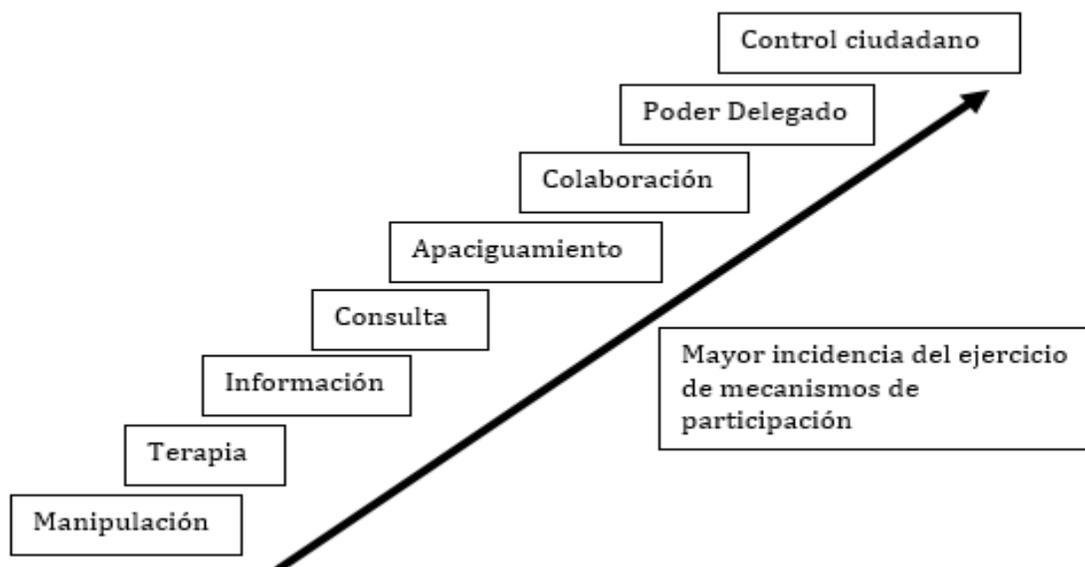
*“El propio título del estudio OCDE habla de “ciudadanos como socios” del gobierno, dejando fuera cualquier consideración respecto a transferir o compartir el poder de decisión con los ciudadanos. Para Arnstein, la participación es la redistribución del poder hacia los ciudadanos olvidados o sin derechos; en fin, “la participación ciudadana es un término categórico para el poder ciudadano.” (Ferrero y Hoehn, 2014)*

A partir de esta crítica, Sherry Arnstein propuso la clásica “escalera de la participación” clásica, que distingue 8 niveles de acuerdo al alcance del poder ciudadano para determinar el producto o decisión final:

1. **Manipulación:** es una forma ilusoria de participación, que significa su distorsión para convertirla en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades.
2. **Terapia:** quienes administran este proceso que pretende ser participativo conducen a formas de ‘terapia grupal’ a las personas participantes, por lo general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos y marginados de la sociedad.
3. **Información:** si bien informar a los ciudadanos de sus derechos, responsabilidades y opciones podría ser un primer paso importante para una legítima participación ciudadana, es frecuente que el proceso se reduzca a eso. En tal caso se establece un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los ciudadanos, sin un canal para la réplica y los comentarios.
4. **Consulta:** se crea un espacio para invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones pero, si no se combina con otros modos de participación, no se ofrece ninguna seguridad de que sus preocupaciones e ideas serán tenidas en cuenta.
5. **Apaciguamiento:** en este nivel se comienza a entregar algún nivel de influencia, pero en buena medida pervive la lógica de una “participación simbólica” de los ciudadanos. Ocurre cuando se crean comités, comisiones o consejos asesores en que las autoridades ubican a algunos escogidos de grupos sociales minoritarios o contestatarios, aunque estos no son ‘representantes’ ni están legitimados ante el grupo del que proceden.
6. **Colaboración:** se trata de un momento en que el poder es redistribuido a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades/poderosos; las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral.

7. **Poder delegado:** en este nivel, las negociaciones con las autoridades han llevado a que los ciudadanos logren un predominio en el proceso de toma de decisiones sobre un programa o plan. De este modo, obtienen la suficiente capacidad para garantizar que dicho plan o programa salga adelante
8. **Control ciudadano:** a este nivel, los ciudadanos cuentan con el poder o control, así como los recursos e instrumentos de gestión, necesario para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una institución concreta (corporación barrial, cooperativa de pequeños productores, escuela bajo control comunitario, corporación de desarrollo local, etc.).

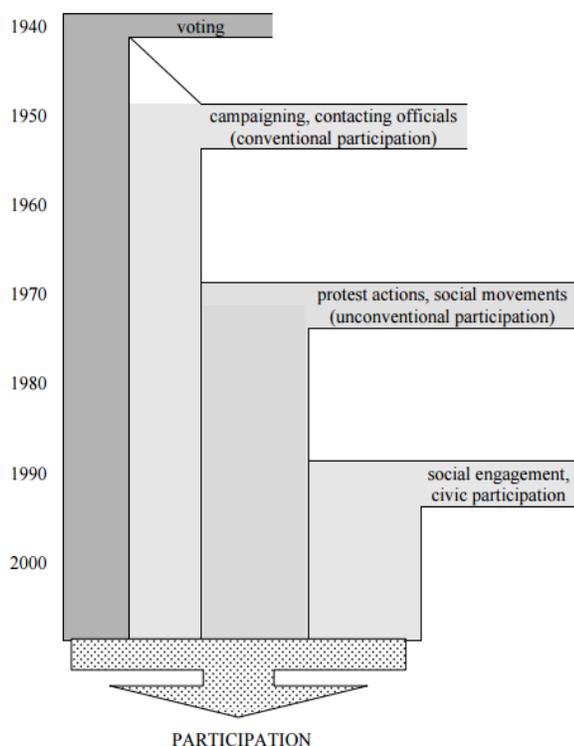
**Diagrama 4.** Escalera de participación según Arnstein



Fuente: Elaboración propia. Beltrán, Vanessa (2017).

Estos niveles de participación se pueden complementar con los aportes de Parry et. al. quien determina que existen 6 principales tipos de participación política: el voto, la campaña partidaria, la acción colectiva, el "contacting", la acción directa y la violencia política. (Van Deth, p. 8). El autor genera una reflexión importante en torno a qué se puede catalogar como participación y qué no. En la figura a continuación se presenta esta clasificación desarrollada por el autor.

**Diagrama No. 5** Tipos de participación política identificados por Van Deth



**Fuente:** Tomado de Van Deth (nd.)

En este sentido visibiliza la manera en la que históricamente, la política ha estado relacionada con el enfoque hacia el gobierno y las actividades estatales. Como consecuencia de los procesos de politización de lo privado, lo cultural y otras esferas de la vida, los *“estímulos políticos se incrementan, y la significancia de los conflictos políticos se torna más evidente”* (Van Deth, p.10).

Las expresiones de participación política no institucionalizada (igualmente legítima) son compatibles con las demandas de una nueva generación de ciudadanos que se enmarcan en las categorías de *“post materialistas”* y *“críticos”* (Schudson, 1999). La inclusión de estas expresiones

como formas legítimas de participación pueden facilitar la consolidación de comunidades políticamente más inclusivas (Young, 2000). Finalmente, el fin último de los procesos de participación es el dar una voz con poder a las personas que plantean una demanda particular.

En el siguiente apartado se plantean los lineamientos utilizados para elaborar la base de datos sobre normativa nacional y local de participación ciudadana. Seguidamente, se presentará el análisis de esta información complementado con la sistematización de las buenas prácticas en el nivel regional, cantonal y distrital.

## **4. Alcances y limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada: articulando el Estado y la ciudadanía desde el ámbito local**

### ***4.1 Introducción:***

El capítulo anterior presentó los principales aportes teóricos que sustentan la noción de participación ciudadana, desarrollo local y gestión política del territorio utilizada en este estudio. En este apartado se pretende vincular estos aportes con el análisis de los instrumentos normativos que existen en el nivel nacional y local para establecer y garantizar el uso de mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido, este capítulo busca identificar cuáles son las tendencias políticas en la normativa, cuáles pueden ser los alcances y limitaciones de estos instrumentos y finalmente, cómo se articulan en la práctica de la participación. Este análisis se dará a la luz del enfoque teórico anterior, particularmente desde la noción de participación como una relación estrecha entre ciudadanía y gobierno local en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Es importante recalcar que la base para desarrollar este análisis surge de la investigación sobre normativa nacional en participación ciudadana efectuada anteriormente para el IFMCDL. En esta ocasión el estudio profundizará en la dimensión territorial de esta base de datos, tal y como lo establecen en los lineamientos de investigación.

