

320.8

I-59a Instituto de Formación y Capacitación Municipal
y de Desarrollo Local

Aportes a la gestión política territorial / Instituto
de Formación y Capacitación Municipal y de
Desarrollo Local. –

San José, C.R. : UNED, 2016.

320 p.

ISBN 9789930944226

3. PLANIFICACION TERRITORIAL 2. GOBIERNO LOCAL

3. COSTA RICA 4. GESTION PUBLICA I. Título

CRÉDITOS

Equipo editor

Jaime Rubén Rojas Grillo

Wendy Naranjo Abarca

Vilma Hernández Madrigal

Equipo asesor de los seminarios

María Eugenia Pérez Bonilla

Errol Vladimir Cunningham Madrigal

Edición y coordinación de producción

Vilma Hernández Madrigal

Compilación

Vilma Hernández Madrigal

Revisión filológica

Samantha López Cascante

Diseño gráfico y portada

Rodrigo Quirós Cedeño

Revisiones y aportes al texto

Javier Ureña Picado

Vladimir Cunningham Madrigal

Raúl Fonseca Hernández

Jaime Rubén Rojas Grillo

Wendy Naranjo Abarca

Apoyo técnico

Joarline Mata Mata

Marnie Sánchez Chaves

Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

Marielos Herrera

Contenido

	Pág.
Presentación	VII
Introducción	
Mercedes Peñas Domingo	IX
Gestión política y desarrollo con enfoque territorial	
Javier Ureña Picado	1
 Artículos académicos	
“¿Anomia estructural o inmovilismo institucional?”	
Un intento de caracterización de la institucionalidad local costarricense	
Errol Vladimir Cunningham Madrigal.....	15
Pertinencia de la planificación estratégica participativa para impulsar el desarrollo humano local: caso cantón de Mora	
Agustín R. Jiménez Araya	37
Evolución histórica de los presupuestos anuales de la municipalidad de San José: periodo 1900-1940 y su vinculación con el proceso de urbanización e higiene de la ciudad capital	
Cindy Taco Quirós	57
Comparación de los indicadores de medición del desempeño del gobierno local y situación específica de los cantones con la normativa internacional	
Luz Mary Alpizar Loaiza.....	75
De la teoría a la práctica en la gestión política del desarrollo territorial: caso de Costa Rica	
Miriam Madrigal León	87

Ensayos

El Impuesto de Bienes Inmuebles como gestor del ordenamiento territorial Alberto Poveda Alvarado	99
Municipalidades y participación ciudadana. Hacia una visión concreta del desarrollo de los cantones Efraín Campos Briones	113
Los desequilibrios territoriales en Costa Rica: Consecuencia directa de la desigualdad social Maribel Sequeira Gutiérrez	121
Reflexiones sobre la gestión política territorial y su relación con la descentralización del Estado costarricense A. Patricia Jiménez Gómez	129

Artículos de opinión

Replanteándonos el desarrollo en Costa Rica: una visión del Programa Tejiendo Desarrollo Priscila Zúñiga Villalobos.....	145
Principales retos de los gobiernos locales para convertirse en promotores de desarrollo Adriana Meza Solano	153
Una anécdota personal para reflexionar sobre participación ciudadana Carlos M. Artavia Valverde	159
De la participación al empoderamiento local Elena Garita Córdoba.....	165
Iniciativas para consolidar el enfoque territorial para el desarrollo: un desafío de los nuevos tiempos Héctor Morales Jara	169

Construcción de la gestión política del territorio desde la incidencia municipal de los partidos políticos Henry Guillén Picado	179
La descentralización y gobierno abierto como herramientas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en los territorios Iván Cordero Quesada	187
Importancia de la participación ciudadana en el desarrollo territorial Jorge Mora Monge	193
Sociedad Civil, ciudadanía activa y participación ciudadana Lidiette Sell Biasetti	199
Problema demográfico, repoblamiento de San José y ordenamiento habitacional vertical Luis A. Blanco Jiménez.....	205
Fortalecimiento técnico como herramienta para la gestión político territorial Raquel Tencio Montero	211
El marco político necesario para la gestión política del desarrollo local Sergio Mena Díaz.....	217
Replanteamiento del patrimonio cultural y los museos en Costa Rica involucrando a las comunidades y a su entorno Rocío Abarca Sánchez	223
Ley 7769: Un elemento de gestión territorial para el abordaje de la pobreza en Costa Rica Laura Garita Guevara.....	229
Perspectivas del quehacer municipal María Lorena Vargas Viquez.....	237
Programa liderazgo y organización de las mujeres: hacia un fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres en espacios de toma de decisiones en lo local Olga Patricia Quesada Sancho.....	243

Acción participativa como instrumento metodológico insoslayable para
la consecución del desarrollo comunitario

Wilson Manrique Chavarría Saborío 249

Presentación

Mercedes Peñas Domingo
Primera Dama de la República

El Programa “Tejiendo Desarrollo” se crea en el marco de la Red de Desarrollo Territorial, mediante el Decreto Ejecutivo No 38 536; dicha iniciativa es dirigida por la Presidencia de la República, a través del Despacho de la Primera Dama.

El Artículo 18 de dicho Decreto crea la Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana para efectos de la articulación ciudadana en las regiones, los municipios y los territorios, así como para impulsar el desarrollo en dichos espacios territoriales. Esta Red está conformada por un núcleo de instituciones centralizadas y descentralizadas: Mideplan, Ministerio de la Presidencia, Inder, Ifam, y Dinadeco; a las cuales se suman diversas instituciones y organizaciones con ámbito de acción cada uno de los territorios atendidos del Programa.

En el espíritu de la normativa arriba indicada, se procura, a través del Programa, lograr una coordinación y articulación más efectiva de los diversos esfuerzos desplegados por la institucionalidad pública, la sociedad civil organizada, e incluso la educación superior y el sector privado, en la dirección de construir un desarrollo con enfoque territorial.

A estos efectos, la experiencia desarrollada por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local de la UNED, compilada en la presente publicación, **Aportes a la Gestión Política Territorial**, constituye un relevante insumo en aras de ahondar en la discusión de un modelo de gestión gubernamental y sociopolítico, que permita hacer más efectiva la gestión del Estado, impulsando modelos de “*gobernanza territorial*” caracterizados por la participación ciudadana, la transparencia y eficiencia.

La publicación que subsigue retoma experiencias de diverso cariz, desde aspectos relacionados con la práctica intercomunitaria, la gestión cultural y la

protección al medio ambiente, hasta sugestivas propuestas de medición y mejora sobre el desempeño del Estado y sus instituciones.

De esta forma, la presente publicación abona en la discusión central sobre el papel del Estado, la calidad de sus intervenciones y capacidad de articulación, apropiación y sostenibilidad entre los diversos agentes de desarrollo que interactúan en los territorios. Si otrora el centro de discusión estuvo focalizado en el tamaño del Estado, nuestro desafío hoy se centra, más bien, en incrementar la profundidad de este estableciendo canales y mecanismo efectivos de auditoría ciudadana.

Al igual que lo planteado en la visión del Programa “Tejiendo Desarrollo”, lo que está de fondo en todas las propuestas y experiencias compartidas es el reto por “governar impulsando el desarrollo sostenible, innovador, equitativo y participativo sobre la base de una gestión pública ética y efectiva”.

Introducción

Comisión Editora

Durante el 2014 el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local tuvo la oportunidad de desarrollar la acción educativa denominada *“Elementos de la Gestión Política Territorial”*. A lo largo de dicho ejercicio académico, se desarrollaron dos experiencias: un primer grupo integrado por técnicos de la institucionalidad nacional vinculados con procesos de desarrollo territorial, que tuvo lugar, entre los meses de febrero a abril de 2014; en tanto el segundo grupo, estuvo conformado por asesores de las fracciones parlamentarias, agentes de desarrollo local, concejales de distrito y representantes de partidos políticos.

En las experiencias descritas, nos fijamos el desafío de aproximarnos al concepto, de *“Gestión Política Territorial”* en momentos en que nuestro abordaje pasaba por una necesaria clarificación de al menos tres ejes inmanentes al concepto, los cuales lo condicionan y modifican: la *“Gestión Política Territorial”* como un núcleo concéntrico en torno al cual basculan elementos físicos como el *“territorio”*, fenómenos socio-culturales e identitarios como *“Lo Local”* y procesos de construcción socio-institucional complejos como el *“Desarrollo”*.

Indudablemente a estos elementos se suman las dinámicas de poder local, entendidas como la capacidad fáctica de agentes territoriales públicos y privados, de incidir y modificar la toma de decisiones y políticas públicas.

Así las cosas, nuestro repertorio de inicio resultaba bastante ambicioso y aspiraba más que a *“enseñar”*, adoctrinar o dar por sentado un concepto aún en estado *“embrionario”*, a aproximarnos, a partir del *“diálogo de saberes”* propio de la extensión universitaria, analizar y validar a la luz de la experiencia práctico-inductiva del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local, diversos fenómenos que se están gestando en los territorios del país.

Esta dinámica dialógica contó con la valiosa participación de cerca de 45 personas agentes de desarrollo local, a lo largo de más de 16 sesiones educativas, en las cuales se develaron diversas facetas de los procesos y dinámicas que *“jalonan”* económica, política y socialmente la cohesión de los territorios.

La compilación que subsigue, conformada por cerca de una treintena de artículos, de diversa estructura y temática, es el resultado de la reflexión individual de los y las participantes, quienes a largo de la acción educativa tuvieron la oportunidad de compartir sus experiencias y enfoques, dando pie a la construcción/deconstrucción conceptual.

Un intento de clasificación, a partir de temáticas tratadas, nos introduce en un primer eje denotado por el abordaje de prácticas de gestión intercomunitaria, donde se plantearon, entre otras, interesantes interrogantes respecto de, los nuevos procesos urbanísticos y sus posibles implicaciones en el fenómenos de arraigo local, o bien, la gestión cultural comunitaria como factor identitario, por citar algunos.

La gestión de la institucional pública territorial, entendida como la forma a través de la cual el Estado y sus diversas estructuras participan de las dinámicas de las regiones, fue otro de los núcleos de análisis abordados. Dentro de este marco, se compartieron experiencias exitosas de programas y proyectos gubernamentales en materia de desarrollo rural-territorial, género y articulación interinstitucional, al tiempo que se plantearon valiosas propuestas de reforma jurídica e iniciativas para la elaboración de indicadores de gestión.

Una última categoría temática la constituyen un conjunto de artículos de cariz más teórico, en las cuales se analizaron la importancia de los procesos educativos en el marco de la Gestión Política Territorial, los modelos de Gobierno Abierto como medio para promover la transparencia y participación ciudadana así como los procesos de cambio en la institucional local costarricense.

Desde diversas aristas, los trabajos presentados nos hablan de la necesidad de realizar una mejor construcción socio política del territorio, un desafío que como sociedad debemos emprender en aras de reducir las asimetrías territoriales, garantizando calidad de vida a todos los y las costarricenses.

Valga la oportunidad para agradecer a la Dra. María Eugenia Pérez Bonilla, quien co facilitó y orientó metodológicamente la construcción del ciclo de Seminarios, y al Máster Errol Vladimir Cuningam Madrigal que facilito el proceso de capacitación pero especialmente, a las personas participantes de la acción educativa, entusiastas agentes de desarrollo local que nos posibilitan con sus acciones una aprehensión más genuina de las dinámicas locales.

Gestión política y desarrollo con enfoque territorial

Javier Ureña Picado¹

América Latina está perfilando un nuevo proyecto propio de desarrollo que, desde una nueva matriz territorial, cuestiona inequidades, revierte pilares de la sociedad de puro mercado y otorga primacía tanto a lo público como a lo político como ámbito de transformación.

El proceso está en marcha. (Madoery, 2011; p. 11)

Introducción

Nuestras prácticas, sobre todo desde el ámbito de la institucionalidad pública, requieren, para sus procesos de consolidación, explicitar sus intencionalidades, para lo cual los enfoques y referentes conceptuales y teóricos son herramientas que nos ayudan a clarificar nuestro quehacer, tanto en términos de expectativas o propósitos como a nivel metodológico o instrumental.

Construir, o al menos decantar, nuestras intencionalidades para la gestión del desarrollo de determinado territorio implica definir nuestras posibilidades y compromisos de incidencia, la visión del desarrollo de la cual partimos, para comprender que, identificando la propia, es un paso para identificar y respetar las otras. Reconocer que al interactuar en determinados territorios, “venimos con una carga previa”; saber cuál es, a quiénes beneficia, es acercarnos a tomar mayor conciencia de los criterios que nos conducen, a “hacer concreta” la ética política de la cual partimos.

¹ Director a.i. del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, jurena@uned.ac.cr

El abordaje de conceptos e instrumentos de y para la gestión política territorial implica reflexiones con respecto al marco desde el cual abordamos y nos “insertamos”, territorialmente, en el desarrollo. En este sentido, el presente documento aspira a contribuir en la discusión de dicho marco; primero mediante una muy breve descripción del punto de partida de nuestras prácticas tradicionales de gestión para el desarrollo y, posteriormente, con un poco más de detalle, en relación con la gestión política para el desarrollo con enfoque territorial.

Prácticas tradicionales para el territorio

Nuestras prácticas en materia de la gestión del desarrollo podrían caracterizarse, a pesar de muy diversos avances en cuanto a enfoques, estrategias y herramientas que nos posibilita el “mundo de las tecnologías de la información y comunicación”, por una continuidad o reproducción de las dinámicas tradicionales de concentración del poder: “El centralismo, promovido desde los grupos de poder, ha generado un sistema político vertical, elitista y clientelar” (Acuña, 2011, p.428). Determinado en buena medida por organizaciones políticas “caudillistas”, en las cuales lo importante es la maquinaria para el triunfo en la contienda electoral, más que la diferenciación ideológica-doctrinaria y las propuestas de desarrollo. Por lo tanto, analizar y proponer mejoras en los procesos de gestión política desde los ámbitos vecinales, barriales, comunales, locales, regionales, en fin, territoriales, implica partir del tipo de sociedad o desarrollo en que nos encontramos y hacia el cual quisiéramos incidir.

En la práctica tradicional, la gestión del territorio la podemos caracterizar por los siguientes rasgos:

- Por lo general se circunscribe a “intervenciones” de corto plazo.
- La “intervención” se da en un “territorio”, visto como el espacio, el lugar; y en la mayoría de los casos como la “sede”. El territorio es un “objeto”, es estático, y “recibe” un proceso técnico.
- Responde a un plan de trabajo, a un programa, a un proyecto, a una agenda definida desde el “espacio” de quien cuenta con los recursos financieros para su ejecución, o de quien tiene la incidencia sobre el ente financiero. Sus contenidos, por lo tanto, están preestablecidos “desde afuera”.

- Su determinación o naturaleza depende principal, sino exclusivamente, de la dinámica externa al territorio. El “ente externo” usualmente se centra en su preocupación por el logro de metas; tales como la cantidad de cursos, de participantes, de ejecución presupuestaria o de acceso a fondos financieros que permitan mantener o aumentar determinado presupuesto y personal.
- No existe, necesariamente, una definición previa del para qué del proceso de gestión del desarrollo en la dinámica territorial. La decisión del inicio o ejecución es de naturaleza “técnica”: ¿Dónde existen las “condiciones” para implementar lo establecido por parte de la instancia ejecutora, en los tiempos que su plan y las presiones institucionales le demandan?
- Reproduciendo su naturaleza, la ejecución de los proyectos de gestión del desarrollo territorial está centrada en el diálogo y decisión al interno del equipo técnico, el cual circunscribe la participación de los destinatarios y beneficiarios a algunos espacios de consultas o preguntas. Los “conversatorios” se limitan a una interacción, pero entre los “expertos” o panelistas, generalmente no procedentes del territorio.
- Las capacidades que se “requieren” en el territorio son aquellas determinadas externamente, de acuerdo con el grado de semejanza o diferencia del territorio “objeto” con respecto a los territorios “más desarrollados”, léase, más parecidos a los indicadores de los territorios en que se instalan o proceden los grupos de poder. El fin es acercarse o reproducir modelos territoriales, lo cual, por las diferencias estructurales e históricas, constituye una forma de perpetuar las asimetrías: ¿Podremos “igualarnos”? ¿Es lo oportuno? ¿En qué? ²

Desarrollo, gestión política y territorialidad

Como punto de partida y en términos amplios, el desarrollo se concibe como el proceso que vive determinada población con respecto al logro de su visión de bienestar. Desde esta perspectiva, el desarrollo plantea diferentes elementos:

- Es un proceso. No necesariamente es el logro de determinados

2 Al respecto, Oscar Madoery, cuestiona que, más que desarrollo, lo que se “desarrolla es un determinado patrón de poder que articula en un único orden mundial, múltiples espacios, tiempos o contextos que son histórica y estructuralmente desiguales y heterogéneos”. (2011, p.7)

“estándares” o “indicadores”. Más allá de cumplir metas, lo trascendente es la calidad del proceso, la convivencia digna que se “surca” en el día tras día; el bienestar de los que “caminan” en el territorio es, en sí mismo, lo que debe valorarse como resultado.

- Es una vivencia, una praxis, no obedece a un mero discurso o al ámbito imaginario de la percepción. Es, al fin y al cabo, “algo” que se siente, se disfruta, que hace sentir dignidad, confianza, reciprocidad. Por lo tanto, es una dinámica de naturaleza eminentemente cualitativa, histórica-cultural, diferenciada en cada espacio y colectividad.
- Es una aspiración que nace y obedece a procesos internos o endógenos de quienes la viven, es en función de su dinámica, de sus potencialidades, expectativas en las cuales se construye su visión. Lo anterior no excluye que dicha construcción implique elementos o factores exógenos, solo que estos, de alguna manera, se “endogenizan”.

El desarrollo implica la atención sistémica e integradora de dimensiones y sectores, equilibrada en términos económicos, socio-organizativos, ambientales, culturales y, sobre todo, políticos. Se concreta o visibiliza en el tanto la gente convive en ambientes, condiciones, relaciones de confianza, de interacción, que posibilitan compartir lo que se tiene de la manera más equitativa posible, de solidaridades, a partir de decisiones o procesos intencionados por la propia gente. Al respecto, Madoery (2011); Indica que:“(…) el desarrollo puede ser entendido como un proceso de construcción social complejo, responsabilidad de los actores personales y colectivos de una sociedad que, a través de acuerdos, instrumentos y estrategias contribuyen a la gobernación y la sustentación del proceso en el tiempo” p.3.

Si partimos que el desarrollo es “alcanzable” en tanto el conjunto de voluntades tienen un consenso (tácito o implícito) por el cual se esfuerzan, este entonces constituye un proceso intencionado y, por lo tanto, de naturaleza esencialmente política, pues conjunta voluntades en torno a una visión de bienestar colectivo, a un proceso decisorio, de incidencia, de visión, de cómo nos organizamos (gobernabilidad) para alcanzar dicha visión de la forma más equitativa, horizontal y dialogante posible (gobernanza).

A partir de la visión crítica del pensamiento latinoamericano y caribeño que surge de la vivencia de las asimetrías e intercambios desiguales, el autor antes mencionado enfatiza que si bien el desarrollo es un proceso que se construye, este surge de las relaciones y mecanismos de poder, históricos y actuales, en un contexto de sociedades, territorios y grupos caracterizados

por la heterogeneidad histórica-estructural. De esta forma, se cuestiona el concepto tradicional del desarrollo al “poner el foco en las relaciones de poder históricas y actualmente imperantes. Saca al desarrollo de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales. Convierte al desarrollo en una categoría política”. (Madoery, 2011p.4)

Si bien el desarrollo es un proceso de naturaleza fundamentalmente política, hablar de la gestión política del desarrollo no necesariamente es una redundancia. Como aspiración, el desarrollo se concibe como un equilibrio multidimensional óptimo y sostenido, de acuerdo con las condiciones particulares. La dimensión política del desarrollo tiene su especificidad, en el tanto, al lado de las expectativas materiales o económicas, ambientales, culturales, sociales; también se aspira a que las relaciones de poder, la dinámica del poder, las capacidades de influir sobre las voluntades de otros, sean lo más democráticas posibles, abiertas, transparentes, equitativas, solidarias, con instrumentos óptimos, tales como la institucionalidad pública efectiva, legítima, transparente, o un tejido social con una alta capacidad organizativa y movilizadora, de pensamiento crítico y de cogestión solidaria.

Además de multidimensional y esencialmente política, la gestión del desarrollo es “multiescala”, lo cual incorpora la variable o factor territorial como herramienta que supera el tradicional enfoque fragmentario y antagonista: lo global, lo nacional, lo regional, lo local. El desarrollo en general, y la gestión política en particular, no puede establecer límites artificiales: ¿Hasta dónde llega lo global, lo nacional, lo regional, lo local, lo comunitario? El elemento territorial nos permite acercarnos al proceso de desarrollo entendiendo que existen relaciones complejas, una interacción constante entre las diversas “escalas” en que se desenvuelve el actor territorial, y que solo comprendiendo a este, en su dinámica de correlación de fuerzas particular, se podría tener una aproximación a la construcción de territorialidad que posee y vive.

En suma, más que seguir adjetivizando o calificando el “desarrollo” (local, endógeno, regional, humano, económico-local, etcétera), diversos espacios de discusión en el ámbito académico coinciden en que, más que desarrollo territorial, lo trascendente es aspirar a que los procesos de bienestar de la población cuenten con enfoque territorial, que atiendan, comprendan y partan de las dinámicas particulares que se dan en las diferentes “escalas”, las cuales no se condicionan a determinados límites, sino a complejas interrelaciones que no pueden delimitarse espacialmente; más aún en una

época en la cual los instrumentos de comunicación e información permiten la interacción en múltiples escalas y dimensiones.³

La territorialidad implica que quienes planten y se ocupen por el desarrollo tomen en consideración diversos factores o condiciones. Al respecto, para Francisco Alburquerque (2012), el desarrollo con enfoque territorial se podría caracterizar por:

- Contar con un *nivel meta*, con claridad de hacia dónde se va el producto de una visión compartida del territorio por los actores, con quienes se dan procesos de movilización, participación y concertación estratégica. Más que un asunto de velocidad, es de lograr lo que se quiere, abandonando actitudes dependientes.
- Estar protagonizado por un conjunto de actores con multiplicidad de dimensiones. Mucho más allá de lo macroeconómico, se requiere conocer mejor las causas de la “regeneración de las condiciones de vida” desde sus diversos ámbitos (social, humano, institucional, económico, sustentable, entre otros). La visión multisectorial e integrada debe superar el enfoque economicista, sectorial y vertical predominante del desarrollo, que incorpore lo “rural y urbano” y las múltiples transversalidades del territorio.
- Priorizar un “enfoque ascendente” (“de abajo hacia arriba”, de lo “micro a lo macro-territorial”), pero en coordinación con los diferentes niveles.
- Una alta valoración del medio natural y de las condiciones del patrimonio y la identidad cultural y sentido de arraigo presentes en el territorio.
- El fomento de la descentralización, del fortalecimiento de la gestión pública local.
- Un énfasis especial en la incorporación de innovaciones. Innovación producto del encuentro codificado del oferente y demandante, como resultado de un conocimiento colectivo a partir de la promoción de sistemas

3 Algunos de estos espacios durante el 2014 lo han constituido el encuentro de la Red de Gestión de Conocimiento para Centroamérica y República Dominicana (febrero, Antigua – Guatemala) y el Seminario de Instrumentos de Gestión Política Territorial ejecutado por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local – UNED (marzo – mayo en San José, Costa Rica).

locales de innovación con una perspectiva más práctica, de apropiación y uso para la gente.

- Promocionar el desarrollo de recursos endógenos y de sus sistemas, tejidos productivos y mercados laborales locales, al tiempo que se identifiquen y aprovechen las oportunidades de dinamismo exógeno.
- El aseguramiento de contar con posibilidades y herramientas de monitoreo de la gestión para el desarrollo y de sus resultados.
- Sistemas de formación de recursos humanos orientados por las necesidades de cada territorio, como parte de una estrategia nacional que mire desde lo que se necesita (demanda) y no solo desde la oferta.

Así, pues, el desarrollo con enfoque territorial implica una condición o estado sostenido, el cual parte de la potencialidad y el despliegue de las capacidades de auto y cogestión de quienes habitan y conviven en el territorio, en torno a una visión de bienestar compartida. Para Albuquerque (2004), el desarrollo territorial se basa en la capacidad de liberación de posibilidades y potencialidades existentes en un determinado territorio, a partir de procesos participativos, de coordinación, consensos y alianzas de actores y agentes. (González, Hernández, Ureña, Villarreal y Vallecillo, 2012, p.7)

Una experiencia territorial en proceso desde hace casi una década en el Municipio de Santa Tecla, en El Salvador, brinda elementos concretos con respecto al desarrollo con enfoque territorial. La experiencia, compartida por Joaquín Rivas(2014), permite identificar algunos de los factores clave para procesos de desarrollo territorial en países de *Nuestra América*:

“Externalidades” al territorio o al contexto convertidas en oportunidades. La aspiración por trascender las consecuencias del conflicto militar salvadoreño y la necesidad de respuestas colectivas, compartidas ante el terremoto que azotó la región, potenciaron que se aglutinaran esfuerzos, sinergias, voluntades, de manera que se transformaran o “positivizaran” las crisis originadas por factores externos al territorio o a la coyuntura histórica.

Personas, grupos, movimientos con capacidades de liderazgo que “saben leer” coyunturas para visionar beneficios colectivos y aglutinar fuerzas estratégicas, catalizar procesos que podrían haber durado más tiempo y hasta, quizás, no se hubiesen logrado continuar.

Clima favorable de negocios, en el cual se combinaron la inversión en seguridad, en instancias educativas, renovación urbana, y una población con una cultura tendente a la inversión y de consumo en y para el mercado interno y externo.

Fortalecimiento institucional. Por ejemplo, en el caso de Santa Tecla, la incorporación de personas o funcionarios, en la municipalidad, con capacidad de gestión. Estos individuos promueven nuevas formas de gestión, a partir de la experiencia de vida, potenciados con opciones de intercambio de prácticas e ideas o pasantías; además, establecen articulaciones educativas no solo con una institución, al definir u orientar las ofertas o requerimientos, o un plan de fortalecimiento de capacidades de la población desde el municipio; de igual forma, aglutinan y orientan las ofertas en función de lo que requieren desde el territorio y no en función de lo que "va llegando" y "se va sumando" a los informes de instancias externas interesadas en indicar "logros de vinculación" y "cantidad de personas participantes".

La articulación con instancias estratégicas, sobre todo las vinculadas con los procesos de gestión del conocimiento. En el caso de la Municipalidad de Santa Tecla, se desarrolló una importante articulación con el Ministerio de Agricultura, y luego con la Universidad Matías Delgado para fortalecer a los productores. (Ureña, 2014, p.8)

Estos factores coinciden con el planteamiento de Francisco Albuquerque (2004) en cuanto a la existencia de un conjunto de elementos que sustentan en la actualidad las visiones de cambio que, conscientemente, son asumidas por los actores clave. Dichos factores se originan en el "mundo" de las actitudes, capacidades y propuestas innovadoras, que permiten la concertación de acuerdos entre actores (administración pública local, sector empresarial, sector de conocimiento y sociedad civil) en torno a una visión compartida de desarrollo y la correspondiente aplicación práctica de los roles.

En este sentido, para este autor, actualmente: "el conocimiento y la innovación son los ejes fundamentales de la transformación y desarrollo territorial" (Albuquerque, 2004, p.29). La innovación es vista no únicamente como la aplicación o incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de desarrollo, sino en un sentido más amplio, que incluye la incorporación de nuevos instrumentos, métodos, técnicas y enfoques para la coordinación, la vinculación, la asociatividad, la contextualización de proyectos, en lo que Madoery (2011) califica como la "inteligencia territorial" necesaria para encauzar el proceso de desarrollo".

El enfoque territorial nos permite entender que el bienestar colectivo está fuertemente determinado por la compleja interacción del actor en una diversidad de relaciones paralelas y en diferentes escalas, cada de una de las cuales tiene su particularidad, su propia lógica, cuya intencionalidad varía de acuerdo con el contexto de las vinculaciones e intereses del actor. Al tiempo que el actor gestiona determinado proyecto o iniciativa, toma en cuenta factores propios de la escala comunitaria, del ámbito local, de las relaciones de poder a nivel regional, nacional y, en no muy pocos casos, global.

A modo resumen, la aspiración del desarrollo con enfoque territorial implicaría una serie de factores o condiciones:

- Hace referencia al bienestar de las poblaciones en sus diferentes dimensiones (económicas, ambientales, culturales, sociales, políticas), de acuerdo con sus visiones particulares o propias. Trasciende el enfoque sectorial que ha predominando en la planificación y la gestión del desarrollo.
- Implica procesos o dinámicas de participación, involucramiento de la diversidad de actores territoriales y expresiones de ciudadanía. Territorializar el desarrollo es “humanizarlo”, entender que no es un proceso abstracto, sino de gente que convive en determinados espacios, y que dicha convivencia convierte en un “imperativo categórico” el hecho de que las voces y voluntades de dichos actores sean las protagonistas en la toma de decisiones.
- Parte de la apropiación de conocimientos, con lo cual el saber ser, el saber hacer, el saber convivir también se “queda en el territorio” y posibilita condiciones y capacidades de discrecionalidad en los actores territoriales en la toma de decisiones.
- Atiende y potencia las dinámicas endógenas de las relaciones entre los actores que conviven en espacios geográficos, cuya delimitación corresponde a la proyección de la escala en la cual dichos actores consideran tienen alcance sus interrelaciones, brindándoles un sentido de pertenencia y arraigo. Sin embargo, no es sinónimo de “aislamiento” o “atomización”, pues la construcción de identidad siempre implica contar con un “otro”; en este caso, con escalas que representan lo exógeno, con las cuales se interactúa y se forma parte de “proyectos” (como el “proyecto” país).

Francisco Albuquerque, citado por Ureña (2014). Refuerza el planteamiento del territorio como un actor, un sujeto, no como un espacio, sino como un personaje que logra vincular a los diversos actores y construyen una visión de futuro. La práctica ha sido, por el contrario, la supremacía de estrategias sectoriales y no de territorios o territorialidades.

Esta visión se complementa con lo planteado por Madoery (2011), al aproximarse al territorio desde una lógica interpretativa:

(...) buscando comprender lo que ocurre en las sociedades que allí viven y actúan, desprendiéndose de la idea de que un territorio es una unidad homogénea o con un grado evidente de coherencia interna. Por el contrario, el territorio es una realidad social anclada a un lugar. Realidad social construida a partir del juego de relaciones entre la multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídicos-institucionales y socioculturales-simbólicos; diferenciados por su incidencia sobre los procesos territoriales; diferenciados también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar. (p.6)

Por lo anterior, acercarnos al enfoque territorial del desarrollo va más allá de identificar espacios o lugares diferenciados, implica comprender la dinámica, la interacción, las relaciones de poder que le dan particularidad. La territorialidad para Acero y Cabeza (2008) a partir de lo planteado por Vincent Goueset (2004), se concibe como “un modo de apropiación” y de relación que se establece entre el ser humano y la sociedad dentro del espacio terrestre, al vínculo, arraigo y/o apego, visible e invisible pero real, en un espacio geográfico y producto de la interacción social. En tal sentido, indican que en el territorio se establecen diversas relaciones de identificación, comprendiendo al “sujeto como un constructo de territorialidades”, de tal forma que pueden coexistir en un mismo territorio varios “fragmentos o conglomerados de identidad”. (pp. 5-6). En palabras de Carlos Costamagna (2008), un rasgo del desarrollo territorial es la “construcción social con actores que disputan poder”. (Ureña, 2014, p.7)

La territorialidad implica desarrollar procesos intencionados, contruidos con “la gente” en una determinada escala o espacio, en los cuales se gestiona en función de potenciar la mayor y mejor democratización posible de las interacciones (proceso) y de sus beneficios (resultados), a partir de sus sentidos de pertenencia y, consecuentemente, para promocionar el compromiso de la

población con el bienestar humano y ambiental de la colectividad en dicho espacio. (González, Hernández, Ureña, Villarreal y Vallecillo. 2012, p.6)

La gestión implicaría la forma, los mecanismos, las estrategias, las herramientas, los instrumentos, los métodos utilizados por los diferentes actores para construir (y de-construir) su territorio. Desde la perspectiva de actores y agentes, tales como la institucionalidad pública, y en particular de gestores de conocimiento (como el caso de las universidades), si bien es cierta la trascendencia del análisis situacional de la dimensión política del desarrollo, de valor aún más estratégico es la identificación, divulgación y uso apropiado de las estrategias y mecanismos utilizadas por los gestores políticos, de quienes desde uno o más roles se involucran, participan, inciden en la voluntad y condiciones de vida de los habitantes de determinados espacios.

Lo anterior implica un enfoque de gestores políticos territoriales que supera la tradicional asignación o referencia hacia quienes se encuentran “politiqueando”, de quienes pretenden el acceso a cargos de elección o a la promoción de las personas, grupos o proyectos para un determinado interés político-electoral. Implica visualizar a la institucionalidad pública (en sus diversas escalas funcionales y administrativas), a las organizaciones comunitarias, a los movimientos sociales, al ciudadano individual, e incluso al sector privado (formal e informal, lícito e ilícito), como un conglomerado de complejas interacciones, con muy diversas, a veces particulares, a veces compartidas, estrategias y herramientas de vinculación y disociación, de construcción de redes, tejidos.

En la actualidad, reconocemos la utilización de una gran diversidad e innovación de mecanismos de participación formales (representativa o delegativa), a través de los medios tradicionales de comunicación social e informales, tales como los movimientos sociales y ciudadanos; en todos estos mecanismos es clara la particular dinamización que están logrando el uso de las tecnologías de la comunicación e información basadas en la internet.

Para la implementación de los procesos de desarrollo con enfoque territorial, y a partir de lo planteado por el IFCMDL (2014), la gestión política territorial constituye la dimensión del desarrollo que permite identificar el conjunto de estrategias, prácticas e instrumentos utilizados por los diversos actores en sus procesos de interacción, con el fin de incidir en la toma de decisiones y en las relaciones del poder en contextos particulares. Por lo general, la delimitación o espacialidad (escala en la cual se incide o se espera

participar) está determinada por la identificación del actor con dicho territorio en un momento histórico. Los gestores políticos territoriales habitan, conviven, interactúan y se involucran en la correlación de fuerzas, con muy diferentes expresiones y estrategias (desde el acceso a los espacios de representación institucional y democrática hasta la manifestación de la calle o en movimientos informales).

Como lo expresa Madoery (2011): el “desarrollo en perspectiva política es una propuesta necesaria y alternativa”, que posibilita analizar la cultura de la gente, sus intereses, “sus activos relacionales”, indagando además de sus particularidades productivas, socio ambientales e históricas, cómo se inserta el “territorio en el esquema institucional del país, (corriendo) el velo de aquellos factores que pueden promover la centralización de decisiones, ya que en los países latinoamericanos el poder central suele generar lógicas de auto-reproducción”. (p.9)

A modo de cierre

Sin duda, la discusión con respecto a los referentes teóricos y conceptuales para regiones como la centroamericana en relación con prácticas de gestión del desarrollo es fundamental. Auscultar nuestras praxis, compartirlas, es una parte del camino; el horizonte promete y nos compromete con construir nuestros fundamentos. Comprender y conquistar nuestro desarrollo requiere que contemos con marcos conceptuales apropiados.

El presente artículo ha intentado plantear algunos elementos para la siempre inacabada reflexión sobre el desarrollo, a partir de una visión idealizada de este, y en términos del enfoque que propicia su análisis de la gestión política y territorial, en contraposición con prácticas tradicionales para la gestión del desarrollo.

Más que la búsqueda de otras corrientes de pensamiento sobre el desarrollo, la gestión política territorial es un enfoque para instancias o actores que requieren de una visión integradora de quienes participan e inciden en las dinámicas territoriales del poder. Pretende superar el análisis fragmentario que disocia grupos o actores que constantemente se relacionan, interactúan, se vinculan, sea de manera centrífuga o centrípeta, sea como aliados o como opositores. Si bien existen actores que en muchas ocasiones tienen una posi-

ción divergente, lo cual debe de suceder en sociedades y territorios democráticos, como el caso de gobiernos locales y organizaciones comunitarias, entre otros, también es cierto que debemos avanzar en “des-etiquetar” lo político como señal de corrupción, o de un rol solo asignado para quienes están en determinadas instancias.

El territorio y la territorialidad posibilitan el reconocimiento y valoración de quienes construyen el desarrollo y muchas veces soportan “modelos” cuyos beneficios y mejores condiciones de vida son “exportados”. Lo político como dimensión y la política como acción deben ser apropiados por los vecinos y las vecinas, por los munícipes, para quienes es fundamental aprovechar la corriente de construcción de redes en pro de una vinculación e interacción que nos permita ser partícipes de proyectos de desarrollo.

La Costa Rica del siglo XXI pareciera contar, al igual que el resto de nuestra América, con tendencias de inequidad e intercambios desiguales; Sin embargo, la territorialización del desarrollo y la gestión política con y desde los actores territoriales podrían ser parte de las alternativas para que, al calor de las celebraciones de bicentenarios, podamos soñar con otra “revolución a la tica”, marcada por el equilibrio de lo privado, la institucionalidad pública y una ciudadanía más activa.

Para ello, es fundamental que instancias de gestión del conocimiento, como el caso de las universidades, construyamos una suerte de pedagogía de la territorialidad, que propicie la comprensión de la diversidad de dinámicas territoriales y, más aún, que permita orientar el quehacer formativo en función de las capacidades requeridas para potenciar el desarrollo con enfoque territorial. Las capacidades, entendidas como el poder hacer, constituyen sino el más estratégico, uno de los más importantes mecanismos para afrontar los “intercambios desiguales” de los esquemas de desarrollo heredados.

Bibliografía

- Acero, Daly Vivian; Cabeza, Israel. (2008) ¿Educación y territorio o territorialidad educativa? Una alternativa para acercarnos a la enseñanza de la geografía y las ciencias sociales. Escrito presentado en el II Encuentro de Ciencias Sociales y Humanas: Narrativas, Aprendizajes e Identidades Socioculturales. Encuentro llevado a cabo en la Universidad de Medellín, Colombia. Recuperado

de http://www.academia.edu/1028228/_EDUCACION_Y_TERRITORIO_O_TERRITORIALIDAD_EDUCATIVA_UNA_ALTERNATIVA_PARA_ACERCARNOS_A_LA_ENSEANZA_DE_LA_GEOGRAFIA_Y_LAS_CIENCIAS_SOCIALES

- Acuña Castro, Yolanda. (2011). Centralismo en Costa Rica: limitaciones para el desarrollo local. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. / Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R.: UNED, Ifam.
- Albuquerque, Francisco. (2012). El desarrollo territorial como política de Estado. Escrito presentado en el foro La institucionalidad para el desarrollo territorial en Costa Rica: Los gobiernos locales y el Instituto de Desarrollo Rural. Foro organizado por DEMUCA/AECID, San José, Costa Rica. Material inédito.
- Albuquerque, F. (2013). Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial.
- Albuquerque, Francisco. (2014). Ponencia “Universidad y Desarrollo Territorial”. En: Informe de Sistematización I Encuentro de la Red de Gestión de conocimiento para el desarrollo territorial en Centroamérica y República Dominicana. Antigua Guatemala, del 19 al 21 de febrero, 2014. Material inédito.
- Arocena, José. (2012). La Universidad en cuestión. Documento inédito.
- González Villarreal, Carol; Lidia Hernández Rojas, Javier Ureña Picado, Johnny Villarreal Orias y Rocío Vallecillo Fallas. (2012). Documento Base: Mesa Temática Regionalización Académica. Plan Académico 2012-2017, Vicerrectoría Académica. Universidad Estatal a Distancia. Material inédito.
- Instituto de Desarrollo Agrario, Dirección de Desarrollo. (2012). Criterios utilizados para la delimitación de los territorios de actuación del Inder.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2010). La ECA-DERT: una estrategia para el desarrollo sostenible de nuestros territorios rurales 2010-2030.
- Imprenta Nacional. Ley 9036. La Gaceta 103, 29 de mayo de 2012.
- Imprenta Nacional. Los territorios de actuación del Inder. La Gaceta 5, Alcance Digital No1, Tomo II, 8 de enero 2013.
- IFCMDL - Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. (2014) Guía de sistematización de las acciones educativas: “Elementos de la Gestión Política del Territorio”. Material inédito.
- Madoery, Oscar. (2011). Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio. En: Cuadernos del CEDET N°2. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Red de Gestión del Conocimiento para el Desarrollo Territorial en Centroamérica y República Dominicana. (2014). I Encuentro de la Red. Antigua, Guatemala. Del 19 al 21 de febrero, 2014. Material inédito.
- Ureña Picado, Javier. (2014). Informe de participación: encuentro regional sobre desarrollo económico local y de la red de gestión del conocimiento para Centroamérica y República Dominicana. Del 19 al 21 de febrero 2014, Antigua, Guatemala. Universidad Estatal a Distancia, C.R. Material inédito.