Primeramente, se establece el apartado metodológico en donde se detalla la manera en la que fue construida y analizada esta base. Posteriormente, se plantean los resultados en función de las categorías de análisis seleccionada y en el último apartado se plantea un panorama general sobre alcances y limitaciones de estos instrumentos.<sup>3</sup>

### ***4.2 Apartado metodológico***

---

<sup>3</sup> Para la elaboración de este apartado se agradecen los aportes y colaboración del Bach. Rolando Fernández Aguilar, quien apoyó la construcción de la base de datos y las categorías de análisis utilizadas.

El estudio de los mecanismos de participación legitimados por ley se llevó a cabo desde un abordaje cualitativo, realizado desde la combinación de técnicas tales como el análisis de contenido y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a expertos en esta temática.

Inicialmente, se realizó una búsqueda bibliográfica de literatura, normativa, reglamentos y artículos académicos para identificar los documentos en donde se encontraban dispuestos los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados. Tal y como se establece al inicio de este estudio, aún y cuando se abordan otro tipo de mecanismos no institucionalizados (conocidos también como no oficiales), el alcance de esta investigación permite estudiar únicamente aquellos legitimados a través de instrumentos jurídicos.

De esta forma, se realizó un formato de matriz que fue utilizado como base para ingresar los datos de leyes y artículos encontrados tanto en el ámbito nacional como el local. En el manual presentado a continuación es posible observar la manera en la que fueron sistematizados los documentos en la matriz de Excel, junto con las categorías de análisis construidas para estudiar los datos con mayor profundidad.

Se apunta a una búsqueda el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SINALEVI), así como las páginas virtuales de información de las respectivas municipalidades. El objetivo central de esta base de datos fue identificar tendencias, cambios y continuidades en la legislación respecto a la participación ciudadana nacional y local que luego pudiesen ser complementadas con las percepciones de expertos respecto del tema.

#### **4.2.2 Categorías de sistematización para la base datos nacional (hoja 1)**

(A) Código de documento: es un código de seguimiento de los documentos registrados en la Base de Datos.

(B) Normativa: se registra el nombre de la normativa o la Ley.

(C) Número de Artículo: en este apartado se coloca el número de artículo que haga referencia sobre participación ciudadana en la normativa antes registra. En caso de ser una normativa de

alcance general sobre el tema de participación ciudadana (v.g. Manual para la realización de consultas de consultas a escala cantonal y distrital), se coloca NA.

(D) Descripción del artículo: se describe el artículo registrado, y se consta de las particularidades que dicho apartado contiene.

(E) Alcance de acción de la normativa o artículo: en este espacio se señala el ámbito o escala de acción que la normativa o el artículo en específico contiene. Se categoriza en Nacional o Local, dependiendo del alcance.

#### **4.2.3 Categorías de sistematización para la base datos local (hoja 2)**

(A) Código de documento: es un código de seguimiento de los documentos registrados en la Base de Datos.

(B) Provincia: se señala la provincia como código de aglutinamiento de la información

(C) Cantón: se señala el cantón con la finalidad de registrar el gobierno local del cual se desprenden los documentos registrados. Si hay varios reglamentos el cantón puede repetir.

(D) Tipo de Reglamento-normativa: señala cual es el tipo de normativa, creando una clasificación, de los posibles documentos que se pueden registrar

(E) Reglamento-Normativa: se registra el nombre del reglamento o normativa

(F) Mecanismos-Espacios: se señalan los distintos mecanismos y espacios existentes en la normativa con la finalidad de identificar cuáles son las herramientas generadas por los gobiernos locales para desarrollar la participación ciudadana

(G) Tema-Categoría: en este espacio se hace constar el tema de clasificación de la entrada registrada. Las categorías existen de registro son: Participación Ciudadana; Rendición de Cuentas; Presupuestos participativos y Varios (donde se integran dos o más categorías antes

señaladas)

(H) Subcategoría: en este espacio se hace constatar la (s) subcategoría (s) que puede desprenderse del Tema-Categoría con la finalidad de generar un análisis más detallado de cuales aspectos son predominantes en los reglamentos o normativas. Se disgrega la categoría de *varios*, en los enfoques que la normativa presenta. No hay una lista detallada de enfoques, pues se concreta respecto a la generación de la búsqueda.

(I) Descripción: En este apartado se registran aquellos importantes cambios que existen dentro del reglamento, omitiendo lo que comparte con el respecto, y evidenciando las particularidades como normativas desde la participación ciudadana.

Luego de sistematizar la información, se procedió a construir una serie de categorías desde las cuales se pudiese estudiar la manera en la que se articulan las leyes y reglamentos que rigen a los espacios locales. Es vital enmarcar estas unidades de análisis en el entendido de la evidencia empírica facilitada por la construcción de la matriz de análisis sobre normativa de la participación ciudadana en las municipalidades.

(A) Mecanismo y espacios de participación y rendición de cuentas: en esta categoría interesa observar algún tipo de variación o diferencia de los mecanismos o espacios formales donde se supone que los procesos participativos y ciudadanos se llevan a cabo, y la lógica subyacente en el reglamento respecto a los espacios formales. Se estandariza entre los cantones y reglamentos los espacios, mediante una organización de la casilla correspondiente.

(B) Clasificación del Reglamento-Normativa por tipo de normativa: esta categoría propone un análisis mucho más generalizable sobre la clasificación propuesta, y la posible utilización en futuras investigaciones. Específicamente hace notar las condiciones normativas y políticas de la presencia de determinado reglamento.

(C) Normativa en el territorio: básicamente hace constatar el peso en el territorio de la normativa, permite observar tendencias de la presencia formal de la participación ciudadana en el territorio.

(D) Construcción simbólica de la participación ciudadana y presupuestos participativos presentes en la normativa: las definiciones y/o conceptualizaciones referidas en la mayoría registrada de la normativa permite comprender cuales son los rasgos distintivos del ideario simbólico que presenta la institucionalidad pública descentralizada respecto a la participación ciudadana, consultas populares, y rendición de cuentas.

Además de aplicar el análisis de los textos en función de estas categorías se realizaron 3 entrevistas a expertos en el ámbito local que pudiesen enriquecer el estudio a partir de sus percepciones sobre la manera en la que se articulan los mecanismos de participación y la gestión local desde la norma y desde las prácticas políticas. Los resultados de estas entrevistas serán presentados en la última parte de este documento.

El análisis de contenido de esta información parte de las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuáles son los principales mecanismos de participación institucionalizados por ley en el ámbito nacional y local?
- ¿En cuáles normativas se desarrollan estos mecanismos?
- ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de esta normativa desde la aplicación de estos mecanismos?
- ¿Cuáles son los principales desafíos para los gobiernos locales y la ciudadanía respecto del ejercicio de la participación?

#### ***4.3 Principales hallazgos***

Las preguntas ya mencionadas dieron cuenta, principalmente, de una desarticulación entre los avances alcanzados en un nivel normativo y las prácticas políticas que pueden observarse en gran parte de los territorios del país. ¿Cuenta Costa Rica con suficientes mecanismos de participación institucionalizados a través de leyes o reglamentos? La evidencia empírica detalla grandes avances en esta dirección, sin embargo, los aportes de los expertos dan cuenta de la distancia que existe entre lo establecido por la norma y los alcances reales de su aplicación.

La base de datos de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito nacional y local tuvo como resultado el ingreso de 84 entradas para los artículos estipulados en leyes (con alcance nacional y local) y de 39 entradas referidas a reglamentos municipales que establecen y norman algún tipo de mecanismo de participación. Para efectos de esta investigación, la descripción en cuanto a ejes temáticos, tendencias, alcances y limitaciones se realizará a partir de la combinación de ambas bases.

#### **4.3.1 Ejes temáticos abordados en los artículos**

Desde lo establecido en la Constitución Política, Costa Rica se promulga como un Estado participativo (art. 9) en donde los y las habitantes tienen, entre otros derechos, la posibilidad de realizar peticiones a los funcionarios públicos, asociarse en colectivo, y ejercer la participación política electoral dentro o fuera de partidos políticos. En este sentido, este documento es claro en referirse a la participación de la ciudadanía como un pilar fundamental de la democracia costarricense que se complementa con el ejercicio de cargos de representación que son electos popularmente.

En seguimiento a lo establecido por la Constitución, el resto de las fuentes legales analizadas hacen alusión a la democracia participativa como necesaria en el fortalecimiento del sistema político y la cercanía del vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Esto se ve operacionalizado a través de mecanismos de participación directos e indirectos. En este punto, es pertinente retomar a Miró (1995) cuando establece los mecanismos directos como: *“...un conjunto de prácticas instituciones políticas por las que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. No consiste sólo en que el pueblo podrá tener más poder o podrá compartirlo con las élites políticas, sino en que contribuye a superar el elitismo, incluyendo su forma caudillista y de la desinformación política”*. La normativa estudiada plantea en diferente nivel, una mayor o menor incidencia de la población en la esfera de toma de decisiones políticas.