“¿Anomia estructural o inmovilismo institucional?”

Un intento de caracterización de la institucionalidad local costarricense

Errol Vladimir Cunningham Madrigal⁴

*“Hace mucho tiempo que usamos este mismo vestido
en la casa,
en la iglesia,
y en el Gobierno.*

*Nos hemos habituado tanto a usarlo
que ahora nos da miedo
y no nos atrevemos a cambiarlo,
como si con el cambio nos quedáramos muertos.*

*Ajustamos los pasos,
las costumbres, los credos
el amor, los pensamientos,
a la estrechez reseca de este traje,
apolillado y viejo,
que empezó siendo objeto de servicio,
y se nos ha trocado en carcelero....”*

“Trajes”, Jorge Debravo

⁴ Licenciado en Enseñanza de los Estudios Sociales. Magíster en Dirección y Gestión Pública Local. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local-UNED. ecunningham@uned.ac.cr / 2280-8130/2280-8135 8431-7445. Las Gravilias, Desamparados, San José

El tema de la institucionalidad local ha tomado relevancia en la medida en que se ha convertido en el espacio idóneo para ensayar formas de renovación democrática orientadas hacia una praxis más efectiva del ejercicio de ciudadanía, así se han vuelto frecuentes las dinámicas participativas a nivel planificativo, presupuestario y deliberativo (por la vía de mecanismos extraordinarios de democracia directa, tales como los cabildos, referéndum y plebiscitos), dichos ejercicios entrañan una búsqueda por fórmulas de gobierno de “proximidad” capaces de incrementar el grado de aquiescencia y efectividad de la gestión pública.

El “vuelco” hacia lo “local” se entrelaza con lo sostenido por Skocpol (1989,), en términos de la vinculación existente entre la construcción de las significaciones públicas y el rol del Estado, a ese respecto, señala: “Los significados de la vida pública y de las formas colectivas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trabajan por alcanzarlos no surgen sólo de las sociedades, sino también de los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades” (p.193).

Siendo los gobiernos locales la forma de administración estatal más cercana al ciudadano, constituyen estos el eslabón idóneo dentro de la cadena de administración pública, en aras de propiciar mejores niveles de articulación societal-estatal. Precisamente, dentro de las políticas de reestructuración estatal el tema de la descentralización y la asunción de competencias por parte de entes subnacionales se ha convertido en uno de los “pilares” del modelo promovido. Bresser Pereira (1998) caracteriza dicha tendencia, clasificándola dentro del “eje” de reformas “económico-administrativo” encaminado hacia la “recuperación de gobernanza (governance) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (p.259).

Desde diversas aristas, la creciente incapacidad gubernamental de traducir las demandas sociales en efectivas políticas públicas, la ineficiencia administrativo-burocrática, los vicios delegativos y la entronización de la corrupción como deleznable vía alternativa de resolución nos debe hacer pensar en la necesidad de articular modelos gubernamentales caracterizados por la implementación de efectivos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El espacio “local” ofrece un escenario inmejorable para promover dinámicas participativas y superar las patologías socio-institucionales que sintomatizan el agotamiento de la democracia liberal representativa.

La gobernanza surge así como un nuevo paradigma que implica el desdoblamiento del aparato público, en un esfuerzo por construir, en el marco de procesos policéntricos (relaciones entre actores estatales y no gubernamentales que gestionan la sociedad a través de acciones múltiples y mutuamente dependientes) no jerarquizados; una gama de políticas públicas caracterizadas por su carácter participativo, inclusivo y transversal. La naturaleza concéntrica de los procesos de redes que conlleva se considera como la vía idónea para lograr la aprehensión, coherencia y consistencia de la acción gubernamental.

Jonathan S. Davies (2011) polemiza con respecto a las intencionalidades reales de los modelos participativos promovidos en el marco de la gobernanza, al punto que considera vacía de contenido la lucha de clases y constituye esta una estrategia hegemónica íntimamente relacionada con las propuestas de “la tercera vía” formuladas por Giddens (1998), al respecto escribe:

Las redes son importantes instrumentos políticos de ese proyecto hegemónico que promueve la idea de una política incluyente de ‘gran carpa’ en una sociedad ‘post-ideológica’. Cumplen una función hegemónica porque cuando los ciudadanos, o sus representantes, se comprometen con la idea y práctica de la gobernanza colaborativa cometen un acto que implica reconocer a los interlocutores del Estado y del mercado como socios y, al mismo tiempo, renunciar, en efecto, a su derecho a organizarse como disidentes en su contra. (p.53)

Al margen del debate académico, es innegable que el tema de la gobernabilidad local ha adquirido una notoria impronta en el análisis de los sistemas políticos contemporáneos; particularmente en América Latina, donde en el marco de la denominada década del “ajuste” se asiste a la re-organización de las instituciones gubernamentales, en una suerte de “recomposición forzosa” de la administración pública; tal y como lo denominó Evans (1996) la corriente “neoutilitarista” dominante apuntaba a “eludir los efectos nocivos de la acción del Estado, éste debía reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando donde sea posible el control burocrático por los mecanismos del mercado” (p.21)”; una versión complementaria de la preconizada teoría del derrame (dropping down), la cual, lejos de distribuir beneficios, significó la implosión del aparato público, al desagregar competencias para ser trasladadas, ante la insolvencia material del Estado Nacional hacia entes subnacionales.

Paradójicamente, en el abordaje de las temáticas alusivas a los gobiernos locales, se asume la mínima unidad jurisdiccional estatal como una realidad

per se; suelen minusvalorarse elementos relacionados con sus características estructurales, tales como la distribución jurisdiccional de competencias, los niveles estatales de la administración pública, el posicionamiento de las instancias locales en el marco de la arquitectura estatal y la escala operativa de estas, factores que condicionan la dinámica de los procesos de descentralización y la capacidad fáctica de las instancias locales.

El estudio “Características estructurales del sector Municipal en América Latina” elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2010 arroja luz sobre el amorfo conjunto representado por la institucionalidad municipal en Latinoamérica. Como dato relevante, se constata que los gobiernos locales de la región únicamente participan del 15 % del gasto público total estatal, en comparación con el 60 % de los recursos públicos que son administrados por el gobierno central/federal, correspondiendo un 25 % a los gobiernos intermedios, sea estados, provincias o departamentos según el caso. (Eguino, Porto, Pineda, Garriga y Rosales, 2010, p. 28)

A partir de las premisas esbozadas, el análisis de la institucionalidad local costarricense deviene en un ejercicio académico interesante, toda vez que nuestro país constituye una nación unitaria con únicamente dos niveles de gobierno, en la cual la institucionalidad centralizada se precia de haber alcanzado significados éxitos, en atención a los índices de desarrollo humano exhibido por la nación.

La relevancia del presente artículo estribará, precisamente, en la medida en que logremos caracterizar las tendencias del proceso de descentralización institucional en Costa Rica, a luz de los análisis de los sistemas político-institucionales contemporáneos, procurando generar una interpretación plausible en relación con su desenvolvimiento y posibilidades de concreción.

El régimen local costarricense en el contexto centroamericano

Centroamérica histórica y Panamá son un conjunto 6 países unitarios con poco más de 42 millones de habitantes y 1200 municipios; salvo el caso de la región autónoma norte (RAN) y la región autónoma sur (RAS), ubicadas en la costa caribe de la denominada Mosquitia nicaragüense; la región carece de niveles intermedios de gobierno, pese a que existen laxas estructuras departamentales y provinciales las cuales se han establecido

más en función político-electoral que como unidades operativas de administración estatal.

De conformidad con lo teorizado por Linz y Valenzuela (1997, pp., 92-93), el presidencialismo es la fórmula de gobierno prevaleciente en sociedades relativamente integradas étnicamente, y cuyo espacio territorial parece pertinente para un único núcleo central de poder político.

Según el último análisis disponible, en cuanto a información cuantitativa de la institucionalidad local centroamericana, se advierte una mayor cantidad de instituciones municipales en los países con mayor densidad de población global; pareciera que la fragmentación territorial-administrativa, que da lugar a la erección de alcaldías municipales, guarda cierto grado de relación con la concentración de población: el caso de El Salvador, estado más denso de Latinoamérica, con apenas 21 041 Km² y 262 municipios, ilustra dicha tendencia; en tanto, Panamá, con 75 517 Km², cuenta apenas con 75 municipios, al tiempo que es el país menos denso del istmo y segundo a nivel latinoamericano (Estado de la Región, 2008, p.365).

En el marco de sistemas políticos unitarios de pequeña extensión territorial, como es el caso de los países centroamericanos, la tendencia predominante es la consolidación de unidades municipales en atención a la densidad poblacional, por sobre la equidistancia geográfica. La densidad de población por kilómetro cuadrado, por municipio, en la región, se estimó en 314 habitantes. La cantidad de habitantes promedio por municipio se determinó en 34 mil pobladores (Estado de la Región, 2008, p.365).

Costa Rica, al contar con tan solo 81 gobiernos locales, registra tanto la mayor densidad (748 habitantes por kilómetro cuadrado/municipio) como el mayor promedio de habitantes por municipio (54 mil personas) de toda la región (Estado de la Región: 2008, p.365); el menor grado de dispersión de la población, aunado a un número inferior de unidades operativas en su régimen local, podría contribuir a la potenciación de modelos de economías de escala y articulación inter-municipal con mayor facilidad que los países vecinos.

En el ámbito del desarrollo social, la mayoría de los municipios centroamericanos registra un índice de Desarrollo Humano (IDH) medio-bajo; 666 municipios que corresponden al 56 % del total regional se encuentran dentro de dicha categoría, en tanto el 8 % se ubica en la categoría mínima de IDH-bajo. En contraposición, el cuartil predominante en el caso de los municipios de

Costa Rica es el IDH-medio alto, que concentra el 74 % de los ayuntamientos del país, sin registrarse ninguno en el categorial de IDH-bajo (Estado de la Región, 2008, p.367).

La región de América Central como conjunto presenta un nivel de descentralización fiscal del 9,8 % (porcentaje de la masa total de recursos públicos ejecutados por los gobiernos locales en relación con todos los otros niveles gubernamentales), calculándose en US\$ 2.233 millones la magnitud de recursos que dispusieron los ayuntamientos centroamericanos durante el ejercicio económico 2007 Panamá y Costa Rica presentan el menor porcentaje a escala latinoamericana de gasto consolidado a nivel de los gobiernos locales, con tan solo un 2,6 % y 5,9 %, respectivamente; asimismo son los países del subcontinente con la menor asignación de recursos per-cápita por habitante/año a nivel de gobiernos locales. (Eguino et. al., 2010, pp.27-28).

En términos de la estructura de ingresos municipales por país, más del 62 % de los ingresos del régimen municipal de Centroamérica proviene de transferencias desde el gobierno central, en tanto el 15 % de los recursos se capta por la vía de impuestos tributarios, predominando el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o a la propiedad inmobiliaria predial (Demuca, 2008; p.162). Nuevamente, en el caso costarricense se invierte la tendencia regional, toda vez que para sus ayuntamientos la principal fuente de ingresos la constituyen los impuestos tributarios (43,6 % del total), mientras que las transferencias desde el gobierno central representan solo el 27,32 % del total de los ingresos.

La institucionalidad costarricense en proceso de transición

Costa Rica es una república constituida en un Estado unitario. En este marco, la organización político-administrativa del territorio está dividida en siete provincias (sin competencias), estas en 81 cantones o municipios y estos, a su vez, en 474 distritos. El marco constitucional vigente distribuye el gobierno y la administración territorial entre dos estructuras básicas: a) los gobiernos municipales y b) el gobierno central y sus instituciones (ministerios, empresas estatales con autonomía, etc.).

La Constitución Política de Costa Rica contempla la descentralización territorial y distribución jurisdiccional de las labores del Estado en su artículo

168; para lo que interesa, el artículo 169 complementa e instituye las corporaciones municipales, al sancionar literalmente: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal...”. El carácter de autonomía configurado en el artículo 170 constitucional, así como lo determinado en el Código Municipal, norma general, que establece las competencias, estructura, límites y dinámica en las cuales se organizan las municipalidades, prescriben los cánones superiores a los que se encuentra sujeta la Administración Pública Local.

El marco competencial de los gobiernos locales fue imprecisamente dimensionado mediante la sentencia Constitucional 5445-99, esta resumió las características de la Municipalidad de la manera siguiente (Poder Judicial, 2007, p.5):

Posee jurisdicción territorial (cantón) para atender los intereses y servicios del nivel local. Supone una población fincada en lazos de vecindad (vecino o munícipe).

Dispone de un gobierno formado por dos órganos diferenciados: Concejo y Alcalde, con funciones y relaciones definidas.

Tiene carácter de corporación pública en cuanto son los vecinos los que promueven y administran sus propios intereses por medio del ente municipal.

El gobierno municipal es popular y representativo del municipio (conjunto de vecinos de un mismo cantón).

Goza de garantía constitucional de independencia o autonomía para fijar sus propias metas y medios normativos y administrativos.

Opera de manera descentralizada frente al Gobierno de la República.

En sus casi dos siglos de vida independiente, Costa Rica ha ido evolucionando hacia una forma centralizada de organización y gestión del Estado que ha colocado a los municipios en una situación de debilidad democrática e institucional. Tal situación se ha traducido en un perceptible desencuentro entre las institucionalidad nacional, bien sea ministerial o desconcentrada territorial, de estas con respecto a las municipalidades y, por última instancia, en la relación de estas dos con la ciudadanía.

La construcción del Estado costarricense se ha desarrollado como un proceso fundamentalmente centralista. El marco institucional ha impedido una dinámica innovadora de la descentralización y un lento avance del fortalecimiento de los gobiernos locales. Las municipalidades, pese a su figurada

desagregación territorial, han tenido un impacto reducido en términos de su incidencia y capacidad para propiciar la mejora de la calidad de vida de la población.

La armazón institucional nacional responde a un modelo desarrollista típico, el cual, facultado en el artículo 188 de Constitución de Política y atendiendo al paradigma de “Estado interventor cepalino”, se reprodujo a través de instituciones autónomas, canal para el crecimiento gubernamental paulatino y la absorción de competencias figuradamente municipales. Una “peculiar construcción sociopolítica en el contexto latinoamericano, que organizó competencias en un Estado centralizado con desconcentración funcional de provisiones sociales medulares” (Cardona, 2004, p.81).

La institucionalidad de segundo piso, orquestada en torno a las instituciones “autónomas”, tendió a crear entes especializados, bajo la figura de empresas públicas de servicios con carácter monopólico, en aquellas áreas juzgadas como estratégicas para el desarrollo de la Nación, tal fue el caso de la electricidad y telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, universalización de la seguridad social y servicios de salud, seguros y pólizas y, por sobre todo, la banca, que actuó como pivote del modelo, permitiendo la orientación del crédito hacia áreas fundamentales del desarrollo nacional.

El reacomodo socio-institucional generado en la década de 1940 y materializado en la Constitución de 1949 entraña la conciencia de la clase política por promover un capitalismo renovado con el concurso del Estado, capaz de garantizar estabilidad política y una clientela electoral que visualiza el progreso en términos de las provisiones que brinda una institucionalidad solidaria. El tinglado institucional ampliamente ramificado permitió a Costa Rica, en términos de la efectividad y rentabilidad social generada por esta modalidad de administración, ostentar destacados índices de progreso socioeconómico. Un estudio histórico sobre la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país entre 1975 y 2009 evidencia cómo Costa Rica se ha mantenido entre los tres países latinoamericanos con mejores indicadores, destacándose particularmente el rubro de esperanza de vida al nacer, donde desde mediados de los ochenta el país encabeza dicha estadística latinoamericana. (Sauma, 2011, p.6)

El papel de la estructura gubernamental en la concreción de logros sociales durante la época del “estado de bienestar” es resumido por Mesalles y Céspedes (2004):

La expansión del gasto social durante los sesentas y setentas contribuyó al crecimiento del gasto público total, el cual se duplicó entre 1950 y 1980, pasando de 26 por ciento del PIB a 54 por ciento. Al mismo tiempo, el gasto público social pasó de 9 a 24 por ciento del PIB. La intervención del Estado en el quehacer económico se refleja en la gran participación que este tenía en la formación bruta de capital de la economía. La inversión pública pasó de representar el 25 por ciento de la formación de capital total en 1970, a ser el 40 por ciento a principios de los ochenta. (p.173)

En lo que pudo constituir una lejana y tropical experiencia de “burocracia enraizada”, tipificada por Evans (1996, p.23), se trató de promover un “desarrollo exitoso tardío”, que permitió obtener asombrosos índices en el manejo de la desigualdad social, a través de la creación de instituciones para la atención focalizada de sectores vulnerables; el coeficiente de Gini pasó de 0,600 en 1960 a 0,430 en 1970 y se ubicó en 0,376 en 1978 (Mesalles y Céspedes; 2004, p.172), un dato que permitía al país codearse con los estados de bienestar desarrollistas europeos.

Aparejado a los logros socioeconómicos, el país exhibía una inusitada estabilidad política en el contexto latinoamericano, la cual según los historiadores se asentaba en que “El mantenimiento del orden social permaneció arraigado en la ideología y no en la coerción. La institucionalización del ‘conflicto social’, con la apertura de instituciones públicas para atender los principales problemas sociales, evitó movilizaciones radicales” (Molina y Palmer, 2005, p.21).

Esa “prosperidad”, sin embargo, descansaba en una peligrosa contradicción: mientras que la estructura política y social de Costa Rica se había desarrollado hasta adquirir características cercanas a aquellas típicas de países desarrollados, su estructura productiva seguía mucho más cerca de aquellas propias de los territorios subdesarrollados, la escasa diversificación productiva, cuyo corolario lo constituía la agroexportación “monocultivista” (café y banano), aunada a las fuertes carencias en la articulación de una administración pública versátil y dinámica, capaz de promover un modelo de desarrollo alternativo, con menor grado de vulnerabilidad, condujeron al colapso del modelo, catalizado por los efectos tardíos generados por el trance capitalista global ligado a la estanflación e hidrocarburos, con la denominada localmente: “crisis de la deuda”.

Siguiendo el ensayo de clasificación propuesto por Evans (1996, p.31), el estado costarricense careció de la capacidad prospectiva e innovadora de la

experiencia desarrollista tardía marcada por los casos coreano o taiwanés, en los cuales el 'Estado tuvo un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital hacia inversiones de riesgo, mejorando la idoneidad de las empresas privadas para insertarse en los mercados internacionales. Antes bien, el Estado costarricense se orientó a la reproducción del modelo burocrático-distributivo, inextricablemente ligado al superávit fiscal y la política de inversión estatal expansiva.

La crisis queda expuesta con los resultados macroeconómicos experimentados durante el ciclo económico 1980-1982, que arrojan los siguientes índices: el PIB real se redujo en 9,2 %; la tasa de desempleo abierto pasó del 4,8 % al 9,4 %, la inflación acumulada se disparó hasta un 207 %, mientras que los salarios reales se contrajeron cerca de un 30 %. (Barahona, 1997, p.195)

Debe decirse que el período 1989-2000 supone un tráfigo en la adecuación de la estructura gubernamental, donde se realizaron denotados esfuerzos -que no superaron el plano de lo tecnocrático- por dilucidar una ruta de acción (basta con analizar los planteamientos de la connotada Comisión de Reforma del Estado Costarricense (Corec I y II), pese a lo cual la institucionalidad costarricense se resiste a abandonar los caracteres del modelo de desarrollo precedente, una vez superado el cisma económico de los años ochenta.

El sector local, en atención a la macro-estructura gubernamental, ha ocupado históricamente una posición marginal-residual en el desarrollo de la institucionalidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, atribuyéndosele la prestación de servicios locales básicos con escasas posibilidades de autofinanciación (recolección y disposición de desechos sólidos, limpieza de vías y cementerios); situación que ha inducido a la "preeminencia de un ideario sociopolítico que en correspondencia con la realidad político-institucional del país, concentra su atención en el Gobierno Central, y en consecuencia, le resta importancia a la municipalidad como instrumento de resolución de sus problemas". (Rivera, 1999, p.34)

En época reciente, se ha estimado en US\$ 890,3 el gasto per-cápita anual por habitante/año realizado por las instituciones del Gobierno Nacional costarricense, en tanto, tan solo US\$ 55,8 corresponden a la ejecución de dicho rubro por parte de los gobiernos locales. (Eguino, et. al., 2010, pp.27-28). Los datos arrojados por las elecciones municipales demuestran inequívocamente la escasa movilización que genera entre la ciudadanía, los temas relacionados con la administración pública local; los registros de las tres experiencias de

elecciones para la designación de alcaldías municipales en el país exponen elevadísimos porcentajes de abstencionismo del 76,2 % en 2002, 75,5 % en 2006 y 72,1 % en 2010 (TSE, 2012).

La carencia de una política estatal explícita, coherente y consistente en materia de descentralización, desarrollo local y transformación del Estado, pareciera constatar que la reforma gubernamental se encuentra inacabada, posiblemente, la falta de consensos políticos sobre la verdadera modalidad de la transformación perseguida, el cálculo político-electoral y, por sobre todo, la incapacidad de diversos actores vinculados al tema de la descentralización y desarrollo local para generar una ambientación política concurrente con una propuesta integral y políticamente viable, ha menguado y matizado el ímpetu de los sectores políticos encargados de brindar el marco jurídico de acción.

El quietismo orgánico presente en la administración gubernamental costarricense pareciera ser una suerte de construcción cultural, en la cual, de acuerdo con Rivera (1999), "el modelo centralizado de gestión pública y una sociedad que se conformó alrededor de la idea de que el Estado social es el que debía ofrecer las condiciones para la materialización de los derechos sociales y políticos" (p.12), ha imposibilitado el desarrollo y conducción de nuevos cauces a través de los cuales organizar la labor estatal. Los cambios graduales a la estructura gubernamental han sido más de carácter cosmético y contingente, que perfilados dentro de una lógica de reinención del aparato público.

La consolidación de una tendencia orientada a promover la descentralización gubernamental en Costa Rica, al menos en su nivel político, es un proceso de larga data, en el cual ha confluído un naciente "movimiento municipalista" articulado en torno a la Unión Nacional de Gobiernos Locales y fuertemente respaldado por la Cooperación Internacional, que tiene su evocación más explícita en el marco del VII Congreso Nacional de Municipalidades de 1993, sugestivamente denominado: "¡Sí! a la descentralización, Autonomía Municipal ¡Ya!"

Pese constituir un tema "permanente" de la Agenda Política Nacional, en el cual se han producido interesantes reformas, tales como: el traslado de la administración y cobro del impuesto de bienes inmuebles (predial-territorial) a las municipalidades, Ley # 7509 (1995), la aprobación del Código Municipal (1998) que instituyó la figura de la alcaldía municipal y su elección popular; el

traslado de las partidas específicas del presupuesto nacional hacia los gobiernos locales, Ley # 7775, de marzo de 1998; la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria # 8114 (artículo 5 inciso b) del 2001, que creó el Fondo Vial Municipal para la atención de la red vial secundaria; reformas para la equidad de género a escala local, Ley # 8679 de noviembre de 2008, entre otras. Prospectivamente, el epítome para la reconfiguración del esquema de poder centralista costarricense, lo habría de suponer la Ley # 8106 de “Modificación al artículo 170 de la Constitución Política” que sancionó el traslado progresivo del 10 % del presupuesto ordinario nacional a las municipalidades (traslado en tramos anuales de 1,5 % previstos a partir del 2001).

Paradójicamente, la reforma constitucional estableció un complicado “modelo de implementación” que integraba traslado de competencias con asignaciones presupuestarias, el cual no es dilucidado hasta diez años después con la “Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” # 8801, promulgada en mayo de 2010, la cual no ha sido llevada a ejecución, en un contexto donde la coyuntura haciendaria estatal ha servido de justificación para dilatar, una vez más, el proceso de descentralización estatal.

El estancamiento ha estado marcado por una denodada insatisfacción de la ciudadanía, donde se ha vivenciado una ingobernabilidad creciente, atizada por la distancia entre la sociedad civil y una estructura estatal con síntomas de anquilosamiento y prácticas delegativas, las cuales han entronizado a la corrupción e intereses sectoriales como nefastos vehículos de acción ante la ineficiencia administrativa, la carencia de efectivos mecanismos de rendición de cuentas y auditoría ciudadana.

Los datos del Latinobarómetro (2013) en cuanto a “la confianza en la democracia”, como promedio-país obtenido durante la serie temporal 1995-2013, reflejan la caída de la percepción según los costarricenses. Al respecto, la precitada medición llama la atención indicando:

Entre los países que han disminuido el apoyo a la democracia llama la atención Costa Rica que comienza a mediados de los años ‘80 como una de los países más democráticos de la región. Disminuye de 74% en 2009 a 53% en 2013. Costa Rica presenta en 2013 una diferencia de 16 puntos con respecto al promedio 1995- 2013, siendo el país de la región que ha perdido más apoyo a la democracia. (p.18)

Asimismo, los otrora relevantes índices en materia de distribución del ingreso han involucionado para situarse en valores del 0,518 del coeficiente de Gini para el 2012, destacándose en el estudio de Morales (2012, p.2) para el XIX Informe de Estado de la Nación, publicado en 2013, que la cifra constituye “la segunda más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 del año 2001; mientras que la relación de ingresos promedio entre los grupos extremos de la distribución (quintiles y deciles) es la más alta del período analizado”. Es decir, la “época del ajuste” ha significado una “regresión” en términos de la gobernabilidad y promoción de la equidad en el país, aspecto que no deja lugar a dudas sobre la imperiosa necesidad de readecuar la estructura gubernamental, auscultando los mecanismos más pertinentes para promover, de forma eficiente y eficaz: empleo de calidad que redunde en un genuino desarrollo económico local y un desarrollo territorial caracterizado por fomentar la “cohesión social” por la vía de la equidad, al tiempo que resulte armónico ecológica y culturalmente con los habitantes de las regiones.

A manera de conclusión: Perspectivas del Régimen Municipal costarricense

El marco competencial del régimen municipal costarricense, en adición a los servicios más típicamente municipales (ya indicados), se ha cuantificado en aproximadamente 38 actividades (Campos, 2008, p.29) cuya gama y/o diversidad prefigura una tendencia incremental, ligada al carácter concurrente y complementario de estas en relación con competencias cuya rectoría, entendida en términos de control e imputación de la política pública, se conserva aún a nivel de gobierno nacional.

Podría especularse que asiste una suerte de “implosión” desde los aparatos de la institucionalidad nacional hacia la local, es decir, progresiva y desarticuladamente, un cúmulo de actividades han pasado a ser asumidas, en razón de auxiliaridad, por las instancias locales; entre ellas destacan: la seguridad comunitaria municipal, protección ambiental, ordenamiento territorial, infraestructura escolar básica, niñez y adolescencia, promoción cultural, microempresarial, entre otras.

Las acciones de una aún robusta institucionalidad nacional, que en aras de territorializar y dar arraigo a una gama de las políticas sectoriales nacionales, han optado por crear espacios de legitimación establecidos a nivel local, cuya

dinámica se ha concebido más en función reactivo-consultiva a las políticas públicas, que bajo un modelo permanente de comunicación/realimentación, capaz de fomentar sistemas de redes intersectoriales y fortalecer la gobernabilidad y/o participación ciudadana a escala local, se ha traducido en expresión de conflictividad entre niveles gubernamentales.

La diáspora de intereses sectoriales y actores, provistos de una “representatividad militante”, nacida e incentivada por programas focales de vocación tecnocrático-centralista con visión fragmentaria de la realidad local, ha supuesto en la práctica un obstáculo adicional a la concreción de espacios con legitimidad e impacto real en el accionar municipal. Las resistencias generadas ante la posibilidad de pérdida de poder y gravitación política, por un lado, y la imprecisión competencial, por el otro, dibujan una panorámica retratada por Salom (2011) de la siguiente forma:

La lucha entre mantener el modelo “centralista” de gestión o descentralizar, pese a la honda crisis del primero, continúa siendo, en lo fundamental, un enfrentamiento entre cúpulas centralistas por un lado y subélites locales por otro, sin que hasta ahora haya implicado al grueso de la población, la que ha sido y es víctima del centralismo. (p.109)

En tanto evidencia material de las falencias de una incipiente y difuminada política de descentralización gubernamental, la superposición competencial, paradójicamente, ha dado pie a lo que Przeworski (2004, p. 212) denominó “agencias reguladoras independientes”, cuasi árbitros para determinar las esferas de influencia y límites que competen a cada nivel jurisdiccional.

La jurisprudencia administrativa emanada por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República induce a la “judicialización política” de dicha conflictividad, de manera concomitante con la creación de un sistema de control y supervisión sectorial-desconcentrado que complementa las labores de la Contraloría General de la República, con entidades tales como: la Superintendencia de Pensiones (Supen), la Superintendencia General de Valores (Sugeval), el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y la Autoridad Presupuestaria (AP) en el caso del Gobierno Central. Adicionalmente, entes técnico-desconcentrados que coordinan la inversión y política pública en áreas específicas, con una consabida impronta en el escenario local, tal es el caso del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y el Consejo Nacional de Transporte Público (CTP).

La fijación de un marco de responsabilidades y acción punitiva en relación con la gestión administrativo-financiera estatal se concreta con la promulgación de las Leyes de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 y especialmente con la Ley General de Control Interno N° 8292. En el nivel municipal se ha impulsado la creación de los planes de desarrollo local, como instrumentos de control y gestión que pretenden cimentar la cultura de la planificación estratégica, el establecimiento de objetivos generales a mediano y largo plazo, la evaluación permanente del rendimiento y los criterios técnicos como ejes de la labor municipal.

Los reseñados esfuerzos por articular el conjunto de la administración pública costarricense han tropezado con la heterogeneidad y notoria asimetría de las unidades ejecutoras (sea la estructura y capacidades organizacionales de las diversas municipalidades), palpables en la disposición de recursos materiales para ejecutar sus responsabilidades, y, sobre todo, la cantidad y cualificación de sus recursos humanos.

El epítome de esta “anomía estructural” está representada por los presupuestos municipales, en los cuales, junto a la generalizada participación marginal de los gobiernos locales en la masa total de recursos públicos, se evidencian diferencias de hasta un 839,7 % en la cantidad de recursos disponibles⁵. (Unión Nacional de Gobiernos Locales: 2016, pp. 2-3)

Las diferenciadas capacidades financieras y técnico-operativas de las municipalidades costarricenses se constituyen en debilidades intrínsecas del Régimen; estas operan en detrimento de los esfuerzos por articular un modelo de descentralización fundamentado en tres pilares básicos: selectividad, gradualidad y proporcionalidad.

El principio de selectividad refiere a la disposición y pertinencia para que el gobierno local asuma una nueva competencia, al definir el esquema de prestación del servicio, las atribuciones reales y materiales que poseerá la administración local en el nuevo ámbito de competencias y la garantía real e ineludible de la administración central por transferir medios y recursos que la hagan efectiva. Esta selectividad involucra una serie de pautas que inician con la definición de los ámbitos y/o sectores susceptibles a la transición y cambio de titularidad; es una “interfaz” de negociación política que pasa por

5 Los casos extremos de las municipalidades de San José con €54.524,6 millones y San Mateo con €649,82 millones (Datos compilados de la Tabla consolidada de Presupuestos Municipales 2015, elaborada por UNGL en “Perfiles Cantonales desde la UNGL” 2016).

el reconocimiento de las limitaciones y potencialidades brindadas por el ámbito local para la gestión del servicio.

La gradualidad hace referencia a una transición armónica y progresiva de competencias; es una concepción que interpreta la descentralización no como un hecho per se, sino como producto de una realidad concreta, finita y dinámica. Más que un consenso sobre la verticalidad/intensidad de descentralización que se pretenda operar entre jurisdicciones estatales, deberá marcar claramente los límites competenciales y satisfacer las expectativas de la ciudadanía. Además, ofrecerá la posibilidad de una transición menos traumática que elimine el carácter difuso e inconsistente que han señalado experiencias de descentralización experimentadas en el país. Salom (2011) atinadamente establece el trasfondo teleológico pragmatista que debe imperar en el marco de los procesos de descentralización, al señalar:

La descentralización, como política pública, es un vector que puede implicar el fortalecimiento del Gobierno local y con mayor razón el desarrollo local, pero al mismo tiempo los trasciende, ya que la meta última de esta política pública es la de lograr una mayor participación de la sociedad civil local y, dentro de ella, lograr beneficiar como prioridad a los sectores más postergados. (p.94)

El principio de proporcionalidad se relaciona con la capacidad institucional demostrada por la municipalidad gestora, a efecto de hacer plausible y congruente la pretensión de gestión con los criterios de calidad, regularidad y oportunidad del servicio; de igual forma, posibilitaría una traslación de responsabilidades acorde con la plataforma institucional existente, que no opere en detrimento de las provisiones públicas ofrecidas a la ciudadanía. Asimismo, se pretende que los recursos y fuentes de financiación para las nuevas actividades ejecutadas a escala local sean proporcionales a la magnitud, grado de complejidad y características que la prestación del servicio exigirá.

Tal y como se señaló supra, la asimetrías presupuestarias y las disparidades en términos de capacidad del recurso humano plantean el principal desafío para la institucionalidad local costarricense.

En relación con el sistema de servicio civil costarricense, un estudio comparativo a nivel latinoamericano, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (Echabarría, 2006), concluyó:

Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectora (...) Costa Rica, por su parte, si bien no logra establecer avances significativos en términos de renovación de su sistema de servicio civil, que es meritocrático pero bastante rígido, presenta una trayectoria consistente de avances progresivos en la dirección de la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos. (p.585)

No obstante, pese a los halagüeños resultados del Estudio, debe precisarse que en el régimen municipal costarricense, debido a la razón de autonomía constitucional que le asiste, la gestión de recursos humanos se encuentra afecta a un acápite especial ubicado en el Título V del Código Municipal. Dentro de dicho marco, se ha denotado una persistente carencia de acciones concretas en el de la profesionalización, actualización y consolidación de una carrera administrativa local, que permita agrupar, articuladamente, los distintos procesos y ofertas formativas complementarias destinadas a los funcionarios y funcionarias municipales, las cuales redundasen en una mejora de la capacidad operativa institucional.

En contraposición, uno de los factores claves de éxito reseñado por Evans (1996, p.34), para las experiencias de desarrollismo tardío, consistió en “el reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática, crean adhesión, un sentimiento de ‘coherencia corporativa’ el denominado espíritu de corps’, claramente ausente en la institucionalidad local costarricense.

Según los datos del Censo Nacional del 2000, de los cerca de 200 000 funcionarios públicos, aproximadamente el 5 % laboraba en las municipalidades. Asimismo, de acuerdo con datos del Instituto de Formación y Capacitación Municipal de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), se determinó que de los aproximadamente 12 000 funcionarios y funcionarias municipales, menos del 20 % cuenta con formación universitaria, aspecto que, aunado a su perfil operativo, concentrado mayoritariamente en el área de servicios públicos (44,34 %), seguido del área administrativa (21,93 %), personal técnico

(11,63 %) y el personal superior ejecutivo (2,65 %), evidencia la falta de cuadros y carencias formativas existentes en el sector. (Ureña y Sancho, 2009, p.5)

Diagnóticamente, en 2007, el proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (Fomude), impulsado por la Unión Europea y el Gobierno de Costa Rica, determinó una serie de falencias del contexto nacional-institucional, relacionadas con el fortalecimiento del recurso humano local y comunal, a saber: Bajo grado de profesionalización del capital humano municipal, débil oferta en formación especializada en temas del sector municipal, dificultad de acceso a ofertas de formación y capacitación que tienden a concentrarse en la Gran Área Metropolitana, planificación no sistemática de la capacitación, metodología con frecuencia no apropiada al perfil de ingreso de los participantes y de sus condicionamientos para el desplazamiento, poco seguimiento y evaluación de los resultados de las capacitaciones y débil coordinación interinstitucional. (Fomude, 2007, p.5). Así las cosas, en atención a los elementos de contexto y capacidades técnico-financieras de los gobiernos locales en Costa Rica, resulta de trascendental importancia fomentar procesos de capacitación, asistencia técnica e intercambio de experiencias, que redunden en una mejora de las capacidades de la institucionalidad local de cara a los nuevos desafíos y transferencias de recursos propuestas.

El desarrollo de una efectiva gerencia pública municipal se plantea como un reto impostergable en aras de profesionalizar la gestión de los gobiernos locales y acercar sus objetivos al cumplimiento de los presupuestos de eficiencia y eficacia en la gestión pública.

La “gestión política territorial” se estructura en torno a los procesos decisionales de orden público, los cuales surgen como el resultado de la dinámica generada por el sistema de relaciones entre diferentes agentes y su capacidad de incidencia territorial. De ahí que el proceso de fortalecimiento de capacidades locales (el cual privilegia la inversión en el capital y talento humano) resulte de trascendental importancia, en aras de reducir asimetrías existentes entre los diversos agentes que inciden en el territorio.

La experiencia histórica demuestra que los procesos de desarrollo de onda larga han descansado en la generación efectiva de capacidades a partir de procesos educativos, los cuales incrementan sustancialmente la “porosidad” de las personas y poblaciones para apropiarse y reproducir los beneficios del desarrollo, más allá de cíclicos procesos de crecimiento económico, cuyas dinámicas suelen operar en detrimento del equilibrio ambiental y usos

socioculturales de las regiones. El desarrollo endógeno, construido a partir de un genuino perfeccionamiento, posicionamiento y concienciación del talento humano local, es capaz de generar transformaciones sustantivas, que permiten hablar en términos más reales de lo que es un verdadero desarrollo integral. Una acertada aproximación al concepto de desarrollo, que rebasa las matrices económicas tradicionales, otorgando su innegable carácter multidimensional al fenómeno, es aportada por Madoery (2001), quien lo define en los siguientes términos:

(...) desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos, sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus experiencias.... El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada". (p.201)

La consolidación de visiones de desarrollo compartidas y apropiadas por la sociedad e institucionalidad entraña un fortalecimiento de la "gobernanza territorial", por medio de la consolidación de parámetros y controles precisos; es un punto de encuentro con los sistemas de control horizontal y vertical intrínsecos al sistema de Rendición de Cuentas "... los controles institucionales que procuran detener las tentaciones autocráticas y los vicios de la democracia delegativa [son] en última instancia los que garantizan las posibilidades de gobernabilidad futura y sustentable ..." (Sojo, 2003, p.50).

En resumen, las perspectivas futuras del régimen municipal costarricense se centran, por un lado, en términos de una definición política, que de manera coherente y consistente plantean una descentralización selectiva, gradual y proporcional de competencias; mientras que, por el otro, implican un fortalecimiento de las capacidades locales, de manera tal que la nueva titularidad redunde, por la vía de la eficiencia y efectividad, en una nueva dinámica de interacción Estado-ciudadanía.

Referencias

- Barahona Montero, M. A. (1997). "El Estado Gestor y el Modelo de Sustitución de Importaciones 1949-1980". Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Bresser-Pereira, L.C. (1998). "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control" *Desarrollo Económico*, 150 (3), Buenos Aires: IDES.
- Campos, A. (2008). *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Costa Rica*. San José: Fundación Demuca.
- Cardona, R. (2004). "Descentralización y Desarrollo Local en el contexto de los Estados federales y los Estados unitarios en América Latina" *Desarrollo Local-Regional y Descentralización*. Arequipa: Perú, I cumbre latinoamericana, Centro de Estudios para el Desarrollo Regional Ceder.
- Echabarría, K. (2006). Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006. Recuperado de: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/documentacion-yestudios/0000000020000001384.pdf>
- Eguino, H., Porto, A., Pineda C., Garriga M. y W. Rosales (2013). Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, sector de Capacidad Institucional y Finanzas, # IDB-DP-145, 2010. Recuperado de: <http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/estudio-de-las-caracteristicas-estructurales-del-sector-municipal-en-america-latina/>
- Evans, P. (1996) "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*. 140 (2), Buenos Aires: IDES.
- Fomude (Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización). Convenio CRI/B7-310/99/0150. Expediente de Contratación Fomude-NAL-SERV-004-2008.
- Mesalles Jorba, L. y Céspedes Torres, O. (2012) "Crecimiento y Progreso social: Costa Rica", San José: Academia de Centroamérica, Recuperado de: www.kascostarica.org/sopla/crecimiento_costarica.pdf
- Molina, I. y Palmer, S. (2005) *Costa Rica del siglo XX al siglo XXI: Historia de una sociedad*. San José: Editorial EUNED.
- Morales, N. (2013). "Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012" San José: CONARE 2013, p. 2. Recuperado de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/morales_2013.pdf
- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997). *La crisis del presidencialismo*. 1. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza.
- Oszlak, O. (2007). "El Estado democrático en América Latina" *Nueva Sociedad* 210 (9), Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Przeworski, A. (2004). "Política y administración", *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/CLAD, Buenos Aires.
- Rivera Araya, R. (1999). "Democracia Local en Costa Rica: realidad o proyecto"

- Informe final de consultoría. San José: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.
- Salom Echeverría, A. (2011). "La Descentralización: un asunto de poder" Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica. San José: Editorial EUNED.
 - Sauma, P. (2011). "Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: Consideraciones metodológicas y sustantivas" XVII Informe Estado de la Nación. San José: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.
 - Skocpol, T. (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" Zona Abierta, 50, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
 - Sojo, C. (2003). "Relaciones Estado y Sociedad: roles y roces" Reducción de la Pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Managua: Nicaragua, Agencia de Cooperación alemana (GTZ), Tomo I.
 - Ureña Picado, J. y Sancho Solís, C. (2009). "Estudio técnico para la creación del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local" San José: Programa Gestión Local-Centro de Planificación Institucional, UNED, 2009. (Anexo No. 2 acta 2005-2009, Art. III, inc.4) 4 de noviembre, 2009 Consejo Universitario-UNED.
 - Unión Nacional de Gobiernos Locales –UNGL- (2016). Perfiles Cantonales desde la UNGL, Recuperado de:http://www.ungl.or.cr/documentos/perfiles_cantonales_2016_ungl.pdf
 - _____. (2008a) "El reto de fortalecer los Gobiernos Locales" III Informe Estado de la Región. Capítulo 9, San José: Consejo Nacional de Rectores (Conare).
 - _____. (2008b) Estudio comparativo sobre las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana. San José. Fundación Demuca.
 - _____. (2009) Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2009. San José: Contraloría General de la epública, Informe DFOE-SM-IF-6-2010, pp 110-114 (Cuadros 39, 40, 41 y 42).
 - _____. Informe 2013: Corporación Latinobarómetro. Santiago: Banco de Datos en Línea latinobarometro.org. Recuperado de:<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

Pertinencia de la planificación estratégica participativa para impulsar el desarrollo humano local: caso cantón de Mora

Agustín R. Jiménez Araya⁶

La planificación estratégica participativa aparece como un recurso metodológico y técnico relevante para dar respuesta eficiente a este incremento de la complejidad de las tareas públicas en la descentralización: permite el análisis dinámico de la realidad, reconocimiento y explicación de las condiciones, logros y potencialidades de una localidad, orienta para el establecimiento de prioridades, que luego se pueden traducir en estrategias, derivación y planeamiento de estrategias, planes y programas, brinda flexibilidad en la ejecución, permite el seguimiento y evaluación y además considera, como una condición central, la participación activa en la formulación y evaluación de los ejecutores y beneficiarios de los resultados de las orientaciones y decisiones para el desarrollo con perspectiva local. (Sánchez, Olga Marta y Camacho, María Antonieta. (2007) "Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local". Informe Fomude. San José, Costa Rica).

Introducción

El desarrollo humano local (DHL) adquiere mayor notoriedad pública y atención política a partir de una serie de eventos claves en el ámbito internacional. Entre otros, la mundialización de la economía, la revolución tecnológica de las comunicaciones, los esfuerzos de organismos multinacionales

6 Licenciado en Planificación Económica y Social, facilitador Instituto de Capacitación y Formación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia y coordinador de Planificación Institucional en la Municipalidad de Mora; correo agjime.03@gmail.com.

por la tutela del ambiente y las preocupaciones cada vez más manifiestas sobre la identidad y alteridad de las culturas. De manera que los grandes problemas globales estimulan, con mayor propiedad y utilidad, que se valore el DHL como un proceso orientado a transformar la política, la sociedad, la economía y la cultura en escalas comunitarias y locales. Lo anterior abre posibilidades para que otros procesos se impulsen, como la descentralización y la desconcentración, los cuales hoy forman parte de las agendas políticas de todos los gobiernos.

El DHL es un proceso cuya perspectiva, en el pasado inmediato, no estaba frecuentemente considerada en los programas gubernamentales. No obstante, en los últimos años parece ser un asunto fundamental de las políticas públicas no solo por su trascendencia, sino por su complejidad (Valverde R y J Manuel, 2000). Es un tema que está relacionado con la participación ciudadana y la modernización municipal. Sobre ello hay mucho por avanzar, analizar y construir, pues constituye un punto relevante de la investigación social, de la formulación de agendas de trabajo y del quehacer global de los agentes planificadores del desarrollo.

El rescate del poder local como la expresión más directa del ejercicio del poder ciudadano se encuentra, sin embargo, en plena lucha contra quienes todavía creen que todo tipo de organización debe estar supeditada a los mandatos de tal o cual partido, y creen, además, que los mecanismos de chantaje político y económico deben permanecer en cada barrio urbano o comunidad rural de este país, en una cadena de lealtades que devuelven sus ganancias solo a la llamada clase política y sus aliados. (Naranjo Porras y A. Victoria, 1998).

El avance en el DHL supone mayor compromiso de los entes locales, sobre todo del municipio, el cual debe emprender con seriedad y profesionalismo las tareas de análisis de las demandas locales para adecuarlas a las posibles ofertas institucionales. Esto permitirá construir los mecanismos democráticos para afianzar el verdadero contenido de la ciudadanía, es decir, tener mayor participación en las decisiones que afectan la vida cotidiana de los pobladores locales.

El DHL se explica a partir de los conceptos de desarrollo humano y desarrollo local. En los términos anteriormente expuestos cabe la siguiente definición:

El desarrollo humano local es la vía que permite a los más pobres tener acceso a mayores oportunidades para mejorar sus condiciones de

vida visualizándose a sí mismos como agentes facilitadores de un proceso altamente participativo. Para que este proceso sea una realidad es fundamental que intervengan y fortalezcan procesos de planificación y promoción social. (Jiménez, 1996, pp.20-21)

Jeannette Hernández (1994) lo define como:

...movimiento social tendiente a la organización y movilización de las capacidades de los sujetos individuales y colectivos que habitan en una comunidad local (barrio, población...) para hacer frente a sus necesidades y problemas, tratando de adquirir un control creciente sobre las acciones y programas que inciden en el mejoramiento de su calidad de vida... (p.135)

O bien:

(...) proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos, figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere, además, tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia. (Boisier, 2000, p.82)

Puede decirse, en síntesis, que el DHL es una opción para mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales y con ello el mejoramiento integral del país, al tener como sustento el crecimiento económico, el equilibrio territorial, la eficiencia institucional, la concertación social y las libertades públicas.

En los países centroamericanos desde hace poco más de dos décadas, aproximadamente, están ocurriendo procesos de descentralización y DHL, en donde los gobiernos locales y otras instancias están asumiendo nuevos papeles y responsabilidades, como resultado de ser transferidas por el gobierno central o porque se ha tomado conciencia de la necesidad de que el nivel local asuma mayor protagonismo en su propio desarrollo. En este esfuerzo se han logrado importantes resultados, pero también se han cometido errores propios de momentos de cambio y transformación administrativa, política y legal (gerencia y capacidad técnica de los gobiernos locales; capacidad y legitimidad política en la toma de decisiones; disponibilidad

de recursos financieros, técnicos y humanos; el marco jurídico, entre otros) (Chambers, Ian 1999:25-28).

En el país, actualmente se están desarrollando procesos participativos en los diferentes cantones, donde el principal objetivo es devolver a los ciudadanos la confianza de proponer y expresar sus inquietudes con respecto a la forma de hacer política y la manera en que se deben distribuir los recursos existentes para garantizar una mejor calidad de vida. De esta forma, las organizaciones comunales deben fortalecer y ampliar sus competencias para mejorar su papel en la comunidad. El fortalecimiento de las organizaciones de base [las Asociaciones de Desarrollo (AD) en particular] es vital para mantener un equilibrio social dentro de las comunidades, ya que estas son el soporte para canalizar las inquietudes de los ciudadanos.

Importancia de la descentralización

Descentralizar es incrementar de manera paulatina las competencias y potestades de los gobiernos locales, fortalecer el poder local y la participación ciudadana, y otorgar preponderancia al DHL, en un marco de políticas públicas y de disposiciones jurídicas que favorezcan el impulso de las diversas iniciativas generadas desde los espacios locales (Pnud – Flacso, 2005). Para que la concepción de un Estado “que lo hace todo”, conocido a lo largo de los años, dé paso a un Estado promotor y regulador, se requiere que en el ámbito local el gobierno municipal actúe como “facilitador”; es decir, creador de condiciones propicias, un movilizador de iniciativas y energías sociales que relancen el desarrollo humano local.

La descentralización es una oportunidad para considerar las especificidades de comunidades, localidades y regiones, para crear condiciones para acercar la institucionalidad pública y los gobiernos locales a las personas y sus organizaciones; asimismo hace más viable que la gente participe estableciendo prioridades, tomando decisiones y controlando la calidad, oportunidad y cobertura de la obra y el servicio público, entre otros (Material de consulta. Fomude, 2009, p.71).

Dos Santos y Eiras (1994) expresan: “Paralelamente, se observa la creciente descentralización política, administrativa y financiera de los países latinoamericanos, resultante de los procesos de democratización” Y agregan:

Los gobiernos locales vienen adquiriendo gradualmente mayor autonomía en la gestión y provisión de servicios públicos básicos, al mismo tiempo que se comienzan a planificar y formular políticas públicas específicas para la atención de los problemas sociales más agudos...La descentralización política deviene especialmente de la fuerte presión ejercida, de abajo hacia arriba, por los sectores populares. (p.77)

Se considera la descentralización como una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos y un mecanismo útil para racionalizar la gestión pública. De igual manera, se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro.

Según Ricardo Arraigada (2002), la descentralización es el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el traspaso de atribuciones y recursos y la modernización y el refuerzo progresivo de su autonomía. La descentralización, entonces, es entendida como la delegación del poder a las municipalidades en beneficio de la sociedad civil y las instancias locales de gobierno, en donde no solo se traspasen funciones, sino la autoridad para decidir.

El proceso de descentralización es un insumo para lograr el DHL, pues permite la transferencia de competencias, funciones, poder y recursos hacia los municipios, los cuales permitirán aumentar la eficacia, flexibilidad administrativa y compromiso con los problemas concretos de cada comunidad (Hernández y Vargas, 2002: pp.51-52).

Según Curbelo (1994):

Además de que la descentralización es un vehículo apropiado para dotar los servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales; permite formar recursos humanos de acuerdo con las necesidades de innovación identificadas por el tejido social, y puede ayudar a remover los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales del desarrollo. (p.54)

La descentralización conlleva un proceso de modernización y de transformación municipal a fin de convertir estas corporaciones o empresas en entidades estratégicas para crear espacios socioeconómicos que incluyan el DHL y bienestar de la población en general. Se espera, entonces, que el gobierno

local sea el eje conductor de la gestión pública en su territorio al involucrar en los procesos de desarrollo cantonal a todos los actores de su jurisdicción. Para lograr un verdadero DHL es necesario que se den procesos de descentralización, pues solo así el municipio contará con recursos humanos, técnicos, financieros y de poder para lograr el ansiado desarrollo y crecimiento.

Efectivamente, los gobiernos locales constituyen el actor clave para ejercer presión a favor del avance cualitativo del proceso descentralizador. Sin embargo, su rol ha sido hasta la fecha de carácter secundario; aún no representan el rol protagónico necesario para conducir la agenda política que el proceso requiere. Las municipalidades están tan involucradas en sus tareas cotidianas que no parecen estar interesadas en reclamar nuevas competencias y, cuando muestran el interés, en la práctica se ven condicionadas por varios obstáculos como: falta de viabilidad política, insuficiente conocimiento y participación sobre las acciones de descentralización por parte de la sociedad civil y el mismo gobierno local y falta de viabilidad técnica, entre otros.

La descentralización es un proceso que ciertamente puede contribuir al DHL y fortalecer en esa lógica los esfuerzos por acrecentar en el país la participación de la ciudadanía, no obstante, la descentralización, como se indicó, ha topado con una serie de obstáculos y trabas que han impedido que su desarrollo se dé en forma efectiva y convincente. Aun así, desde 2008, se han llevado a cabo profundos procesos de reformas y se han llevado a la práctica varias estrategias que buscan, finalmente, que la descentralización sea una realidad y permita de esa manera terminar con el centralismo que caracteriza este país. Al respecto, se puede decir que en materia de descentralización política, Costa Rica ha avanzado con la elección popular de sus alcaldes y alcaldesas e integrantes del Concejo Municipal. La política de descentralización es un avance en materia de política pública, ya que faculta a los ciudadanos a participar en la elección de sus representantes (Lautaro, 2009, p49).

De igual forma, en cuanto a la descentralización administrativa, la promoción de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) refuerza la coordinación entre las instituciones del poder ejecutivo, municipalidades y espacios de participación ciudadana (Política de Descentralización del 05 de febrero de 2008, Decreto N° 35388-PLAN, julio 2009).

Asimismo, en materia de descentralización fiscal es donde se observan las principales deficiencias al no materializarse el traslado del 10 % del presupuesto ordinario nacional que prevé el Artículo 170 a los gobiernos locales.

El componente fiscal es fundamental para orientar las finanzas públicas en un marco de mayor autonomía para los órganos descentralizados territorialmente, dotándolos de las capacidades que ellos requieren para formular y ejecutar sus presupuestos, con ingresos sino propios, al menos no condicionados.

El cantón de Mora, por ejemplo, se encuentra en un proceso de constante crecimiento y franca mejoría en muchos aspectos, no solamente por lo que reflejan las estadísticas del atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica, sino por las acciones emprendidas por la municipalidad para ampliar y hacer más efectiva su gestión tanto interna como externa, la cual también refleja una mejoría considerable si se revisan los resultados obtenidos en los últimos 2 años por parte del ente contralor en su proceso de evaluación de la gestión municipal, donde la municipalidad se ha posicionado como una de las diez mejores del país.

En este ansiado proceso descentralizador, la municipalidad tiene claro que la población debe participar de la mano con el gobierno local y el acercamiento debe ser permanente, transparente, solidario, serio, oportuno y convincente. La toma de decisiones debe ser equitativa para todos los sectores, y el beneficio en términos de proyectos, financiamientos, capacitaciones, procesos de empoderamiento, otros, la esencia misma de ese vínculo.

El gobierno local ha visto, en el proceso de rendición de cuentas, el mecanismo ideal donde se acopian una serie de conquistas sobre las cuales debe seguir trazando su labor en aras de animar y direccionar el desarrollo humano local del cantón, en concordancia con las aspiraciones y demandas de los munícipes. Este proceso de rendición de cuentas es un compromiso de fortalecimiento institucional y de acción para cumplir con el mandato constitucional y normativo que tienen los gobiernos locales y con las complejas condiciones organizativas y de eficacia que se les han impuesto en los últimos años.

En Mora, el informe de resultados ha sido formulado como un instrumento que fortalece el sistema de transparencia que debe prevalecer, sobre todo, por estar el gobierno local relacionado directamente con actividades que involucran recursos públicos. De esta manera, la municipalidad cumple con el establecimiento de controles y medidas correctivas o de mejora, así como el establecimiento de prioridades para el desarrollo cantonal e institucional en forma transparente y de manera permanente. Este instrumento se enmarca

en un contexto nacional de definición de políticas y normativas que promueven la modernización municipal, y que atienden las demandas de autonomía municipal, descentralización territorial y participación ciudadana.

Como se señaló, la rendición de cuentas es, por lo tanto, un paso concreto en la materialización de una estrategia nacional de modernización de la estructura municipal, ya que el fortalecimiento de la capacidad política y de gestión del gobierno local contribuye a la eficiencia de la función pública, a la legitimidad política y a animar la vida democrática desde la base misma de la sociedad costarricense.

Importancia de la planificación local participativa

La planificación local participativa es sistemática, es decir, que la gente se involucra en un proceso en el cual halla lógica sin caer en el determinismo formal, la casuística o la toma de decisiones espontánea. Además, es inclusiva, representativa y manejable, lo que implica procesos mentales donde el imaginario colectivo deduce aspiraciones y anhelos apegados a su idiosincrasia.

La puesta en práctica de procesos de planificación local participativa necesita de formas institucionales nuevas, capaces de estimular e integrar el potencial de iniciativas existente en la sociedad local. Para lograr que los actores locales participen del proceso de DHL, es necesario utilizar como herramienta la planificación local que conduce al cambio integral del municipio, pues se basa en la participación de los actores a fin de que sean ellos mismos quienes reconozcan sus propias necesidades para plantear objetivos y proyectos concretos (Arocena, 2002).

La planificación local debe contribuir a que las municipalidades lleguen a ser entidades de cambio en lo económico, social y político, y que proporcionen el máximo bienestar a la población mediante la adecuada localización y distribución de la inversión. Significa, entonces, que las políticas económicas y sociales a nivel local deben estar claramente definidas para dar respuesta a las demandas, preocupaciones, intereses y necesidades sentidas y expresadas localmente, en donde las municipalidades y organizaciones comunales tienen un papel importante que jugar. Por lo tanto, la planificación local participativa:

Es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social, que supone concretar, coordinar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos, centrales y regionales. (Victori, 1996, p.8)

La planificación participativa local como participación democrática de la comunidad es la base del camino para conocer lo que se piensa, lo que se siente, lo que se puede expresar. A partir de este enfoque se promueve un cambio de paradigma en las personas quienes conviven dentro de un área específica, lo cual es importante para propiciar un cambio de mentalidad en los espacios de participación democrática. Esto quiere decir que por medio de la planificación se promueven acciones a corto, mediano y largo plazo.

La participación ciudadana

Podemos definir la participación ciudadana como:

(...) 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 formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos. (González y Duque, 1990, p.78)

El desarrollo humano local y la descentralización han vuelto popular el tema de la participación, para la cual los ciudadanos deben estar preparados, y las estructuras políticas y organizativas que conforman, por su parte, funcionar como entes estratégicos con un liderazgo proactivo siempre ligado a sus bases.

El término participación implica asumir que se está “tomando parte” (Cunill, 1991). De esta forma, en el caso de la participación ciudadana, se supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública. Es decir, la participación ciudadana es el involucramiento directo de las personas comunes en los asuntos locales.

Existen diversos procedimientos sobre los medios de participación ciudadana. El decreto electoral TSE 03-99 define jurídicamente cada uno de los espacios de consulta a escala local planteados en el Código Municipal:

- Las audiencias públicas: se utilizan en países desarrollados antes de adoptarse un proyecto; en este caso, el público tiene la oportunidad de participar en el proceso decisorio al hacer oír su voz.
- La iniciativa popular: es la figura en la cual un número determinado de firmas, en apoyo a un determinado proyecto de ley o disposición, obliga a su consideración por parte de los poderes públicos.
- El referéndum: es calificado como una forma de participación individual que implica, a través del voto, la manifestación de una opinión o voluntad. En tal sentido puede ser consultivo o decisorio.
- El plebiscito

La participación como único valor intrínseco de “lo pequeño” ha vuelto a cobrar relevancia, pues, precisamente por ello, lo local aparece, cada vez en mayor medida, como un ámbito apropiado para la acción gubernamental, esto es para el diseño y ejecución de políticas públicas. Cada vez es mayor el interés que prestan gobiernos, ciudadanía y reflexión científica a los gobiernos locales como ámbito propicio para la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, social y político.

Es importante que la participación ciudadana se desarrolle y se puedan utilizar todos los mecanismos con los cuales cuenta, para que así sean los ciudadanos quienes ejecuten acciones para buscar su bienestar y propiciar el DHL. Para lograrla es necesario que se dé el proceso de descentralización que garantiza tomas de decisiones basadas en las realidades locales y regionales, al contar con presupuestos adecuados y una forma racional de jerarquizar la satisfacción de las demandas locales.

Se necesita de un municipio que sea el referente del diálogo entre ciudadanos, que utilice los mecanismos democráticos que le son inherentes legalmente, como las audiencias, el cabildo, el plebiscito y, de esta manera, las decisiones sean consensuadas con la ciudadanía y se propongan los presupuestos y las prioridades por ejecutarse, sin esperar que sea el municipio el que tome las iniciativas.

El papel de la municipalidad

La municipalidad tiene la tarea de fortalecer los vínculos con la ciudadanía para mejorar su gestión y proyección hacia la comunidad. Internamente, debe realizar un proceso exhaustivo de reingeniería de procesos, fundamentalmente, aquellos que están ligados con el apoyo y cooperación brindada a la formulación, administración, ejecución, fiscalización y sostenibilidad de proyectos con alto contenido social y que persiguen en última instancia el DHL del cantón. Los funcionarios municipales deben conocer y manejar con propiedad las herramientas de planificación existentes, no puede haber desconocimiento de las normativas y reglamentaciones que sustentan los procesos de participación ciudadana.

Las relaciones entre autoridades municipales representan un gran soporte para la implementación efectiva y consolidación de los mecanismos e instancias que promueven la participación. La alcaldía y el concejo municipal deben, por lo tanto, mantener canales eficientes de comunicación válidos y horizontales. Esto se traduce en buenas relaciones y prácticas políticas y administrativas no solo con los ciudadanos, sino también con los funcionarios.

De igual forma, se debe orientar el esfuerzo en fortalecer los consejos de distrito para que estos no funcionen esporádicamente. El vínculo de la alcaldía y del consejo municipal con los consejos de distrito debe ser permanente. Las agendas de trabajo deben ser dinámicas y se debe procurar que sean llevadas a la práctica. La capacidad de negociación es clave para fundamentar la actuación de la corporación municipal. Desde la municipalidad, se deben crear los espacios para la promoción de la participación ciudadana y, para ello, debe existir una política clara.

La mejora de la gestión municipal debe estar impulsada por un gobierno local con prácticas transparentes, fortalecido en su capacidad de acción, que involucre a todos los sectores, instituciones y comunidad, con el objetivo de que los moreños formen parte en el tema de la sostenibilidad del PCDHL y en la formación permanente de líderes y organizaciones asociadas con el DHL y la planificación local. La municipalidad debe abrir sus puertas a la acción comunitaria, hacerlo por convicción, no por obligación. Asimismo, requiere cambiar el estilo de trabajo y el manejo de agendas programadas para crear espacios de reflexión y de toma de decisiones que permitan eficiencia y eficacia política y administrativa. De igual manera, es oportuno crear institucionalmente espacios que se validen a través de la participación de

diversos actores, espacios ciudadanos que sean vinculantes para el accionar institucional.

Este proceso de apertura es un reto colectivo que requiere la apertura de nuevas formas de participación y canales de información oportunos y transparentes, para vincular los proyectos de las organizaciones, con las iniciativas de las autoridades locales (concejo municipal, concejo de distrito y alcaldía). Se trata, entonces, de una oportunidad para retomar el sueño de vivir en un territorio donde se potencie el uso de los recursos locales (como el agua, la belleza natural, la cultura) y las condiciones de vida comunitaria, satisfactoria y solidaria, con aquellas competencias, recursos y servicios básicos brindados por distintas instituciones públicas y privadas.

La experiencia del cantón de Mora:

Una de las iniciativas de DHL y descentralización que más impacto ha tenido en el ámbito nacional por su trascendencia y que es objeto de reseña se refiere al acuerdo de contribución Fomude-CONV-UN-001-2008, suscrito entre el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), firmado el 9 de mayo del 2008, el cual marcó el inicio del “Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local”, que tuvo como propósito final el de “Contribuir al fortalecimiento de la Descentralización y el Desarrollo Humano de Costa Rica mediante un proceso de planificación participativo e inclusivo.”

Concretamente, el proyecto buscó generar acciones conducentes al fortalecimiento de la planificación del DHL, el desarrollo de capacidades ciudadanas para una participación activa, propositiva y evaluativa en la definición de las orientaciones del desarrollo económico, social y cultural de sus localidades, así como el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales que les permita convertirse en animadores del desarrollo local y que los servicios otorgados sean oportunos y de calidad.

En el caso particular del cantón de Mora, el proyecto, por ejemplo, procuró contribuir a la modernización de la gestión municipal encaminada a fortalecer los mecanismos de participación popular; es decir, mejorar y ampliar el impacto del gobierno local sobre las comunidades para que estas respondan

con mayor esfuerzo ante la resolución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades. Dicho de otra manera, cómo lograr verdaderamente una alianza o pacto local donde los ciudadanos son los responsables de decidir cómo se desea el desarrollo de su barrio, de su comunidad, de su distrito y cómo en esa lógica debe ser la intervención municipal.

A partir del 2009, la comunidad moreña, representada en su poder político local, inicia un proceso de concientización sobre la importancia de articular esfuerzos para lograr un desarrollo local sostenible y garantizar, de esta manera, una mejor calidad de vida a los habitantes y ciudadanos del cantón. Las preocupaciones generales del país por los efectos de un desarrollo espacial espontáneo, sin visión, sin perspectiva objetiva, sin ordenamiento y sin regulaciones, además de las múltiples y crecientes necesidades y conflictos que presentan los cantones en temas sociales, políticos y económicos, son solo algunos de los factores que inciden para que se realice este cambio en el cantón de Mora.

Como respuesta a estas inquietudes y al interés de la municipalidad de mejorar su gestión y proyección hacia la comunidad, se logra establecer el convenio de ayuda con FOMUDE, con lo cual la municipalidad se asegura contar con un instrumento de planificación, como lo es el Plan de Desarrollo, fundamental para orientar su gestión con una visión y políticas más claras y transparentes, cumpliendo con ello lo establecido en el Código Municipal. La intervención propuesta por este proyecto se dirigió a la consecución de tres grandes resultados: fortalecer las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación participativa e incluyente del desarrollo humano local.

Durante poco más de tres meses, aproximadamente, la municipalidad, por medio de la asesoría de FOMUDE, se dio a la tarea de formular el Plan de Desarrollo, para lo cual se realizaron gran cantidad de reuniones y encuentros ciudadanos en todos y cada uno de los distritos del cantón, en los cuales se contó con la participación de muchos grupos organizados como asociaciones, comités, Asadas, representantes de instituciones públicas y funcionarios de empresas privadas. Se realizó un proceso altamente participativo, representativo e inclusivo, donde se analizaron los principales logros obtenidos por los distritos y el cantón durante los últimos 5 años (2005-2009), para identificar, a través de estos, las líneas de acción prioritarias por las cuales se debe dirigir el trabajo en los próximos años.

Gracias a la participación activa y propositiva de la municipalidad, de las diferentes organizaciones y comités comunales, de las instituciones públicas, de la empresa privada, de varios líderes, lideresas y de la sociedad civil en general, Mora cuenta hoy con una herramienta útil que le permitirá, durante los próximos años (2010-2020), orientar el futuro desarrollo del cantón. Sin embargo, esta herramienta (Plan de Desarrollo Humano Cantonal 2010-2020. 2009) por sí sola no puede resolver todas las demandas que tienen los ciudadanos y habitantes moreños; requiere para ello del compromiso, de la responsabilidad, de la iniciativa, del liderazgo, de la capacidad y visión de las fuerzas vivas para su éxito.

Finalmente, como parte del proceso, la propuesta se presentó ante la ciudadanía, en un encuentro cantonal de validación de resultados. Este evento formal, de naturaleza cívica, reunió a todas aquellas personas quienes participaron de las diferentes actividades y propusieron ideas y expresaron sus ideales para construir un proyecto colectivo de cantón direccionado por el DHL. Seguidamente, se realizó una presentación del plan ante el concejo municipal, por ser este la autoridad a la cual le compete acoger o bien, aprobar en última instancia la propuesta.

Una vez finalizado el proceso de formulación del plan, surge, sin embargo, la pregunta: ¿Cómo garantizar que esta iniciativa que ha surgido con ayuda y respaldo no solo de la municipalidad, sino de la comunidad en general, se logre llevar a la práctica de forma eficaz y convincente?

Por su relevancia y trascendencia, convencidos de que un plan de desarrollo debe elaborarse para ser ejecutado y no archivado en las gavetas de la municipalidad, se propuso una estrategia que consiste en promover la participación ciudadana para generar las acciones e iniciativas pertinentes para garantizar que el Plan de Desarrollo de Mora pueda ser llevado a la práctica. Esta estrategia participativa no puede ser posible solo a través de la gestión que se debe desarrollar desde la municipalidad, sino que debe contar para su éxito con la correspondiente colaboración y cooperación de las diferentes organizaciones sociales presentes en el cantón, así como la institucionalidad pública, empresa privada y finalmente la sociedad civil en general.

Esta estrategia, al igual como se establece en el PCDHL, está orientada a consolidar un cantón sostenible, con equidad de género, con servicios eficientes; organizado, funcional, que permita un desarrollo ordenado y articulado con las organizaciones y empresas existentes en la comunidad. Asimismo, que se

inscriba en un marco de DHL ejemplar y acorde con los lineamientos políticos establecidos por ley, para así tener una calidad de vida mejor y perdurable.

Recomendaciones para mejorar la planificación estratégica participativa para impulsar el desarrollo humano local del cantón de Mora

- Fortalecimiento de la capacidad política y de gestión del gobierno local como agente fundamental en la promoción, animación y direccionamiento del desarrollo humano local.
- Considerar a las organizaciones comunitarias como un eslabón fundamental en cualquier propuesta descentralizadora.
- Promover una cultura local de negociación y concertación para lo que corresponde propiciar procesos de formación y ampliación de ciudadanía.
- Promover la negociación política entre los espacios locales y nacionales y entre las diversas organizaciones mediadoras de la política nacional
- Elevar la capacidad de gestión, de la efectividad y oportunidad de la institucionalidad local: capacitación de recurso humano, tecnologías para la gestión.
- El fortalecimiento de las organizaciones de base (las AD en particular) es vital para mantener un equilibrio social dentro de las comunidades, ya que estas son el soporte para canalizar las inquietudes de los pobladores. Por ello, se deben capacitar y formar confiriéndoles mayores facultades, competencias y responsabilidades, para lo cual debe existir un proceso educativo permanente y convincente que garantice el conocimiento de las leyes, reglamentos, funciones, derechos, deberes, limitaciones y restricciones que tienen sus integrantes.
- Crear una red de enlace permanente entre el gobierno local y las diferentes organizaciones de base del cantón.
- Establecer foros anuales para la presentación de informes de avances con respecto a los diferentes instrumentos de planificación existentes (plan de desarrollo, plan estratégico, plan de gobierno) y se dé una rendición de cuentas efectiva y transparente.
- Creación de una contraloría o auditoría ciudadana.
- Tener un boletín comunal-municipal informativo para tomar decisiones.

- Apertura de nuevas formas de participación y canales de información oportunos y transparentes, para vincular los proyectos de las organizaciones, con las iniciativas de las autoridades locales como son el concejo municipal, concejo de distrito y la alcaldía.
- Estimular una participación activa de los diferentes sectores económicos y desarrollar una estrategia para lograr una agenda de trabajo y acuerdos comunes.
- Desarrollar las competencias y ampliar la labor del área de planificación.
- Canalizar esfuerzos a través del área social de la municipalidad responsable de coordinar la ejecución de los programas sociales del gobierno local.
- La comunidad moreña debe empezar a dinamizar los mecanismos participativos (cabildos, referéndum, audiencias públicas, plebiscitos, la iniciativa popular, la rendición de cuentas, las auditorías ciudadanas, entre otros) para empezar a gestionar un desarrollo deseado. Esto representa una valiosa oportunidad para fortalecer las capacidades de vigilancia y de participación ciudadana activa, especialmente de aquellos que forman parte de organizaciones comunales y ejercen algún tipo de presión sobre las actividades generadas desde el gobierno local.
- Estimular la participación de los concejos de distrito en la formulación presupuestaria y convocar las distintas organizaciones comunales en el proceso.
- Reactivar con apoyo de Mideplan, el CCCI del cantón, por medio de un proceso efectivo de convocatoria de las instituciones públicas.
- Facilitar, desde la municipalidad, las instancias y mecanismos para que las instituciones, las organizaciones comunales y empresas se integren y sean solidarios en la ejecución de proyectos del PCDHL y Programa de Gobierno.
- Mejorar la gestión política y de negociación con instituciones públicas para lograr convenios.
- Fortalecer vínculos y alianzas con la Federación de Municipalidades de la región y la UNGL.
- Simplificación y agilización de procedimientos y trámites administrativos, tributarios y operacionales en pro del desarrollo y ejecución de proyectos.
- Analizar el grado de respuesta y participación de los grupos organizados en la formulación del PCDHL.

La Municipalidad debe orientar un proceso ejecutivo de seguimiento y evaluación de sus herramientas de planificación, y de forma mancomunada incorporar en esta tarea, a los diferentes activos de ciudadanía presentes en el cantón y que tienen criterio para aportar a este importante ejercicio; por lo tanto, es vital el fortalecimiento de las capacidades de la gente para mantener la coordinación e interacción con las instituciones y organizaciones locales y de esta manera conservar el compromiso social. Debe existir un canal permanente en donde el área social municipal debe ejercer liderazgo y dedicarse a establecer y mantener la comunicación entre las organizaciones locales, instituciones públicas y comunidad en general.

La comunidad de Mora está urgida de espacios de diálogo que reivindiquen no solo las necesidades de los pueblos, sino la integración y la participación real en procesos de consulta, gestión y construcción del municipio.

Mecanismos e instancias de participación que debe promover la municipalidad:

- Encuentros ciudadanos para la construcción del plan de desarrollo;
- Talleres y mesas de trabajo para elaboración de presupuestos participativos;
- Agendas de distrito;
- Mesas de trabajo con la institucionalidad pública con presencia local (CCCI);
- Estímulo a las auditorías ciudadanas;
- Rendición de cuentas: posibilidad de conocer y examinar la actuación de la institucionalidad y funcionarios públicos y los resultados de su gestión;
- Trato al ciudadano: interacción entre funcionarios públicos y la ciudadanía;
- Cumplimiento de derechos: actuación de acuerdo con el Estado de derecho y a los derechos ciudadanos reconocidos;
- Espacios de participación ciudadana en políticas públicas: normas y programas que abren espacio a la participación de la ciudadanía;
- Cultura cívica del servidor público y de la ciudadanía: valores, creencias y conocimientos sobre la convivencia democrática, de los derechos y deberes.

Bibliografía

- Arraigada, Ricardo. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. País: ILPES.
- Arocena, José. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo.. Segunda Edición. Uruguay:
- Boisier, Sergio. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En Revista Estudios Sociales N° 103 – 2000. CPUA Santiago, Chile.
- Chambers, Ian. (1999). Taller Conceptual sobre Descentralización y Desarrollo Local. Estocolmo, editorial.
- Cunill, Nuria. (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. País: CLAD.
- Curbelo, José Luis. (1994). “Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo”. Revista La Piragua N° 8, 1° Semestre, Santiago: CEPAL.
- Dos Santos, Theotonio e Isabel Eiras. (1994). “La situación socioeconómica de América Latina y su reflejo en los gobiernos locales y las ONG.” Revista La Piragua N° 8, 1° Semestre, Santiago: CEAAL.
- FOMUDE / Mideplan / PNUD / UN-HABITAT. (2009). Hacia los conversatorios distritales de sensibilización e indagación apreciativa. San José: editorial.
- González, Esperanza y Fernando Duque. (1990). “La elección de Juntas Administrativas locales de Cali”. Bogotá, Revista Foro, N° 12.
- Hernández, Jeannette. (1994). “Desarrollo Local y Animación Sociocultural”. Revista La Piragua. N° 8, 1° Semestre, Santiago: CEAAL.
- Jiménez A, Agustín. (1996). “La promoción social, vigencia y perspectivas” en Revista ABRA N° 20-21, UNA.
- Lautaro, Renzo. (2009). Informe final Descentralización y Mecanismos de Descentralización. País: FOMUDE.
- Naranjo Porras, A. Victoria. (1998). Participación local y poder político en Costa Rica. Revista de la Comunicación Sinergia N° 9.
- PNUD. (2009). Qué es el Desarrollo Humano? Proyecto FOMUDE. Capacitación a Coordinadores y Facilitadores. Módulo Planificación del desarrollo humano local. País: editorial.
- PNUD – FLACSO. (2005). Desafíos de la Democracia: una propuesta para Costa Rica. San José, Costa Rica: editorial.
- Autor. (2008). Política para el régimen municipal “Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”. Administración Arias Sánchez. San José, Costa Rica: editorial.
- Autor. (2009). Proyecto: Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica. Programa de capacitación a facilitadores. Mideplan-Pnud-Fomude. País: editorial.
- Autor. (2009). Proyecto: Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica. Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local. Material de consulta. Documento de capacitación para facilitación II etapa. Capítulo III “Planificación del Desarrollo Humano

Local". País: editorial.

- Sánchez, Olga Marta y Camacho, María Antonieta. (2007). "Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. San José, Costa Rica: Fomude.
- Valverde R., José Manuel. (2000). Globalización y Desarrollo Local. En cuaderno de ciencias sociales. Participación para el desarrollo local N° 114.
- Victori, Catalina. (1996). Planificación Estratégica en el Ámbito Municipal, Tegucigalpa: PPPS / ILPES.

Evolución histórica de los presupuestos anuales de la municipalidad de San José:

periodo 1900-1940 y su vinculación con el proceso de urbanización e higiene de la ciudad capital

Cindy Taco Quirós⁷

“La capital de Costa Rica, no guarda parecido con ninguna otra ciudad de la América, ni en ella se ve ese signo tan característico de las ciudades de éste continente. San José puede decirse, que está en América y no es americana, parece más bien una ciudad europea. Ciudad coqueta y siempre engalanada, vida activa, comercial. Amante de la paz y del progreso, ha llegado a ser una de las poblaciones que marchan a la vanguardia de la civilización.” (Peralta, 1905: IX)

Introducción

El contexto en donde se empezó a plasmar esta “imagen moderna” de la ciudad de San José, mencionado anteriormente, está contenido dentro del período liberal costarricense. Sobre esta coyuntura se han realizado muchos estudios historiográficos que abarcan aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, pero desde la perspectiva urbana ha sido escasamente explorado. No obstante, en décadas recientes, la historiografía costarricense ha presentado interés por estudiar la problemática urbana.

Los trabajos presentados por Patricia Fumero (2005), Florencia Quesada (2001), Ofelia Sanou (2004) y Arnaldo Moya (2004) son claros ejemplos de la renovación del concepto urbano. En ellos, se percibe a la ciudad como un nuevo y central objeto de estudio a la hora de comprender los complejos procesos históricos que, desde ella, irradia al resto del territorio nacional,

⁷ Bachiller en Historia por la Universidad Nacional (UNA). Egresada del posgrado en Antropología, Universidad de Costa Rica, cindytaquiros@gmail.com

transformando a la sociedad de la época (Carballo, 2007, p.14) De igual manera, en estos estudios urbanos la ciudad es vista no como un espacio físico en donde ocurren los hechos sociales, sino como un “producto social” en una estrecha relación con la sociedad en la que se está construyendo.

A pesar de estos avances en la historia urbana, aún hace falta recorrer un largo camino, ya que, como lo menciona Steven Palmer (1996), todavía se desconoce la historia del crecimiento urbano de la ciudad popular, de su interacción con el San José decente y con el Estado. Asimismo, hay una ausencia de estudios urbanos que involucran de manera activa a los diversos actores sociales participantes en la configuración del espacio urbano.

Precisamente, la municipalidad de San José ha sido uno de los actores sociales que ha sido “olvidado” por la historiografía urbana. El estudio de los presupuestos municipales, el análisis de los grupos sociales que conformaron el gobierno local y la manera en cómo se articularon la toma de decisiones y los juegos de poder que surgieron en torno a la gestión municipal son algunas temáticas que permanecen desatendidas para la primera mitad del siglo XX.

Dado el anterior panorama, la presente ponencia intenta visibilizar la importancia que tuvo la municipalidad de San José en el proceso de urbanización e higiene en la ciudad capital costarricense. A través del análisis de los presupuestos municipales entre 1900 y 1940, permitirá comprender las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido la tendencia del presupuesto de la Municipalidad de San José (MSJ) en los procesos de urbanización e higienización?; ¿cuáles fueron los principales impuestos que generaron mayores ingresos del municipio josefino? y ¿cómo fue la distribución de dichos presupuestos municipales a nivel socio-espacial en la ciudad capital?

El tener conocimiento del funcionamiento del presupuesto municipal es de relevancia para los estudios urbanos, dado que es en ella en donde se materializan las acciones llevadas a cabo y, por lo tanto, es también una abundante fuente de información para el análisis y reflexión de la problemática urbana. Las siguientes páginas no tienen el propósito de presentar argumentos concluyentes, sino de explorar líneas de análisis para el estudio de los presupuestos municipales de la municipalidad de San José y se espera que los aportes aquí apuntados sean motivo de nuevas preguntas y de otras investigaciones en torno a ella.