Dentro de los mecanismos de participación más desarrollados en la normativa y en la práctica política se encuentran aquellos que se enfocan en el ámbito electoral. Históricamente, la democracia costarricense se ha sustentado en el pilar del voto como un mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía elige quiénes van a ser sus representantes en el ámbito de toma de

decisión política. Asociado al derecho constitucional de formar parte de agrupaciones políticas, todos aquellos mecanismos de carácter indirecto (donde el ciudadano participa pero no forma parte de las instancias políticas de toma de decisión, sino que más elige representantes para ingresar a ellas) son sistematizados a través de la Constitución Política y el Código Electoral para el ámbito nacional.

¿Con cuáles otros mecanismos cuenta la ciudadanía para incidir políticamente y de forma más directa en la toma de decisiones? Seguidamente se sintetizan aquellos grandes temas alrededor de los cuales se aglutina gran parte de la normativa sobre participación ciudadana en el país.

#### 4.3.1.1 Aspectos generales sobre la normativa de participación en el tema ambiental:

Los resultados del análisis permiten visibilizar que existen importantes avances en cuanto a legislación sobre participación ciudadana en el tema ambiental. La Ley Orgánica del Ambiente, que direcciona los planteamientos jurídicos para esta temática, establece como un mecanismo esencial de toma de decisiones, la conformación de los consejos regionales. En su artículo 8 se establece que esta instancia tiene la capacidad de:

*promover, mediante actividades, programas y proyectos, la mayor participación ciudadana en el análisis y la discusión de las políticas ambientales que afectan la región, analizar, discutir y pronunciarse sobre la conveniencia y la viabilidad de las actividades, los programas y los proyectos que en materia ambiental, promueva el Ministerio del Ambiente y Energía o cualquier otro ente del Estado, atender denuncias en materia ambiental y gestionar, ante los órganos pertinentes, las acciones respectivas y proponer actividades, programas y proyectos de educación, que fomenten las bases de una nueva actitud hacia los problemas del ambiente y sienten los fundamentos para consolidar una cultura ambiental.*

Estos consejos se ven normados también por la Ley Forestal y reglamentados por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). También se ven reflejados en lo expuesto por la Ley de Biodiversidad, y se posicionan como una instancia de participación directa de la ciudadanía desde el ámbito local. La manera en la que se desarrolle esta participación se detalla no sólo en función de

las denuncias que se pueden presentar sino también, desde las propuestas gestión de actividades, programas y proyectos de educación. En este sentido, el instrumento refleja un enfoque de participación ligado a la capacidad gestora que tiene la ciudadanía y que se complementa con la facilitación de espacios de denuncia sobre el manejo de los recursos ambientales.

#### 4.3.1.2 Participación de las juventudes:

Otro de los temas que aglutina normativa sobre participación ciudadana es el relacionado con juventudes. Resalta la Ley General de la Persona Joven que en su artículo 1 establece lo siguiente: *Objetivos de la Ley: Propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de solidaridad, equidad y bienestar.* Esto se operacionaliza en el mismo documento en el artículo 9 al señalar los deberes estatales en el fomento y garantía del derecho de participación de esta población: *“El Estado y la sociedad civil, con la participación de las personas jóvenes, coordinará una política integral y permanente, así como planes y programas que contribuyan a la plena integración social, económica, cultural y política de la persona joven, por medio de estrategias claras, oportunas y precisas.*

Esta iniciativa tiene su representación en el ámbito local, a través de los Comités Cantonales de la Persona Joven, y la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, constituida por jóvenes representantes de colegios públicos y privados, asociaciones de desarrollo comunal legalmente inscritas y vigentes en la Dirección Nacional del Desarrollo de las Comunidades, comités cantonales de la persona joven, universidades públicas y privadas, instituciones parauniversitarias, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Su finalidad se centra en darles participación efectiva a los jóvenes del país en la formulación y aplicación de las políticas públicas que los afecten.

A partir de lo analizado en la normativa nacional, se observa un esfuerzo estatal por facilitar espacios formales de participación para poblaciones que históricamente han sido vulnerabilizadas o bien, tendientes a sufrir de la exclusión en espacios de toma de decisión. Como se detalla en los párrafos siguientes, los instrumentos jurídicos enfocados en esta dirección pretenden visibilizar las desigualdades y asegurar el acceso y ejercicio mínimo de la participación en los espacios políticos planteados.

#### 4.3.1.3 Instancias de participación para las mujeres y la población indígena

En el ámbito de la participación político-electoral, la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer refleja un compendio de acciones afirmativas que pretenden asegurar el acceso de las mujeres a puestos de representación. En este sentido, se busca facilitar la participación de esta población al establecer que: *Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.*

Aunado a estos esfuerzos, a través de la ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) se establecen una serie de artículos que fortalecen los esfuerzos estatales por direccionar la participación ciudadana hacia un enfoque de igualdad y equidad de género. Sobresale así la creación del Foro de las Mujeres (artículo 21 de esta ley) con el fin de *propiciar la más amplia participación ciudadana (...) constituido por organizaciones sociales que trabajan a favor de las mujeres, el cual será convocado por el Instituto, al menos tres veces al año. Su integración y funcionamiento será regulado por reglamento emitido por el Instituto.*

Este foro es operacionalizado a través del Reglamento del Foro de las Mujeres. Al igual que con los mecanismos legales desarrollados para fomentar la participación de las juventudes, este instrumento visibiliza la necesidad de articular los esfuerzos institucionales por estimular la participación desde el acceso y respeto a la diversidad de poblaciones. Si bien estos mecanismos legales no otorgan por sí mismos todas las herramientas necesarias para operacionalizar estos esfuerzos, constituyen herramientas importantes que develan la manera en la que se ha legitimado por ley su participación.

¿Por qué resulta relevante incorporar estos mecanismos como avances jurídicos en el ámbito de la participación política? ¿Cuál es la relación que se establece entre estos instrumentos y el enfoque de gestión política del territorio? A partir de la perspectiva teórica utilizada en esta investigación, el vínculo entre ciudadanía y Estado puede gestarse desde diferentes niveles: entre más acceso a espacios de incidencia y toma de decisión existan, más directa es la participación de la población y el sistema democrático se torna más fortalecido. Retomando los aportes de Mancano, los espacios

locales visibilizan no solo la diversidad de los grupos que los componen sino también las desigualdades.

En un sistema democrático, resulta pertinente asegurar herramientas políticas y jurídicas que faciliten la participación de grupos históricamente subrepresentados en espacios políticos. La Ley Indígena y su respectivo reglamento, al igual que los ya mencionados, pretende reflejar este contexto y respetar los derechos fundamentales de esta población. En su artículo 4 de este documento plantea que:

*Las reservas serán regidas por los indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales o de las leyes de la República que los rijan, bajo la coordinación y asesoría de CONAI. La población de cada una de las reservas constituye una sola comunidad, administrada por un Consejo directivo representante de toda la población; del consejo principal dependerán comités auxiliares si la extensión geográfica lo amerita.*

De momento se han cubierto las principales leyes y reglamentos relacionados con la participación política en temas particulares y la visibilización de ciertos grupos vulnerables en los espacios de toma de decisión. Dentro de la legislación nacional, es posible encontrar también instancias de participación para el tema de ordenamiento territorial y planificación urbana (puede verse con detalle en la Ley de Planificación Urbana).

Finalmente, se han aglutinado aquellos instrumentos que se han desarrollado en estrecha relación con la constitución y funcionamiento de los gobiernos locales. Asimismo, se presentan a continuación los mecanismos de consulta popular operacionalizados en el Código Municipal y en el decreto electoral 03-98.

#### 4.3.1.4 Mecanismos de participación instaurados dentro de los gobiernos locales

Los Consejos Municipales y los Consejos de Distrito se detallan en cuanto a funciones y conformación en un mismo documento, de tal manera que es a través del Código Municipal que se orientan estas instancias como espacios fundamentales de la participación ciudadana local. En el

artículo 142 el Código menciona que la municipalidad es encargada de *contribuir al fortalecimiento de la democracia costarricense, propiciando la capacitación para una adecuada y mayor participación ciudadana*. Este documento es el marco normativo más importante para comprender la manera en la que se estructuran los gobiernos locales y los mecanismos de participación local que se insertan en las municipalidades.

De esta manera, el artículo 13 del Código Municipal establece como funciones centrales de los Consejos Municipales *“fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.”* Si bien esta instancia se conforma por representantes de la comunidad es fundamental comprender sus funciones y estructura como una plataforma relevante para el posicionamiento de demandas e intereses comunes de los habitantes del cantón.

Otras de las instancias normadas por el Código son los consejos de distrito que *“son órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades.”* (Código Municipal, artículo 54). Es importante mencionar que el detalle de la manera en cómo funcionan los concejos de distrito se encuentra detallada en la Ley General de Concejos Municipales de Distrito.

Al margen de ambos concejos, el Código Municipal establece la creación del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (artículo 37) *“para el diseño y la ejecución del proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad. (..)”*

En cuanto a mecanismos de consulta popular se encuentra operacionalizado en el decreto electoral 03-98, en el manual para la realización de consultas de consultas a escala cantonal y distrital y también en el Código Municipal. ¿De qué manera se articulan estos mecanismos en este último documento? En los primeros artículos se establece que la Municipalidad es la encargada de convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

En el manual destinado a este tema se establecen cuáles son los mecanismos de consulta popular, así como los objetos de consulta popular. A continuación se mencionan aquellos detallados en el

documento:

- (A) Plebiscito: consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.
- (B) Referendo: consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.
- (C) Cabildo: reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.
- (D) Objeto de la Consulta Popular: puede versar sobre cualquier asunto, siempre que cumpla los siguientes requisitos: Que el asunto a resolver sea de competencia Municipal, que no tenga un procedimiento debidamente reglado por la ley, que el resultado de la consulta pueda dar origen a un acto administrativo válido y eficaz de la autoridad Municipal o bien, que la consulta verse sobre un asunto actual y de interés general para los habitantes de la comunidad.

De esta manera se han recapitulado los principales instrumentos legales que contienen artículos direccionados hacia el fomento de la participación desde distintas instancias y a través del ejercicio de diversos mecanismos. En la base de datos que complementa este estudio es posible detallar a profundidad cada una de las leyes y reglamentos junto con los artículos que se orientan en este tema.

Ahora bien, este compendio de normativa sintetiza los elementos anteriormente mencionados desde las leyes que enmarcan el resto de reglamentos originados en los espacios locales. Por lo tanto, una vez estudiadas es importante analizar la manera en la que se operacionalizan en los territorios para luego evaluar los alcances y limitaciones de estos instrumentos desde su aplicación en los contextos locales.

### 4.3.2 De la normativa a la práctica política: resultados del análisis por categorías

La presencia de la normativa de participación ciudadana y rendición de cuentas en el territorio costarricense evidencia la capacidad jurídico-administrativa del Estado por direccionar las formas de participación de la población, así como la estructura que la normativa presenta alrededor del país. En este apartado se presenta el análisis de los alcances de la normativa nacional y local revisada en función de la manera en la que se ha articulado en la práctica local. Para esto se hizo uso de las categorías de análisis establecidas al inicio del capítulo.

En primer lugar, cabe destacar que la existencia de instrumentos jurídicos en torno al ejercicio de la participación ciudadana, no garantiza la presencia de una ciudadanía participativa con incidencia real en la toma de decisiones. Tampoco garantiza que los mecanismos de rendición de cuentas sean una manifestación plena del ejercicio de la acción ciudadana y del control efectivo de la función pública por parte de los habitantes de un territorio. Si bien la existencia de un andamiaje institucional en estos términos es fundamental para delimitar el marco de acción de estos mecanismos, las dinámicas políticas locales develan que la diversidad de intereses y las desigualdades en las cuotas de poder que existen en las comunidades hacen necesario el uso de otros mecanismos de participación que no están institucionalizados. De tal manera que el estudio exclusivo de aquellos mecanismos que sí lo están puede resultar limitado si no se combina con otros abordajes que reflejen la complejidad de estas dinámicas.

Ahora bien, tal y como se ha enfatizado a lo largo de esta investigación, es relevante conocer el peso que tiene el marco institucional en los espacios locales, desde un enfoque de gestión política territorial. Es decir, resulta relevante comprender la manera en la que el Estado articula las múltiples demandas que provienen de la ciudadanía a través de instancias de participación legitimadas por normas, reglamentos o manuales de procedimiento. En la siguiente tabla se observan los pesos cuantitativos de estos tipos de normativa por provincia, como un ejercicio general para visibilizar la capacidad jurídica del Estado en el territorio.

**Tabla 3.** Distribución del Tipo de Reglamento-Normativa por Provincia

<b>Distribución del Tipo de Reglamento-Normativa por Provincia</b>	<b>Cantidad del Tipo de Reglamento-Normativa</b>
--	--

<b>Alajuela</b>	<b>6</b>
Manual de Participación	1
Reglamento de Consultas Populares	4
Reglamento Municipal	1
<b>Cartago</b>	<b>8</b>
Metodología de Presupuestos Participativos	1
Reglamento de Consultas Populares	4
Reglamento Municipal	3
<b>Heredia</b>	<b>6</b>
Procedimiento de Presupuesto Participativo	1
Reglamento de Consultas Populares	4
Reglamento Municipal	1
<b>Limón</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	2
<b>Puntarenas</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	2
<b>San José</b>	<b>15</b>
Reglamento de Consultas Populares	9
Reglamento de Presupuestos Participativos	2
Reglamento Municipal	4
<b>Total</b>	<b>39</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

En efecto, la cantidad de normativa registrada en el ámbito local data de 39 casos, diseccionados en 6 tipos de reglamento-normativas con presencia en 6 de la 7 provincias. Es importante señalar que esos casos no son proporcionales a la cantidad de cantones en registro, sino que varios tipos de reglamentos aparecen en un mismo cantón, evidenciado una “carga” normativa en los gobiernos locales.

El tipo de normativa que presenta una constancia en el territorio es el Reglamento de Consultas Populares, regido por el Código Municipal (artículos 4 y 13, incisos A) y K) del mismo) además del

decreto electoral 03-98. El reglamento de Consultas Populares presenta un 64% del total de normativa registrada y procesada en la matriz, lo que implica que el basamento legal en el territorio está enfocado en la búsqueda de un proceso consultivo para la validación y legitimidad de la toma de decisión en el espacio local.

Los reglamentos municipales de participación ciudadana representan un 23% de la normativa recolectada. Este porcentaje se transforma en solamente 9 reglamentos en todo el país que contienen los lineamientos para el establecimiento de la participación ciudadana y está presente únicamente en 4 provincias (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), lo que denota un fenómeno que diferencia la cantidad de normativa presente en el centro y aquel que se desarrolla en la periferia del país.

Ahora bien, es importante establecer los puntos centrales de la distribución que existen por cantón respecto a los reglamentos de participación ciudadana, rendición de cuentas y presupuestos participativos. En este sentido podemos evidenciar en la tabla 4 el comportamiento presentado a nivel territorial respecto a la presencia de normativa en las municipalidades.

**Tabla 4.** Distribución de Normativa por cantón

<b>Tipo de Reglamento-Normativa por cantón</b>	<b>Cantidad del Tipo de Reglamento-Normativa</b>
<b>Manual de Participación</b>	<b>1</b>
Palmares	1
<b>Metodología de Presupuestos Participativos</b>	<b>1</b>
La Unión	1
<b>Procedimiento de Presupuesto Participativo</b>	<b>1</b>
Cantón Central de Heredia	1
<b>Reglamento de Consultas Populares</b>	<b>25</b>
Aguirre	1
Belén	1
Cantón Central de Alajuela	1

Cantón Central de Heredia	1
Cantón Central de San José	1
Curridabat	1
Desamparados	1
Escazú	1
Goicochea	1
Golfito	1
Guácimo	1
Jiménez	1
Montes de Oca	1
Oreamuno	1
Orotina	1
Palmares	1
Paraíso	1
Pérez Zeledón	1
Pococí	1
San isidro de Heredia	1
San Ramón	1
Santa Ana	1
Santa Bárbara	1
Tarrazú	1
Turrialba	1
<b>Reglamento de Presupuestos Participativos</b>	<b>2</b>
Cantón Central	1
Montes de Oca	1
<b>Reglamento Municipal</b>	<b>9</b>
Aserri	1
Barva	1
Curridabat	1
Desamparados	1

El Guarco	1
Goicochea	1
Jiménez	1
Naranjo	1
Turrialba	1
<b>Total</b>	<b>39</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

Como se puede notar de manera general la disección por cantón de la normativa registrada proporciona el estado de las condiciones normativas de la participación ciudadana en el país. La distribución que se proporciona es reflejo de una **presencia fragmentada y desestructurada** de la normativa en el territorio. Si bien el debate respecto al papel centralista de la forma de gobierno condiciona como “efectos aislados” todos aquellos intentos del establecimiento de una normativa municipal, también se podría explicar a partir de una carencia de un plan general de consolidación de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de mecanismos de democracia directa.

Esta lógica desarrolla un funcionamiento aislado de cualquier intento de homologar la acción política de la institucionalidad en el territorio y en la ciudadanía. La atrofia propia de las municipalidades en estos temas, así como las concepciones y compresiones sobre participación y rendición de cuentas también pueden ser objeto de una variable intervinientes en el proceso.

En algunos cantones tiene una “doble” normativa, es decir, en el campo jurídico de la municipalidad aparecen dos reglamentos que rigen la participación ciudadana y el accionar municipal respecto a estos puntos, como se hace constatar en la tabla 3, que busca un acercamiento más detallado a esta condición, pero aun así no hay una estructuración general de la formalidad en el territorio.