Municipalidad de San José: progreso material y social

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, las ciudades costarricenses se reconfiguraron debido a una serie de factores tanto internos como externos, que influyeron en lo urbano y social de ese período. En el contexto internacional, el mundo vivió las consecuencias de la primera Guerra Mundial (1914-1918) y, posteriormente, por la crisis económica de 1929. Estos acontecimientos afectaron la situación social y económica costarricense.⁸ En el ámbito local, el crecimiento demográfico, la expansión de las grandes fincas cafetaleras y el terremoto de Cartago en 1910, entre otros problemas, promovieron una migración hacia las ciudades y la ampliación de la frontera agrícola. San José se había convertido en uno de los centros de atracción, pues, desde fines del siglo XIX, ofrecía fuentes diversas de trabajo en las nacientes industrias, comercios y sector de servicios, lo cual suponía mejores condiciones de vida. (Fumero, 2005, p.1)

Cuadro 1: Población de la ciudad de San José, 1904-1940

Año	Ciudad de San José	Costa Rica	porcentaje Costa Rica
1904	24.228	-	-
1910	30.854	379.533	8,13
1920	38.930	468.373	8,3
1930	54.665	516.031	10,6
1940	68.465	656.129	10,43

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en los anuarios estadísticos de 1910, 1920, 1930 y 1940. Centro Centroamericano de Población (CCP). www.ccp.ucr.ac.cr y Oficina Nacional del Censo, 1905, Apuntes estadísticos sobre la ciudad de San José (San José: Imprenta de Avelino Alsina).

Con el aumento de la población y la importancia que asumía San José como centro político, económico y cultural del país, una de las instituciones que se vio más favorecida fue la Municipalidad de San José. El orden y el progreso

8 La Primera Guerra Mundial y la crisis económica de 1929 afectó a la economía costarricense. Las exportaciones de café y banano sufrieron una seria disminución; como consecuencia se produjeron distintos desajustes sociales, como desempleo y reducción de salarios. Por ello, en el espacio urbano se comenzó a observar signos de agitación política y social. (Botey, 2005, 1994)

fueron los emblemas que acuerparon las autoridades municipales del entonces para solicitar los cambios urgentes en infraestructura y servicios básicos que la ciudad capital requería para alcanzar la modernidad tan anhelada. En este sentido, había una doble condición para el progreso urbano: la higiene y el ornato. La primera fue el motor del cambio, ya que “desarrolló prácticas de urbanización y de ciudadanización, modeló los hábitos, intentó civilizar el cuerpo de los individuos y el cuerpo social. Al mismo tiempo, el ornato público de una ciudad, así como proporcionaba comodidades a sus habitantes, podía servir para medir su grado de cultura y para establecer distancias con respecto a lo inculto” (Kigman, 2002, p.111). A través del análisis de los presupuestos anuales, se puede apreciar como la Municipalidad de San José -durante el período en estudio- dio prioridad a estos dos conceptos, ya que, como menciona Gabriel Tortella (1991), el presupuesto es la principal expresión de la política de un determinado gobierno local, debido a que es un instrumento de planificación y control en que se reflejan las prioridades económicas, sociales y culturales, y los avances en el cumplimiento de compromisos gubernamentales.

Cuadro 2: Ingresos de la municipalidad de San José durante los quinquenios de 1900-1940

Quinquenios	Ingresos
1900-1905	¢992 500
1905-1910	¢1 674 185
1910-1915	¢2 472 599
1915-1920	¢2 792 090
1920-1925	¢3 787 241
1925-1930	¢8 181 457
1930-1935	¢9 044 810
1935-1940	¢7 827 500

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en el Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Actas municipales de San José correspondientes a 1900-1940. Nota: No se encontró el presupuesto municipal de 1901 ni de 1936.

Como se observa en el cuadro anterior, la tendencia en los ingresos anuales estuvo en incremento; resulta interesante el repunte que tuvieron a partir

del quinquenio 1925-1930. Esto se debió principalmente al aumento en el cobro de impuestos indirectos,⁹ ya que a finales de 1920, la Municipalidad dio inicio

(...) a la segunda fase del proyecto de Saneamiento de San José, el cual intentó solucionar uno de los problemas urbanos fundamentales desde finales del siglo XIX: el mantenimiento y pavimentación de las calles con un material más duradero. Un segundo campo de batalla relacionado tanto con la circulación como con la higiene urbana. La definitiva solución fue la pavimentación con asfalto de las calles principales de la capital, (y de otros materiales de menor calidad para las calles secundarias y periféricas. (Quesada, 2007, pp. 135-136)

Desde luego, nuevos impuestos fueron aprobados para el financiamiento de estas costosas obras.

Cuadro 3: Áreas que generaron mayor ingresos a la municipalidad de San José durante los quinquenios de 1900 a 1940

Quinquenios	Urbanización	Urbanización (%)	Higiene	Higiene (%)	Otras áreas*	Otras áreas (%)
1900-1905	¢539 070	54	¢165 130	17	¢288 300	29
1905-1910	¢902 109	54	¢222 965	13	¢551 111.20	33
1910-1915	¢1 280 853	52	¢357 065	14	¢834 680	34
1915-1920	¢1 392 810	50	¢459 710	16	¢939 570	34
1920-1925	¢2 088 317	43	¢1048 292	22	¢1 650 032	35
1925-1930	¢2 751 080.26	33	¢2 228 753,42	27	¢3 201 723.57	40
1930-1935	¢3 358 148	37	¢1 347 340	15	¢4 338 822.12	48
1935-1940	¢3 085 700	39	¢1 382 000	18	¢3 751 200	43
Mediana		38		17		34

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en el Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Actas municipales de San José correspondientes de 1900 a 1925. Memorias de Gobernación y Policía correspondiente de

9 Se entiende como impuestos indirectos “aquellos que gravan de manera indirecta la capacidad de pagar; lo que gravan, típicamente, es una transacción, casi siempre la adquisición de un bien o un servicio brindado por el Estado.” (Tortella, 1991:117-118.)

1925 a 1940. Nota: No se encontró el presupuesto municipal de 1901 ni de 1936. (*) En la categoría de otras áreas incluye, entre otros, multas por morosidad, préstamos bancarios que no especifican su función, timbres municipales, bonos, reintegro de gastos de distritos.

En el cuadro anterior, se evidencia que la mayor cantidad de ingresos municipales durante los quinquenios analizados procedía de la recaudación de impuestos relacionados con el área de urbanización e higiene. Los tributos pertenecientes al área de urbanización que recaudaban mayor cantidad de ingresos al municipio josefino eran el cobro de las patentes de comercio y otros. Lo cual hace intuir que durante estos años se llevó a cabo un creciente alquiler de locales comerciales para dar servicios de hospedaje, alimentación y entretenimiento, entre otros, que debían pagarle a la municipalidad por el derecho a brindar los servicios en la ciudad josefina, tal como lo expresa Patricia Fumero (2002):

Algunas de las manifestaciones de la expansión de la cultura urbana en San José se evidenciaron en la creciente construcción o remodelación de edificios para hoteles y hosterías, teatros, clubes, cines, sodas y restaurantes. Así como en la proliferación de talleres e industrias. Al analizar los datos del Censo de 1892, encontramos que en la provincia de San José existía un total de 232 industrias y talleres manufactureros y para 1908 ya había 285 industrias y manufacturas, lo que permitió emplear a 1.474 trabajadores. (p.334)

Además de estos impuestos, los contribuyentes debían de pagar la contribución urbana, la cual consistía en la retribución por el mantenimiento de las aceras, ampliación y arreglo de calles, entre otros servicios. Los ingresos recibidos por la municipalidad debido a este gravamen fueron en aumento de manera constante. Tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Ingresos generados por el pago de los principales impuestos a la Municipalidad de San José durante los quinquenios de 1900-1940

Quinquenio	Cañerías	Patentes comerciales(*)	Contribución urbana
1900-1905	¢145 670	¢331 260	¢127 500
1905-1910	¢201 000	¢420 630	¢384 000
1910-1915	¢343 000	¢742 000	¢509 000
1915-1920	¢456 000	¢658 000	¢581 000

1920-1925	¢425 000	¢798 000	¢548 000
1925-1930	¢760 352	¢1 056 150	¢226 000
1930-1935	¢1 065 000	¢1 794 000	¢775 500
1935-1940	¢1 037 000	¢1 743 000	¢818 000

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en el Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Actas municipales de San José correspondientes de 1900 a 1925. Memorias de Gobernación y Policía correspondientes a quinquenios de 1925 a 1940. Nota: Se carece de información en 1901, 1924, 1925, 1926 y 1927. (*)En la Categoría de Patentes de Comerciales está incluido el cobro de impuestos por venta de licores (extranjeros y nacionales), patentes de industria, patentes de club y patentes de billares.

Los impuestos generados por los servicios de higienización de la ciudad capital fueron los que generaron menores ingresos para el municipio josefino durante los años estudiados. Sin embargo, el caso del impuesto percibido por el mantenimiento de cañerías y cloacas brindó entradas considerables, en especial durante el quinquenio de 1925-1930, cuando este gravamen creció con respecto al quinquenio anterior. Este incremento se debió, en gran medida, a la participación de la Comisión de Cañería y Cloacas de San José que decidió, a partir de 1926, implementar proyectos relacionados con “la ampliación de nuevas instalaciones sanitarias, la construcción de nuevos circuitos de cañerías en las nuevas barriadas y la instalación de servicios sanitarios en las partes de la ciudad que si estaban conectadas a la red de cloacas pero que todavía no habían instalado el servicio. (Quesada, 2007, p.143

La municipalidad de San José intentó llevar paralelamente los procesos de urbanización e higiene en San José con el objetivo de convertirla en una urbe moderna que estuviera acorde con las necesidades y en el bienestar de la élite costarricense del momento. No obstante, este objetivo no siempre se llegó a cumplir con exactitud. En varias ocasiones, los proyectos urbanos y de higiene impulsados por esta institución quedaron prácticamente “engavetados”, debido, entre otras razones, a que se apelaba a la falta de presupuesto o a la poca planificación para ser llevados a cabo. De esta manera:

San José, formó parte de la coyuntura de cambio, pero una cosa fue el discurso y otra la práctica. Aunque las élites urbanas aspiraban a crear una ciudad moderna tomando como modelos de referencia a las capitales consideradas como emblemas de la modernidad finisecular, en el conjunto urbano la transformación fue parcial, diferenciada social y geográficamente, que promovió e inició un nuevo proceso de segregación urbana.

Entre otras palabras, la renovación urbana fue selectiva, poco planificada y la transformación no significó que la fisonomía de la capital en su conjunto se transformara de forma generalizada con un carácter urbano moderno. (Quesada, 2007, p.78)

Sin embargo, para analizar más a fondo el papel desempeñado por la municipalidad en los procesos de urbanización e higiene en San José, es necesario observar los egresos indicados en los presupuestos anuales y el destino de estos. Al igual que los ingresos municipales, el crecimiento de los gastos durante los años en estudio fue indudable. También, resulta interesante el repunte que tuvieron durante los quinquenios de 1920-1925 y 1925-1930, tal como se demuestra en el siguiente gráfico:

Cuadro 5: Egresos de la municipalidad de San José durante los quinquenios de 1900-1940

Quinquenio	Egresos
1900-1905	¢992 500
1905-1910	¢1 659 095.25
1910-1915	¢2 444 959
1915-1920	¢2 628 114
1920-1925	¢3 621 970
1925-1930	¢7 448 427
1930-1935	¢8 977 740,10
1935-1940	¢7 689 066,36

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en el Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Actas municipales de San José correspondientes de 1900 a 1925. Memorias de Gobernación y Policía correspondientes a 1925-1940. Nota: No se encontró el presupuesto municipal de 1901, 1919 ni 1936.

Este aumento en las salidas municipales se debió a un incremento en la demanda de servicios urbanos y de salud, e igualmente a un acrecentamiento en el costo de los materiales de construcción para arreglar las calles, cañerías y cloacas y materiales de salud. Al mismo tiempo, las luchas emprendidas por los sectores populares, las organizaciones sociales y políticas para alcanzar mejoras en las áreas de salud e higiene pública tuvieron eco en el

municipio y en el gobierno central. Ana María Botey en su estudio “Salud, higiene y regidores comunistas, San José 1933” hace énfasis en que las luchas ejercidas por los sectores populares en la salud e higiene fueron acogidas por los partidos políticos de la época, principalmente por el Partido Reformista (1923) y el Partido Comunista (1931).

Durante los quinquenios en estudio, se aprobaron los presupuestos municipales para la creación de programas e instituciones que intentaron “aliviar” un poco los problemas que acechaban a los sectores populares.

La clase dominante trató de aplacar esa rebeldía social con la institucionalización de programas como la Gota de Leche (1915), la Cocina Escolar (1916), la Asistencia Sanitaria (1916), la Clínica Dental Escolar (1917), la Clínica Infantil (1920) o el Patronato Nacional de la Infancia (1933), Instituciones y programas que, aunque no resolvían los problemas estructurales de las clases populares, por lo menos mediatizaban el conflicto. (Marín, 2006, p.98)

Entre las inversiones relacionadas con la categoría de higiene, se hallaban las compras de medicamentos y ataúdes para personas pobres, desinfectantes y aseo en las calles y alcantarillas, entierro de animales, acarreo de basura, destrucción de perros¹⁰ y control de epidemias. Además, se brindaba ayuda económica a instituciones de beneficencia y a la creación de campañas de limpieza tanto en los hogares como lugares públicos. En cuanto a las inversiones que involucraron la categoría de urbanización, se encontraban todas aquellas actividades o proyectos relacionados con instalación y mantenimiento del alumbrado eléctrico, conservación de edificaciones, apertura y ampliación de calles y aceras, la siembra de árboles ornamentales, diversiones públicas, entre otros.

10 La municipalidad de San José destinaba aproximadamente 360 colones anuales para la compra de veneno, el cual utilizaba para matar a los perros callejeros o sin dueño y 300 colones para la eliminación de ratas. Además, esta institución realizaba cada año una “matrícula” de perros, el cual consistía en que los dueños de animales debían acudir al municipio para registrar a sus mascotas. El propietario debían registrar su nombre y la dirección de su casa de habitación, como también el nombre, el sexo y la raza del animal. Posteriormente, “tatuaban” al perro con las iniciales del nombre de su dueño. Esto supuestamente “protegía” a los animales cuando se realizaban las campañas de destrucción de perros en la ciudad josefina. Las autoridades municipales deseaban con esta campaña disminuir el peligro de posibles contagios de rabia y otras enfermedades producidas por los perros callejeros. Sin embargo, la mayoría de las veces, más bien se generaban mayores malestares y problemas de salud e higiene en la población josefina, ya que mataban a los animales y no recogían los cuerpos. La descomposición de los cuerpos generaban malos olores, plagas de moscas en las calles josefinas.

Cuadro 6: Gastos en urbanización e higiene en el presupuesto anual en la municipalidad de San José de 1900 a 1940

Quinquenios	Urbanización	Urbanización (%)	Área Higiene	Higiene (%)	Otras áreas*	Otras áreas (%)
1900-1905	¢226 339	23	¢173 015.20	17	¢593 145.80	60
1905-1910	¢553 308	33	¢279 705	17	¢826 090.90	50
1910-1915	¢617 990	25	¢410 809	17	¢1 416 159.54	58
1915-1920	¢790 580	30	¢479 774	18	¢1 357 760	52
1920-1925	¢814 347	23	¢941 580	30	¢1 866 043	53
1925-1930	¢2 465 406.94	33	¢1 782 430.61	24	¢3200 589.75	43
1930-1935	¢2 041 898.60	23	¢1 052 595.93	12	¢5883245.40	65
1935-1940	¢2 342 943.00	31	¢2 544 090	33	¢2 802 033.36	36
Mediana		27.5		17.5		52.5

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en el Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Actas municipales de San José correspondientes a los quinquenios de 1900 a 1925. Memorias de Gobernación y Policía correspondientes al quinquenio de 1925 a 1930. Nota: No se encontró el presupuesto municipal de los años de 1901, 1919 ni 1936.

El cuadro anterior da muestra de cómo durante la época en estudio la diferencia en la cantidad de dinero invertido en los procesos de urbanización e higiene fue considerable. La municipalidad de San José destinó alrededor de un 27.5 % del presupuesto anual a todas las actividades o proyectos relacionados con el proceso de urbanización; mientras que el monto destinado al proceso de higiene promovido por la misma institución fue alrededor de un 17.5%. Estas cifras permiten intuir que para el municipio era mucho más rentable invertir en el mejoramiento y mantenimiento de los servicios urbanos que el proceso de higiene, esto porque, como se ha demostrado, esta institución recibía mayores ingresos con el cobro de impuestos relacionados con los servicios urbanos.¹¹ Desde luego, el papel secundario que tuvo el proceso de higienización en los presupuestos anuales del municipio

11 El grado de correlación existente entre las variables urbanización e higiene fue 0.89 (89 %) y el grado de determinación es 0.80 (80 %). Por lo cual se determina que hay una fuerte y positiva relación entre las variables de análisis. Esto hace intuir que el proceso de urbanización siempre tuvo un lugar predominante en los proyectos impulsados por la municipalidad de San José durante las primeras décadas del siglo XX.

Josefina, junto con el acceso desproporcionado a nivel geográfico y social de dichos servicios, provocó serios problemas de salubridad en la población josefina durante el período en estudio. No obstante, a pesar de esta disminución en el presupuesto municipal dirigido a ambos procesos, no dejaron de ser importantes para dicha institución, ya que en varias ocasiones, ante la falta de financiamiento extra por parte del gobierno central para estos proyectos, el municipio se encontró en la obligación de pedir préstamos a los bancos para llevarlos a cabo.¹²

En síntesis, la municipalidad de San José como institución pública asumió gran parte de la responsabilidad en administrar y dirigir los procesos de urbanización e higiene de la ciudad capital. En la teoría, el municipio josefino tenía interés por llevar a cabo proyectos relacionados con ambos conceptos con el fin de construir una ciudad que cumpliera con las normas y estándares propios de las urbes modernas del momento; no obstante, en la práctica, los conceptos urbano e higiene fueron vistos de manera separada, dándoles mayor importancia a lo urbano, al ornato, a lo estético y a la imagen de la ciudad durante los quinquenios analizados.

Entre la teoría y la práctica: el presupuesto municipal y su distribución socio-espacial en la ciudad de San José

La ciudad de San José desde finales del siglo XIX comenzó a implantar un proceso de transformación urbana deseando alcanzar el progreso, el orden, la higiene y el bienestar. Sin embargo, la renovación de la capital no se desarrolló de manera homogénea, sino más bien fue un proceso muy selectivo a nivel geográfico y social. La segregación espacial urbana provocó durante este período

la creación de dos extremos de la ciudad, una la San José burguesa de renovados parques, arquitectura ecléctica, comercial y privada, servicios públicos y de nueva infraestructura y la otra que creció sobre todo al sur y al noreste, la San José popular que comenzaba a

12 Algunos empréstitos realizados por la Municipalidad de San José durante el período de estudio fueron los siguientes: En 1918, se autorizó a la Municipalidad a contraer un empréstito por 220 mil colones para la reparación de cloacas. Para 1926, se aprobó el préstamo de 400 mil colones con el fin de dar mantenimiento a la cañería de la ciudad; y en 1928 se autorizó otro empréstito para la conclusión de pavimentación por 480 mil colones. ANCR, Fondo Municipal, signatura 11409, 1931, fs6.

conformarse y quedar geográficamente aislada y rezagada en el tren del progreso. (Quesada, 2007, p.71)

Cuadro 7: Cantidad de población ubicada en 4 distritos de la ciudad de San José durante 1900-1940

Año	Merced	Catedral	Carmen	Hospital
1904	5.660	5.715	4.670	8.183
1910	6.953	7.501	6.479	9.921
1920	8.626	9.480	8.790	12.034
1930	10.122	16.090	8.720	19.733
1940	11.783	19.703	13.170	23.809

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida en los anuarios estadísticos de 1910, 1920, 1930 y 1940. Centro Centroamericano de Población (CCP), www.ccp.ucr.ac.cr; Oficina Nacional del Censo, 1905, Apuntes estadísticos sobre la ciudad de San José (San José: Imprenta de Avelino Alsina).

Como se observa en el cuadro anterior, durante las primeras décadas del siglo XX, los distritos Catedral y Hospital se caracterizaron por tener la mayor cantidad de habitantes de la ciudad de San José. El agrupamiento de población de manera desproporcionada generó serios problemas en la higiene urbana:

Propósito madurado de la Municipalidad de San José y del Intendente que suscribe, es el de emprender en la realización de las obras de higiene y de ornato que reclama la capital, ya que lo hecho hasta ahora, con todo y ser bastante, lo es todavía deficiente. Basta un ligero recorrido por los alrededores de la ciudad para llenarnos de dolor ante el cuadro que presenta el pésimo estado sanitario en que vive nuestra pobre gente, la desvalida, aquella que al enfermarse no tiene recursos de qué echar mano para sustituir durante el período de la dolencia, aquella que no puede ni pagar el facultativo que le recete ni la droga que le alivie. Mucha de esa gente se preocupa por el aseo de sus viviendas, las cuidan con esmero, pero tanto celo de nada sirve, si por debajo o al frente a ellas discurren o se empantanan toda clase de inmundicias, si los viveros de zancudos los rodean y vienen enfermedades a diezmar esos sectores de la población. Inhumano sería no poner remedio a esos males, ya que el actual Municipio cree

poder hacerlo si el Poder Ejecutivo y el Congreso lo secundan. (Acta Municipal, 1912, p.6)

A inicios del siglo XX, persistió la preocupación de las autoridades municipales por las condiciones de insalubridad en San José, producidas por la falta de servicios públicos adecuados a la demanda de una población en crecimiento. Esto hace suponer que, a pesar de todas las orientaciones higienistas promovidas por el municipio josefino, el proceso de higiene y ornato de la capital se desarrolló de manera muy lenta.

Mientras bebamos lodo, mientras nuestras basuras vayan a podrirse en los barrancos del Norte, alterando notablemente el aire que respiramos y mientras en cada casa tengamos el depósito de materias fecales, como amenaza constante de la salud, verdadera espada de Damocles suspendida sobre nuestras cabezas, puede decirse que nada hemos conseguido en bien de la protección de éste Municipio, ayudándole activa y eficazmente a llevar a cabo la importante reforma de nuestra cañería, pues sin el elemento indispensable del agua potable no hay salud, y consiguientemente no podrá haber el natural aumento de nuestra población. (Memorias de Gobernación, Policía y Fomento, 1902, p.6)

La Municipalidad de San José tuvo la intención de hacer un plan para higienizar, pero nunca se llevó a cabo por falta de recursos y del poco apoyo brindado por el Estado, al que acusaba de querer llevar el progreso en la teoría, mas en la práctica no daba financiamiento extra para esos proyectos. A pesar de que la municipalidad tenía que financiarse con fondos propios, que eran escasos -apenas se destinaba en promedio un 17,5% del presupuesto municipal durante los años de análisis- no se puede subestimar la responsabilidad que tuvo dicho municipio en el momento de la toma de las decisiones de cómo se dispondría espacial y socialmente dicho presupuesto.

En la instalación de servicios públicos por parte de la municipalidad, se evidenciaron favoritismos hacia zonas determinadas de la ciudad, beneficiando especialmente a los sectores altos y medios. Florencia Quesada (2007) afirma que en 1913, ante la solicitud de los vecinos del barrio popular Carit, para la instalación de cañería al municipio, se alegó “falta de presupuesto”, pero de manera sorprendente, en ese mismo año, sí hubo presupuesto para para la instalación de 46 pajas de agua en el barrio Aranjuez, de las cuales 26 fueron destinadas para el servicio inmediato, y las restantes para los

nuevos lotes que ni siquiera estaban contruidos (p. 129). De esta manera, se puede entrever que la municipalidad no tuvo interés real por solucionar los problemas de urbanización precaria e insalubridad que afectaban a los sectores populares, tal como lo expresó un vecino del barrio Güell en el periódico La Hora:

¿Hasta cuándo se oirán a los barrios pobres? Existen barrios que una persona entre dos mil sabe que existen. Son estos barrios compuestos de gente muy trabajadora y honrada, pero con el grandísimo delito de ser demasiados pobres.

A pesar de todo esto, la política, microbio que el viento arrastra llega hasta esos lugares olvidados, siempre con cantos de sirena y con sonrientes promesas. [...] La historia de estos barrios pobres y sus munícipes, serían un callejón sin salida. Se pavimenta, se alumbra, se vigila y encañara los barrios donde únicamente tienen propiedades nuestros muy complacientes regidores municipales. [...] Desde el año pasado, el barrio Güell y Villafranca para no vivir dentro de una cloaca como confinados a las oscuras, sin luz, sin vigilancia y más secos que el desierto del Sahara se dirigieron primeramente a la Junta Nacional de Electricidad y después a la Municipalidad..."(La Hora, 1939, p.6)

La municipalidad y otras instituciones del Estado se preocuparon por realizar intervenciones preventivas y a la vez disciplinarias para combatir los principales "males" que acechaban a los sectores pobres que ponían en peligro a la sociedad josefina del momento. Uno de los problemas que "atacó" a la población pobre fue escasez de vivienda. Esta crisis habitacional comenzó hacerse mucho más notoria después del terremoto de 1910, donde centenares de casas quedaron destruidas.

Este hecho se agravó aún más durante los años veinte y treinta, cuando se llevaron a cabo la destrucción de "chinchorros indecentes" y de casas en mal estado, en un interés por mejorar la imagen de la capital y también reducir el peligro de epidemias.

La Jefatura de Sanidad de San José está llevando a cabo, en forma activa y rápida, la demolición de casas en mal estado, muy abundantes, por cierto en esta capital que se aprecia como una ciudad limpia y culta. Desde la semana pasada, se está efectuando ese trabajo, que tiene muchas dificultades ya que los inquilinos de estas casas ruinosas

siempre ponen resistencia a la orden de desalojamiento[...] siendo un atentado contra la estética, limpieza y seguridad. (La Hora, 1935, p.4)

Otra problemática que avizó San José y que afectó especialmente a los sectores pobres fue la falta de agua potable. Para la década de 1930, los tanques de la cañería seriamente dañados resultaron insuficientes ante el aumento de la población y la apertura de nuevos barrios en los alrededores de la capital. Las quejas constantes de los vecinos de barrio Luján, San Cayetano y Keith radicaba en la poca e insalubre agua que consumían impidiendo realizar sus quehaceres domésticos, higiene personal y actividades comerciales. Asimismo, las personas creían que el agua que se proporcionaba en la ciudad era el causante del crecido número de defunciones por infecciones intestinales. A pesar del malestar de la población, las autoridades sanitarias y municipales se preocuparon más por controlar el consumo del agua que por mejorar la calidad de este. La municipalidad josefina instaló alrededor de 1000 medidores y argumentó que la mayoría de contribuyentes no pagaba el dinero necesario en relación con el servicio recibido. (La Hora, 1939, pp. 5-6)

Ante el peligro de que el agua fuera un medio de contaminación en ciertos sectores de la ciudad, en especial en el distrito Hospital por encontrarse barrios muy abandonados por las autoridades municipales y por el Estado, varios médicos de la capital aconsejaron a la población que se debía hervir el agua de la cañería antes de tomarla (La Hora, 1940, p.5). Así, la falta de agua potable y el mal procesamiento de las aguas sucias durante este período provocaron la presencia descontrolada de epidemias que causaron gran cantidad de enfermos y muertos.

La tifoidea amenazó durante cuatro meses en 1933 a la población infantil, se presentaron alrededor de treinta casos y la mayoría de estos se registró en el barrio Aranjuez. Se realizaron varias inspecciones por parte del médico epidemiólogo Dr. Acosta Guzmán, para ver el estado de las cloacas y en general el estado sanitario del barrio. Se pudo detectar que las tapas de las cloacas presentaban problemas en su estructura y existía al norte de la ciudad un barranco donde se arrojaba la basura que debía ser quemada. Este hecho provocó una gran cantidad de moscas que ayudaron a propagar la infección. Las cloacas del barrio Luján se caracterizaban por la misma situación, los tanques de distribución de la cañería estaban destapados y por tanto expuestos a toda clase de contaminantes como abejones, ratas y otro tipo de animales muertos. (La Hora, 1933, p.4-5)

De igual forma, para este mismo año se desató la tuberculosis, la cual provocó un total de 20 casos en el Hospital San Juan de Dios. El contagio aumentó en julio y afectó en su mayoría a personas pertenecientes a los sectores populares debido a la miseria y a la falta de higiene en sus hogares. (La Hora, 1933, p.10)

Dos años después, en 1935 se presentaron diez casos de sarampión en San José. Este brote afectó a todos los sectores sociales, entre los enfermos se encontraban miembros de familias de obreros y de la burguesía capitalina. Esto duró dos meses y la causa no se debió a la falta de alimentación, sino al ambiente infecto de la ciudad. En marzo de este mismo año, se desató un brote de gripe que causó la movilización de varios doctores y enfermeras del Hospital San Juan de Dios a barrios josefinos donde estaba este mal. (La Hora, 1935, p.12)

En síntesis, la distribución socio-espacial de los presupuestos anuales de la municipalidad de San José se llevó de manera desproporcionada. Durante el período en estudio, el acceso a servicios básicos, como cañerías, cloacas y electricidad, fue mucho más difícil para los barrios populares. Muchos de estos servicios e infraestructura urbana fueron instalados gracias a las luchas sociales y comunales. En cuanto a los barrios de clase media y alta, ubicados al norte de la ciudad capital, gozaron de una mayor atención por parte de las autoridades municipales, las cuales se beneficiaron del progreso urbano.

Reflexiones finales

Esta ponencia es un esfuerzo inicial por analizar la importancia que tuvo la municipalidad de San José en el proceso de urbanización e higiene en la ciudad capital costarricense durante las primeras décadas del siglo XX.

El recorrido realizado a través de estas páginas ha permitido explicar el papel fundamental que tuvo la municipalidad de San José para llevar a cabo la transformación del espacio urbano al alcanzar una armonía acorde con el gusto de la élite josefina del momento. Asimismo, se pudo evidenciar la prioridad que, en teoría, la Municipalidad dio a los conceptos de urbano e higiene en la designación de sus presupuestos anuales. Sin embargo, al analizar los gastos municipales, se demostró que en la práctica el proceso de urbanización e higienización se desarrolló de manera paralela, pero con

objetivos e intereses diferentes. La municipalidad de San José dio prioridad al proceso de urbanización destinándole mayor porcentaje del presupuesto anual para la construcción y mejoramiento de servicios urbanos (27.5 %). Si bien el proceso de higiene estuvo como en segunda posición en cuanto al interés municipal, siempre tuvo menos cantidad de presupuesto para llevar a cabo sus proyectos (17.5 %).

Otro aspecto que se explica fue la distribución espacial y social de los presupuestos municipales aprobados durante los quinquenios destinados a la urbanización e higiene, los cuales se llevaron de manera desproporcional y con favoritismos. Las primeras instalaciones de cañerías, cloacas, servicio de agua y electricidad dadas por la municipalidad josefina fueron en beneficio de los sectores más privilegiados, clase media-alta; mientras que a los sectores populares se les implementó medidas preventivas y a la vez disciplinarias para combatir los principales males (pobreza, enfermedades) que ponían en peligro a la sociedad josefina de la época.

Bibliografía

- ANCR 1931. Fondo Municipal y Policía (signatura 1409 Folio: 6)
- ANCR. 1900-1940 Actas Municipales. (San José: Municipalidad de San José)
- Botey, Ana María. (1994). Auge y crisis de la economía y del Estado liberal (1890-1940). San José. EUCR
- Botey, Ana María. (2002). Costa Rica desde las sociedades autóctonas hasta 1914. San José: EUCR.
- Botey, Ana María (2005). Costa Rica entre guerras 1914-1940. San José: EUCR
- Botey, Ana María. (2009). "Salud, higiene y regidores comunistas, San José 1993" en Diálogos Revista Electrónica de Historia. (Costa Rica) Vol. 9, N°1. <<http://www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/vol2/01boteycomunistassalud.pdf>>
- Carballo, Borja. (2007). Los orígenes del Moderno Madrid: El Ensanche Este (1860-1878). Tesis de Maestría. Universidad Complutense de Madrid. <http://eprints.ucm.es/6336/1/salamanca.pdf>
- Fumero, Patricia. (2002). "Vida Cotidiana en el Valle Central 1850-1914: Los cambios asociados con la expansión del café" en Botey, Ana María (coord.) Costa Rica: Desde las sociedades autóctonas hasta 1914. San José: EUCR.
- Fumero, Patricia (2005). Cultura y sociedad en Costa Rica 1914-1950. San José: EUCR.
- Fumero, Patricia. (2005). El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914. San José: EUCR
- INEC 1910 "Anuario Estadístico". <www.ccp.ucr.ac.cr>

- INEC 1930 "Anuario Estadístico". <www.ccp.ucr.ac.cr>
- INEC 1940 "Anuario Estadístico". <www.ccp.ucr.ac.cr>
- INEC 1920 "Anuario Estadístico". <www.ccp.ucr.ac.cr>
- Kigman, Eduardo. (2002). "Los higienistas, el ornato de la ciudad y las clasificaciones sociales." en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* (Quito), N° 159. <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/flacso/iconos/ICONOS%2015/I CONOS%2015.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/flacso/iconos/ICONOS%2015/I%20CONOS%2015.pdf)>
- La Hora 1935 (San José) 21 de marzo.
- La Hora 1939 (San José) 1 de abril.
- La Hora 1940 (San José) 20 de agosto.
- Marín, Juan José (2006). *La tierra del Pecado, entre la quimera y el anhelo: La historia de la Prostitución en Costa Rica 1750-2005*. San José. Alma Mater.
- *Memorias de Gobernación y Policía 1925-1930*.
- Moya, Arnaldo. (2002). "La vida cotidiana en la provincia de Costa Rica 1750-1820" en. Botey, Ana María (ed.) *Costa Rica: Desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José: EUCR.
- Moya, Arnaldo. (2004) "Cultura material y vida cotidiana: entorno doméstico de los vecinos principales de Cartago (1750-1820)" en: Palmer, Steven y Molina, Iván. *Héroes al gusto y libros de moda: Sociedad y cambio cultural en Costa Rica (1750-1900)*. San José: EUNED.
- Oficina Nacional del Censo 1905 *Apuntes estadísticos sobre la ciudad de San José*. San José: Imprenta de Avelino Alsina.
- Palmer, Steven. (1996). "Prolegómenos a toda historia futura de San José, Costa Rica". en *Mesoamérica* (Ciudad de Guatemala), N 31, junio.
- Peralta, Genaro. (1905). *Guía-Directorio de la Ciudad de San José*. San José: Imprenta de Antonio Lehmann.
- Quesada, Florencia. (2001). *En el barrio Amón: Arquitectura, familia y sociabilidad del primer residencial de la élite urbana 1900-1935*. San José: EUCR
- Quesada, Florencia. (2007). *La modernización entre cafetales San José, Costa Rica, 1880-1930*. Helsinki: Publicaciones del Instituto Renvall.
- Quesada, Florencia y Sanou, Ofelia. (1998). "Orden, progreso y civilización (1871-1914): Transformaciones urbanas y arquitectónicas" en: Fonseca, Elizabeth y Garnier, José Enrique (coord.) *Historia de la Arquitectura en Costa Rica*. San José: Fundación de Museos del Banco Central de Costa Rica.
- Sanou, Ofelia. (2004). "Persistencia y enfrentamiento de estilos en medio de grandes cambios sociales y técnicos (1910-1948)" en Rodríguez, Eugenio (ed.) *Costa Rica en el siglo XX*. San José: EUNED.
- Tortilla, Gabriel. (1991). *Introducción a la economía para historiadores*. Madrid: Editorial Tecno.

Comparación de los indicadores de medición del desempeño del gobierno local y situación específica de los cantones con la normativa internacional

ISO 18091:2014 Sistemas de gestión de calidad - Directrices para la aplicación de ISO 9001:2008 en el Gobierno Local
Índice de progreso social, www.costaricapropone.go.cr

Luz Mary Alpizar Loaiza¹³

Introducción

El interés de logro en cualquier actividad humana requiere de esfuerzos, disciplinas y decisiones vinculadas con una relación armoniosa con el entorno que permita el desarrollo de las capacidades de quien ejecuta, sean estas personas o instituciones. Potencializar estas capacidades y a la vez ejecutar las acciones requeridas para acortar la brecha de lo que se tiene y lo que se quiere, ha llevado a generar modelos de medición, comúnmente llamados indicadores que buscan identificar la realidad, y a la vez encontrar el camino a seguir para dar respuesta a las necesidades reales o potenciales de quien recibe el producto de dicho esfuerzo.

Este documento pretende analizar diferentes fuentes de información que han sido desarrollados en nuestro país, para efectos de conocer la realidad

13 Ingeniera Química, Master en Administración y dirección de empresas con énfasis en mercado, especialista en sistemas de gestión empresarial. calidad y metrología, luzmary.aplizar@aproimsa.com.

de los cantones, sea por medición de la labor del gobierno local como por particularidades del territorio y compararlas con un modelo normalizado internacionalmente.

Desarrollo

El accionar del desarrollo local permite perfilar un territorio según características singulares o que resultan en primacía, y le hace parecer como particular. Los habitantes de un territorio vinculados a las actividades de su gobierno local podrían aportar mucho al desarrollo de las potencialidades; así como al control ciudadano y a la mejora de aquellas áreas que presentan brechas en relación con lo definido o deseado.

Sin embargo, la realidad es que los gobiernos locales trabajan en su mayoría al margen de la población a la que sirven, no porque estos lo deseen o lo potencien, sino porque la ciudadanía por años concibe el gobierno nacional y no el local, debido al modelo de gobierno muy centralizado; pocas veces siente su responsabilidad de interactuar por considerarlo solo un prestador de algunos servicios básicos, con algún nivel de control de espacios públicos y recolector de algunos impuestos.

Es así como el control vía mecanismos establecidos por instituciones de mayor rango de gobierno o instituciones especializadas en temas considerados importantes para el desarrollo integral del país, juegan un papel importante y de credibilidad en cuanto a proyectar el desempeño del gobierno local y la caracterización del territorio.

La medición del desempeño por medio de indicadores requiere una conceptualización del contexto de la región, cantón o espacio a medir. La consideración de las externalidades, así como la singularidad de las culturas y situaciones, deben ser analizadas para asegurar resultados comparables.

Estas mediciones se han fundamentado en mecanismos desarrollados a partir de modelos que responden a los diferentes intereses o requerimientos de información que el país necesita para la toma de decisiones, control de recursos y asignación de presupuestos, entre otros.

Así por ejemplo entre los documentos analizados para esta comparación, se encuentran los siguientes:

- Índice de gestión municipal del 2013, DFOE-DL-IF-3-2012, realizado por la Contraloría General de la República. Este modelo entrará en revisión en 2015 y responde a los elementos legales y jurídicos a cumplir por el gobierno local.
- Índice cantonal de competitividad COSTA RICA / MAYO, 2009, generado por PROCOMER y la UCR. Actualmente en proceso de actualización para emitirse en el 2015.
- Índice de desarrollo social. 2013. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Análisis del Desarrollo.

Cabe señalar que los Indicadores Cantonales de Censos 2000 y 2011 generados por el INEC, no se consideran en esta comparación por ser datos que responden a la distribución geográfica y nivel demográfico del país, por lo que su información es tomada de insumo por las otras instituciones para generar sus indicadores.

Estas metodologías por lo general son la adaptación de modelos ya probados en otros países o desarrollados por instituciones internacionales de renombre y conocimiento técnico en el tema por tratar, que se adecúan de manera conceptual, metodológica y de aplicación, a la realidad costarricense y se validan con los actores principales.

Por ejemplo, la medición del índice de sostenibilidad ambiental cantonal, está basada en la propuesta de la Universidad de Yales, el Centro de Políticas y Leyes Ambientales, el CIESIN y el Foro Económico Mundial.

Sin embargo, la problemática de los mecanismos de medición es que pueden estar inmersos en modelos de medición, desagregación o cálculo, los cuales llevan a cambiarlos de un periodo a otro, reflejando que los resultados no pueden ser comparables, y por lo tanto, la validez de la información para la toma de decisiones no se asegura. Tal es el caso del índice de desarrollo social que el documento refiere a que “no son comparables con los publicados con anterioridad (2007) debido a cambios tanto en la metodología de cálculo como en la naturaleza de los indicadores involucrados en su elaboración”.

Considerando estas maneras de medir, aunque algunas veces cambian en función de las tendencias, intereses políticos o de los líderes de turno, sean de las instituciones que las generan o por necesidad de información que se tenga, es conveniente analizar la posibilidad de acercar la medición a

un modelo normalizado y revisado a nivel internacional pero adecuado a la situación nacional o de la región a medir. Esta comparación, se propone hacerla con la normativa internacional ISO 18091:2014 Sistemas de gestión de calidad - directrices para la aplicación de ISO 9001:2008 en el Gobierno Local. ISO¹⁴

La ventaja de acercarse a un modelo externo es que se respalda en la normalización internacional establecida por la Organización Internacional de Normalización (ISO), donde existe representación de 160 países miembros y los comités de trabajo tienen una amplia representación de sectores. Estos territorios participantes generan un 98% del ingreso internacional bruto (INB) y representan alrededor del 97% de la población mundial (2013). En la votación de aprobación de la norma ISO 18091:2014, obtuvo el 98% de votos a favor del comité técnico ISO, su gestación se logró después de 10 años de esfuerzo y es una normativa única con enfoque para el desarrollo local.

Este estándar mide el desempeño de gobiernos locales, por medio de 39 indicadores y ya está en proceso de implementación en algunos gobiernos municipales de países de Latinoamérica y Asia.

Si bien es cierto que este modelo no dista de los anteriores, en lo relacionado a ser una propuesta que debe ser ajustada a la realidad de un territorio o temática, también se considera oportuno analizar si con la información que actualmente se está recabando en Costa Rica por medio de diferentes indicadores, se puede establecer un nivel de cumplimiento de esta normativa internacional, como punto de partida para futuros ajustes de indicadores nacionales.

En esta comparación es preliminar, de agrupamiento de indicadores, de manera que permita direccionar el análisis para lograr un conocimiento más profundo de la gestión de los indicadores que demuestren a ese nivel su relación y que en un planteamiento más profundo, se pueda conocer la génesis de cada modelo para verificar el alineamiento tanto en visión como en resultado de la medición y principalmente en el impacto sobre la ciudadanía del territorio valorado. .

14 ISO: siglas en inglés de la International Organization for Standardization.

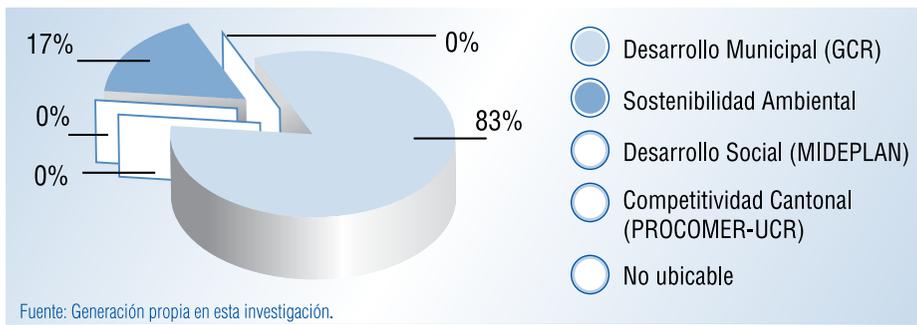
Tabla 1: Comparación de los indicadores nacionales por temática

IS	DESEMPEÑO DE GOBIERNOS	CG	DESARROLLO MUNICIPAL	OdD UC	AMBIENTAL	Mideplan	DESARROLLO SOCIAL	PROCOMER	COMPETITIVIDAD CANTONAL
1	Desarrollo Institucional para un buen gobierno	1	Desarrollo y gestión institucional	1	Sistemas ambientales	1	Económica	1	Pilar económico
2	Desarrollo económico sostenible	2	Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas	2	Reducción de tensiones ambientales	2	Participación electoral	2	Pilar clima empresarial
3	Desarrollo social incluyente	3	Gestión de desarrollo ambiental	3	Reducción de la vulnerabilidad humana	3	Salud	3	Pilar gobierno
4	Desarrollo ambiental sostenible	4	Gestión de servicios económicos	4	Capacidad social e institucional	4	Educativa	4	Pilar clima laboral
		5	Gestión de servicios sociales	5	Responsabilidad social e institucional			5	Pilar infraestructura
								6	Pilar ambiental
								7	Pilar innovación
								8	Pilar calidad de vida

Fuente: Generación propia en esta investigación

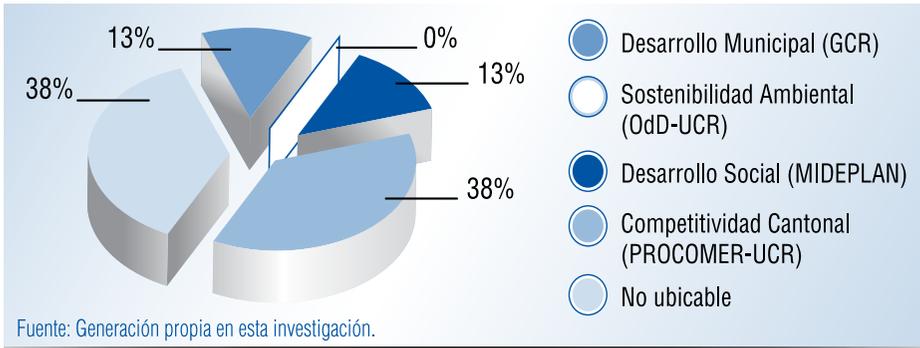
Al analizar cada indicador y sub-indicador de los diferentes modelos, se llegó a los resultados siguientes de similitud entre los diferentes indicadores aplicados actualmente con los correspondientes de la norma de la ISO.

Gráfico 1: Porcentaje de similitud entre el primer indicador de la norma ISO: Índice de desarrollo institucional para el buen gobierno y los diferentes indicadores aplicados a las municipalidades de Costa Rica



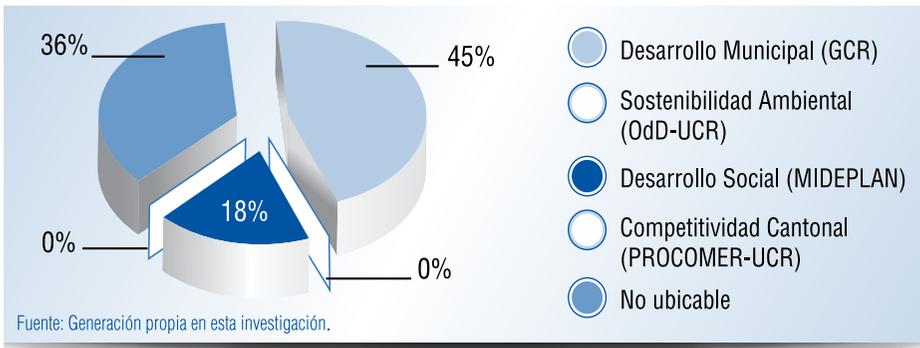
Se muestra en la gráfica 1, que el primer indicador de la norma ISO tiene un 83% de correspondencia con el Modelo de Desarrollo Municipal de la CGR.

Gráfico 2: Porcentaje de similitud entre el segundo indicador de la norma ISO: Índice de desarrollo económico sostenible y los diferentes indicadores aplicados a las municipalidades de Costa Rica



El indicador 2 de la norma ISO se corresponde con diferentes porcentajes de los indicadores de los modelos analizados, primando el indicador de Competitividad cantonal (PROCOMER-UCR), pero se resalta en este caso que existen 38% de indicadores que no se han planteado en los modelos costarricenses analizados. Entre ellos están temas como: promover de alternativas económicas innovadoras, responsabilidad de la seguridad alimentaria, y promover del desarrollo económico primario (rural/urbano: forestal, ganadería, agrícola y otros). Esto se puede justificar, porque en nuestro país estos son temas de tratamiento más a nivel nacional que local.

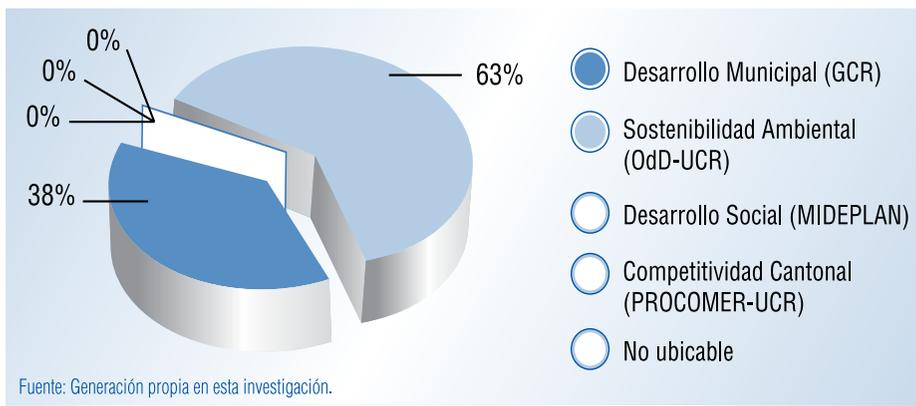
Gráfico 3: Porcentaje de similitud entre el tercer indicador de la norma ISO: índice de desarrollo social incluyente y los diferentes indicadores aplicados a las municipalidades



El indicador 3 también se relaciona con varios de los indicadores nacionales, siendo el el Indicador de Desarrollo Municipal (CGR) similar en un 45%, seguido por el Indicador de Desarrollo Social. Sin embargo, existe un porcentaje similar al indicador 2, de temas que no pudieron compararse con ningún sub-indicador. Entre ellos, los que direccionan al gobierno local para que asuma responsabilidad en relación con: la población vulnerable y en riesgo, al combate contra la pobreza, integración étnica y social y la igualdad de género.

Al igual que para el indicador 2 hay temas que son tratados en Costa Rica por instancias de rango estatal nacional como INVU, Inamu e IMAS, entre otros. Sin embargo, el hecho de que los indicadores nacionales no incluyan la manera de medir el tema, no representa que no se ejecuten actividades, por ejemplo , según Artículo 4 de la ley N° 7801, año 1998, creación del INAMU, conforma las Oficinas de la Mujer (OFIM) a nivel municipal, . A la fecha de las 81 oficinas requeridas, 81 oficinas, a la fecha se han logrado abrir 71, de las cuales se han cerrado tres a saber, Montes de Oca, Quepos y Sarapiquí. Aunque solo se tenga un 85% de las oficinas abiertas, son acciones que ya potencian el tema de género, pero ningún indicador actual lo recoge para visibilizarlo.

Gráfico 4: Porcentaje de similitud entre el cuarto indicador de la norma ISO: índice de desarrollo sostenible y los diferentes indicadores aplicados a las municipalidades

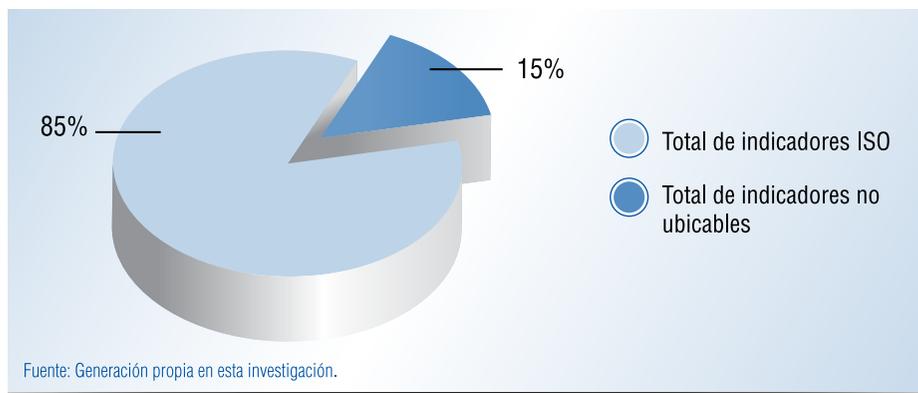


En el caso del indicador 4, es satisfactorio el resultado que se asemeja en un 63% al indicador de Sostenibilidad ambiental desarrollado por el Observatorio para el Desarrollo de la UCR y que el resto de los indicadores está reflejado en el Indicador de Desarrollo Municipal (CGR). La proyección internacional de Costa Rica como país verde, respetuoso de los recursos naturales, muchas veces criticado a lo interno, puede influir en el hecho de que al menos ya se han formulado indicadores de medición local, y esto puede ayudar a cambiar la realidad interna.

Comparación Global

En forma global, se obtiene que el nivel de similitud en la relación de indicadores entre el reciente modelo internacional de la ISO y los modelos de estudio nacionales, es del 85%.

Gráfico 5: Comparación global entre los indicadores de la norma ISO y los indicadores de los modelos nacionales aplicables a las municipalidades en Costa Rica.



Es importante señalar que la comparación preliminar hecha en este documento, deberá seguir profundizándose para lograr datos más ajustados de correspondencia con los diferentes modelos.

Otro tema por mejorar en los indicadores nacionales es el nombre asignado según temática por medir; por ejemplo, en el caso del tema ambiental cada modelo mide actividades diferentes, aunque el nombre del indicador es muy similar, esto puede generar confusión en lo que se espera que se mida o se ejecute por el órgano institucional relacionado. Para este caso, se muestra a continuación el ejemplo para el tema ambiental.

Tabla 2: Comparativo de los subíndices considerados bajo los indicadores de la temática ambiental en los diferentes indicadores de los modelos nacionales aplicables a las municipalidades en Costa Rica.

IS	DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	CGR	DESARROLLO MUNICIPAL	OdD-UCR	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	PROCOMER-UCR	COMPETITIVIDAD CANTONAL
4	Desarrollo ambiental sostenible	3	Gestión de desarrollo ambiental	1	Sistemas ambientales (niveles saludables)	6	Pilar Ambiental
	Cuidadoso de la calidad del aire		Recolección de residuos		Biodiversidad		No. habitantes de Hoteles Bosque y Playa
	Limpio y responsable de la basura		Depósito y tratamiento de la basura		Recurso Hídrico		No. Visitas a Parques Nacionales
	Cuidadoso de la imagen del entorno		Aseo de vías y sitios públicos				No. Hoteles con CST
	Cuidadoso y responsable de los recursos naturales						No. Comunidades y Playas con Bandera Azul
	Sistema eficaz del ordenamiento territorial						No. Estudios de Impacto Ambiental
	Cuidadoso y responsable del agua						Áreas de Bosque y Áreas protegidas
	Cuidadoso y responsable del suelo						

Fuente: Generación propia en esta investigación.

Conclusión

Durante la investigación realizada se identificaron varios modelos de medición del accionar de los gobiernos locales o la realidad cantonal. Esta información es puesta al servicio de la ciudadanía por internet o al apersonarse para solicitarla, sin embargo, en la mayoría de las veces no es consultada ni conocida por la comunidad. Se considera que muy voluminosa o no ha sido puesta en un lenguaje y forma que incentive a las personas del cantón a estudiarla. Además, se suma el poco interés, involucramiento o control de parte de los vecinos en su gobierno local, debido a la debilidad de los mecanismos que faciliten la participación ciudadana.

Según esta comparación preliminar, se demuestra que los diferentes indicadores de los modelos de medición de Costa Rica, considerados en este estudio, se relacionan en un 85% con los indicadores de la normativa internacional ISO 18091:2014. Esto es favorable en caso de que la norma se adopte a nivel nacional en el futuro y valide de alguna manera los esfuerzos realizados a la fecha. Cabe destacar que en esta comparación preliminar, este porcentaje es aproximado, ya que el detalle de requisitos a aplicar puede bajar o elevar el dato, en función de la descripción de cada subíndice según modelo, pero no deja de ser halagador el hecho de la concordancia, para efectos de buscar acercar la manera de medir el desempeño municipal y cantonal a un modelo internacionalmente aprobado por consenso ante la ISO.

La adopción de una normativa internacional de este tipo, requiere que las instituciones generadoras del respectivo modelo de medición, se interrelacionen, coordinen y colaboren de manera articulada en los procesos de recolección de datos y la generación de información valiosa para la toma de decisiones.

Es recomendable que se valore, por las diferentes instituciones generadoras de indicadores, el nombre de estos, con el fin de que la ciudadanía pueda diferenciar los temas tratados. Los nombres actuales pueden confundir lo que realmente se mide, en comparación con lo que se ejecuta, sobre todo porque los resultados se utilizan para organizar un “ranking” sea por grupos de municipalidades o de lista seguida.

El país está próximo a revisar los indicadores de la CGR, por lo que analizar la propuesta de la ISO puede ser un insumo que permita ir ajustando el

tema de indicadores, según el modelo internacional, que ha sido adoptada por 160 países del mundo.

Es importante señalar que los indicadores del modelo de la ISO, que no han sido ubicados con ninguno de los indicadores de los modelos nacionales analizados en este trabajo, corresponden a un 15%, por lo que este análisis requiere profundizar en la búsqueda de otros documentos o instituciones relacionados con las temáticas para aprovechar los esfuerzos de otras instituciones en el país o declararlos como indicadores de tratamiento nacional, dado nuestro modelo de gobierno nacional muy centralizado.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el Informe Brundtland elaborado en 1987 señala que “el principal objetivo del desarrollo es la satisfacción de las necesidades humanas,” pero destaca que el modo en que se satisfacen esas necesidades debe estar sometido a restricciones de índole ecológicas y morales”.

Cabe destacar, que existen otras propuestas como el Índice de Progreso Social (IPS), que se encontraba en etapas finales de generación de herramientas por organizaciones expertas, en el momento de la generación de este artículo por lo que no han sido considerado en la comparación, quedando como tema pendiente en una próxima actualización y profundización de este ejercicio.

Se concluye que todo esfuerzo de medición debe estar acompañado de un mayor esfuerzo de generación de herramientas, seguimiento oportuno para lograr el avance real esperado, y sobre todo por mecanismos de socialización que generen un verdadero involucramiento de la comunidad, tanto en su entendimiento, como en su aporte. Utilizar modelos como el de la norma ISO 18091:2014 Sistemas de gestión de calidad - directrices para la aplicación de ISO 9001:2008 facilitará en el futuro, realizar el seguimiento de la gestión municipal basado en criterios definidos por consenso, que permitirán comparaciones no solo locales, sino internacionales, aprovechando las experiencias de los pueblos sin perder la particularidad que está asociada al territorio.

Bibliografía.

- Índice de Gestión Municipal. (2013), Contraloría General de la República.
- Índice Cantonal de Competitividad Costa Rica (2009), Procomer y UCR.
- Índice de desarrollo Social. (2013). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Análisis del Desarrollo
- International Organization for Standardization. ISO 18091:2014 Sistemas de gestión de calidad - directrices para la aplicación de ISO 9001:2008 en el Gobierno Local.

Entrevistas

- S. Guzmán, Directora Administrativa. Municipalidad de Montes de OCA, comunicación telefónica, 7 de diciembre, 2015.
- F. Alfaro, Contraloría General de la República, comunicación telefónica, 8 de diciembre de 2015.
- L. Chavarría, Ingeniero Industrial y Especialista en normativa internacional y gestión de calidad, 4 de diciembre de 2015.
- Contraloría General de la República en presentación del Índice de Gestión Municipal del 2013, ante Consejo Municipal de Montes de Oca DFOE-DL-IF-3-2012, asistencia de la autora, 8 de diciembre de 2015.

De la teoría a la práctica en la gestión política del desarrollo territorial: caso de Costa Rica

Miriam Madrigal León¹⁵

Introducción

El concepto de desarrollo territorial es, en estos momentos, el común denominador en las discusiones de la academia, institucionalidad pública y otros foros. Sin embargo, a pesar de existir una claridad en cuanto al enfoque y elementos que integran el concepto, pareciera no haber uniformidad en cuanto a la precisión misma de este, en términos de su ámbito de acción y en términos del “cómo” llevarlo a cabo. Los diferentes interlocutores tienen sus propias apreciaciones sobre el ámbito específico en el cual se aplica el concepto y, aunque, desde el punto de vista teórico, las diferentes posturas tienen su justificación, la no homologación o precisión operativa de estos aspectos, al interno de nuestro país, hace sumamente difícil visualizar procesos de construcción conjunta.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo territorial? ¿Cuál es el concepto de territorio que tenemos en mente durante nuestras discusiones o reflexiones? ¿Cuál es la vinculación del tratamiento teórico u operativo de lo territorial con relación a las escalas, niveles o ámbitos nacional, regional, local, distrital? ¿Cómo lograr una verdadera participación? Estas son las preguntas sobre las que debemos reflexiones y brindar respuestas concretas.

No se pretende, en este documento, hacer una revisión teórica o un nuevo planteamiento o conceptualización. La finalidad es exponer lo que tenemos como país con el objetivo de poner las cartas sobre la mesa y propiciar la reflexión al respecto, para una posterior homologación de lenguaje y de

¹⁵ Licenciada en Economía, máster en Políticas Públicas con énfasis en Economía Ecológica. mimadri@hotmial.com

conceptos; y de esa forma lograr el consenso que nos permita continuar por la senda de esa construcción conjunta que tanto necesita Costa Rica.

Dado que el concepto de desarrollo territorial es bastante amplio en cuanto a la magnitud y relevancia de las aristas que contempla, entre las que se pueden citar la multidimensionalidad, multisectorialidad, integralidad, inclusión, equidad, territorialidad, participación, organización, capacitación, empoderamiento, coordinación y articulación, entre otros, el presente análisis se centrará en la revisión de dos aspectos, desde mi punto de vista, los cuales son fundamentales para la gestión política del desarrollo territorial. Uno de estos aspectos se refiere al concepto de territorio y el otro al de participación.

Antecedentes

A nivel de la región centroamericana y el Caribe, los jefes de estado y de gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) acuerdan, en el 2008, instruir al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) para priorizar la formulación de una Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Después de un proceso participativo de construcción, en marzo del 2010, se aprobó la ECADERT por parte de los ministros del CAC y en junio del 2010 se aprueba por los jefes de estado miembros del SICA.

La ECADERT tiene un horizonte temporal de 20 años, del 2010 al 2030. Su objetivo fundamental es fortalecer las capacidades creativas e innovadoras de la población rural y su institucionalidad social en los territorios de la región Centroamericana y el Caribe; considerando como parte de la población rural a las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada, los gobiernos locales e instituciones públicas. Lo anterior con la finalidad de establecer mecanismos participativos e incluyentes de acceso al desarrollo sostenible, equilibrado e integral, que conduzcan a la cohesión social y territorial (ECADERT, 2010).

Ley 9036

En Costa Rica, en marzo del 2012, la Asamblea Legislativa aprueba la ley 9036. Esta ley recoge los aspectos fundamentales de la filosofía de la ECA-DERT y establece el marco institucional requerido para el desarrollo rural sostenible del país bajo un enfoque de desarrollo rural territorial. Esta promueve un nuevo estilo de gestión pública, tanto por parte del Inder como del resto de la institucionalidad presente en los territorios. Plantea un nuevo enfoque y una nueva metodología de trabajo enmarcados dentro de los siguientes aspectos conceptuales claves: desarrollo rural territorial; territorio rural; participación; fortalecimiento de las instituciones rurales; desarrollo humano; multisectorialidad; integralidad; multidimensionalidad; reconocimiento y organización de los actores sociales; formulación de planes de desarrollo rural territorial y planes de desarrollo rural regional; transparencia y sostenibilidad; entre otros. Desde todo punto de vista, la propuesta implica un replanteamiento del accionar del sector público, del sector privado y de la sociedad civil costarricense.

La conjunción de los aspectos conceptuales señalados y su operacionalidad conforman un nuevo lente a través del cual se analiza la problemática del desarrollo y se plantea la senda por seguir. Esta propuesta deja atrás la direccionalidad exclusivamente descendente, centralista y ofertista e incorpora una visión ascendente que responde a las demandas de la población rural. A su vez, tiene como objetivo la organización de los distintos actores presentes en el territorio en una alianza privado-pública que sirve de articulación con el entorno del territorio (IDA, 2012).

El Estado deja de ser el actor principal del proceso de planificación y se convierte en uno de los tantos actores sociales del territorio. Las decisiones sobre la planificación del territorio dejan de ser tomadas en forma unilateral para ser tomadas en forma consensuada por los diferentes actores o representantes de estos.

Conceptualización teórica y operativa planteada a nivel nacional

La ley 9036 define el desarrollo rural territorial como el proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en

un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores. Esta definición es explícita en cuanto a las características de multidimensionalidad, multisectorialidad, participación e inclusión que deben acompañar a un proceso de desarrollo en un territorio rural. Pero, ¿cómo se está conceptualizando y operacionalizando los conceptos de “territorio rural” y de “participación e inclusión de los actores sociales”?

El territorio

De acuerdo con Albuquerque (2013), el enfoque territorial del desarrollo surge a finales de la década de 1970. Este enfoque sobre el desarrollo:

(...) subraya la importancia del territorio como unidad de análisis, superando la habitual aproximación sectorial de la economía. De este modo, el territorio no es únicamente un espacio geográfico determinado, sino un “lugar de vida” cuyos rasgos e instituciones sociales, culturales y políticos desempeñan un papel trascendental en el diseño de las estrategias de desarrollo local endógeno... (pág. 97)

Desde esta lógica, el autor utiliza los conceptos de desarrollo territorial y desarrollo local como sinónimos. La posición de otros autores es similar. Mafoery (2011), en su disertación acerca de los espacios sub-nacionales, indica que estos son “territorios de vida, de disputas, de sueños, de proyectos”. Agrega, además, que:

(...) el territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan; un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un estilo institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos... (Pag. 6)

Lo anterior sugiere que podemos hablar de territorios tanto como dinámicas diferentes, en cuanto a la dimensión social, económico, ambiental, cultural, político institucional que encontremos en los diferentes espacios geográficos. El concepto en sí es relacional con respecto a lo global. Por tal razón, en

los diferentes escritos sobre desarrollo territorial se utilizan los conceptos de territorio, región o localidad como sinónimos; no obstante, ¿cómo se está operacionalizando el concepto en Costa Rica?

La ley 9036 define un territorio rural como la unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. A partir de esta definición, el Inder, como institución encargada de la gestión, coordinación e impulso del desarrollo de los territorios rurales del país, elaboró una delimitación y clasificación de los territorios rurales, la cual fue consensuada con sus actores sociales.

Ante esta delimitación, oficializada en enero de 2013 mediante su publicación en La Gaceta, surge en Costa Rica lo que podríamos llamar un nuevo nivel y espacio socio-geográfico de planificación, el nivel territorial definido en la ley 9036. Este nivel se suma a los otros niveles socio-geográfico-espaciales de planificación establecidos con anterioridad según nuestra normativa jurídica, los cuales son respetados por la delimitación propuesta.

Uno de estos niveles es el nivel regional establecido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) cuyo esquema se cimenta en el estudio sobre regionalización en Costa Rica elaborado por el geógrafo alemán Helmunt Nuhn en la década de 1970. A este nivel se cuenta, en la actualidad, con un instrumento fundamental de planificación, como lo son los Planes de Desarrollo Regionales 2030 para las seis regiones del país; a saber: Región Central, Región Brunca, Región Chorotega; Región Huetar Caribe; Región Huetar Norte y Región Pacífico Central.

Otro de los niveles es el nivel local referido comúnmente a lo municipal y cantonal según la división política administrativa del país. Por una parte, de acuerdo con el artículo 169 de nuestra Constitución Política, la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal. Por otra parte, el Código Municipal, establecido por ley 7794, señala en el artículo 4, inciso h, que una de las atribuciones de la municipalidad es la promoción de "...un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población". Asimismo, el artículo 17 de este código señala que una de las atribuciones y obligaciones del alcalde municipal es "Impulsar una estrategia municipal

para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios". En este nivel se cuenta con los planes reguladores y los planes de desarrollo humano cantonal.

Adicionalmente, podríamos mencionar un tercer nivel como el nivel nacional, según se establece en la ley 5525 y en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012- 2040, oficializada mediante Decreto Ejecutivo 37623-PLAN-MINAET-MIVAH, en la cual se plantea los criterios para el ordenamiento de todo el territorio nacional.

Lo anterior indica que nuestro país ha planteado, en su normativa, diferentes niveles de planificación espacial (nacional, regional, territorial y local) cuyo reto es su articulación. La ley 9036 y el decreto 38184¹⁶, pese a su especialización en el abordaje de los territorios rurales, asumen parte de este reto y plantean un nuevo enfoque o metodología de trabajo que desde este nuevo espacio debe permear al resto de los niveles de planificación para el desarrollo.

Operacionalmente, el nuevo concepto de territorio ha sido delimitado mediante una nueva metodología que difiere de la aplicada en los conceptos de región o de cantón. De acuerdo con la delimitación resultante y con lo establecido en la Ley 9036, el territorio puede estar conformado por uno o varios cantones y respeta la división regional planteada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

La implementación del proceso metodológico para la delimitación territorial inició en el 2007, con el análisis de las variables e indicadores relevantes para dicho fin y con la divulgación y discusión de esta información a nivel de organizaciones de representación rural, organizaciones de base de la sociedad civil, institucionalidad pública, gobiernos locales y organismos de cooperación como IICA, FLACSO, ECADERT, CAC, entre otros (IDA, 2012). Se consideraron indicadores de: desarrollo humano, desarrollo social, estructura de la población, índices de pobreza, desigualdad, alfabetización, empleo y desempleo, organizaciones de base, asentamientos campesinos, presencia institucional, relación urbano rural, aptitud y capacidad uso del suelo, condiciones bio-climáticas o zonas de vida, red vial, densidad de

16 Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural.

caminos, infraestructura, organización de la sociedad civil, identidad del territorio, potencial de recursos endógenos, estructura productiva, proximidad de centros urbanos, zonas en expansión, zonas de interés turístico y agroecológico, participación de actores sociales, entre otros.

El proceso culminó con una propuesta de veintiséis territorios¹⁷, de los cuales a un total de once territorios se les otorgó el carácter de focales o prioritarios. Cuatro de estos territorios considerados prioritarios se encuentran ubicados en la provincia de Puntarenas, dos en la provincia de Limón y el resto de las provincias cuenta cada una con uno de estos. Los territorios prioritarios son:

1. Guatuso –Upala - Los Chiles
2. Turrialba - Jiménez
3. Puriscal – Turrubares – Mora - Santa Ana
4. Sarapiquí - Vara Blanca - Sarapiquí (Alajuela)
5. Liberia - La Cruz
6. Buenos Aires - Coto Brus
7. Paquera – Cóbano – Lepanto - Chira
8. Golfito - Osa
9. Laurel - Paso Canoas - La Cuesta
10. Talamanca - Valle de la Estrella
11. Pococí

El grupo restante de territorios está conformado por los siguientes:

1. Limón - Matina
2. Guácimo - Siquirres
3. San Carlos - Zarcero
4. Bagaces – Cañas – Tilarán - Abangares
5. Santa Cruz - Carrillo
6. Nicoya – Hojancha - Nandayure
7. Puntarenas, Montes de Oro, Esparza, Orotina, San Mateo
8. Aguirre, Garabito, Parrita
9. Pérez Zeledón; Buenos Aires - Coto Brus
10. Cartago, Oreamuno
11. El Guarco, La Unión; Paraíso - Alvarado
12. Atenas, Palmares, San Ramón, Naranjo

17 Recientemente se aprobó una modificación que redujo el número de territorios a 25.

13. Grecia, Valverde Vega, Poas, Alajuela
14. Dota, León Cortes, Tarrazú, Acosta Desamparados, Aserri
15. Santa Bárbara, Barva, San Isidro, San Rafael

Obviamente, esta delimitación territorial es flexible, no estática y puede variar según se modifique el valor de las variables y de los índices utilizados como criterios a lo largo del tiempo conforme el proceso de desarrollo del territorio rinda los frutos esperados o conforme la población rural lo justifique por otros motivos.

El consenso y la discusión asertiva sobre los diferentes niveles de la planificación para el desarrollo al interior de nuestro país, las necesidades por atender, así como las acciones por realizar en cada nivel y la articulación y permeabilidad que se debe desarrollar entre niveles, requiere del empoderamiento de cada uno de esos conceptos.

La participación

La ley 9036 define como actores sociales al conjunto compuesto por agrupaciones socio-económicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas, ecológicas, así como personas de la tercera edad y personas con discapacidad pertenecientes a los territorios rurales. El concepto incluye a los gobiernos locales, las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y las personas físicas.

Los principios fundamentales sobre los cuales se cimienta el nuevo enfoque de desarrollo son los de la participación, organización y empoderamiento de los actores sociales para tomar sus propias decisiones según los intereses territoriales y convertirse, de esta forma, en los impulsores y gestores del desarrollo de sus territorios en sus diferentes dimensiones, social, económica, ambiental, cultural, político institucional y con visión de equidad e inclusión. Se espera que el resultado de un proceso participativo tal como el que se está concibiendo propicie a su vez el arraigo e integración de la población rural de los diferentes territorios.

¿Cuál es la propuesta o mecanismo concreto para lograr el desarrollo de un proceso participativo según la ley 9036?

A nivel de territorio, el mecanismo propuesto para tales fines es la conformación del Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR), de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 38184-MAG. Este consejo será la instancia de convergencia de los actores sociales del territorio. Se constituye en el espacio abierto de encuentro para el diálogo, análisis, negociación, coordinación y reflexión sobre el estado de situación de los territorios, la visión de futuro que se desea, la estrategia para alcanzar esa visión de futuro y las líneas concretas de acción plasmadas en proyectos específicos que orienten la inversión y la prestación de los servicios de apoyo requeridos para el acercamiento a esta visión de futuro. Visto de esta forma, el CTDR tendrá como función la coordinación y la gestión del desarrollo rural y la formulación del plan de desarrollo rural territorial respectivo que será la guía de acción y coordinación a nivel de territorio de la institucionalidad pública, sector privado y sociedad civil.

La conformación de estos CTDR no es tarea fácil. El proceso metodológico que se está implementando inicia con el mapeo y clasificación de los actores sociales del territorio de acuerdo con la definición establecida y procurando la inclusión o representación de grupos prioritarios, tales como las etnias, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres, los migrantes, entre otros. Se procura que en esta fase se visualicen e incluyan las plataformas oficiales de coordinación interinstitucional existentes, tal es el caso de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) establecidos por Decreto Ejecutivo 35388-PLAN.

Una vez realizado el mapeo de actores, se avanza sobre la etapa de información, sensibilización y motivación sobre el enfoque de desarrollo rural territorial, el nuevo estilo de gestión pública que este implica y el rol protagónico que se espera de todos los actores sociales, en particular sociedad civil organizada y no organizada, así como del sector privado. Esta etapa de sensibilización, motivación y divulgación se lleva a cabo a través de una serie de talleres que concluyen en otra etapa que consiste en la acreditación y convocatoria para la realización de una asamblea territorial, en la cual se constituye el CTDR.

El CTDR está conformado por dos órganos. La Asamblea General, que es el órgano máximo y la instancia permanente y activa de participación y decisión de la población. Está integrada por todos los actores sociales del territorio con representación acreditada ante el Inder.

El otro órgano del CTDR es el Comité Directivo elegido, en dicho evento, por la Asamblea General. Este comité debe tener representación del gobierno local, instituciones públicas presentes en el territorio, sector privado y sociedad civil, respetando la participación de grupos prioritarios señalados con anterioridad. La representación de la sociedad civil y el sector privado será de al menos un 60 % y un 40 % corresponde a la representación de la institucionalidad pública del territorio y los gobiernos locales. En todo caso, el Inder tendrá un puesto permanente en el Comité Directivo, dentro de la representación pública del territorio y ejercerá la Secretaría Técnica del CTDR. Asimismo, este Comité

Directivo será el responsable de gestionar el desarrollo integral del territorio iniciando con la elaboración participativa de un plan de desarrollo rural territorial, negociando con las instituciones y demás actores del territorio los recursos necesarios y la ejecución de dicho plan.

A la fecha se han constituido los consejos de desarrollo rural de los territorios de Talamanca - Valle de la Estrella y Turrialba - Jiménez. Está próximo de constitución el consejo del territorio Puriscal - Turrubares - Mora - Santa Ana. La meta del presente año es la conformación de los consejos de desarrollo rural de los restantes territorios considerados como prioritarios y la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo rural territorial. Obviamente, este último aspecto requiere de un proceso de inducción, capacitación y empoderamiento que ha sido considerado y sobre el cual se han planteado propuestas concretas.

Una vez constituidos estos, se debe avanzar hacia la constitución y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR). Estos tienen como una de sus funciones la articulación y negociación de los planes de desarrollo rural territorial y el plan de desarrollo rural regional con las políticas sectoriales e intersectoriales, así como su vinculación con el plan nacional de desarrollo.

Según el Decreto 38184-MAG, los CRDR estarán constituidos por representantes de cada uno de los consejos territoriales de la respectiva región, representantes de las entidades promotoras del desarrollo existentes en la región, coordinadores de cada uno de los sectores que se integre en cada región, así como designados del Inder, Ministerio de Agricultura (MAG), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y Mideplan. Iniciar el trabajo en esa línea requerirá de algún tiempo y necesariamente implica una estrecha coordina-

ción con el Mideplan como ministerio encargado del Subsistema Nacional de Planificación Regional.

Conclusiones

- Dada la realidad nacional sobre el nivel de desarrollo alcanzado a lo largo y ancho del país, especialmente en el área rural, la ley 9036 plantea el desarrollo con enfoque territorial y la delimitación de territorios rurales y con esta una nueva relación con lo nacional, lo regional y local, este último asociado a lo cantonal y municipal.
- Es importante concluir que es necesario cuestionarnos y establecer políticas claras sobre el concepto de desarrollo territorial, contextualizado para el país.
- ¿Nos hemos empoderado de la delimitación territorial realizada? ¿Tenemos observaciones específicas al respecto? ¿Consideramos que se requiere un debate más profundo y específico sobre los alcances y limitaciones de esta delimitación territorial o sobre los espacios y formas de participación propuestos? Pues, de ser así, propongámoslo, hagamos las observaciones que consideremos pertinentes.
- Como institucionalidad pública, como sector privado, como ciudadanía tenemos el derecho y el deber de hacerlo. Lo que no tenemos derecho de hacer es obviar lo que ya existe por ley, omitir toda referencia al respecto, pretender que no existe y con ello echar por la borda los esfuerzos realizados.
- Alcanzar el espíritu de la ley 9036 en cuanto al logro del desarrollo de los territorios rurales bajo un nuevo modelo de gestión es responsabilidad de todos los actores sociales y requiere de un esfuerzo de concientización y sensibilización, especialmente por parte de la institucionalidad pública presente en estos territorios, acerca de la necesidad de la coordinación y articulación que este implica.



El Impuesto de Bienes Inmuebles como gestor del ordenamiento territorial

Alberto Poveda Alvarado¹⁸

Introducción

La Ley de Impuesto Territorial N°27 del 2 de marzo de 1939 fue derogada por la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles¹⁹, la cual tenía las siguientes características: Impuesto Nacional, porque fue iniciativa del Poder Ejecutivo, administrado por el Ministerio de Hacienda, la recaudación se repartía de conformidad con la siguiente distribución:

Poder Ejecutivo	8.6 %
Municipalidad de San José	29.4 %
Para las restantes municipalidades	60.0 %

Llama mucho la atención, en esta época, el porcentaje de 29.4 % que se le asigna a la Municipalidad de San José. Es muy probable que los diputados de la época no se cuestionaran esta distribución tan poco equitativa, dado que un porcentaje muy alto de la población nacional vivía en el cantón de San José y la población nacional rondaba el medio millón de habitantes. Ahora bien, lo que sí sorprende es que hasta 1995 fue derogada esta ley y la nueva

¹⁸ Director Órgano de Normalización Técnica, Ministerio de Hacienda, povedaaa@hacienda.go.cr

¹⁹ Ley de Impuesto de Bienes inmuebles 7509 del 09/05/1995, Gaceta 116 del 19 de junio, 1995.

Ley de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles; pese a mantenerse como una Ley Nacional, deja claramente establecido que lo que se recaude por concepto de este impuesto se queda en cada cantón, con excepción de un 4 %, que debe trasladarse por las municipalidades al Registro Nacional (3 %) y al Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (1 %), para fines que le ayudarán a la misma Municipalidad para recaudar el impuesto.

De ese 96 % que queda, la municipalidad puede disponer de hasta un 10 % en gastos administrativos y otro 10 % que debe trasladarse a las juntas de educación. No obstante, lo anterior, este último 20 %, se queda en el cantón, sumado al 76 % restante que puede ser dedicado libremente en obras para el cantón. Por lo tanto, el Impuesto de Bienes Inmuebles se puede convertir en gestor de desarrollo del territorio.

Cifras de recaudación

Hasta 1995, como se anotó anteriormente, era el Ministerio de Hacienda el ente que gestionaba, fiscalizaba y cobraba el impuesto territorial; para cumplir con ese objetivo, contaba con un cuerpo de peritos especializados en valoración de bienes inmuebles. Dado que el impuesto era nacional, la cantidad de trabajo generado por este impuesto, en todo el país para un grupo de alrededor de 60 personas, obligaba necesariamente a administrar sus recursos de la manera más óptima. La disposición de los recursos se enfocaba en las zonas urbanas y de mayor valor de mercado.

Esta política tomó desprevenido al Ministerio de Hacienda cuando al derogarse la Ley N°. 27 por la Ley 7509, al trasladarles información a las municipalidades sobre los contribuyentes y datos de sus propiedades, iban inmuebles con valores en cero o con valores muy bajos, o incluso no se incluían todas las propiedades.