**Tabla 5.** Distribución de Normativa doble por cantón

<b>Distribución de Normativa doble por cantón</b>	<b>Cantidad del Tipo de Reglamento-Normativa</b>
<b>Cantón Central de Heredia</b>	<b>2</b>

Procedimiento de Presupuesto Participativo	1
Reglamento de Consultas Populares	1
<b>Curridabat</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento Municipal	1
<b>Desamparados</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento Municipal	1
<b>Goicochea</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento Municipal	1
<b>Jiménez</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento Municipal	1
<b>Montes de Oca</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento de Presupuestos Participativos	1
<b>Palmares</b>	<b>2</b>
Manual de Participación	1
Reglamento de Consultas Populares	1
<b>Turrialba</b>	<b>2</b>
Reglamento de Consultas Populares	1
Reglamento Municipal	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

Tanto los reglamentos de consultas populares como los reglamentos de participación ciudadana que muestran porcentualmente una mayor presencia en la normativa municipal también develan cruces interesantes de presencia en un mismo cantón. Es decir, los 2 reglamentos de mayor peso en el país, son también los que se repiten en cantones con doble normativa, que son la minoría, y se presentan solamente en municipios de provincias “centrales”.

Es importante establecer que, en la lógica de descentralización del país, existen condiciones normativas desfavorables en términos de la generación *gobernanza local* como prerrogativa de la consolidación del Estado en los territorios. La capacidad legal o normativa (reglamentos, manuales, procedimientos) en las estructuras administrativas (Municipalidades) parece ser desproporcional respecto a la normativa nacional y el alcance de la participación ciudadana, y la rendición de cuentas.

El correlato político y de participación social se puede estructurar respecto a la presencia de la normativa en el territorio, así como la cantidad de reglamentos existentes, sin embargo no es métrica para condicionar un análisis a profundidad de cómo y cuánto la sociedad civil acciona formalmente en los espacios institucionales.

#### **4.3.3 Construcción Simbólica de la Participación Ciudadana en la normativa**

El siguiente apartado plantea las principales características que tiene la construcción simbólica de la participación ciudadana, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y las consultas populares en la normativa local, con la finalidad de poder sustraer el discurso entronizado en la institucionalidad costarricense sobre el accionar de la sociedad en los procesos de incidencia y toma de decisiones.

El debate entre lo normado, lo institucionalizado y lo simbólico se conjuga en las apreciaciones e interpretaciones que se hacen y conciben en la normativa costarricense relacionado a la participación ciudadana y rendición de cuentas, tal y como lo hace ver Bourdieu (1994 y 2000).

*“La construcción del Estado se acompaña de la construcción de una suerte de transcendental histórico común inmanente a todo sus “sujetos”. A través del encuadramiento que impone a las prácticas el Estado instauro e inculca formas y categorías de percepción y de pensamientos comunes, cuadros sociales de la percepción, del entendimiento o de la memoria, estructuras mentales, formas estatales de clasificación.” (Bourdieu, 1994, p. 58)*

Efectivamente existe un proceso de consolidación del poder simbólico presente en los procesos de participación ciudadana, y los mecanismos legales y formales presentes en la institucionalidad, generando de participar y accionar política y socialmente. En este sentido Krotz (1997, p.43) es claro en posicionar que la edificación de los universos simbólicos, sean cuales sean, generan un proceso de postulación de culturas políticas que a la postre construyen el andamiaje propio de narrativas sociales en torno a la normativa existente. En este sentido, el “empuje” generado por el discurso de gobernabilidad, gobernanza y participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones (nacional y local) encuentra resonancia en la edificación que lo formal realiza sobre lo qué es y cómo se debe participar.

Respecto a los términos metodológicos se agrupan por unidades de observación aquellas definiciones o conceptualizaciones presentes en la normativa local sobre participación ciudadana, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y las consultas populares. Las categorías o dimensiones que interesan procesar y ser analizadas en dichas definiciones son:

- a. Forma de relación Sociedad Civil-Individuo: en esta dimensión interesa analizar en la normativa como conciben la relación de sociedad civil y la individualidad, si comprenden estos procesos desde alguno de estos dos campos.
- b. Unidades de observación como coyuntura o como proceso político: en este sentido se busca analizar en la normativa se hay una apreciación del comportamiento de las unidades de observación (participación ciudadana, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y las consultas populares) como acciones meramente coyunturales, o como parte de procesos mucho más complejos y dinámicos.

- c. Relación de los objetivos en el gobierno local: busca analizar en el campo formal cuales son los objetivos que las unidades de observación (participación ciudadana, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y las consultas populares) presentan respecto de la institucionalidad.

#### 4.3.3.1 Participación Ciudadana y Estructuras simbólicas-normativas

A lo largo del análisis en los distintos textos, reglamentos y normas que refieren a la participación ciudadana un punto nodal que evidencian es cómo desde la normativa se comprende un proceso que se gesta en la propia relación entre ciudadanía y el Estado, y a lo interno de los mismos gobiernos locales.

A nivel normativo se encuentran 4 grupos de expresiones de definición de la participación ciudadana, agrupada por la repetición de la conceptualización en los reglamentos. El primer grupo se encuentra únicamente la Municipalidad Mora; en el segundo grupo aparecen las Municipalidades de El Guarco, Jiménez, Turrialba, Naranjo y Desamparados; en un tercer grupo se encuentran las Municipalidades de Aserrí y Barva, y en cuarto lugar la municipalidad de San José.

Este agrupamiento se debe estrictamente a la conceptualización de participación ciudadana, y se puede notar en el tabla 6 de definiciones de participación ciudadana. Posteriormente se presenta el análisis de cada uno de estos grupos.

**Tabla 6.** Definiciones de participación ciudadana en la normativa local

<b>Municipalidad</b>	<b>Documento</b>	<b>Definición/expresiones</b>
Municipalidad de Mora	Reglamento para normar el Funcionamiento de los Consejos de Distrito, impulsar la Participación	Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en forma

	Ciudadana y Procedimiento para Trámite y Ejecución de las Partidas Específicas	de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos ( Patiño, 1999).
Municipalidad de El Guarco	Reglamento de Participación Ciudadana de la Municipalidad de El Cantón de El Guarco	Artículo 5º—Las presentes normas entienden la participación ciudadana dentro de la función pública como aquellas formas de participación en las cuales, la sociedad civil, (compuesta por todos sus elementos físicos, organizativos, jurídicos y otros) acude con el gobierno local en diferentes niveles de su accionar para la búsqueda de objetivos comunes que pretenden alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible
Municipalidad de Turrialba	Reglamento Municipal de participación ciudadana del cantón de Turrialba	Artículo 5º—Las presentes normas entienden la participación ciudadana dentro de la función pública como aquellas formas de participación en las cuales, la sociedad civil, (compuesta por todos sus elementos físicos, organizativos, jurídicos y otros) confluye con el gobierno local en diferentes niveles de su accionar para la búsqueda de objetivos comunes que pretenden alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible.
Municipalidad de Jiménez	Reglamento de participación ciudadana del Cantón de Jiménez	Artículo 6º—Las presentes normas entienden la participación ciudadana dentro de la función pública como aquellas formas de participación en las cuales, la sociedad civil, (compuesta por todos

		sus elementos físicos, organizativos, jurídicos y otros) acude con el gobierno local en diferentes niveles de su accionar para la búsqueda de objetivos comunes que pretenden alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible
Municipalidad de Naranjo	Reglamento Municipal de Participación Ciudadana del Cantón de Naranjo	Artículo 6°—Las presentes normas entienden la participación ciudadana dentro de la función pública como aquellas formas de participación en las cuales, la sociedad civil, (compuesta por todos sus elementos físicos, organizativos, jurídicos y otros) confluye con el gobierno local en diferentes niveles de su accionar para la búsqueda de objetivos comunes que pretenden alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible
Municipalidad de Desamparados	Reglamento de Participación Ciudadana	Artículo 6°-Las presentes normas entienden la participación ciudadana dentro de la función pública como aquellas formas de participación en las cuales, la sociedad civil, (compuesta por todos sus elementos físicos, organizativos, jurídicos y otros) confluye con el gobierno local en diferentes niveles de su accionar para la búsqueda de objetivos comunes que pretenden alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible.
Municipalidad	Reglamento	Es el conjunto de acciones o iniciativas que

de Barva	participación ciudadana en la Municipalidad de Barva	pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los asuntos públicos. Está basada en el principio que la población participe e influya en las decisiones de la administración pública y se promuevan procesos de rendición de cuentas de las acciones implementadas por esta. La población puede participar ya sea a través de la articulación de grupos sociales, comunales y políticos organizados, o bien de manera independiente. Esta participación se define bajo el concepto de asumir la responsabilidad ciudadana de aportar en beneficio del desarrollo de la comunidad siendo que la participación ciudadana no se limita a un proceso de fiscalización para garantizar la transparencia sino que más importante aún es una participación proactiva, con carácter protagónico en la solución de los problemas comunales y/o cantonales.
Municipalidad de Aserrí	Reglamento para la participación ciudadana en el cantón de Aserrí	Es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los asuntos públicos. Está basada en el principio que la población participe e influya en las decisiones de la administración pública y se promuevan procesos de rendición de cuentas de las acciones implementadas por esta. La población puede participar ya sea a través de la articulación de

		grupos sociales, comunales y políticos organizados, o bien de manera independiente.
Municipalidad del Cantón de San José	Reglamento de Presupuestos Participativos de la Municipalidad del Cantón de San José	Proceso continuo de integración e interacción de la ciudadanía con la institucionalidad pública, en la corresponsabilidad, toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos que les afectan en lo político, económico, social y ambiental, para propiciar su pleno desarrollo humano y fortalecer la gobernanza.