Aunado a lo anterior, se trasladó mucha información incongruente que era reflejo del estado del catastro nacional, en la cual había propiedades con planos superpuestos o con datos de área diferentes en el catastro comparado con el registro, etc. Sin embargo, pese a toda esa problemática descrita parcialmente, al año siguiente de entrar en vigencia la Ley 7509, solo con haberles trasladado la administración a las municipalidades, la recaudación

aumentó un 150 % de (1.8 a 4.5 miles de millones de colones ²⁰) y luego ante una modificación de la Ley 7509, dos años después en 1997, la tasa impositiva del impuesto o alícuota disminuyó de 0.6 % a 0.25 %; es decir, una disminución de 58.3 %, aproximadamente; la recaudación únicamente bajó mil millones (5.2 a 4.2 miles de millones de colones²¹). Era de esperar que la disminución de la recaudación estuviera cercana a la disminución de la alícuota; sin embargo, dado que las municipalidades empezaron administrar mejor el impuesto, llamando a sus contribuyentes a declarar, mejorando algunos datos de la base imponible y cobrando más cercanamente, no se disminuyó mayormente la recaudación del impuesto.

Realizando un análisis sencillo sobre las cifras de recaudación desde el 1992 hasta el 2013, y sin traer las cifras a colones presentes, se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

- A nivel nacional la recaudación ha crecido más de 14 veces desde 1996;
- Desde el 2000 hasta el 2013 la recaudación se ha incrementado anualmente, en promedio un 22 %;
- El aumento más alto que se ha presentado fue de siete mil millones en 2008, lo que representó un incremento del 33 % con respecto al 2007.

Todas estas conclusiones del impuesto se pueden apreciar en el gráfico de recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles a Nivel Nacional, presentado en el Anexo 1 en la página 9 de este de este documento; además en el anexo 2 en la página 10 se presenta la información individual de recaudación de cada municipalidad por concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Herramientas de valoración

De conformidad con lo establecido en la ley 7509, Ley de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, en su artículo 12, es el Órgano de Normalización Técnica (ONT) del Ministerio de Hacienda el que tiene la obligación de entregar a todas las municipalidades del país las herramientas para valorar los bienes inmuebles. Estas son básicamente tres:

20 Fuente: Contraloría General de la República.

21 Fuente: Contraloría General de la República.

- **La plataforma de valores de terrenos por zonas homogéneas:** instrumento que el ONT suministra a las municipalidades para que se puedan valorar los terrenos.
- **El manual de valores base unitarios por tipología constructiva:** instrumento utilizado para valorar las construcciones.
- **El programa de valoración de bienes inmuebles conocido con el nombre de Valora:** un software que permite combinar la información de los dos instrumentos o herramientas anteriores, lo cual da como resultado el valor del inmueble y el monto del impuesto que debe pagar el contribuyente.

Estas herramientas, de conformidad con el Dictamen 339 del 31 de octubre del 2003 de la Procuraduría General de la República, son de uso obligatorio de todas las municipalidades del país para la valoración de los bienes inmuebles.

A principios del 2007 y hasta el 2010, el ONT, en conjunto con el Programa de Regularización del Catastro y Registro (PRCR) y con fondos del CONTRATO DE PRESTAMO 1284/OC-CR con el BID, se realizó una contratación internacional para realizar la actualización de todas las plataformas de valores de terrenos de todos los cantones del país. Conforme se finalizaban los trabajos de actualización de cada plataforma, se iban entregando a cada consejo municipal y alcalde respectivo, a efecto de que las municipalidades realizaran procesos de declaración o de realización de avalúos, para de aumentar la recaudación del impuesto.

Un informe²² realizado por la Unidad Ejecutora del PRCR a finales del 2011 arrojó los siguientes datos de recaudación del impuesto como resultado de la aplicación de las herramientas de valoración. Se dividieron las municipalidades en tres categorías de conformidad con el grado de incremento en el Impuesto.

²² Informe: “Seguimiento de insumos entregados por el programa e implementación de plataformas de valor del terreno en las 81 municipalidades del país”, programa de regularización de catastro y registro, GEOG. Gabriela Zamora Brenes, noviembre de 2011.

Cuadro 1: Grado de incremento en el Impuesto en las 81 municipalidades del país

Clase A ²³		Clase B ²⁴		Clase C ²⁵	
Sarapiquí	40 %	San Rafael	100 %	Puntarenas	442 %
Santa Ana	34 %	Monte de Oro	80 %	Aguirre	400 %
San Isidro	33 %	Alvarado	70 %	Turrubares	400 %
Atenas	31 %	Golfito	70 %	Guácimo	350 %
Alajuela	20 %	Mora	70 %	Coto Brus	300 %
Palmares	23 %	San Pablo	65 %	Cartago	200 %
Montes de Oca	22 %	San Mateo	50 %	San Carlos	180 %
Puriscal	20 %			Santo Domingo	180 %
Poas	20 %			Parrita	141 %
La Unión	20 %				
Barva	14 %				
San Bárbara	12 %				
Matina	10 %				
San Joaquín	10 %				

Fuente: Elaboración propia con base en Zamora, 2011.

Estos resultados se obtuvieron considerando que solo el 90 % de las municipalidades hizo uso de las herramientas que se les entregaron.

Hasta ahora se ha presentado cómo, a través del uso de las herramientas de valoración y procesos de declaración, combinado también por las modificaciones automáticas previstas en el artículo 14 de la ley como: permisos de construcciones y movimientos que se realicen en el Registro Nacional (traslados de dominio, gravámenes hipotecarios, cédulas hipotecarias fraccionamiento), se aumenta la recaudación del impuesto. Básicamente esta es la estrategia que deben seguir las municipalidades para aumentar la base imponible o el valor del inmueble para, sobre este valor, aplicar el porcentaje de 0.25 % de la tasa del impuesto y cobrar.

La base fundamental de todo impuesto es la declaración voluntaria, con lo cual la inversión única que debe hacer la municipalidad respectiva es el costo

23 Incremento anual del I.B.I menor al 50 %.

24 Incremento anual del IBA del 51 % al 100 %.

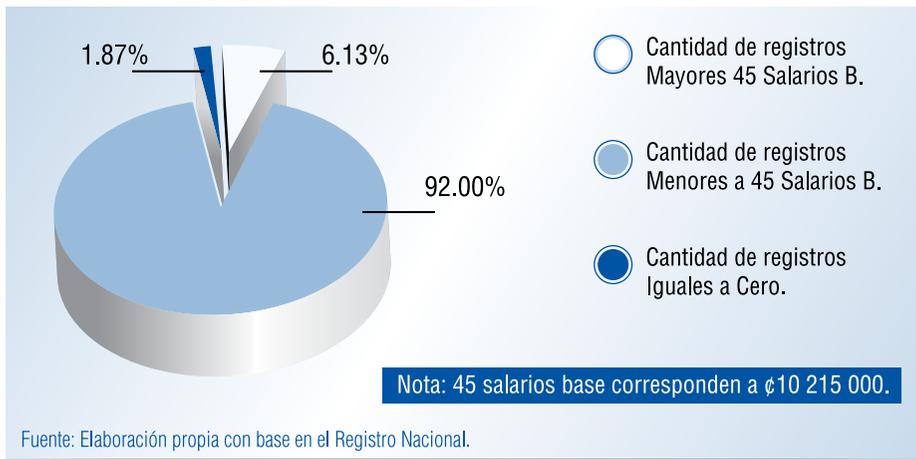
25 Incremento anual del IBA del 101 % al 450 %.

administrativo de brindar las facilidades al contribuyente para que declare, con la ventaja de que si el valor declarado es aceptado por la municipalidad, podría cobrar sobre el monto declarado el porcentaje mencionado, para el próximo periodo fiscal, sin riesgo de que el contribuyente reclame el monto cobrado, ya que él mismo estableció el valor. Ahora bien, en caso de que la declaración no sea aceptada por la municipalidad o que definitivamente no declare el contribuyente, la siguiente etapa consistiría en que la municipalidad realice avalúos a esos contribuyentes y debe notificarlos; sin embargo, estos procesos tienen costos adicionales que la municipalidad no puede recuperar porque la ley no lo establece; adicionalmente, al realizar estos procesos de valoración y notificación, se corre el riesgo de que el contribuyente se acoja a los recursos contra la valoración que establece la ley en su artículo 16, lo que podría encarecer el proceso y aplazar el cobro del impuesto hasta que se respeten los plazos establecidos por ley, hasta que se le dé la razón al contribuyente o a la municipalidad.

Al trasladar la información a las municipalidades en 1995, se trasladó con valores en cero o valores muy bajos en las propiedades, o con fincas que no aparecen ni en el Registro Nacional, esta situación, aunque en menor grado, se sigue manteniendo en una gran mayoría de cantones. Por lo tanto, la tarea más importante que se debe desarrollar en las Administraciones Tributarias Municipales para realizar una administración eficiente del ISBI es mantener el valor de las propiedades con valores actualizados con cualquiera de los procesos mencionados.

El ONT en 2008 realizó un estudio de la base de datos manejada por el Registro Nacional para conocer los valores que registran las propiedades. Se toma como referencia el valor de los 45 salarios base, en vista de que con este, aquellos propietarios que tienen solo un inmueble en el territorio nacional pueden pedir a la municipalidad respectiva, la no sujeción del impuesto; es decir, no pagaría impuesto de bienes inmuebles. El estudio mencionado se resume en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1: Comparación de valores de finca
Valor registrado a marzo del 2008**



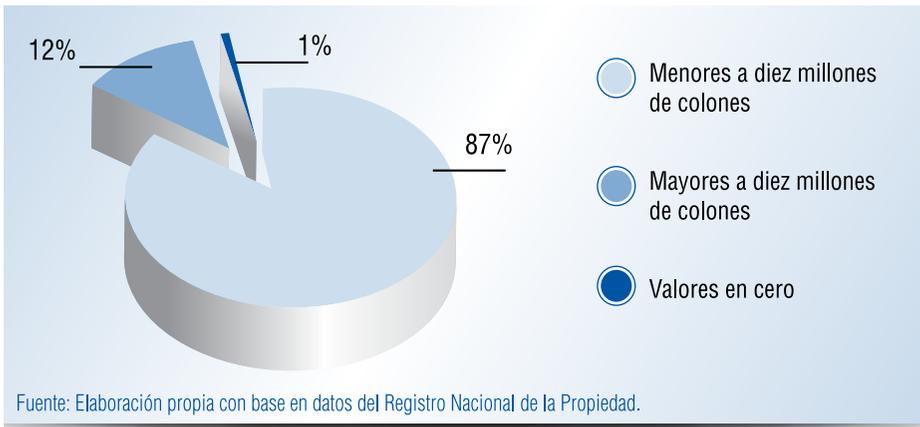
De la lectura del gráfico se observa:

- 92 % de los valores de las propiedades se encuentra por debajo de ¢10 215 000 (diez millones doscientos quince mil colones);
- 6,13 % de los valores se encuentran por encima de los ¢10 215 000;
- 1.87 % de las propiedades se encontraba en ese año con valores de cero.

Los resultados obtenidos en este análisis revelan que la recaudación del 2007 de ¢21 000 000 000 (veinte un mil colones) está generada en su mayoría por valores muy bajos. Cuando leemos que el 6.13 % de los valores son superiores a los ¢10 215 000 (diez millones doscientos quince mil colones), no implica que estos correspondan a los cercanos al valor de mercado, significa que propiedades que pueden valorarse en doscientos millones pueden serlo de 20 millones de colones y así sucesivamente. Por último, tener fincas con valores de cero implica, obviamente, un error y una mala administración del impuesto.

Con la misma premisa de los salarios base, observemos el resultado del último estudio realizado en el ONT en 2013 con los datos del 2012.

Gráfico 2: Comparación de los valores de los inmuebles a diciembre de 2012



Las diferencias observadas son, en alguna medida, positivas. Se pasó de un 92 % a un 87 % de propiedades con valores inferiores a los diez millones de colones, y de 1.87 % a menos de un 1 % de propiedades con valores en cero; lo que, de alguna manera, refleja el esfuerzo hecho en las Municipalidades, el cual, obviamente, no es suficiente e indica que aún hay mucho por hacer.

Ahora bien, debe de trabajarse con diligencia en vista de que, como la ley establece, la no sujeción en cuarenta y cinco salarios base incrementa año tras año y cada año aquellas personas quienes, tienen solo un bien inmueble y se acogieron a esta disposición, pagarían año tras año menos si no se les actualizan los valores. Este año, el monto de los cuarenta y cinco salarios base alcanza los ₡17 973 000 (diecisiete millones novecientos setenta y tres mil colones) y gracias al esfuerzo realizado por las municipalidades, en colaboración con el Ministerio de Hacienda, se logró que los porcentajes de los valores de las propiedades que se encuentran dentro del rango de los 45 salarios base disminuyera de 92 % a un 80 % de conformidad con el mismo estudio mencionado anteriormente.

Conclusiones

A diecinueve años de que las municipalidades administren el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, se observa una mejora nacional sustantiva anual en

las recaudaciones de dicho impuesto, lo que implica un aumento de la base imponible del impuesto (suma de todos los valores de las propiedades). Dicho valor puede ser por el aumento de los valores de algunos inmuebles al utilizar para ello las posibilidades que la ley le da a las municipalidades, por la inclusión de nuevas propiedades que no estaban registradas o por una combinación de ambos procedimientos. No obstante, lo anterior, de conformidad con los análisis realizados a las bases de datos del Registro Nacional, mantiene un porcentaje muy alto de valores por debajo de los 45 salarios base, lo que indica que falta mucho por hacer para actualizar dichos valores y, por consiguiente, la potencialidad o probabilidad de recaudar más por concepto de este impuesto es muy alto.

Considerando que el 96 % de la recaudación de este impuesto se queda en el cantón y que el 76 % de esa recaudación se puede invertir en obras de infraestructura, y este ciclo puede repetirse año tras año, esto implicaría que estas mejoras pueden influir en los valores de los inmuebles y así también redundaría en un aumento en la base imponible y, como consecuencia, en un aumento futuro en la recaudación del impuesto. Lo anterior dado que la municipalidad invierte en obra y eso mejora el espacio físico externo de los inmuebles, lo que se denomina plusvalía, que es el mejoramiento de la infraestructura, sin una inversión directa del ciudadano.

El ciclo descrito anteriormente va ordenando automáticamente el uso del suelo y con otra serie de inversiones realizada por la municipalidad, se pueden plantear planes reguladores y otras políticas que a largo plazo mejorarían significativamente el uso del suelo; por lo que se convierte este impuesto en un gestor del ordenamiento del territorio. Sin embargo, para consolidar todo lo anterior, en primera instancia, deben existir dentro de cada municipalidad, políticas tributarias que subsistan con cada cambio de alcaldes, para obtener los mejores resultados en la administración de este impuesto. En segunda instancia, realizar todos los esfuerzos necesarios para brindar la mejor asesoría, por parte de los entes que tienen un compromiso legal con las municipalidades.

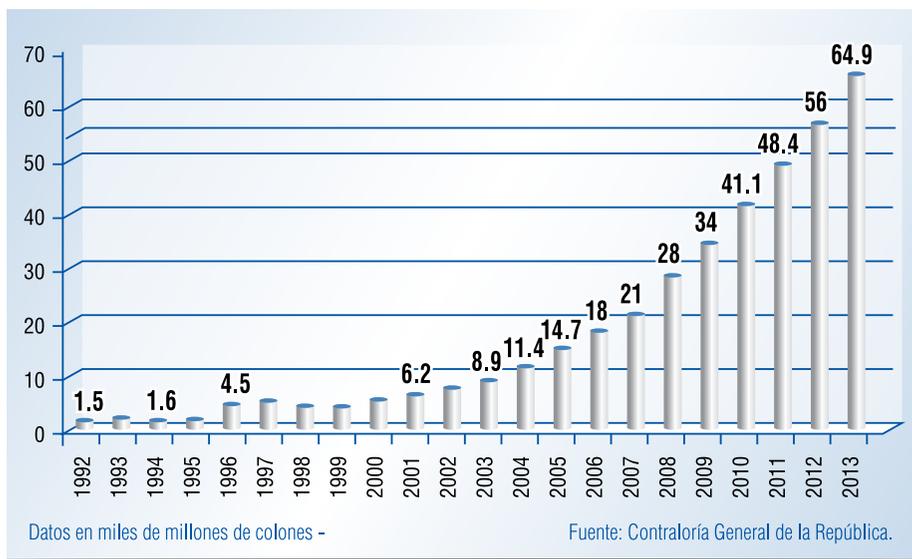
El Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda tiene muy claras las necesidades y obligaciones que posee con el régimen municipal y se ha trabajado con gran entusiasmo y fortaleza en todos los diecisiete años que tiene de relacionarse con el régimen; los resultados se pueden ver en las cifras de recaudación de este impuesto y en la calidad del conocimiento que a los funcionarios municipales se les ha trasladado en todos estos años. Ade-

más de lo anterior, se ha tratado de devolver al régimen lo que por concepto de la recaudación le trasladan las municipalidades al Ministerio de Hacienda a través del depósito del 1 % que la ley les impone en su artículo 13. Prueba de lo anterior fueron las plataformas entregadas; el mantener el Manual de Tipología Constructiva actualizado, las visitas mensuales, las capacitaciones en aspectos técnicos y legales; la coordinación realizada con el IMAM y la Unid para que se le financiara una maestría a más de treinta funcionarios municipales y ahora la nueva contratación que ya se tramita para actualizar nuevamente las plataformas de valores de terrenos por zonas homogéneas.

Todos los esfuerzos anteriores se han realizado porque en el ONT del Ministerio de Hacienda se tiene la convicción de que el régimen municipal mejora día tras día, y en tanto se trabaje mejor en cada cantón, se mejora el país. Las diferencias existentes en la Ley Territorial derogada y la Ley de Bienes Inmuebles definitivamente han demostrado que el traslado inteligente y acompañado de un impuesto o unas funciones al régimen municipal son posibles, se ha favorecido económicamente y técnicamente apropiándose positivamente de esas funciones.

Anexo 1

Recaudación anual del impuesto de Bienes Inmuebles a Nivel Nacional



Anexo 2:

Recaudación del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles por Municipalidad, 2013

provincia	municipalidad	(1) Reporte a la Contraloría General de la República
San José 1	116 Distritos	¢22 685 819 956.53
1-01	San José	¢5 564 744 775.05
1-02	Escazú	¢3 525 930 219.05
1-03	Desamparados	¢949 210 501.08
1-04	Puriscar	¢215 442 932.00
1-05	Tarrazá	¢150 973 080.00
1-06	Aserrí	¢264 217 445.10
1-07	Mora	¢545 217 967.73
1-08	Goicoechea	¢1 418 740 608.43
1-09	Santa Ana	¢3 007 144 880.41
1-10	Alajuelita	¢233 999 667.00
1-11	Vázquez de Coronado	¢626 726 665.60
1-12	Acosta	¢106 100 928.80
1-13	Tibás	¢644 056 475.42
1-14	Moravia	¢936 714 958.53
1-15	Montes de Oca	¢1 430 661 371.71
1-16	Turbares	¢119 158 437.62
1-17	Dota	¢83 521 425.04
1-18	Curridabat	¢1 691 638 582.84
1-19	Pérez Zeledón	¢1 099 895 415.79
1-20	León Cortés	¢71 723 619.33
Alajuela 2	107 Distritos	¢11 172 254 377.95
2-01	Alajuela	¢4.553 817 740.95
2-02	San Ramón	¢660 038 997.14
2-03	Grecia	¢907 039 431.58

2-04	San Mateo	¢106 770 645,45
2-05	Atenas	¢346 931 963,35
2-06	Naranjo	¢409 243 040.40
2-07	Palmares	¢406 745 137.83
2-08	Poas	¢283 655 073.43
2-09	Oro tina	¢336 105 296.88
2-10	San Carlos	¢2 276 859 516.69
2-11	Zarcelo (Alfaro Ruiz)	¢149 562 554.29
2-12	Valverde Vega	¢154 135 605.70
2-13	Upara	¢366 513 460.78
2-14	Los Chiles	¢136 969 862.00
2-15	Guatuso	¢77 866 051.48
Cartago 3	48 Distritos	¢5 599 165 739.21
3-01	Cartago	¢2 561 530 078.82
3-02	Paraíso	¢393 801 715.19
3-03	La Unión	¢1 526 436 665.94
3-04	Jiménez	¢60 257 022.00
3-05	Turrialba	¢342 668 581.98
3-06	Alvarado	¢123 707 534.45
3-07	Orea muño	¢207 508 474.79
3-08	El Guarco	¢383 255 666.04
Heredia 4	43 Distritos	¢9 517 907 114.99
4-01	Heredia	¢3 283 368 717.40
4-02	Barva	¢552 459 688.04
4-03	Santo Domingo	¢925 042 629.79
4-04	Santa Bárbara	¢399 473 231.48
4-05	San Rafael	¢944 998 687.31
4-06	San Isidro	¢514 238 823.00
4-07	Belén	¢976 860 152.13
4-08	Flores	¢473 858 524.26

4-09	San Pablo	¢689 710 676.34
4-10	Sarapiquí	¢757 895 985.24
Guanacaste 5	56 Distritos	¢6 666 605 982.05
5-01	Liberia	¢708 375 193.25
5-02	Nicoya	¢847 369 954.18
5-03	Santa Cruz	¢1 642 111 523.08
5-04	Bagaces	¢203 034 607.89
5-05	Carrillo	¢1 769 140 687.94
5-06	Cañas	¢363 569 979.35
5-07	Abangares	¢193 091 867.65
5-08	Tilarán	¢304 356 633.20
5-09	Nandayure	¢195 750 020.39
5-10	La Cruz	¢334 415 969.70
5-11	Hojancha	¢105 389 545.42
Puntarenas 6	52 Distritos	¢6 083 333 362.96
6-01	Puntarenas	¢556 598 457.06
6-02	Esparza	¢508 608 886.40
6-03	Buenos Aires	¢293 643 588.05
6-04	Montes de Oro	¢133 830 668.44
6-05	Osa	¢717 185 276.91
6-06	Aguirre	¢813 987 685.87
6-07	Golfito	¢330 710 186.20
6-08	Coto Brus	¢351 686 569.50
6-09	Parrita	¢322 777 756.77
6-10	Corredores	¢238 534 743.86
6-11	Garabito	¢1 815 769 543.90
Limón 7	27 Distritos	¢2 521 655 850.36
7-01	Limón	¢597 332 561.34
7-02	Pococí	¢943 206 367.51
7-03	Siquirres	¢301 670 229.39

7-04	Talamanca	¢141 828 629.04
7-05	Matina	¢290 477 692.72
7-06	Guácimo	¢247 140 370.36
Concejos municipales		¢741 010 406.26
Concejo de distrito de Monte Verde; Puntarenas		¢112 949 491.00
Concejo de distrito de Tucurrique		¢48 089 584.10
Concejo de distrito de Paquera; Puntarenas		¢114 640 473.60
Concejo de distrito de Peñas Blancas; San Ramón		¢83 178 299.79
Concejo de distrito de Cervantes		¢0.00
Concejo de distrito de Cóbano; Puntarenas		¢302 765 128.37
Concejo de distrito de Colorado; Abangares		¢0.00
Concejo de distrito de Lepanto; Puntarenas		¢79 387 429.40
TOTAL		¢64 987 752 790.31

FUENTE: Información extraída de la página de la Contraloría General de República, abril, 2014.

Municipalidades y participación ciudadana. Hacia una visión concreta del desarrollo de los cantones

Efraín Campos Briones²⁶

Introducción

En Costa Rica, el desarrollo y/o crecimiento económico (y de otro tipo también) ha pasado, históricamente, por la visión y el impulso de hombres y mujeres, marcado esto, por supuesto, por su posición y activismo político. Dichos hombres y mujeres actuaron y desarrollaron su visión desde el centro (de donde eran, por lo general) hacia la periferia (quienes por sus votos los llevaron al poder). De tal forma que el desarrollo del país y el desarrollo local fue mediatizado por esta visión de mundo y esta forma de comportamiento de quienes tuvieron el poder.

De lo anterior se desprende que cuando hablamos de desarrollo local y de participación ciudadana, tenemos necesariamente que hablar de poder, de lo político y de los procesos históricos que han dado forma al país y a lo local. Asimismo, todos aquellos procesos que han llevado a políticas públicas para una descentralización real y efectiva.

Sabemos, en la actualidad, que el desarrollo de un territorio, de lo local, pasa por el impulso de muchos hombres y mujeres que, al tener poder para ello, consiguen y concretan ideas, procesos y acciones para cambiar modelos de desarrollos e implementar nuevos que involucran a muchas más personas.

Es bueno recordar aquí que, en nuestro contexto, la participación ciudadana, hasta hace unos pocos años, se circunscribía a los asuntos electorales y esto, según se decía, fortalecía la democracia, dando al individuo la satisfacción de

²⁶ Licenciado en Sociología, bachillerato en Teología y estudiante de Planificación Económica y Social. Director de proyecto educativo en Comunidades marginales en Puntarenas y Alajuelita. ecabric@hotmail.com

tener poder para elegir, definir y dirigir los destinos del país. No obstante, en cuanto a otros asuntos, como por ejemplo el desarrollo económico y social de un territorio, la participación ciudadana no se vislumbraba y todavía esto está en ciernes.

Dado que el modelo o visión de desarrollo de este país dio síntomas de agotamiento y estancamiento, y además tenemos un desarrollo muy desigual que genera caos en el “Centro”, se llegó a la decisión de mirar hacia la periferia (siguiendo nuevas formas de pensamiento y de visión de desarrollo de lo local) y dejar en manos de los gobiernos locales, muchas o varias competencias para que cada municipio, especialmente motivando la participación ciudadana, logre desarrollo.

En este artículo nos interesa destacar el papel de las municipalidades, crear y desarrollar verdadera participación ciudadana y que ello nos lleve a una visión concreta del desarrollo de los cantones; sin embargo, para que ello sea una realidad, tenemos que comenzar por dar verdadero poder a estas instituciones y, como es lógico, suponer que los políticos con poder real deben ponerse de acuerdo para que las políticas públicas sean consumadas y lleguen a donde deben llegar: las comunidades.

La descentralización

Según Cunningham (2011), el proceso de descentralización se vislumbra desde tiempos de la colonia y se va desarrollando poco a poco durante los primeros años de la independencia hasta la llegada de los liberales en los años de 1870”, en donde comienza a tomar más forma.

De allí en adelante, el proceso a ratos entra en adormecimiento, a ratos se activa, hasta que, Según Miguel Ángel Rodríguez (2011), en el gobierno de José Joaquín Trejos se trasladarían los impuestos territoriales, pero 30 años tuvieron que transcurrir para que en su gobierno (1998-2002) se hiciera efectivo y se trasladara, también, un 10 % de los ingresos ordinarios; pero no fue hasta el 2009 que se convirtió en ley (8801) la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Esto supone, en buena teoría, que, a partir de dicha ley, los gobiernos locales tienen poder real para decidir y construir un desarrollo local muy acorde con su idiosincrasia y sus necesidades locales.

Ahora, los cantones y territorios tienen, con el traslado de competencias políticas, financieras y administrativas, la posibilidad de un mejor gobierno local. Con respecto a lo político, la figura de alcalde da mayores posibilidades de avance en la gestión administrativa y cambia la visión antigua del poder centralizado. Asimismo, con la competencia financiera se dispone de mayores recursos financieros para disponer e invertir en mayor desarrollo local.

El desarrollo local

Con respecto a este tema, sabemos en la actualidad que la cantidad importante de teóricos que hablan de la necesidad imperiosa de volver la mirada hacia las comunidades y los actores sociales presentes en los territorios, como los que pueden y deben construir el porvenir de las comunidades, dado que de los gobiernos centrales se espera poco. Esto porque el mundo ha cambiado y con la venida de la globalización, el escenario de los territorios adquiere un mayor significado. Oscar Madoery (s.f) nos dice lo siguiente: “que las interacciones sociales y entre ellas, las que atañen al desarrollo, se despliegan hoy en nuevas geografías, en otros territorios, permitiendo que ciudades y regiones adquieran responsabilidades tradicionalmente concentradas en el Estado-Nación”. Esto hace que recobre fuerza la reinención de lo local... “que marca el cambio estructural en los países latinoamericanos”.

Como puede notarse, las comunidades, antes invisibilizadas, ahora eclosionan, adquieren importancia y tienen nuevos retos y responsabilidades que las preparan y las obligan, en cierta forma, a crear y construir un mejor desarrollo social y económico, principalmente, como señala en autor antes mencionado, se reinventa lo local. Con ello se espera que una comunidad sirva de modelo a otra y la otra a otra, hasta que marquen el cambio estructural del país y aún de Latinoamérica, dejando de lado al Estado Nación y obligándoles a cumplir con otras tareas principales, especialmente el de acompañarles en la planificación y ejecución de los proyectos, programas y proyectos que lleven desarrollo a las comunidades.

Marsiglia y Pinto (1999) dicen que:

Podemos constatar una mega tendencia descentralizadora, la cual se da íntimamente ligada al cambio en el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a

las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil. (pág. 2)

Como puede observarse, se trata de una “mega tendencia descentralizadora” que lleva al Estado a funcionar de una manera distinta. Todo ello tiene sus consecuencias que, según los autores anteriores,

(...) aumenta la complejidad de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro desarrollo. Sin embargo estas condicionantes globales no afectan de la misma manera los territorios. Los que han alcanzado niveles previos de desarrollo y cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio (pág. 2)

De lo anterior se desprende que la mega tendencia descentralizadora no da, de por sí, el desarrollo local. Hay una serie de variables que se deben tomar en cuenta, como las capacidades estratégicas, el nivel de motivación de los actores sociales y las oportunidades que tienen las comunidades, las cuales deben ser aprovechadas para su beneficio. Como es lógico suponer, esto no se da naturalmente, sino se sigue un proceso en el que la participación de los actores sociales es fundamental. Pues como señalan: “La propuesta de desarrollo local implica necesariamente considerar múltiples dimensiones interactuando en un territorio dado: económicas, sociales, políticas, institucionales y cultural-identitarias. Son dimensiones que se condicionan mutuamente”. (Pág. 3)

Participación ciudadana

Este es otro tema del que se viene comentando mucho en los últimos años y concretarlo será muy necesario e importante para el desarrollo en su sentido más amplio. Cuando hablamos de participación ciudadana no solo queremos indicar la acción en tiempos electorales, ni tampoco se trata de “estar donde me convocan”, pues “estar” no es sinónimo de “participar”.

En un territorio, el concepto de participación ciudadana, técnicamente hablando, deja por fuera a una cantidad de habitantes (los extranjeros) que, perfectamente, pueden ser útiles, necesarios y hasta fundamentales, pues, el ciudadano indica pertenencia y pertinencia política al Estado. Lo anterior

nos indica que el concepto no es exacto ni preciso, pero que para nuestros efectos en este artículo lo vemos como: “participación de distintos sujetos sociales independientemente de su condición de ciudadanos o no”. (Chavarría y Campos, 2006)

Según García Pereira (2011), “la participación ciudadana va más allá de la representación política local y se la vincula con la vida de todos los días de una comunidad...”. Aquí hay un elemento principal y es el reconocimiento de que la participación ciudadana tiene que ver con la cotidianidad de la comunidad, lo cual sugiere a un individuo totalmente activo, propositivo y ejecutante de todo aquello que lleve desarrollo a su comunidad.

Un elemento fundamental en la participación ciudadana son los líderes comunales. Como menciona Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (2011), la participación comunal resulta fundamental, pues son los líderes locales quienes conocen con toda propiedad cuáles son sus mayores necesidades. Sin embargo, esto es solo un elemento y participación ciudadana, no son solo los líderes participando, sino la acción decidida de crear espacio para la participación de todos.

Una dificultad presentada por una verdadera participación ciudadana, en un lugar en específico, es la de la creación de poblados con personas quienes vienen de otros lugares y que debido a sus ocupaciones laborales no tienen tiempo para identificarse con el lugar donde ahora viven, lo cual merma el interés de participar en los asuntos de su nuevo hogar-comunidad. No obstante, esto es algo que se puede trabajar y obtener buenos resultados.

Conclusión: Hacia una visión concreta del desarrollo de los cantones

Ya se ha mencionado que para un desarrollo local, en su sentido más amplio, especialmente el económico y el social, los cantones necesitan un poder real, lo cual en nuestro contexto costarricense se ha dado con la descentralización que, aunque no es un producto acabado, sí es un proceso que se ha convertido en ley de la República y que ya esto es un instrumento para la obtención de buenos resultados en los cantones. Con ello ya se pueden dar los primeros pasos y luego conseguir la madurez plena para el ansiado desarrollo local; sin embargo, nada se obtendrá sin una verdadera participación ciudadana.

Es necesario tomar en cuenta todos los aspectos importantes en lo teórico y en lo práctico de la cotidianidad de una comunidad; a saber:

1. La participación ciudadana, en cada uno de los cantones, deberá tomar en cuenta la participación de los líderes políticos, los líderes comunales, las organizaciones, las instituciones y cada uno de los ciudadanos y/o habitantes de cada cantón. Se trata de organizarlos y crearles los espacios necesarios para que, realmente, tomen conciencia de su importancia en la comunidad y de que, también, su voz será escuchada y su mandato realmente será ejecutado. Se trata, asimismo, sobre la necesidad de la interdependencia y el claro propósito de trabajar unidos por el bien común, dejando de lado el partidismo y especialmente el clientelismo político y todo tipo de interés personal y particular. Nunca habrá verdadera participación ciudadana si algún líder en particular controla el tiempo y espacio de toda la comunidad. Los alcaldes, especialmente, deberán de dejar de lado la presentación de planes si no se ha consultado a todos los habitantes de su cantón.
2. Todos los ciudadanos son los llamados a conocer total y absolutamente su territorio, su territorio geográfico más cercano, dejando que cada quien haga lo propio en sus espacios. Dicho conocimiento deberá tener el propósito primordial de conocer con propiedad las necesidades y las oportunidades que tiene su cantón. Esto sería como inventariar todo su cantón, distritos, barrios y caseríos. Con este trabajo, y posterior conocimiento, se pueden establecer aspectos estratégicos fundamentales del cantón y a partir de ello darle lugar a una planificación estratégica a largo plazo.
3. La territorialidad deberá ser bien pensada y organizada, por lo que una reorganización del territorio es fundamental para no dejar de lado los aspectos ambientales y ecológicos, necesarios de ser atendidos, y así asegurar el futuro de las poblaciones y del cantón. Esto supone que se hacen necesarios los planes reguladores reales y efectivos. Se debe tener bien claro que los recursos deben ser cuidados con mucho cuidado y esmero y nunca se debe ser irresponsable con los no renovables y, en general, con los temporales.
4. Se deberá tener clara conciencia y tener la capacidad de decisión pronta y efectiva, de todo aquello que no es beneficioso para la comunidad o que tendría un costo muy elevado para los habitantes y los territorios. No todo proyecto del Estado o de los grandes consorcios o multinacionales es necesariamente un verdadero desarrollo y trae beneficios a la comunidad. Existen experiencias en otros territorios que demuestran

- lo contrario. El costo de oportunidad puede ser muy alto y/o las externalidades, no tomadas en cuenta, pueden ser muy negativos y perjudiciales para las comunidades.
5. Las comunidades, los cantones, deben estar abiertas para que el papel del Estado se cumpla en las comunidades, y que todo lo que históricamente ha construido el este, con sus gobiernos, pueda servir a las comunidades. Ya existen estructuras, conocimientos, infraestructuras, instituciones y logísticas que sirven y pueden ser utilizados para el bien de las comunidades y que es necesaria trabajar juntos y unidos. No tiene sentido desperdiciar todo lo que se ha construido a través de los años y realmente puede servir.
 6. Como parte de la participación ciudadana, todos en el cantón deben estar vigilantes para que se cumpla con los planes y siempre haya rendición de cuentas. Esto no solo para controlar la corrupción, sino para vigilar que realmente los planes se ejecuten y que el desarrollo local sea realidad. Sabemos que existen instituciones del Estado que tienen, por ley, la obligación de fiscalizar y de que todo se cumpla, pero esto debe ser un trabajo de todos.
 7. La innovación científica y tecnológica son herramientas que deben ser parte de la cotidianidad de los cantones. Se debe promocionar y potenciar las capacidades de los habitantes, pero también se hace necesario destinar recursos para que estos cuenten con la tecnología necesaria; asimismo, recursos para que los mismos ciudadanos sean creadores e innovadores.
 8. Por último, pero no menos importante, que la verdadera participación ciudadana, que llevará desarrollo en los cantones, sea una verdadera unidad territorial, económica, cultural, social, de género e inclusiva en su sentido más amplio. Que el aspecto de género sea realmente conocido, valorado y enseñado, como algo que debe ponerse en práctica, espacialmente el papel de la mujer en el desarrollo local. Sin dejar de lado, por supuesto, a los grupos minoritarios que históricamente han sido excluidos y que siempre han sido generadores de desarrollo.

El desarrollo de los cantones ya es posible, pero no por el resultado de políticas que vienen desde el centro, sino como resultado de un esfuerzo desde el centro para que los ciudadanos de los territorios, de los cantones construyan su porvenir, con la ayuda del Estado, especialmente con el aporte de todos en las comunidades.

Bibliografía

- Universidad Estatal a Distancia. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2011). Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local. Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. San José, Costa Rica: UNED-Ifam.
- Madoery, Oscar. (s.f). El Valor de la Política de Desarrollo local. Argentina: falta editorial
- Madoery, Oscar. (2011). “Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio”. En: Cuadernos del CEDET N° 2. Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario. Argentina.
- Marsiglia, Javier; Pintos, Graciela. (1999). La Construcción del Desarrollo local como desafío metodológico. En: Desarrollo local en la Globalización. Montevideo, Uruguay: falta editorial
- Chavarría, W y Campos, E. (2006). Tesis de graduación: Participación Ciudadana en la construcción del riesgo, producción, apropiación y uso de la información para la gestión del riesgo en una zona de potencial deslizamiento de tierra”. Heredia, Costa Rica: falta editorial

Los desequilibrios territoriales en Costa Rica: Consecuencia directa de la desigualdad social

Maribel Sequeira Gutiérrez²⁷

Introducción

Costa Rica es un país con un territorio pequeño, pero con una multiplicidad de realidades que inciden directamente en la calidad de vida de cada habitante de nuestro territorio, el cual está dividido en siete provincias, ochenta y un cantones y cuatrocientos setenta y cinco distritos dentro de los cuales ocho se destacan como concejos municipales de distrito -municipalidades distritales- teniendo cada una de estas divisiones territoriales, una estructura de organización política que les faculta para participar, analizar y decidir sobre sus propios intereses; sin embargo, estas decisiones se ven limitadas en su ejecución por las carencias de recursos financieros y por las significativas faltas de los apoyos necesarios por parte de las estructuras nacionales que ostentan competencias y recursos que históricamente no han sido distribuidos equitativamente en el territorio nacional.

Cómo afrontar los desequilibrios territoriales es precisamente una de las dimensiones más expresivas de la desigualdad social en Costa Rica, y esto se ha convertido en el desafío para su desarrollo, para el anhelado desarrollo que todos buscamos y que una y otra vez un gobierno y otro también promete y termina con el mismo territorio desequilibrado y con habitantes de diversas categorías según su lugar de habitación.

Es urgente que Costa Rica, por medio de sus instituciones nacionales como Mideplan, MINAE, MAG, Inder, Ifam, IMAS, INVU, CNE, se aboquen a

27 Master en Derecho Público, directora de desarrollo institucional del Ifam. maribelsequeira15@gmail.com

entender y resolver coordinadamente estos desequilibrios territoriales con estrategias, políticas e instrumentos (financieros y no financieros) que contribuyan a impulsar procesos de convergencia, nivelación y desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben considerar la historia nacional, su realidad en cada rincón del territorio nacional y evaluar los procesos que se hayan desarrollado con ese propósito -descentralización, desconcentración, regionalización- para aprovechar sus experiencias exitosas y corregir sus desaciertos. Sobre esta realidad costarricense se realizará una puntual exposición en el presente artículo.

Desarrollo

La realidad nacional pone de manifiesto la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo, el cual va más allá de la descentralización o de la implementación de políticas públicas (sectoriales o nacionales) desde la perspectiva territorial, o de simples políticas compensatorias para los territorios desfavorecidos; por este motivo, requerimos de un enfoque integral, basado en “la realidad de cada territorio”; es decir, a la medida de las características del territorio.

En nuestro país, los planes de desarrollo a escala nacional, sectorial, regional o local no han resuelto la grave asimetría territorial que nos embarga. Las propuestas y ejecución de los planes nacionales de desarrollo, una y otra vez, se enfocan en áreas temáticas que se distribuyen entre las instituciones según su competencia y se agrupan en “sectores” regidos por un “ministro rector” para lograr la tan difícil coordinación interinstitucional para encausar hacia un mismo objetivo los recursos humanos y financieros, pero no toman en cuenta la escala territorial en el análisis de las necesidades de sus habitantes y en función de ello realizar las intervenciones requeridas específicamente en ese territorio; por el contrario, se replica en cada período la misma metodología y la misma distribución inequitativa de los recursos y, en consecuencia, se profundizan cada vez más las diferencias entre los territorios y entre sus habitantes, con diferencias importantes en la inversión social, en el desarrollo económico y en la generación de capacidades propias que les permitan impulsar sus propios desarrollos.

Los planes sectoriales o regionales se convirtieron en una práctica sectorial o institucional según lo decida el sector o la institución que corresponda para

atender en forma específica el área de su interés, pero igualmente su abordaje está guiado a atender temas específicos para obtener logros sectoriales no necesariamente territoriales; es decir, priva el sector sobre el territorio en el logro y en la evaluación de las metas de dicho sector. Finalmente, los planes cantonales de desarrollo, de obligatorio cumplimiento para los gobiernos locales, recogen en forma participativa las necesidades de sus cantones y se priorizan las acciones que deben ejecutarse, siendo ello primordial, pero igualmente se convierte en una herramienta de planificación estrictamente cantonal hacia adentro; es decir, se constituye en una medida aislada del contexto de los demás territorios, como si cada cantón fuera un gobierno independiente, lo cual también profundiza las asimetrías territoriales al dejar de lado que en nuestro pequeño país, sus territorios deben desarrollarse integral y armónicamente considerando que están unidos por condiciones geográficas y naturales que les son consustanciales.

Ante esta realidad, no se trata solo de redistribuir los recursos disponibles a nivel nacional, sino de que debemos construir las condiciones para que sean los propios territorios y sus habitantes quienes legítimamente generen el desarrollo de sus territorios; por tanto, es importante construir una visión, una estrategia de desarrollo territorial a nivel nacional, contando con todos los actores nacionales y locales, públicos y privados.

Sin una estrategia nacional de desarrollo territorial que defina políticas, instrumentos y presupuesto (financiación), será difícil avanzar en dos objetivos fundamentales: en la reducción de las brechas territoriales existentes en todo nuestro país y en el desarrollo de la capacidad endógena de cada territorio para explotar sus activos tangibles e intangibles, ambos objetivos convergen en una idea invisible en los planes nacionales de desarrollo que cada cuatrienio se elaboran y ejecutan por los gobiernos de turno, y también en la planificación sectorial o regional que las diversas instituciones elaboraran según sus propias visiones y en los mismos planes cantonales; es la idea de la "cohesión territorial".

Producto de la experiencia en el servicio público durante casi tres décadas, en particular muy vinculada a los territorios de todo el país por medio del trabajo directo con todos los gobiernos locales y a las propuestas y acciones para la modernización del Estado, he compilado algunos componentes temáticos para abordar y enfrentar con meridiana claridad las asimetrías territoriales en nuestro país.

a) Articulación y/o coordinación entre los dos niveles de gobierno para lograr sinergias en compromisos, acciones y recursos.

Es mayúscula la necesidad de articular y fortalecer la coordinación/cooperación entre los actores públicos: nacional, sectorial y local para diseñar y articular el vínculo sector-territorio y financiar e implementar las políticas necesarias para cada territorio y para el país como un todo, lo cual es la suma de todos los territorios. En este componente subyacen dos temas trascendentales; por un lado, cómo poner en marcha procesos de políticas públicas que incorporen el enfoque territorial, y un elemento esencial de la respuesta a esta pregunta sería la necesidad de programación/planificación multinivel: nacional y local. Este es un aspecto importante de la coordinación, pues no se trata simplemente de hacer compatibles las acciones gubernamentales con las del gobierno local, sino de lograr integrar las distintas decisiones y acciones de los dos niveles de gobiernos dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo, ello necesariamente nos lleva a definir qué instrumentos o mecanismos concretos de articulación o coordinación entre políticas y los dos niveles de gobiernos facilitarán estos procesos de políticas públicas que consideren la realidad de los territorios. Dos que resultan indispensables son:

1. Planificación y programación multinivel del territorio: la coordinación supone establecer prioridades y sentar responsabilidades, esto es planificación conjunta y responsabilidad compartida entre las instituciones nacionales y los territorios. Esto implica que haya una articulación directa entre los planes nacionales de desarrollo (sectoriales y regionales) y los planes cantonales de desarrollo, con programas, proyectos y acciones para el desarrollo territorial con una lógica de cooperación, complementariedad y concurrencia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Es necesario compatibilizar los objetivos del nivel nacional con las disparidades territoriales y aunar esfuerzos, focalizar recursos y concertar objetivos comunes para desarrollar proyectos estratégicos de impacto territorial con visión de mediano y largo plazo.
2. Creación de institucionalidad: la incorporación del enfoque territorial en el Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas públicas, en el caso de Costa Rica cuyo estado se encuentra conformado por 327 instituciones (sector centralizado y adscritas, descentralizado y gobiernos locales) obliga a la creación y definición de roles y competencias entre lo territorial-local y lo nacional, entre otras razones, porque la mayoría de las veces no se cuenta con una clara definición de competencias

y funciones entre los dos niveles de gobierno (el nacional y el local), lo que implica tener en cuenta el modelo de descentralización -aún pendiente- que condiciona el modelo de gestión territorial, la participación de la sociedad civil y la coordinación interinstitucional. Este necesario instrumento de coordinación está inexorablemente ligado a la voluntad política de quienes gobiernan en el Poder Ejecutivo y de quienes promulgan las leyes, el Poder Legislativo.

b) Financiamiento sostenible del desarrollo territorial

El enfoque territorial del desarrollo para mejorar la igualdad social requiere una mayor coordinación entre los niveles de gobierno para fortalecer la planificación del desarrollo con una base territorial y mejorar las condiciones de los territorios menos favorecidos, que necesitan recursos para acercarse a otros territorios más desarrollados y privilegiados. En este sentido, es necesario contar con la sostenibilidad fiscal-financiera de las políticas, programas y proyectos territoriales que se coordinen, para ello deben garantizarse:

1. La eficiencia fiscal en los dos niveles de gobierno con especial hincapié en los temas de descentralización fiscal.
2. Desarrollar modelos de reparto con criterios de distribución equitativos considerando la realidad territorial y facilitando mejorar la optimización de los recursos generados en los propios territorios para que puedan desarrollarse sostenidamente.
3. Creación e implementación de fondos de inversión y/o compensación ante los desequilibrios territoriales, promoviendo la equidad mediante el incentivo al éxito en la ejecución de las políticas y en el uso eficiente de recursos asignados. Costa Rica puede promover fondos de estabilización y un fondo de incentivo al mejoramiento a la gestión municipal; sobre este último, Mideplan desarrolló un programa que no se ha aplicado.
4. Vinculación plan-presupuesto: siendo una obligación legal, tenemos que enfrentar el problema de la disociación existente entre las prioridades de un proyecto, programa o política pública y la asignación de recursos a esas prioridades. En particular, esta realidad resulta latente y desalentadora en los territorios, esta tiene su origen en la desacertada decisión de separar la competencia de la elaboración, ejecución y evaluación de la planificación nacional y la elaboración, ejecución y

evaluación del presupuesto nacional, bajo la responsabilidad de Mi-deplan la primera y del Ministerio de Hacienda la segunda, sobre lo cual se han realizado múltiples propuestas para integrar ambos ejes sustantivos del desarrollo nacional, por comisiones de reforma del Estado (CEARE y CEA) sin lograrse ningún avance y menos solución al respecto.

Para impulsar y concretar las acciones anteriormente identificadas, se requiere de un diálogo nacional sobre políticas, un espacio claro y cercano entre los dos niveles de gobiernos, con el propósito de facilitar la coordinación y la articulación de políticas con enfoque territorial. Este espacio debe formalizarse y potenciarse para que se convierta en el instrumento que ayude a construir caminos convergentes y comunes a los desafíos de desarrollo más urgentes con una visión territorial para construir el desarrollo nacional.

El Gobierno debe fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales -los gobiernos locales- con el fin de lograr transformaciones reales que promuevan el desarrollo del territorio y el bienestar de su población; asimismo, planificar y programar con mayor eficiencia los proyectos de desarrollo territorial, hacer más efectiva la gestión pública territorial y generar sinergias para el cumplimiento efectivo de los planes de desarrollo nacionales (sectoriales y regionales) y territoriales (cantonales de desarrollo). De igual forma, deben mejorarse los sistemas de información, monitoreo y evaluación, en relación con líneas base, indicadores y proceso de información adecuados a las políticas priorizadas dirigidas a todos los actores del enfoque territorial.

Conclusión

Nuestro país, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de la complejidad de las relaciones territoriales y particularmente de condicionamientos históricos estructurales, como es el centralismo del Estado costarricense, que ha predominado por tantas y tantas décadas, concentrando el desarrollo en el centro del país y descuidando la inversión y estímulo en las economías territoriales de las regiones alejadas, siendo la consecuencia inmediata la desigualdad social que impera en los diversos territorios de nuestro país.

En el nuevo gobierno es necesaria la sensibilización y decisión para poner en marcha políticas activas y un plan nacional de desarrollo que se enfoque inequívocamente en la “cohesión territorial”, debiendo articular y conciliar con este mismo enfoque todos los niveles de planificación existentes en nuestro país, debidamente identificados en el Reglamento del Sistema Nacional de Planificación y con las instituciones responsables de ellos, entendiendo que este es un proceso de desarrollo país, en el que todos están inmersos y en el cual todos pueden aprender de todos (errores y aciertos) para, por fin, afrontar y disminuir los desequilibrios territoriales de nuestro país y resolver estructural y sostenidamente la desigualdad social en Costa Rica.

Es momento ya de abordar la planificación estratégica territorial desde las bases institucionales donde se impone la coordinación multinivel entre el Gobierno y los gobiernos locales para lograr la eficiencia y la eficacia de todo el aparato que conforma la administración pública.

Por supuesto, deberá iniciarse por la identificación certera de la realidad de cada territorio de nuestro país en las diversas áreas sustantivas y estratégicas y ejecutar un trabajo coordinado por todas las estructuras públicas nacionales, regionales y locales.

Es importante señalar la necesidad de que en este proceso se consideren las experiencias de los países que han logrado importantes avances, sería interesante conocer algunas experiencias que llevan más tiempo implementándose y han alcanzado, en algunos casos, cierta madurez ayudando a discernir con más facilidad las buenas de las malas prácticas.

Reflexiones sobre la gestión política territorial y su relación con la descentralización del Estado costarricense

A. Patricia Jiménez Gómez²⁸

“¿Quiénes son los Quijotes? Pues cada una de las personas que han hecho conciencia de los problemas, de los molinos de viento; que no se han acomodado a las instituciones, que tienen capacidad de pensar y que tienen voluntad de hacer”.

Gutiérrez y Prieto

Introducción

La persona que inicie la lectura de las siguientes reflexiones, acompañadas de algunas posiciones teóricas, sobre el tema de descentralización y la gestión política del territorio, es posible que su primer pensamiento esté dirigido a cuestionarse por qué este tema, si se ha debatido, expuesto, teorizado y hasta legislado sobre sí mismo y es poco lo que se ha actuado y avanzado. Sin embargo, partiendo de que el tema no está agotado y falta “camino por construir”, las siguientes páginas pretenden aportar algunos elementos más al debate y a la construcción para la gestión de políticas territoriales, así como provocar inquietudes y sensibilizaciones a nivel personal que motiven profundizar sobre este.

Se tratará de exponer la importancia que retoma la gestión política del territorio con la necesaria organización y participación activa de la ciudadanía, la

²⁸ Ingeniera agrónoma, Consultora en temas de desarrollo. Correo electrónico patriciajimenezg@hotmail.es.

cual conlleva a una verdadera construcción de la gobernanza y democracia local. Todo lo anterior trazado por un proceso de descentralización que redunde en una mejor calidad de vida con equidad y justicia de género.

El punto de partida. Contexto nacional

“La desigualdad se ha convertido en una preocupación universal. Las diferencias en el acceso a las oportunidades, los ingresos, el consumo, la ubicación, la información y la tecnología, son hoy la norma, no la excepción.

1. Para la mayoría de personas en el planeta, las disparidades de ingresos son hoy mayores de lo que eran hace una generación. Se estima que más de dos tercios de la población mundial viven en ciudades donde la desigualdad en los ingresos aumentó a partir de 1980. En algunos casos, este aumento ha sido asombroso.
2. Las desigualdades de género persisten en muchos países y contextos (menores índices de escolarización secundaria, el acceso a un empleo decente, la representación política y la naturaleza de género de la pandemia del VIH).
3. Las desigualdades entre jóvenes se manifiestan en la discriminación en el acceso a la educación, la diferencia de oportunidades de empleo y medios de vida, la falta de participación en la toma de decisiones y los prejuicios contra las preferencias sexuales.
4. Los barrios marginales, el rostro de la pobreza y la desigualdad urbana siguen aumentando en la mayoría de países del mundo en desarrollo, lo que refuerza otras formas de desigualdad: el acceso a los servicios básicos, la educación y la salud, entre otros. “La desigualdad ha crecido durante décadas, pero esta tendencia se ha intensificado en el comienzo de este siglo. Hoy en día las desigualdades están presentes en casi todas las áreas del desarrollo”.²⁹

En este sentido, tanto en los países en desarrollo y las economías emergentes, como en los países desarrollados, conforme avanza el siglo XXI, la brecha entre pobres y ricos es cada día más amplia, e incluso, para sorpresa internacional, esta realidad se presenta también en países conocidos como tradicionalmente igualitarios. “En otras palabras, la razón de la desigualdad tiene orígenes

²⁹ ONU-Hábitat, 2014.

regionales y nacionales, así como históricos, políticos e institucionales”³⁰, lo que ha generado que en la actualidad las desigualdades estén presentes en casi todas las áreas del desarrollo.

Entre tanto, la toma de acuerdos internacionales en temáticas, como la protección del ambiente, la equidad de género y la aprobación de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha marcado tanto los esfuerzos de los organismos internacionales como de los respectivos gobiernos, por dar cumplimiento a estos y, recientemente, a las acciones que actualmente se despliegan mundialmente en el proceso denominado Post 2015³¹, con el objetivo de alcanzar la equidad y justicia social en el mundo.

Los avances en esta agenda dejan entrever que su prioridad es propiciar un florecimiento de la vida en el planeta, teniendo como principios una inherente calidad de vida y la equidad. A este contexto mundial se suma la realidad del lienzo nacional costarricense, que se encuentra inevitablemente influenciado por las tendencias internacionales, citadas previamente, como por las características de los términos del modelo de desarrollo definido: globalizado, con una economía de escala, un país modernizado, exportador, con relativa estabilidad monetaria, con dificultad de generar empleos decentes para la población, con un deterioro significativo de su estructura política y de su riqueza natural y ambiental.

Costa Rica, país clasificado de renta media y alto nivel de desarrollo social, con una alta concentración de la riqueza en poco porcentaje de la población y la presencia cotidiana de inequidades, se ha caracterizado por no articular respuestas efectivas para el progreso del desarrollo humano y por implementar un modelo de desarrollo que ha dado por resultado la construcción de un estado centralizado. Ejemplo de ello es el hecho de que el presupuesto nacional anual contempla en sus líneas escasamente entre un 2 a un 3 % del

30 Idem.

31 Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/sida y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Los objetivos han reavivado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo. 1-Eradicar la pobreza extrema y el hambre, 2-Lograr la enseñanza primaria universal, 3-Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres, 4-Reducir la mortalidad de la niñez menor de 5 años, 5-Mejorar la salud maternal, 6-Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades, 7-Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Tomado de la página web de la ONU: www.un.org

total, que es trasladado directamente a los gobiernos locales para su ejecución de acuerdo con su plan estratégico y operativo. A todas luces es evidente que se trata de un monto insignificante para las necesidades y demandas integrales de los municipios.

Este modelo ha presentado en las últimas dos décadas una clara evidencia de su agotamiento. De igual manera, acciones que marcan un cambio paulatino en este, con el surgimiento de un nuevo paradigma construido sobre la base del cambio drástico de las actividades productivas y económicas, dando prioridad y legislando a favor de la venta de servicios, la importación de productos básicos como los granos y promoviendo una sociedad de consumo. Como evidencia de esto puede citarse:

- La sustitución de la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz) y de productos de exportación tradicionales como el banano y la caña de azúcar, por una economía de servicios turísticos, producción intelectual (sistemas computarizados y electrónicos) y servicios médicos de alta calidad.
- La separación del periodo electoral del poder ejecutivo y legislativo con el de las autoridades locales.
- El agotamiento del bipartidismo político, surgiendo nuevas alternativas que promulgan la participación ciudadana y representación popular.

Asociado a lo anterior, según la Encuesta de la Consulta Nacional Post 2015, un amplio porcentaje de la ciudadanía expresa descontento y desconfianza con el sistema político y con la gestión de las instituciones públicas. Las personas entrevistadas catalogaron el principal problema del país de la siguiente manera: la corrupción (19.7 %), la inseguridad (18 %) y el desempleo (14.5 %).

Por un lado, los informes del Banco Central de Costa Rica, 2014, plasman que en el 2013, la economía creció un 3.4 %, la inflación fue menor al 4% y el tipo de cambio se mantuvo estable. El Banco considera que Costa Rica ha mostrado en los últimos años una importante inserción en los mercados mundiales a través del fortalecimiento y diversificación de la actividad exportadora, un crecimiento económico moderado y estabilidad monetaria.

Por otro lado, el Informe Estado de la Nación 2013 sintetiza que aún con los avances socioeconómicos experimentados en el país y los datos anteriores presentados por el Banco Central, el país muestra varias debilidades: una

creciente desigualdad (0.518 Índice de Gini), en la generación de empleo productivo y trabajo decente, y la creación de oportunidades para la mayoría de la población, incapacidad para disminuir el porcentaje de hogares viviendo en situación de pobreza que en 2013 se situó en 20.7 %, e inequidades importantes en la calidad y acceso a la educación y un déficit fiscal que alcanzó un 5.4 % del PIB.

La situación general muestra una fragmentación social inusual en la historia costarricense, con realidades distintas para cada una de las personas, con crecientes dificultades para la movilidad social y con los consecuentes desafíos para la convivencia democrática:

- Un Estado y sociedad costarricense con un excesivo bagaje de leyes y reglamentos, que con frecuencia se contraponen entre sí y riñen entre competencias institucionales.
- Decretos y políticas públicas que indican iniciativas y avances en el tema de descentralización a nivel nacional.
- Recientes acciones de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales que demuestran el interés de ambas partes por la descentralización y la capacidad de implementación de cada una.

En consecuencia, se aprecia tanto la existencia de un creciente interés del gobierno nacional como de los locales, de entidades nacionales como internacionales, pero principalmente de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, en este contexto de cambio, por una participación efectiva de todos los actores y en todos los niveles. Esta participación es necesaria para una efectiva gobernanza³² que implica la equidad, la seguridad, la eficiencia, la sustentabilidad, la transparencia, la gestión responsable, el compromiso cívico y ciudadano y la descentralización. Como se comenta en los párrafos anteriores, este último elemento, la descentralización, es fundamental para la gestión del nuevo modelo de desarrollo que se viene deslumbrando en el país.

32 El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, establece siete normas básicas para implementar una verdadera gobernanza urbana; ellas son: la equidad, la seguridad, la eficiencia, la sustentabilidad, la descentralización, la transparencia y gestión responsable y el compromiso cívico y ciudadano. Información obtenida de la página web de la Oficina Regional de la Agencia, denominada Rolac; unhabitat.org/rolac.

En el camino a la descentralización: El reto de los Gobiernos Locales

El tema de la descentralización evoca la necesaria participación del gobierno central, los gobiernos locales y la ciudadanía inherente en un territorio específico, así como el fortalecimiento de las capacidades de estos. Este “ingrediente”, pieza fundamental en todo proceso de desarrollo, en este, Costa Rica toma vital importancia principalmente por el contexto histórico y el modelo de desarrollo definido por el país.

Todo camino a la descentralización debe incluir necesariamente a todos los niveles del gobierno de un país, con un gran protagonismo de los locales ya que, en esencia, de lo que se trata es del traslado de competencias y recursos del gobierno central a cada uno de los gobiernos locales. Además, obligatoriamente tiene que ver con el poder³³, ya que este debe ser cedido a la instancia correspondiente, léase del gobierno central a los gobiernos locales y de los gobiernos locales a la ciudadanía; sin embargo, este acto es considerado como el paso más difícil de llevar a cabo, pues es una condición inherente al ser humano que indica fuerza, capacidad y dominio, del cual no desea ser despojado.

Al respecto, Linares³⁴ 2010 plantea que “descentralizar es cambiar el equilibrio en la organización política distribuyendo el poder entre el centro y la periferia. Partimos de que el centralismo y descentralización son conceptos totalmente interdependientes ya que uno no puede ser concebido sin el otro...”. Más adelante en el mismo documento expresa: “La descentralización no es solo un proceso de transferencia de competencias del ente central a los gobiernos locales, sino que a su vez, estos órganos de la administración deben crear los mecanismos para la incorporación de la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones y de fiscalización.”

33 El término poder tiene múltiples definiciones y usos. Esta palabra se utiliza para describir la facultad, habilidad, capacidad o autorización para llevar a cabo una determinada acción. El poder implica también poseer mayor fortaleza corporal e intelectual en relación con otra persona y superarlo en una lucha física o en una discusión. El uso más habitual del término refiere al control, imperio, dominio y jurisdicción que un hombre dispone para concretar algo o imponer un mandato. Así, el poder se relaciona con el gobierno de un país o con la herramienta en el que consta la facultad que un ser humano le otorga a otro para que, en representación suya, pueda llevar a cabo un cierto plan. El poder es, además, una posesión o la tenencia de algo. Las relaciones sociales de poder son una multitud de interacciones, reguladas por normas sociales, entre dos o más personas o grupos sociales, donde se corresponde ejercer poder (habitualmente disciplinario o involuntario) en forma coercitiva. Elaboración propia.

34 Linares, Erika.

En la construcción de este camino, no existen recetas, la implementación de todo proceso de descentralización debe ser elaborada a la “medida” de cada tema y territorio. Debe ser atendido con un enfoque integral incorporando la diversificación de las respuestas a los variados problemas e identidad de cada comunidad.

Para el caso de Costa Rica, el punto de partida de este camino se establece en el artículo 170 de la Constitución Política que expresa claramente las competencias de los gobiernos locales, no así de los recursos necesarios. Un tibio esfuerzo nacional por dotar de estos recursos a los municipios puede ser considerado las instancias denominadas como los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, los CCCI.³⁵

Otras acciones nacionales las constituyen: la Ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la creación paralela de la Dirección de Gestión Municipal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, y la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles 7509, con la creación del órgano de normalización tributaria, ONT, dependencia del Ministerio de Hacienda.

Además la aprobación de la ley 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en el 2010. En el marco de esta ley, se pretende avanzar en el tema con la presentación y debate en la corriente legislativa del proyecto de ley N° 18.001 “Primera Ley Especial de Transferencia: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”. Propuesta que durante cuatro años no avanzó en su aprobación, pero sí en su decena de propuestas del texto sustitutivo.

Recientemente se suma a este proceso otro programa que ha sido considerado por algunas instancias, como el punto de partida de una transferencia de competencia, promovido por el gobierno central y que ha sido puesto en ejecución por algunos de los gobiernos locales en su territorio, es lo que se conoce como la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil que plantea la conformación de los “centros de atención integral para niños y niñas por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos

35 La ley No.8801, en su artículo 18 establece la creación de “los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.”

los propios niños y niñas; las organizaciones de padres y madres o encargados; el personal, los directores y supervisores de los servicios de cuidado; grupos profesionales de diferentes disciplinas; entidades gubernamentales y no gubernamentales”³⁶.

La descentralización conlleva a la gobernanza y democracia a nivel local y es precisamente este concepto el que es enriquecido y promovido por ONU-Habitat, que en su documento *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales*³⁷, en su punto 1. *Democracia Representativa y Participativa*, indica:

1. La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano, esta descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa.
2. La participación mediante la inclusión y el empoderamiento de los ciudadanos debe ser un principio fundamental de la adopción de decisiones, su puesta en práctica y seguimiento a nivel local.

Además, en su punto 3, establece: “Las autoridades locales deben reconocer la existencia de diferentes tipos de electores dentro de la sociedad civil y procurar garantizar que todos ellos participen en el desarrollo gradual de sus comunidades y barrios...”. Para ello, el sector privado es otro de los actores que debe unir esfuerzos con otros socios para lograr un cambio catalizador sobre las comunidades, en el fortalecimiento de la descentralización y la gestión territorial.

Este rápido vistazo del camino recorrido en términos de la descentralización en la historia del Estado costarricense permite deducir que el modelo que ha sido trazado es restringido y requiere que desde la comunidad y gobiernos locales se planteen estrategias efectivas a fin de hacer cierta la transferencia de recursos y competencias a las municipalidades para el desarrollo de su municipio (territorio).

Lo anterior implica pasar de un estado centralizado a una participación efectiva de los gobiernos locales y ciudadanía, conlleva el desafío de repensar el crecimiento económico, político, social y cultural del país, al tiempo que se

36 Tomado de la página web del Programa. http://www.imas.go.cr/ayuda_social/red_de_cuido.html

37 ONU-Habitat, 2009.

debe avanzar en la equidad social. En este nuevo marco conceptual, el debate y claridad en aspectos fundamentales como los derechos humanos, la desigualdad y las disparidades de género, deben estar presentes. Al tenor, es fundamental la coordinación, la planificación y la articulación efectiva de la institucionalidad pública y privada, como de la sociedad civil, para la gestión efectiva de la descentralización en un territorio en particular y a nivel nacional, con una amplia participación ciudadana como eje del desarrollo local.

La participación ciudadana: eje del desarrollo local

“La creación de una cohesión social, un compromiso cívico y una participación activa. La gente no es un problema, sino el activo más importante que tienen los municipios” (Jaekel y Geldermalsen, falta año). El pensamiento anterior es el principio y enfoque que incorpora este subtema; enfoque que implica construir ciudadanía para una mejor calidad de vida, que debe incorporar el desarrollo económico y la generación de empleo, tanto como los necesarios ingresos y seguridad, condiciones fundamentales para la convivencia ciudadana. La participación debe ser un hecho y trascender el que sea simplemente un buen deseo.

La participación de la comunidad es central para un efectivo análisis, planificación, organización y puesta en marcha del desarrollo de su territorio, teniéndose como resultado la gestión política de este espacio geográfico. No se debe olvidar que las personas que lo integran son las que conocen los problemas que enfrentan y tienen muy claras las prioridades y sus posibles soluciones; por ello, al incidir en la ciudadanía, como un todo, es imprescindible tener presente y tomar en cuenta las necesidades y las demandas de las personas y colectivos que habitan en las ciudades, comunidades y localidades.

La participación ciudadana es una herramienta clave para el proceso de descentralización; es decir, para diseñar, hacer uso eficiente de los recursos y establecer el equilibrio vital y fundamento de la sostenibilidad entre el territorio y las personas. Sin embargo, toda participación y decisión conlleva un riesgo y este tipo de participación no es la excepción, ya que posiblemente implica la producción de un abanico de enfoques y la diversificación excesiva de los objetivos, componentes y actividades de los programas, ya que la tarea conlleva un aumento exponencial de la complejidad de la ejecución.

Debe incorporar todas las escalas territoriales, así como los componentes sectoriales vinculados a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad.

La persistencia de algunos problemas, y el surgimiento de nuevos desafíos producto de la agudización de tendencias recientes o nuevas realidades sociales y económicas, impulsa la creatividad de quienes diseñan y ejecutan los programas y lleva a la diversificación de estos últimos, proceso que se beneficia del intercambio de experiencias y de la reflexión y evaluación de este tipo de intervenciones.³⁸

Sea cual fuere el territorio, el barrio, la comunidad, al ser creado por sus habitantes es un producto local "... y sea cual sea su identidad, es distinta de la estándar y de otras ciudades..."³⁹; por lo tanto, las respuestas y metodologías de atención deben construirse a la "medida", al igual que lo relativo a la transferencia de competencias y sus recursos.

El artículo N° 5 del Código Municipal costarricense establece que "Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente". Claro instrumento jurídico que le brinda a la ciudadanía seguridad en su participación y que le corresponde asumir el reto de hacerlo efectivo. Sin embargo, este reto sobrelleva el involucramiento ciudadano, que debe trascender a procesos de fiscalización y evaluativos.

Instrumentos como las auditorías sociales y la rendición de cuentas son modalidades que conducen al empoderamiento y control ciudadano, como un derecho al acceso de la información tanto pública como de las organizaciones comunitarias, requisitos fundamentales en la construcción de un nuevo modelo de descentralización costarricense. Si bien debe enriquecerse con aportes técnicos, no debe quedarse en este nivel para que trascienda a los procesos sociales y fortalezca las capacidades de la participación ciudadana con la consabida consolidación de la democracia y de la relación entre el Estado y la sociedad civil y en este ejercicio es ineludible construir una cultura de diálogo y negociación con el punto de partida de que existe un conocimiento mutuo y que estese construye conjuntamente.

38 Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, página 2.

39 Red Internacional de Centros de Madres por el Apoderamiento.

La participación ciudadana es un enfoque de vista territorial, cargada de tejidos ciudadanos que construyen, enriquecen y hacen que la vida y el vivir sean agradables para todas las personas de la comunidad, con la capacidad de crear metas para todo el municipio, que se hacen viables a través de una genuina construcción de la ciudadanía, de un nuevo compromiso cívico, desde la ética y los valores, la democracia participativa, la corresponsabilidad y la solidaridad. Parafraseando el planteamiento de ONU-Habitat en este tema, es pertinente agregar que cada actor contribuye a lograr la solidaridad en el territorio, por consenso, y contribuye a la construcción social del hábitat, a la comprensión holística del contexto, y al enfoque integrador de los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales e institucionales. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos son diseñadas y distribuidas conjuntamente.

En esta nueva construcción de paradigma y en la gestión política del territorio debe incorporarse una visión a largo plazo y acciones conjuntas de todos los actores que van más allá de los límites de los acuerdos fragmentados y a corto plazo, que garanticen el camino de la continuidad y sostenibilidad de la descentralización. Este nuevo concepto permite nutrir, refrescar y fortalecer los valores humanos y mejorar la calidad de vida.

El reto ineludible

El trasfondo de los retos anteriores; mejora del contexto nacional, efectiva descentralización y la participación ciudadana como eje de desarrollo local; conlleva otro ineludible, el mejoramiento de la calidad de vida de la población desde lo local, regional y nacional con equidad social y de género. Esto implica que debe responder al profundo cambio estructural que han vivido nuestras sociedades en términos de la división tradicional de los roles entre las mujeres y los hombres, sobre la base de justicia y la igualdad de oportunidades. Implica reevaluar y reivindicar lo local desde el enfoque de género en términos de uso espacial, del desarrollo del barrio y la comunidad, del compromiso cívico, la integración y la economía local.

Cuando se contempla los territorios desde una perspectiva de género, además de la tradicional participación masculina, se establecen prioridades totalmente distintas: desde la participación de las mujeres en la planificación, como gestoras de la vida cotidiana, de diseño de espacios públicos, de las

políticas para la gestión del territorio, hasta el activo liderazgo político en puestos de dirección de organizaciones e instituciones presentes en su territorio de competencia. Como plantean Jaeckel y Geldermalsen (2014) en su artículo “Planificación Urbanística con Enfoque de Género”:

Como plantean Jaeckel y Geldermalsen (2014) en su artículo Planificación Urbanística con Enfoque de Género, el surgimiento de las redes locales de apoyo en las localidades supone de cambios en las estructuras sociales, entre ellos caminar hacia una responsabilidad y organización de las tareas reproductivas en una estructura más colectiva y la reintegración de la ciudadanía en la vida pública. Esta nueva visión tiene como efecto dominó la posibilidad de modificar el rol y las divisiones de género, como la carga de trabajo de la población.

Es decir, a una nueva cultura de la ciudadanía le corresponde la construcción y definición de un nuevo modelo de participación, mujeres y hombres, en todos los niveles políticos, que reconstruya los conocimientos y los patrones tradicionales de desarrollo. Debe conllevar actuaciones innovadoras de la ciudadanía, en equidad de participación de mujeres y hombres, y la necesidad de nuevas prácticas de planificación que aborde elementos como: participación ciudadana, seguridad y convivencia, desarrollo urbano, gestión del suelo, movilización, pobreza, asentamientos humanos, vivienda y gobernanza.

En el abordaje de la equidad y género es ineludible atender el concepto de inequidades horizontales, derivada desde la perspectiva sociopolítica. Este concepto permite tener la claridad de que la inequidad no se suscribe a la ausencia de la equidad; por el contrario, va más allá, pone de manifiesto la divergencia entre lo sociopolítico, lo cultural y la capacidad económica entre los grupos sociales. Su manifestación toma diferentes formas de acuerdo con el país, la región, la comunidad y el sistema en que se desarrolla.

Sin embargo, el desarrollo equitativo no sucede por sí mismo. La obligación de abordar la equidad no sólo nace de perspectivas morales y éticas, por importantes que sean. Una serie de tratados ampliamente ratificados de derechos humanos y convenios hacen referencia a la igualdad y otros valores fundamentales, como puntos de referencia sobre los cuales todas las políticas son juzgadas y deben rendir cuentas.⁴⁰

40 ONU-Hábitat, 2014.

Este planteamiento fortalece el enfoque, necesidad y obligatoriedad social de lo planteado previamente como de la atención de una nueva agenda de desarrollo basada en la equidad y gobernanza, es decir con elementos clave tales como la participación, la transparencia, la responsabilidad, la no discriminación, el empoderamiento, el estado de derecho y la inclusión social. En estos retos que enfrentan el mundo y la sociedad costarricense, son rescatables los avances que se han realizado en el tema a favor de la equidad e igualdad. Al respecto, es conveniente llevar a cabo un ejercicio que permita el intercambio de las lecciones aprendidas, de buenas prácticas y políticas definidas a este favor, que deben ser compartidas y sobre su base, en un ejercicio de laboratorio, realizar una mejor gestión política del territorio.

Todas estas intenciones y acciones en búsqueda de la equidad e igualdad, para hacerlas efectivas y sostenibles en el tiempo, es necesario que sean acompañadas y complementadas por la respectiva legislación que permita reformas políticas concretas a favor de la inclusión social, la distribución equitativa de los ingresos, la igualdad en el mercado laboral, una sociedad sensible y responsable, así como la promoción de la cohesión intercomunitaria e intergeneracional.

Hacia la construcción de la gestión de una política pública

Para mejor comprensión de los temas abordados en las páginas anteriores y atención de la gestión política del territorio, es pertinente concluir estas reflexiones con el abordaje de la gestión de una política pública. Al respecto, López y Cadéas Ayala (2014) en su artículo “¿Qué es una política pública?” en la Revista Jurídica de la Universidad Latina de América expresan: “Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”. Las políticas tradicionalmente se clasifican en regulatorias, distributivas y redistributivas y puede decirse que, en la mayoría de los casos, el resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Generalmente, las políticas públicas se han entendido como los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada. Son las acciones de gobierno, es la acción emitida

por este, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad con el uso estratégico de los recursos para “aliviar” en alguna medida los problemas nacionales, se visualiza la descentralización como uno de los instrumentos posibles para ello. Sin embargo, cabe resaltar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política que pueda ser descentralizada. Actualmente, asuntos públicos están siendo atendidos solamente y únicamente por el gobierno central, sin la participación de los gobiernos locales y por lo tanto de la ciudadanía.

Con lo expuesto puede resumirse que las políticas públicas son todas aquellas acciones deseablemente relacionadas entre sí, que tanto el gobierno central a través de sus instituciones como los gobiernos locales, actuando directa o indirectamente, van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de la ciudadanía. Deben ser consideradas como un proceso y un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo.

Para los efectos de este documento, es de interés dejar sentado que la influencia generada por que estas políticas en la ciudadanía debe ser positiva en el fortalecimiento del capital humano, la gestión del territorio y la calidad de vida de su población. Así mismo, es necesario avanzar en la reflexión, el diálogo y el intercambio de experiencias para diseñar y construir políticas públicas en espacios más igualitarios y mejores para toda la ciudadanía. Las políticas públicas tienen la característica de ser una actividad de comunicación pública y deben formularse de abajo hacia arriba; es decir, desde las comunidades y distritos hacia el cantón y de este al gobierno central.

El objetivo y construcción de una política se basa en una secuencia lógica de acciones que comienza con la toma de decisiones, continúa con la planificación y la gestión de la ejecución y concluye con el logro de un crecimiento social, cultural, económico y político sostenible, repercutiendo en una efectiva gestión política del territorio.

El sector académico; tradicionalmente excluido como actor activo en todos los procesos de desarrollo, en este nuevo enfoque y reto; es prioritario. Es la instancia competente y reconocida como objetiva para capacitar y fortalecer las capacidades locales a partir de la comprensión de la realidad comunitaria, atendiendo las demandas locales, la de los gobiernos locales y la de la institucionalidad pública y privada. La oferta educativa debe ser innovadora y relevante, que permita que las personas beneficiarias sean receptivas y

adquieran conocimientos significativos y eficaces para la transformación de su comunidad y territorio.

Es pertinente planificar y tener presente que el resultado y propuestas de todo este proceso de construcción y académico deben ser presentados a las autoridades, en todos los niveles que toman decisiones. No se debe olvidar que el desarrollo equitativo es posible a partir de las políticas y una legislación correspondiente a la realidad; ambas requieren acciones firmes y determinadas por parte del gobierno local y nacional para ser eficaces y operativos.

Bibliografía

- 1- Banco Interamericano de Desarrollo. Eduardo Rojas. (2009). Flash un libro en 10 minutos. Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. Washington. USA. BID.
- 2- Barone, Luis R. (2003). Diccionario de Sinónimos con antónimos y parónimos. Colombia: Editores Lexus.
- 3- Fundación DEMUCA. (2005). Código Municipal Comentado con Legislación Conexa. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- 4- García-Pelayo y Gross, Ramón. (1992). Pequeño Larousse Ilustrado. Madrid, España: Ediciones Larousse.
- 5- Gutiérrez, Francisco. Prieto C. Daniel. (2002). Mediación Pedagógica. Ciudad de Guatemala: EDUSAC.
- 6- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. (2011). Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica. San José. Costa Rica: UNED.
- 7- Linares, Erika. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. (2010). Avances sobre el Proceso de Descentralización en Costa Rica. Repaso sobre el camino recorrido y una propuesta ante los desafíos futuros. Costa Rica.
- 8- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. (2009). Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos. Nairobi, Kenia: ONU-Hábitat.
- 9- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. (2014). VII Foro Urbano Mundial. Medellín, Colombia: ONU-Hábitat.
- 10- Red Internacional de Centros de Madres por el Apoderamiento. Jaeckel, Monika. Van Geldermalsen Marieke. (2014). Proyecto Ciudad para el Aprendizaje. Holanda.
- 11- Ruiz L. Domingo, Cádenas A. Carlos E. (julio-setiembre 2005). ¿Qué es una Política Pública? IUS-UNLA. Revista Jurídica., 18, 28 páginas.



Replanteándonos el desarrollo en Costa Rica: una visión del Programa Tejiendo Desarrollo

Priscila Zúñiga Villalobos⁴¹

“América Latina está perfilando un nuevo proyecto propio de desarrollo que, desde una nueva matriz territorial, cuestiona las inequidades, revierte los pilares de la sociedad de puro mercado y otorga primacía tanto a lo público como a lo político como ámbito de transformación. El proceso está en marcha”. (Madoery, 2011)

Introducción

Desde los años noventa, en el contexto latinoamericano, han emergido diversas tendencias en las cuales se buscan fomentar procesos de descentralización que faciliten el funcionamiento del aparato estatal tras las transformaciones en los modelos productivos y de acumulación de América Latina y el desarrollo desigual de sus territorios. La visión de descentralización implica una visión de democratización del Estado, en donde las cuotas de poder, concentradas en lo nacional, sean, a su vez, compartidas en las redes de poder que caracterizan a los territorios. De acuerdo con esta visión, algunos estados del Sur, como Brasil y Ecuador, han dado pasos en su proyecto de estado

41 Licenciada en Sociología, asesora Mideplan. priz24@gmail.com

mediante políticas públicas y programas de gobierno que solventen las necesidades de algunos sectores poblacionales ante la crisis de desarrollo. Sin embargo, como continente americano aún nos queda camino por recorrer en esta materia, en especial teniendo presente que las iniciativas de descentralización han surgido por demandas de los territorios y no por políticas de gobierno nacional que fomenten una visión de desarrollo mediante la transformación de los proyectos políticos y las agendas de los gobernantes.