**Fuente:** Elaborado a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

El primer grupo conformado únicamente por la municipalidad de Mora presenta una definición recuperada de un texto de Patiño (1999), donde identifican dos aspectos esenciales sobre la participación ciudadana: la relación entre la intervención social y los aspectos individuales como determinantes en la actuación de la ciudadanía por sus intereses.

Es de resaltar que la comprensión de participación ciudadana está condicionada en primer lugar a valores, demandas e intereses compartidos. En segundo lugar, en una determinada situación, lo que implica un juego coyuntural meramente, y en tercer lugar, con capacidad de acción sobre las condiciones sociales y de autonomía respecto del resto de actores sociales y políticos.

En síntesis, las apreciaciones generales sobre la comprensión normativa de este primer grupo están condicionadas por la de una relación de participación a partir de la unificación de individualidades y enfocado en la acción de la ciudadanía únicamente por los intereses y demandas coyunturales que se presentan. Es decir, se restringe en un proceso de acción colectiva y fuera del ámbito formal.

El segundo grupo, que es la mayor conformación de municipalidades, presenta una serie de variantes que postulan un discurso sobre la participación ciudadana como un proceso de la

sociedad civil más allá de la individualidad. Es importante señalar además, la manera en la que entiende esta normativa el punto de encuentro o interacción entre la sociedad civil y el gobierno local a partir de la “confluencia” que implica puntos comunes de acuerdos.

En este sentido, respecto a los objetivos y la relación con la institucionalidad, la definición es clara en posicionar una condicionante a la acción de participar: se visibiliza la participación ciudadana como traducción de “objetivos comunes” entre la institucionalidad y la sociedad civil. Si bien esto es medular en la construcción de un gobierno local, no siempre el participar activamente de la ciudadanía puede comprenderse en búsqueda de acuerdos y puntos comunes.

Por otro lado, en el tercer grupo de definiciones de participación ciudadana se refleja el proceso fuera de la coyuntura, y se posiciona el desarrollo local y democracia participativa como resultado de la misma acción participativa.

Esta definición se presenta un discursos de doble direccionalidad respecto al peso de una acción colectiva o individual, ya que abre el espacio a repensar la participación ciudadana desde ambos planos, lo que puede potenciar mayor relevancia en la agencia social e individual, que en el plano de la estructura.

Por último, en los términos de los objetivos de la participación ciudadana con el gobierno local, la conceptualización otorgada por esta normativa específica la capacidad de influencia y decisión de la ciudadanía en la administración pública, en este caso las municipalidades, y sobre todo coincidiendo con la rendición de cuentas como proceso transversal en la misma acción social de la participación.

En el cuarto grupo de definición de participación ciudadana, respecto a la relación entre sociedad e individuos, el peso se le otorga a la acción en colectivo, en este caso la ciudadanía, con capacidad de incidencia (tanto en fiscalización, control y ejecución) en la institucionalidad. Siguiendo con la dimensión de análisis de participación ciudadana como proceso o coyuntura, esta definición estructura un discurso de proceso continuo, pero agrega la integración e interacción como aspectos medulares en la relación sociedad-institucionalidad.

También, y a diferencia de los demás grupos, en el uso del término corresponsabilidad denota la bidireccionalidad que las acciones de participación ciudadana tiene en los espacios, en efecto, tanto el plano institucional como la ciudadanía exponen un correlato sobre las estructuras jurídicas,

políticas y económicas de los gobiernos locales.

En términos generales la construcción simbólica de la participación ciudadana en los reglamentos y normativas tiene sus bemoles y diferencias de uno a otro grupo, sin embargo la edificación de un andamiaje jurídico está acompañado a su vez con un discurso sobre el deber ser, en este caso la participación ciudadana, a pesar que existentes diferencias sustanciales en la efectividad. A continuación se presenta un cuadro resumen de las principales conclusiones de las dimensiones presentes en los grupos señalados.

#### 4.3.3.2 Presupuestos Participativos y Participación Ciudadana: Ideario Simbólico

En este apartado el análisis está enfocado en desarmar los diferentes discursos sobre presupuestos participativos en la normativa local. En la búsqueda realizada en la base de datos de participación ciudadana, y posteriormente en los documentos debidos (reglamentos y manuales) la definición de presupuestos participativos está supeditada al tema de la participación ciudadana, en efecto como instrumento o mecanismo que genera la misma participación.

En los tres documentos, explicitados en la matriz 2, se evidencia contundentemente la estructuración de una idea central respecto a la relación entre la institucionalidad (municipalidades) y la sociedad civil, que en su defecto posiciona un discurso de direccionamiento del primer campo sobre el segundo. Es decir, el presupuesto participativo como instrumento o herramienta de participación es dotada por la institucionalidad, con una serie de lineamientos necesarios para su ejecución.

Sin embargo, en el primero de los reglamentos hay un claro énfasis de comprender los presupuestos participativos como mecanismos de participación, en el segundo documento se entiende a partir de un instrumento de planificación local, y el tercer reglamento lo condiciona a los recursos económicos, estructurados y esquematizados desde lo formal, con una potencialidad a la informal

**Tabla 7.** Definiciones de Presupuestos Participativos

<b>Municipalidad</b>	<b>Documento</b>	<b>Definición/expresiones</b>
----------------------	------------------	-------------------------------

Municipalidad de Mora	Reglamento para normar el Funcionamiento de los Consejos de Distrito, impulsar la Participación Ciudadana y Procedimiento para Trámite y Ejecución de las Partidas Específicas	Es un mecanismo de participación que permite a los vecinos de un Cantón solicitar se destine una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que consideren necesarios para su distrito.
Municipalidad de Montes de Oca	Reglamento de presupuestos participativos del cantón de Montes de Oca	Es una herramienta de planificación local, que permite una relación permanente del gobierno con la población a través de un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal en lo que compete a la propuesta, vigilancia y seguimiento de los proyectos cantonales y se propicia un sentido de pertenencia e inclusión en los asuntos públicos.
Municipalidad del Cantón de San José	Reglamento de Presupuestos Participativos de la Municipalidad del Cantón de San José	Recursos económicos que se asignaran por acuerdo municipal en enero de cada año y que se dividirá en los once distritos considerando las siguientes variables: Tamaño del territorio, cantidad de población, índice distrital de desarrollo social. Estos recursos económicos serán distribuidos por la Municipalidad a los proyectos propuestos por las comunidades por medio de sus organizaciones formales y no formales, mediante los mecanismos que este

		reglamento establece.
--	--	-----------------------

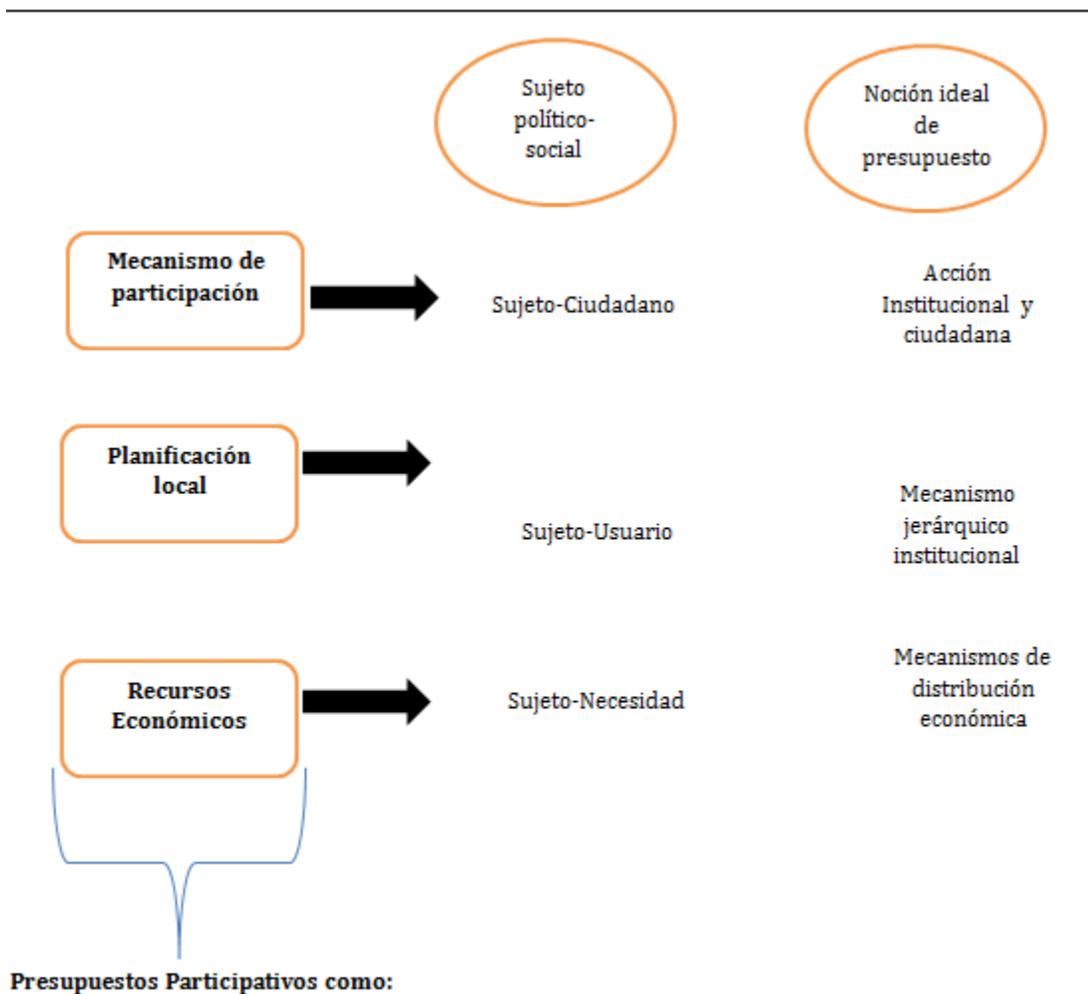
**Fuente:**  
Elaborado

a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

Como se aprecia los tres enfoques estructurados en la formalidad idean un conjunto de valores políticos y sociales en su accionar simbólico. A manera de advertencia, una generalidad de estos en toda la normativa nacional es riesgosa y metodológicamente incorrecta, sin embargo, están establecidos en tres reglamentos sobre presupuestos participativos, y su lógica permite entender cómo una parte de la institucionalidad costarricense puede estructurar un sujeto político-social y una noción ideal de presupuestos participativos.

El siguiente esquema diagrama recupera en buena medida la estructura que esta triada conceptual puede generar a partir de la edificación de sujeto político-social y una noción ideal de presupuestos participativos.

**Diagrama 6.** Sujeto Político-social y Noción de Presupuesto Participativo



**Fuente:** Elaborado a partir de la Matriz de Normativa de Participación Ciudadana Local. Fernández, Rolando (2017).

La construcción simbólica de sujetos políticos-sociales permea de manera consistente la noción de presupuesto participativo y viceversa, lo que genera un efecto en la ciudadanía sobre la concepción sí misma y de la operación respecto a la institucionalidad. Por otro lado está la formalidad accionando sobre la sociedad en la designación de cierto roles y mandatos que debe de considerar, así como la utilización de herramientas formales para concretar dichos procesos.

La relación de la sociedad civil está condicionada en las definiciones sobre presupuestos participativos a partir de la comprensión de una sociedad civil fiscalizadora y proponente respecto a

la institucionalidad, en busca de subsidiaridad en los procesos de la toma de decisiones de presupuestos.

Es claro que ambas definiciones sobre presupuestos participativos otorgan una lógica coyuntural en su formulación y acción, pero además en la relación de los objetivos de los presupuestos participativos en el gobierno local, está estructurado en dos vías dentro de esas coyunturas, en una dirección la formalidad institucionaliza los objetivos de la ciudadanía, y por otro lado, está ciudadanía interviene con acción concreta sobre el presupuesto público, lo que edifica una relación reciproca de apropiación de la institucionalización y ciudadanía.

En términos generales, es notable señalar que hay un discurso entronizado en la idea de inclusión, empoderamiento y fiscalización y está representando en los tres conceptos, es el tema de propio de la participación, de la acción concreta de la ciudadanía en la institucionalidad por mecanismos formales supliendo las demandas y necesidades. La construcción simbólica de los presupuestos participativos esta antecedido, además, por la idea de participación ciudadana, como se entiende y opera en las estructuras sociales.

## 5. Conclusiones

Tal y como lo plantean los autores expuestos en la perspectiva teórica, los mecanismos de participación institucionalizados en el ámbito local no siempre evidencian la complejidad de los territorios y en algunos casos pueden reproducir las mismas desigualdades políticas que operan en la cotidianidad de las comunidades. Ciertamente, la gestión de los gobiernos locales puede verse fortalecida en la medida en que asegure una mayor cercanía con la ciudadanía, sin embargo, este vínculo debe construirse en dos direcciones: desde la apertura de espacios institucionales que permitan el acceso de la población a estos mecanismos y desde la legitimación de aquellos mecanismos no oficiales de los que hace uso la ciudadanía en casos específicos para gestionar sus demandas. Es decir, validar aquellas acciones que se realizan al margen de lo que se encuentra legalmente oficializado como mecanismos válidos que pueden ser utilizados por aquellos sectores que los consideren aptos como medio para plantear demandas políticas.

La invisibilización de la existencia de otras formas de participación limita el accionar político a un solo tipo de instrumentos; aquellos que se encuentran legitimados como mecanismos normalizados de participación. Tal y como lo reafirman las entrevistas efectuadas, el fortalecimiento del sistema democrático se da en la medida en la que se encuentren maneras de gestionar las tensiones entre la participación formal e informal (Zeledón, 2017). Parte del reto para los gobiernos locales reside en cómo involucran esta diversidad de repertorios de acción en los procesos de formulación e implementación de políticas.

Al finalizar este estudio es posible recapitular la manera en la que fueron cumplidos cada uno de los objetivos planteados inicialmente. En primer lugar se construyó un marco teórico con las principales perspectivas que orientaron la sistematización de mecanismos de participación ciudadana desde un enfoque de gestión política del territorio. Se partió de un breve análisis de la noción de Estado como un elemento fundamental en la articulación de conceptos relacionados con la participación y la democracia. En este sentido, Estado, gobierno local, ciudadanía y democracia van estrechamente ligados y deben entenderse de manera articulada cuando se estudian en el territorio.

Dentro de los aportes principales que se rescatan de la perspectiva teórica sobresalen aquellos

relacionados con las formas de participación y los vínculos que se construyen entre los gobiernos locales y la ciudadanía. Al hablar de democracia local, es fundamental profundizar en la noción de diversidad desde donde pueden observarse distintos grupos con diversas cuotas de poder e incidencia política. De ahí deviene la complejidad de gestionar las demandas de una ciudadanía que es compleja y desigual, que hace uso de diversos mecanismos de participación que muchas veces se gestan al margen de la legitimidad legal.

¿Cómo se articula la comunidad con el proceso de desarrollo desde un enfoque endógeno? Retomando los aportes de Vásquez (2007) *“el territorio puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural.”* (Vásquez, 2007,p.9) ¿Cómo potencia la participación este desarrollo? Ciertamente existen dos direcciones a través de las cuales se puede ejercer la participación, ambas buscan acercar a la ciudadanía en la toma de decisión política. En el sentido arriba-abajo, el gobierno local fomenta el ejercicio de aquellos mecanismos formales con el fin de validar colectivamente el proyecto político planteado desde las instancias de gobierno. Cuando se plantea el sentido abajo- arriba, se trata más bien de un esfuerzo desde las bases sociales del territorio por incidir en la toma de decisión, utilizando tanto los mecanismos oficiales ya existentes, como los no oficiales.

Este planteamiento sin duda enriqueció el análisis de la normativa nacional que se realizó posteriormente. Esto aunado a la identificación de niveles y motivaciones que impulsan la participación fueron componentes centrales en la construcción de categorías de análisis para el estudio de las leyes y reglamentos nacionales y locales. En este sentido se visibilizó que el ejercicio del voto, si bien es un mecanismo básico de participación en un contexto democrático, se encuentra limitado por el nivel de cercanía que implica entre la ciudadanía y las estructuras gubernamentales. Es decir, al hablar de grado de participación este se encuentra en el peldaño más inferior. ¿Qué es lo que esto logra visibilizar? En la práctica política local, el segmento electoral conforma solo una de las múltiples dimensiones desde donde la ciudadanía se puede articular con los gobiernos locales.

En esta dirección, resulta importante fortalecer las democracias locales impulsando un acercamiento que se aleje de la visión meramente utilitaria de la participación (en la cual los

gobiernos locales únicamente recurren a la población para validar planteamientos ya construidos por la estructura de toma de decisión) y articular una serie de vínculos que potencien la presencia de las demandas ciudadanas desde la identificación y construcción institucional de los problemas públicos.

Hasta el momento, el análisis se ha centrado en el componente teórico y normativo en torno a estas dinámicas. Como insumo de esta investigación se consideró importante contrastar estos resultados con las percepciones de expertos en el ámbito local y con experiencia en la gestión territorial.

En este sentido cobra relevancia los aportes de José Francisco Moya, funcionario de la Municipalidad de Alajuela cuando afirma que en general, *“hay una comprensión de la participación ciudadana como espacios abiertos de incidencia ciudadana, donde logra una formulación de la acción política en las municipalidades. Existe una legislación en el país que regula los procesos de participación pero que no tiene que formalizar en su mayoría las expresiones sociales de participación.”* (Moya, 2017)

Con él coincide el Fernando Zeledón, Director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y experto en el estudio de los gobiernos locales al establecer que existe una tensión entre la participación formal e informal en los espacios locales. Hay una serie de antecedentes históricos como el cabildo, plebiscito o el mismo referéndum como expresiones de participación ciudadana, que posteriormente son absorbidos por la normativa nacional, pero que en su momento representaron aspectos articuladores en el ámbito local, cohesionando a la sociedad civil en determinada coyuntura.

Es importante determinar aquellas expresiones sociales de organización (Foro de Occidentes) que son las estructuras de articulación informal, pero con un impacto en la institucionalidad que construye y modifica las acciones políticas de la administración pública. Alrededor de este tema, Zeledón afirmó que *“puede existir una “interseccionalidad” en el impacto de la organización local (de lo local a lo nacional)”* (Zeledón, 2017)

Tanto Moya como Zeledón confirman el enfoque utilizado para esta investigación en cuanto a que una alta formalización de los mecanismos de participación constriñe socialmente los procesos

propios de las comunidades, reduciendo el margen de acción de las manifestaciones de participación. Es importante señalar que en el avance de una democracia representativa a una democracia participativa, el motor del tránsito entre una y otra yace en la potencialidad de las propias externalizaciones de la participación ciudadana.

Moya utilizó el ejemplo de la municipalidad de Alajuela y el avance sistemático que ha presenciado en los últimos años, donde los presupuestos participativos alcanzan hoy día el 50% del presupuesto municipal. (Moya, 2017) En efecto, el discurso que maneja es consistente en la señalización de un avance en la formalidad, sin embargo, observa que las experiencias propias de las comunidades son necesarias para la consolidación de una democracia participativa. El énfasis final, lo hace en la participación ciudadana y el desarrollo económico de las comunidades, observa que la primera puede ser un importante acompañamiento y condicionante en cuanto existe una participación ciudadana consistente, que proponga, formule y fiscalice los procesos. Así *“el desarrollo económico de las comunidades se va dando con proyectos que “nacen y desarrollan” en el seno de las comunidades.*” (Moya, 2017).

Al finalizar esta investigación se resalta el cumplimiento de todos los objetivos planteados al inicio. Como líneas de investigación futuras se establece la necesidad de abordar a mayor profundidad todo el repertorio de acción política no institucionalizada que se gesta en las comunidades como un mecanismo de participación de la ciudadanía y el posicionamiento de las demandas de los grupos que no se sienten representados. Igualmente queda pendiente el estudio de buenas prácticas en el ámbito local con el énfasis de gestión política del territorio, desde un enfoque regional, cantonal y distrital.

## 6.Referencias bibliográficas

Albuquerque (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista CEPAL No. 82. Consultado en línea el 31 de octubre del 2016. Disponible en: [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/350\\_177.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/350_177.pdf)

Abrams, P.(1988). Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). Journal of Historical Sociology. Vol. 1 No. 1, 58-89.

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2007). *Participación ciudadana, un marco teórico*. Consultado en línea el 5 de febrero del 2017. Disponible en: <http://www.giorgiojackson.cl/wp/wp-content/uploads/2014/09/marco-teorico-estudio-participacion-ciudadana.pdf>

Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*. Universidad Iberoamericana. Santa Fe, Estados Unidos.

Bourdieu, P. (1994). *Génesis y Estructura del Campo Burocrático*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, (96-97), 49-62

Bourdieu, P. (2000). *Sobre el Poder Simbólico*. En: Intelectuales, política y poder. Buenos Aires, UBA/ Eudeba, 65-73.

Cortina, A. (s.d). Conferencia: Ética, ciudadanía y modernidad. Universidad de Valencia, España.

Delfino, G. (2010). Psicología social, política y comunitaria. *Revista Scielo, Buenos Aires*. Consultado en línea el 31 de enero del 2017. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862010000100020](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020)

Easton, D. (1976). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2014). La gestión política del territorio.

Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico planificación, monitoreo, evaluación*. IICA-GTZ, San Salvador, El Salvador.

Guillén, M. (2015) Estado, enclave y campesinado: Conflicto agrario en Río Frío de Sarapiquí 1980-2009. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca.

Guillén et.al. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*. México. Pp. 179-193. Consultado en línea el 1ero de noviembre 2016. Disponible en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, Local Government. *Policy Marketing*. Vol. 20, No. 4. p 5-12.

Krotz, E. (1997). La dimensión utópica de la cultura política: perspectivas antropológicas. En: Winocur, R (Ed), *Culturas políticas a fin de siglo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Políticas. México: Juan Pablos Editor

Mancano, B. (2008). La tipología de los territorios. *Revista del Programa de Postgrado en Geografía de la UNESP*. Sao Paulo, Brasil.

Marien, S., et. al (2004). Inequalities in Non-Institutionalized Forms of Political Participation. A Multilevel Analysis for 25 countries. *Political Studies*. No. 58. New Castle.

Merino, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia*. Ilpes, CEPAL. Quito, Ecuador.

Mesa, Nora (s.d). *La dimensión política de la gestión política del territorio*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Navarro, Carmen (2002). Gobernanza en el ámbito local. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre*. Lisboa, Portugal. Consultado en línea el 23 de noviembre 2016. Disponible en:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>

Patiño, F. (1999). *Participación ciudadana y descentralización*. Documentos CERCA, San José.

Peters (2000) "Governance and Comparative Politics", en Pierre, J. (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press. Pp. 36-53.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Editorial Siglo XXI. México.

Programa Estado de la Nación (2015). Capítulo de Fortalecimiento de la Democracia. Consultado en línea el 17 de noviembre del 2016. Disponible en:  
[http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/022/EN-22-CAP5.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/EN-22-CAP5.pdf)

Reyes, B. (2010). *De los imaginarios colectivos a la apropiación del territorio: Un recorrido conceptual*. Biblioteca Digital de la Universidad La Gran Colombia. Consultado en línea el 10 de febrero del 2017. Disponible en:  
<http://www.bdigital.unal.edu.co/32862/1/32452-199083-1-PB.pdf>

Rivera, R., et.al (2003). *Descentralización y desarrollo local*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Consultado en línea el 17 de noviembre, 2016. Disponible en:  
[http://www.ambientales.una.ac.cr/files/EDECA/Gestion%20desarrollo%20local/FLACSO-Descentralizacion\\_y\\_desarrollo\\_local.pdf](http://www.ambientales.una.ac.cr/files/EDECA/Gestion%20desarrollo%20local/FLACSO-Descentralizacion_y_desarrollo_local.pdf)

Rolland, S. (2008) *Nuevas formas de participación política en América Latina*. Consultado en línea el 8 de febrero del 2017. Disponible en:  
<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-278.html>

Romero, C. y Sáenz, J. (s.d). *La participación ciudadana y el municipio*. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Consultado en línea el 17 de noviembre 2016. Disponible en:

<http://dns.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000097.pdf>

Segura, E. (2002). *El papel de la participación ciudadana en el ejercicio de la gestión municipal*. Tesis para optar por el grado de Master en Derecho Constitucional. Universidad Estatal a Distancia, Sabanilla.

Spinelli, E. (2014). Foro sistematización de experiencias en desarrollo territorial. Informe final. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sol, R. (2012). El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados Centroamericanos. FLACSO, Costa Rica.

Van Deth, J. (2001). Studying political participation, towards a theory of everything? *Mannheim Centre for European Social Research*. Mannheim, Alemania.

Vásquez, A. (2007). Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales II: Sección panorama y debates. Consultado en línea el 10 de febrero del 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>

**Universidad Estatal a Distancia  
Vicerrectoría Académica  
Dirección de Extensión Universitaria**

**Instituto de Formación y Capacitación  
Municipal y Desarrollo Local**

## **Contáctenos**

*Dirección: carretera a Sabanilla Montes de Oca,  
75m este de la entrada principal de la UNED,  
frente a cajero automático del BCR*

*Teléfono: 2280-8130 / 2280-8135*

*Correo: [instituto@uned.ac.cr](mailto:instituto@uned.ac.cr)*

*Página web: <https://www.uned.ac.cr/extension/ifcmdl/inicio>*