Antes de analizar el caso de Costa Rica, es interesante revisar las interpretaciones de desarrollo en América Latina. El autor Óscar Madoery (2006) realiza una sistematización de los estilos de políticas que han predominado en la visión del desarrollo en América Latina, proponiendo tres generaciones de estilos y su estrategia, tal como se muestra a continuación en la tabla 1:

Tabla 1: Enfoques del desarrollo territorial predominantes en América Latina y perfiles de agentes de desarrollo requeridos

	Primera generación 1960-1970	Segunda generación 1980-1990	Tercera generación 2000 en adelante
Estilos de política de desarrollo	Planificación centralizada del desarrollo regional	Adecuación de la ciudad a la globalización y la liberalización económica	Territorio local como sistema dinámico complejo.
Estrategia predominante	Polos regionales de desarrollo	Fortalecimiento institucional y de gestión local y desarrollo económico local competitivo	Desarrollo endógeno
Tipos de planificación	Normativa centralizada, exógena	Participativa	Estratégica
Perfil de agente de desarrollo	Capacidad técnica y regulatoria	Capacidad diagnóstica y propositiva	Capacidad proyectual y relacional

Fuente: Madoery, Ó. (2006). La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena. XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Los enfoques anteriores contextualizan la realidad latinoamericana acerca de las diversas visiones que se han dado sobre el desarrollo. Como se puede denotar, en la tercera generación está dominando como estrategia predominante el desarrollo endógeno, propuesta que va de cerca con respecto al planteamiento actual del gobierno de la República de Costa Rica, en la Administración Solís Rivera.

Para el caso de Costa Rica, el país está dando sus primeros indicios en pasar del papel a la ejecución. En materia del desarrollo territorial, desde inicios del siglo XXI, se han discutido reformas a la Constitución Política y proyectos de ley que permitan fortalecer los procesos de descentralización, aunque es necesario destacar que estas iniciativas han sido paulatinas, pues la voluntad política ha sido uno de los principales obstáculos para poder convertir estas propuestas en realidades palpables.

Tras largos años de discusión, se ha planteado para el 2014 un programa de gobierno que buscara romper con el paradigma de construcción del desarrollo con que ha venido trabajando Costa Rica. Para ello, daremos una pequeña mirada al Programa Tejiendo Desarrollo.

El Programa Tejiendo Desarrollo

En el marco de la Red de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana establecida por el decreto ejecutivo No 38536: Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, se crea el Programa Tejiendo Desarrollo liderado por la Presidencia de la República, a través del Despacho de la Primera Dama. La Red de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana está conformada además por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ifam) y la Dirección Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) del Ministerio de Gobernación y Policía.

Según el artículo 18 del decreto ejecutivo, se establece que la Red "(...) definirá los mecanismos e instrumentos para que las políticas, programas y proyectos de las instituciones públicas respondan a las necesidades y prioridades definidas por los actores de las regiones, territorios, cantones y comunidades" (La Gaceta 159, 2014). Bajo este contexto nace el Programa Tejiendo Desarrollo, el cual tiene como fin definir los mecanismos e instrumentos para

que las políticas, programas y proyectos de las instituciones públicas respondan a las necesidades y prioridades definidas por los actores de las regiones, territorios, cantones y comunidades.

El Programa Tejiendo Desarrollo (PTD) tiene como objetivos, por un lado, articular a las instituciones para responder a las necesidades definidas por los actores territoriales; y, por otro, fortalecer los procesos de diálogo y participación ciudadana para la construcción de consensos locales. Este programa busca impulsar acciones que tengan un enfoque integral a solución de procesos de desarrollo, que coordinen de manera articulada en la construcción de políticas locales–nacionales, que profundicen la participación ciudadana y se fortalezca la institucionalidad y generación de capacidades para la sostenibilidad de los procesos.

Del PTD se esperan tres resultados relacionados con los tres objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018:

1. Impulsar el crecimiento económico y generar más empleos: fortalecimiento de sistemas y encadenamientos productivos locales, mejor utilización de recursos endógenos y políticas locales de empleo.
2. Reducción de la desigualdad y combate a la pobreza extrema: disminución de las desigualdades territoriales y abordaje integral al reto de pobreza.
3. Luchar contra la corrupción y fortalecer un estado transparente y eficiente: eficiencia a través de la coordinación interinstitucional, auditoría ciudadana y políticas ajustadas a las necesidades reales de los territorios.

Tal como se establece en el PND 2015-2018, el Programa realiza paralelamente dos procesos con una visión que trascienda a la administración actual. En el corto plazo, busca impulsar procesos de desarrollo en territorios específicos, y, en el mediano plazo, plantea la construcción de una política nacional de desarrollo regional y territorial con participación Ciudadana, ambas teniendo como líneas transversales la capacitación y comunicación. (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2014)

Este programa dio inicio con un proceso de socialización a actores claves en el proceso. En primera instancia, el planteamiento del programa fue presentado a las autoridades de los gobiernos locales que pertenecían a los territorios priorizados por el gobierno, esto con el fin de respetar su autonomía y escuchar su posición como autoridad de los municipios. Por otra parte, la

socialización se realizó con los funcionarios de las cinco instituciones que están ubicados propiamente en el territorio. Este acercamiento fue importante debido a que son estas las personas quienes conformarán los equipos de trabajo encargados de la lectura de la realidad de las dinámicas locales. Otro actor que atendió al llamado del programa en la etapa de la socialización fue las universidades, las cuales, como representantes del sector responsable en la creación del conocimiento, son necesarios para construir sinergias que contribuyan con el conocimiento, fomento del desarrollo de los territorios y fortalecimiento de las capacidades ya existentes.

Visión del desarrollo territorial del Programa Tejiendo Desarrollo

El Programa Tejiendo Desarrollo entiende el desarrollo desde la visión del desarrollo territorial, el cual se plantea como una visión desde los territorios que busca aprovechar los recursos endógenos para el bien común. El bien común es construido a partir de aquellos actores que contribuyen con el desarrollo en la dinámica territorial. Para fortalecerlo es necesaria una participación ciudadana constante y activa, la cual esté controlando el actuar de los tomadores de decisiones en los territorios.

Esta visión coincide con la propuesta del autor Óscar Madoery (2011), quien asevera que, “el desarrollo territorial en perspectiva política es una propuesta necesaria y alternativa en el actual escenario regional. Requiere conocer los territorios no sólo en su potencial de desarrollo, sino en la forma de expandir sus capacidades de desarrollo”.

El territorio es un elemento fundamental en la visión de desarrollo territorial, ya que es en este donde se construyen interacciones que fortalecen los procesos de identidad y, por lo tanto, se desarrollan las dinámicas de construcción social. Estas dinámicas reflejan los espacios de poder existentes, las demandas de las necesidades y los retos con que los territorios se enfrentan y las interacciones entre actores locales, territoriales, regionales y nacionales.

El Programa Tejiendo Desarrollo busca que esta visión del desarrollo territorial fortalezca los procesos de auge propios y particulares a la dinámica de los territorios. Más allá de un programa del gobierno, su visión trasciende a una forma de labor que debe establecerse a nivel nacional, con el fin de beneficiar a los costarricenses.

Principales retos del Programa Tejiendo Desarrollo

El Programa Tejiendo Desarrollo está fundamentado en líneas bases del desarrollo territorial en las cual se busca articular las acciones para que estas no se den de forma aislada. La planificación articulada desde lo local, territorial, regional y nacional, implicará una interacción y acuerdos constantes entre los actores de cada nivel de planificación, para lo cual será necesaria una voluntad política de las autoridades nacionales y las autoridades locales, una disposición y reproducción del mensaje por parte de los mandos medios y direccionamientos claros para que actores del sector productivo y la academia puedan aportar en el desarrollo territorial.

Un aspecto fundamental para el éxito del programa es contar con la cantidad de personal en el sector público necesario para poder atender las necesidades y ejecutar las acciones en los niveles de planificación. Este implicará fortalecer las oficinas de las instituciones públicas ubicadas en los territorios, donde generalmente siguen respondiendo a las directrices de su sede central sin tener poder real en la toma de decisión dentro de su territorio. Este será un gran desafío para los próximos cuatro años, especialmente en un gobierno que ha optado por la austeridad en los gastos gubernamentales. Las plazas han sido congeladas; por tanto las instituciones deberán crear estrategias de acción para poder atender las demandas con el personal que está actualmente disponible.

En Costa Rica acostumbramos a ejecutar programas, pero no les damos seguimiento ni evaluación, es por esto que la evaluación del programa es otro aspecto con el cual el programa debe enfrentarse. Generalmente, los programas no son evaluados una vez que han sido ejecutados, lo cual se da por razones como la ausencia de indicadores de gestión y de impacto que permitan medir y precisar el avance del proyecto. Para esto, será necesario que Tejiendo Desarrollo plantee una base de indicadores medibles, con lo cual se tiene una línea base que permite identificar los avances y mejorar el accionar año tras año. Esto permitirá que tengan una experiencia fundamentada con datos para la creación de una política nacional de desarrollo regional y territorial con participación ciudadana.

Para que el programa sea exitoso, deberá enfrentar un gran reto en cuanto a la participación ciudadana; esta ha sido un término puesto de moda en la mayoría de los gobiernos, sin que realmente se ponga en acción. Fomentar espacios de participación ciudadana, reconocer los espacios ya existentes y

entender aquellos que no son formales en el papel, sin embargo actúan de manera activa en la realidad, son los principales retos que debe plantearse el programa para trascender una visión que nunca ha pasado más allá de un concepto teórico. Este ha tomado la decisión de no crear más espacios de participación y aprovechar los ya existentes, con el fin de evitar la creación de estructuras paralelas a las ya existentes y creadas por gobiernos anteriores.

No es solo el accionar del Estado es el único responsable de enfrentar desafíos dentro de la construcción del desarrollo territorial, las universidades juegan un papel esencial dentro de la construcción del conocimiento. Tal como lo asevera Madoery (2006):

El desafío abierto consiste en generar una oferta educativa y de formación que permita, por un lado, adecuar los contenidos curriculares a las demandas de cada territorio de referencia, y, por otro, anticipar las demandas futuras de calificación que las instituciones públicas y privadas puedan presentar. Se trata de formar agentes de desarrollo local, esto es personas con aptitudes y conocimientos específicos para llevar a cabo funciones de animación económica y social, estimulando el conocimiento, organizando el potencial de desarrollo local, promoviendo el asociacionismo, la auto-organización y el cambio cultural. (pág. 10)

Finalmente, el principal reto que enfrenta Costa Rica es, sin duda, el fortalecimiento de un proyecto que permita que este enfoque no responda únicamente a una visión de gobierno; de lo contrario, que sea una visión que sea sostenible. Para esto, será necesario dirigir la discusión nacional y fomentar la voluntad política para conformar una política nacional de desarrollo regional y territorial con participación ciudadana que trascienda la visión al largo plazo; es decir, que trascienda gobiernos y que se convierta en una política de estado; para esto será necesario un fondo del presupuesto nacional que le brinde sostenibilidad financiera. Esta política deberá constituir cambios estructurales con respecto a la visión de desarrollo que se tiene actualmente, la cual plantea una planificación nacional construida desde la verticalidad en donde las necesidades se establecen desde arriba. Para fomentar este cambio, la política o ley debe estar constituida bajo un marco de discusión en donde se vean reflejadas las necesidades desde lo local a lo nacional y viceversa, una visión de desarrollo en donde las iniciativas sean propuestas desde una mira horizontal a partir de la articulación y coordinación de los niveles de gobernanza costarricense.

Si Costa Rica logra que esta visión de desarrollo territorial que está planteando el Programa Tejiendo Desarrollo se canalice, será una de las experiencias latinoamericanas exitosas en esta área; obtenerla será un gran logro para la Administración Solís Rivera, el cual, si consigue trascender, permitirá un Estado fuerte en un contexto donde el desarrollo local también es fortalecido. Por el momento quedarán cuatro años para analizar la trascendencia y la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo: “El proceso está en marcha”. (Madoery, 2011)

Bibliografía

- La Gaceta 159. (2014). 38536-MP-PLAN. San José.
- Madoery, Ó. (2006). La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena. XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (págs. 1-12). Guatemala: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Madoery, O. (2011). Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio. Argentina: Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET).
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José, CR: Mideplan.

Principales retos de los gobiernos locales para convertirse en promotores de desarrollo

Adriana Meza Solano⁴²

Introducción

Según el consultor Luis Miguel Rojas Morán (2005) citado en la Guía de Herramientas Municipales para la promoción del desarrollo Económico Local (DEMUCA, 2009), el desarrollo local,

es un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales y político-administrativos del nivel local, que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo con base a los recursos, necesidades e iniciativas locales. Este proceso incorpora las dinámicas del desarrollo sectorial, funcional y territorial, que se emprenden desde el Estado, las organizaciones sociales y la empresa privada en el territorio. (p.3)

El Código Municipal establece en su artículo 4 que las municipalidades poseen autonomía política, administrativa y financiera que les confiere la constitución política. Indica también que entre sus principales atribuciones está el promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.

Al revisar algunos indicadores importantes como: el nivel de educación, la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo y la pobreza total y extrema, las diferencias entre regiones son evidentes, surge la pregunta de ¿a qué se debe que mientras en la Región Central la pobreza extrema corresponde a un 4.3 %, en

42 Licenciada en Dirección de Empresas, planificadora. adriana.meza@gmail.com

la región Chorotega y Brunca sea de 12.6 % y 12.9 %, respectivamente?, por citar un ejemplo. La generación de políticas públicas sectoriales centralizadas ha provocado estas enormes diferencias entre las regiones, ya que no se generan propuestas considerando la realidad de los cantones. Surge entonces la necesidad inmediata de que las municipalidades superen la concepción de ser prestadoras de servicios públicos y asuman la competencia de promover el desarrollo desde lo local porque son los gobiernos locales los que están más cerca de la población del cantón y pueden determinar cuáles son las necesidades de la localidad. Pero, ¿están realmente las municipalidades en capacidad de asumir este rol?

Existen retos que considero se deben enfrentar para que las municipalidades logren asumir este papel con éxito.

Gestión municipal

La Contraloría General de la República emitió el Informe No. DFOE-DL-IF-2-2014 “Análisis acerca de la situación financiera de los gobiernos locales” donde se presentan los resultados de un análisis sobre la situación financiera de los gobiernos locales. Los resultados del informe evidencian, y cito textualmente:

la presencia de una problemática importante en el manejo de las finanzas en el Sector Municipal, relacionada con la generación de déficits presupuestarios recurrentes en algunas municipalidades, el financiamiento de esos déficits con recursos de superávits específicos, niveles elevados de morosidad, la desactualización de tasas, el endeudamiento municipal, inversiones transitorias con recursos de superávit y recursos municipales por sumas importantes que se mantienen en la Caja Única del Estado. (p.i)

Según lo indica la contraloría, las principales causas de los problemas son la falta de sistemas contables, debilidades en la gestión de las unidades de contabilidad, tesorería y proveeduría, ausencia de políticas y procedimientos que regulen el funcionamiento efectivo de estas áreas; deficiente gestión de cobro; debilidades en el control de los ingresos y en los procesos de ejecución y liquidación de los recursos.

Conociendo esta problemática, es indiscutible que los gobiernos locales deben hacer un diagnóstico de la estructura organizacional para verificar que sea la más adecuada y profesionalizar el servicio, fortalecer la gestión de todas las unidades, diseñar sistemas de control interno e implementar las acciones necesarias para sanear la gestión financiera y de esta forma contar con medios económicos para implementar planes y proyectos y, al mismo tiempo, dar credibilidad del servicio. Si internamente el gobierno local funciona de manera eficaz y eficiente, con total transparencia, se puede asumir el reto de ir más allá de solo prestar servicios.

Procesos integrales de planificación

Durante los talleres regionales y el evento final del XII Congreso Nacional de Municipalidades y Desarrollo Comunal, se trabajó en 5 ejes: participación ciudadana, proceso de descentralización, gestión ambiental, financiamiento, planificación y desarrollo local. El principal resultado de la mesa de planificación y desarrollo fue el de Implementar procesos integrales en todas las dimensiones y áreas de la planificación a corto, mediano y largo plazo con la participación de todos los actores (las instituciones públicas, privadas y la comunidad). Sin embargo, nuevamente la Contraloría General de la República apuntó en su informe No. DFOE-SM-2-2007 que los gobiernos locales por lo general no disponen de visión de largo, mediano y corto plazo que concilie y conjunte intereses nacionales, regionales y locales; que la planificación no constituye un proceso organizado, integrado y orientado estratégicamente para resolver los diferentes problemas y satisfacer las demandas locales y que las debilidades en la planificación inciden directamente en la gestión municipal y afectan, entre otros aspectos, la programación de la inversión y de las obras públicas, lo que ha originado importante subejecución presupuestaria y la utilización de recursos en obras no necesariamente prioritarias.

La paradoja de que sea una prioridad para el sector municipal y de desarrollo comunal, implementar procesos integrales de planificación, pero que la misma contraloría indique que no se ha podido lograr hasta el momento, radica en el hecho que se está realizando el proceso de forma mecánica y por cumplir con un requisito, pero sin profundizar en la necesidad de una visión prospectiva: no existe “cultura de planificación”.

El primer paso para lograr fortalecer este proceso y generar cultura es conocer la normativa que regula el sector municipal en la materia, así como utilizar las herramientas que se disponen para tal propósito. Otro paso esencial es disponer de una línea base de datos cantonales para que las herramientas antes señaladas estén fundamentadas sobre bases sólidas e indicadores bien formulados que permitan dar seguimiento a los planes y verificar el verdadero cumplimiento de estos.

Ahora bien, un elemento esencial que considero el mayor reto es concretar un verdadero proceso de ordenamiento territorial que sea la base de la planificación local. Gómez Orea y Gómez Villarino (2014) plantean que la esencia del ordenamiento territorial es la evolución planificada del sistema territorial: ir construyendo un sistema satisfactorio en términos de estructura, funcionamiento, imagen y evolución. Partiendo del análisis y diagnóstico del territorio (en términos de uso de suelo, capacidad de acogida, riesgos y amenazas naturales) se realizan proyecciones para plantear un modelo considerando conflictos, problemas, riesgos y potencialidades. La etapa de planificación territorial se realiza sobre la base del diagnóstico, indicando las medidas para avanzar al modelo proyectado y en la etapa final o de gestión territorial se aplican estas medidas para prosperar a esta imagen, objetivo fruto de la visión prospectiva.

Este modelo debe considerar desde el principio la participación de todos los actores que tienen inherencia en el desarrollo local, ya sea instituciones públicas, empresas privadas y sociedad civil organizada; se debe encontrar un balance adecuado entre tecnicidad del modelo y la verdadera incorporación de la visión a largo plazo que tienen los habitantes del cantón. Una vez que el modelo esté diseñado, ya en la etapa de gestión, la coordinación interinstitucional es esencial para implementar los planes y generar proyectos de manera conjunta.

Este sistema o visión del ordenamiento territorial integra la planificación socioeconómica con la física en una determinada localidad de manera horizontal, práctica que lograría asumir los problemas actuales de la planificación que en su mayoría no integra la gestión ambiental, la gestión del riesgo y que no considera las potencialidades y particularidades del territorio, prácticas que, como se planteó al principio y según lo plantearon el XVI Informe del Estado de la Nación (CONARE-Defensoría de los habitantes/2010) y el Índice de desarrollo humano cantonal (PNUD, 2007), provocan condiciones asimétricas entre sectores sociales y espacios territoriales que producen impactos significativos en términos de exclusión social y pobreza.

Estos retos deben asumirse con suma responsabilidad y me atrevo a decir que con inmediatez obligatoria. Primero, la profesionalización de la gestión de la municipalidad como gobierno del cantón: analizar la estructura organizacional para contar con el personal idóneo para ejercer sus competencias, revisar procedimientos y procesos, sanear las finanzas locales y desarrollar buenas prácticas de control y auditoría interna. Segundo, la instauración de una cultura de planificación que, más que una herramienta, debe verse como el instrumento que, tal como se mencionó, logré integrar la dimensión socioeconómica del desarrollo con la consideración de las particularidades físicas.

Conclusión

Es importante concluir que los principales retos de los gobiernos locales para convertirse en promotores de desarrollo van desde voluntades políticas hasta debilidades en la planificación que no permiten tener visión de largo, mediano y corto plazo, alineados con intereses nacionales, regionales y locales; que la planificación no constituye un proceso organizado, integrado y orientado estratégicamente para resolver los diferentes problemas y satisfacer las demandas locales, entre otros aspectos, afectando directamente la programación de la inversión y de las obras públicas, lo que ha originado importante subejecución presupuestaria y la utilización de recursos en obras no necesariamente prioritarias.

Por otra parte, se deben de proponer planteamientos que estén acompañados de un proceso de sensibilización de líderes políticos, comunales y de formación de capacidades, tanto de los técnicos que se encarguen de la puesta en práctica, como de los habitantes del cantón para generar participación ciudadana responsable y consciente de la metodología. Si bien son los gobiernos locales que por disposición del código municipal tienen la competencia de promover el desarrollo local, la responsabilidad es de todos los actores locales. Las instituciones públicas y privadas de la localidad deben primero estar convencidas e inmersas en el proceso con un papel proactivo y propositivo. Finalmente, son absolutamente necesarios los procesos de coordinación y trabajo conjunto, mediando las instancias que para tal propósito fueron establecidas (como el caso de los concejos cantonales de coordinación interinstitucional) porque solo a través de la coordinación se logrará un proceso consensuado, que cumpla su propósito y sea sostenible en el tiempo.

Referencias

- Fundación DEMUCA. (2009). Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. Informe N° dfoe-dl-if-2-2014: Análisis acerca de la situación financiera de los Gobiernos Locales. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de fiscalización de servicios para el desarrollo local. 31 de marzo, 2014.
- Orea y Gómez. Marco Conceptual para la ordenanza territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia, 2014

Una anécdota personal para reflexionar sobre participación ciudadana

Carlos M. Artavia Valverde⁴³

Introducción

Los eventos en percepción inmediata pueden generar dos respuestas que se contraponen; una, un sentimiento esperanzador; otra, una expresión de desesperanza “más de lo mismo”, dependiendo de la experiencia de vida del espectador del evento. En el futuro, el evento habrá sido, de acuerdo con sus resultados, desastroso o muy positivo. Esta reflexión tiene su asidero en lo que desarrollaré a continuación.

Una anécdota personal para reflexionar

El miércoles 5 de noviembre, revisando mis correos, recibo un mensaje de carácter urgente; una estimada líder de la comunidad del cantón de Desamparados me indica que la administración municipal está convocando al “1° Encuentro Cantonal Ciudadano” para el jueves 6 y que difunda esta noticia por todos los medios al alcance. Esta “convocatoria ciudadana” tiene el objetivo de conformar el “Equipo de Gestión Local” que tendría como facilitador para todo el proceso al CICAP (Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica), dicho equipo construirá un “Plan de Desarrollo Humano” del cantón para los próximos 10 años. Aún hoy sigo indagando, como ciudadano que soy, por qué la gente de mi barrio, de mi distrito, y, como comprobé después, en casi todo los distritos cercanos al centro, ignoraban la existencia de esta convocatoria, donde se publicó y por cuáles medios.

43 Concejal de Distrito San Rafael de Desamparados, jubilado. loboestepario505@hotmail.com

Ya en el lugar donde se efectuaría este encuentro (Teatro Municipal-Desamparados); de mi primera entrada me topo con una mesa de información de difusión de esta actividad (por qué nunca antes la vi...). Contrario a lo que mi sentido común indicaría, dada la importancia de esta, no estaba lleno de ciudadanos. El tema de discusión inicial fue, desde luego, la legalidad de la convocatoria, muchas dudas y múltiples cuestionamientos, pero más por temor a que gente elegida “a dedo” se apropiara del proyecto, según mi opinión, que por otro motivo, se da el consenso de seguir participando y no hacer abandono del sitio. Los facilitadores del CICAP informan que el EGL (Equipo de Gestión Local) solo tiene 20 cupos, 2 para miembros del concejo municipal y 3 para distritos del llamado sur del cantón, los otros 15 cupos, para los 10 distritos restantes y sectores.

Se continúa con la conformación requerida, negociando y consensuando las representaciones. Lo próximo sería el 1° taller de capacitación y, a partir de ahí, las convocatorias ciudadanas para talleres distritales, que generarían insumos para el EGL.

Como miembro de este equipo, en representación de San Rafael Arriba, tenía la tarea de recorrer el distrito e invitar a la gente y que hubiese bastante representación ciudadana en este taller. Acá es donde recabo diversas reacciones. Primero, confirmo que se ignoraba la existencia de una convocatoria al Encuentro Cantonal Ciudadano, aún en barrios con presencia de líderes fuertemente vinculados al Concejo Municipal. Lo que despertó desconfianza por mi mensaje, cuestionando si estaba ocultando intereses políticos, exigiendo de mi parte una importante labor de convencimiento. Otra reacción de total rechazo, de todo lo que tenga que ver con la labor de la Municipalidad fue, “no pueden ni arreglar bien una calle y...”, otras de sectores con más nivel educativo y profesionales, mostrando incredulidad del porqué la institución no contaba con planes de desarrollo a largo plazo. Segundo, percibo un sentimiento de incredulidad en las instancias institucionales, una desconfianza en los resultados de las iniciativas, frustración por no ser tomados en cuenta en las grandes decisiones que afectan su comunidad y su cantón.

Resultado final, la asistencia al taller fue de 12 personas, aunque balanceada la representación, para ser un territorio con 15 262 habitantes al 2011, según el último censo, es una muestra muy pequeña. Este taller contó, y debo anotarlo, con una obligación de fijar fecha y hora, con solo 2 posibilidades por elegir. Se programó para un viernes en la noche (viernes 28 de noviembre), era día de pago y, para colmo, “viernes negro”; el lugar sí era adecuado, el salón

comunal de la asociación de desarrollo. Los asistentes, aunque con algunas desubicaciones, trabajaron 3 horas con entusiasmo e interés. Rescatable de estos, su identificación con su distrito y el cantón, con buenos aportes en la realización de proyectos viables y, por último, un sentimiento de esperanza de todos, con la recomendación de que se hiciera seguimiento del cumplimiento del plan, pedir rendición de cuentas y que esto fuese de conocimiento de los ciudadanos.

Se percibe una gran necesidad de que exista transparencia en las políticas de desarrollo del cantón y de todo lo que se hace en él. El proceso continuará, este plan deberá regir a partir de marzo del 2015.

Es importante mencionar algunos detalles que me despertaron desconfianza en esta iniciativa. Primero, la premura con que este proceso se está llevando, plazos cortos, convocatoria de dudosa legitimidad, y, la más notoria para mí, la motivación de la institución, que al principio creí genuina, hasta que aborde un documento emanado de la Contraloría General de la República (División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local-N°DFOE-DL-IF 9-2014) del 30 de setiembre, 2014. Dice en su página 1, párrafo subtítulo, ¿Qué encontramos? Cito textualmente:

Los resultados de la auditoría ponen de manifiesto la inexistencia de un plan a largo plazo que sirva como marco orientador para la elaboración del plan anual operativo y del presupuesto anual de la corporación municipal. Adicionalmente, se carece de una guía con las políticas, normas y procedimientos para regular a lo interno la formulación del presupuesto institucional. Lo cual podría incidir en la falta de rigurosidad técnica en la formulación del presupuesto inicial y en la posible omisión de las consideraciones legales que regulan esta materia. Aunado al riesgo de incumplimiento de los plazos establecidos por ley para la formulación del presupuesto inicial o de interpretaciones erróneas por los funcionarios a cargo de esta fase de proceso, lo que a su vez puede conducir a resultados no deseados como asignaciones presupuestarias incorrectas. Lo cual resulta especialmente relevante tratándose de un gobierno local cuya estructura del presupuesto (programas, actividades y servicios) es compleja por la diversidad de servicios que presta y el monto de recursos que administra -más de €7 mil millones para el 2014-.

Me abstendré de citar del mismo informe el punto 4 -Disposiciones-, que es muy pertinente también al asunto de mi desconfianza.

El tema de fondo de mi artículo es la PARTICIPACIÓN CIUDADANA, en el marco de una experiencia presente, que es convocatoria ciudadana en el cantón en cuestión. Pasó entonces a adicionar aspectos relevantes que ilustran más la reflexión planteada en el primer párrafo.

Desamparados cuenta con un reglamento de participación ciudadana, este fue publicado en La Gaceta N°125 del 29 de junio, 2000, con reformas publicadas en una fe de errores en La Gaceta N°5 del 5 de enero, 2006, un reglamento bastante amplio que consta de 61 artículos, al amparo de la Constitución Política (art.1 y 170), el Código Municipal (art.1, 2, 3, 4 inciso a y 13 inciso c), Ley de Planificación Urbana (art.59 y 60), Decreto 3-98 del Tribunal Supremo de Elecciones. Por este motivo, tiene, sin duda alguna, bastante normativa, además de la citada, para hacer una convocatoria ciudadana transparente que no genere pérdida de credibilidad. Además, presentar su propuesta, sin que la motivación oculta sea un mandato de un ente contralor y fiscalizador, y que lo que subyace es un motivo económico y se desnude su práctica ineficaz o, dicho de otro modo, gestión administrativa plagada de errores.

En conclusión

La participación ciudadana es una práctica dentro de la democracia que fortalece y le da credibilidad a esta, para que los ciudadanos se sientan seguros, que son parte de un sistema inclusivo, el cual toma en cuenta sus intereses personales y los de su país, sus sueños y su ideal de sociedad. Que construyen su presente y el futuro de las generaciones venideras. Además, que pueden ser elegidos y elegir con total transparencia a quienes delegarán la toma de decisiones trascendentales y vitales.

El tema de la participación ciudadana está muy presente en los medios, todos exigimos que esta sea real. Sin embargo, lo que veo en mi contexto desde mucho de lo planteado, tema en boca de políticos que, en un lenguaje cantinflesco, manipulan y justifican una total impericia, ignorancia o deslizan bajo su tapete, la basura de intereses espurios en aras de más poder político y económico.

La participación ciudadana como práctica democrática, reitero, debe ser parte de nuestra vida diaria. Mi vecina ama de casa o mi vecino trabajador de la construcción, el estudiante y el profesional deben escuchar este término y comprender en forma inmediata que este tema les es pertinente y les toca, que es suyo; no obstante, si por el contrario no lo entienden, y sí con “malicia indígena” piensan que algo hay de fondo, que será parte de los engaños de los sectores que conciben como dueños del país; el tema agonizará en el sitio donde yacen las “buenas intenciones”. Entonces toda estará perdido. Al final, entonces, me gustaría unirme a aquellos que miran con esperanza, pensando en tiempos mejores, y que es posible una mejor vecindad, un mejor país.

De la participación al empoderamiento local

Elena Garita Córdoba⁴⁴

Introducción

En los últimos años, el tema de la participación de la sociedad en el ámbito local se ha ido introduciendo en diversos ambientes que durante años han correspondido a instituciones del Estado; por ejemplo, la vigilancia de las comunidades mediante los barrios organizados o seguridad comunitaria o bien, la motivación hacia la ciudadanía a ser vigilante en la protección del ambiente, así como la participación de las comunidades organizadas contra sus problemas o necesidades.

La participación ciudadana en realidad es algo que existió desde los inicios de cada pueblo, ya que fue por medio de esta que justamente se desarrollaron las comunidades de nuestro país, por medio de los grupos organizados, llámense estos comités o asociaciones de diversas índoles los que impulsaron en los pueblos, a través del tiempo los caminos, los servicios de luz eléctrica, telefonía y agua por medio de acueductos, servicios de salud, deportes y más. Este tipo de participación local es la que se entiende como el empoderamiento de las personas quienes viven en torno a un espacio con situaciones que marcan una realidad y que afectan positiva o negativamente a quienes están en ese entorno, por lo que deciden empoderarse de las iniciativas y acciones para superarlas o aprovecharlas, de acuerdo con la situación.

Conforme pasa el tiempo, la participación ciudadana en los asuntos locales ha disminuido en muchas comunidades o sectores, principalmente la participación con carácter de empoderamiento, y esto afecta el desarrollo del país desde las bases de las comunidades, pasando por los gobiernos locales hasta llegar al gobierno nacional.

44 Bachiller en Manejo de recursos naturales, asesora legislativa, elenagaritac@gmail.com

La participación de las personas en los asuntos locales

El tema de la participación de las personas en los asuntos locales puede quedar muy superficial si se entiende como participación la asistencia o la simple escucha en reuniones; por el contrario, esta se convierte en realidad cuando la población se involucra en la toma de las decisiones y participa diversamente en las acciones que procurarán el bienestar común de la población. En muchas comunidades, principalmente las rurales que son las que más conozco, la participación de las personas con carácter de empoderamiento es algo que con el pasar de los años ha sufrido una disminución, un desinterés se apodera de muchos ciudadanos en formar parte de las organizaciones comunales que luchan por el desarrollo de los pueblos.

Aun cuando las estructuras de comités organizados y asociaciones de desarrollo son las que mueven el progreso de las comunidades de la mano con las instituciones que brindan el apoyo en materiales para las obras, estas carecen muchas veces del apoyo de la misma comunidad, en donde los integrantes de las directivas casi siempre son las mismas personas, dado que no a muchos les agrada este compromiso, y en muchas ocasiones hasta cuesta reunir el cuórum para poder realizar las asambleas y reuniones.

Se puede apuntar varias razones por las cuales esta falta de interés se ha apoderado de las personas, pero en el fondo es una la razón que puede apuntar a esta actitud que se ha ido apoderando de este país en muchas áreas de la sociedad. Esta es la falta de identidad y de pertenencia de la persona como ciudadano, como parte de una sociedad que se ve afectada o beneficiada colectivamente de acuerdo con la realidad que le rodea, esto es cuando el individuo no se siente parte de los problemas ni de las soluciones, solo cree que son otros los culpables y los responsables de solucionar las situaciones. Esta falta de identificación ciudadana con la realidad actual es la que ha permitido, a lo largo de los años, la degradación de muchas instituciones que pertenecen a los costarricenses y que, por lo tanto, todos salimos perjudicados con la deficiencia de estas, tal es el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, por mencionar un ejemplo.

Lamentablemente, esta actitud va desde las bases comunales hasta las altas autoridades políticas a nivel del país. Esto se fundamenta en que una persona con pertenencia y, más aún, el equipo de personas quienes forman el gobierno y los poderes del Estado que se sienten pertenecientes al país, busquen el mayor beneficio para ese país, para la mayoría de su población y

no para unos pocos. Por lo tanto, de la participación al empoderamiento local existe un camino que recorrer, y este es el que lleva al éxito los derechos de los pueblos, al progreso, al control de la función de las instituciones y, por lo tanto, a ser escuchados y sentidos en sus necesidades.

La participación local y empoderada desde la organización comunal hasta el gobierno municipal tiene un papel fundamental en el bienestar común de la población, ya que a nivel municipal se puede tomar las decisiones que mejor convengan al cantón en general, y gestionar las acciones necesarias con el apoyo de los distritos y comunidades para alcanzar las metas de desarrollo. Por el contrario, si estos espacios no son ocupados por la gente comprometida con el bienestar y desarrollo común, se corre el riesgo de que el gobierno municipal se mueva en pos del bienestar de unos pocos y no del cantón.

Algunas decisiones a nivel de gobierno en los últimos años han despertado la participación y empoderamiento de grupos organizados pertenecientes a los sectores que más directamente se sienten afectados por estas decisiones o proyectos; entre estos se pueden mencionar algunas oposiciones a proyectos hidroeléctricos como el Diquis, concesiones de construcción o ampliación de carreteras con altos costos de peajes, el control ejercido por la comunidad ante la administración del agua por la municipalidad de Heredia, el conocido combo del ICE, entre otros casos, que han motivado a la organización, al estudio y búsqueda de propuestas alternativas, la solicitud de información y de aclaración de cuentas.

Nuestro país necesita del empoderamiento de sus ciudadanos en las decisiones que se tomen, ya que de estas dependerá el desarrollo sustentable del país y el fortalecimiento y fiscalización de las funciones brindadas por las instituciones responsables del desarrollo y el bienestar general de Costa Rica. Sin embargo, la interrogante ante este tema es, ¿cómo motivar la participación y el empoderamiento de la gente local en sus propios barrios y a nivel municipal? ¿Cómo lograr el interés, la identificación y pertenencia de la población con su comunidad y cantón, así como con su país? ¿A quién le toca promover esta motivación en la población local?

A pesar de la inquietud provocada por las anteriores interrogantes, resulta una realidad que las nuevas formas de organización local y participación ciudadana en los temas y decisiones de interés para ciertos sectores o a nivel nacional surge de la misma presión que causa el accionar del sistema político y que recae sobre los hombros de la población, los que encuentran la única

opción en la organización grupal y en el empoderamiento de los temas por los cuales luchan, fundamentando su oposición mediante estudios e información, a la vez que realizan la búsqueda y propuesta de alternativas para resolver de manera equitativa las situaciones.

Conclusión

Es así como la misma realidad de opresión hacia la población, la inadecuada administración pública, la pérdida de recursos en las instituciones que no llegan a los sectores sociales, la toma de decisiones públicas que afectan a los de más bajos ingresos, es lo que hace renacer, en algunos sectores costarricenses, el sentido de unidad y de empoderamiento sobre la realidad que afecta su vida diaria y dar la lucha por lo que consideran sus derechos.

La formación académica impulsa mucho este sentido de pertenencia hacia las luchas sociales, principalmente en las áreas urbanas, y en las rurales prevalece por medio del sentido comunal que se trasmite a través de los tiempos y de la necesidad existente de luchar por conseguir muchos servicios para el progreso de las comunidades. Si bien no es la mayoría de la ciudadanía la que se decide a participar mediante el empoderamiento de las luchas sociales y políticas, sí existe un porcentaje de personas que tienen presente que esta es la única forma de lograr una mejor administración pública sobre el país, y el desarrollo de los pueblos urbanos y rurales. Por lo tanto, todos en la medida posible, debemos aportar para que este sentido de pertenencia y de identificación con nuestra realidad y con las acciones por realizar para transformar esa realidad, siga tomando auge en los ciudadanos de nuestro país, motivando desde la niñez, la juventud y los adultos, cada uno desde los campos en los cuales se desenvuelven para lograr un país con carácter participativo y con empoderamiento de las mejores decisiones para las mayorías y la defensa de las instituciones que pertenecen a todos, la defensa de los derechos que otros conquistaron con gran esfuerzo a través de años para nosotros, por la defensa de los recursos económicos, sociales y naturales que posee nuestra Costa Rica, y que, de no defenderlos, se corre el riesgo de perderlos y perder los beneficios que nos proveen. Por este motivo, la participación ciudadana local debe pasar hacia el empoderamiento local en decisiones y acciones.

Iniciativas para consolidar el enfoque territorial para el desarrollo: un desafío de los nuevos tiempos

Héctor Morales Jara⁴⁵

- Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales
Ley N° 5525 de Planificación Nacional

Los esquemas de planificación en el país no tardan en adaptarse a cambios que acompañan a macro tendencias en la sociedad, generando nuevas formas de expresión del poder. En los últimos treinta años, hemos sido testigos del devenir histórico de ajustes vividos por la sociedad costarricense como resultado del proceso de globalización acelerado de la economía. Anterior a ese período, se había consolidado un modelo de organización institucional con una fuerte empatía con los elementos endógenos del modelo de desarrollo nacional que fortaleció la participación del Estado en la vida económica y social del país. Esta última etapa puede caracterizarse por una clara tendencia a la liberalización por el desarrollo de una economía de mercado, asociada a una disminución sustantiva de la participación del Estado en la vida económica del país.

En la actualidad, advertimos que se está cerrando un ciclo, como consecuencia de nuevas demandas sociales surgidas por el crecimiento de la desigualdad de ingresos. Esta realidad ubica a Costa Rica en una situación preocupante en la región, al constituirse en uno de los pocos países que muestra

⁴⁵ Ingeniero agrónomo, economista agrícola, Universidad de Chile. M. Sc. Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin. Funcionario Emérito del IICA. h.moralesj@tigomail.cr

una tendencia creciente en la evolución del coeficiente de Gini⁴⁶ y que, en nuestro criterio, exige una revisión de parámetros que definan, entre otras medidas, una nueva forma de participación del Estado en la sociedad.

El presente documento es un intento por incursionar en algunas de las alternativas que parecen surgir a partir de la necesidad de fortalecer un crecimiento y desarrollo endógeno de la economía, como respuesta al agotamiento que ha sufrido el modelo neoliberal y a la necesidad de rescatar una nueva misión de la participación del Estado en esta sociedad.

A través de estas líneas esperamos contribuir a la reflexión sobre el diseño de mecanismos de planificación en el país, con una mirada centrada en un enfoque territorial del desarrollo, como un nuevo referente en la organización de prioridades de un modelo alternativo.

Aun cuando estimamos relevante invitar a un análisis conceptual sobre esta materia, nos parece importante privilegiar un diálogo, a partir de las potencialidades ofrecidas para la acción por la coyuntura de inicio de un nuevo gobierno, cuya consigna es el “cambio” y cuyas dimensiones solo podemos colegir a partir de supuestos que, casi siempre, resultan ser más especulativos que ajustados a la realidad. Es por esto que resulta atractivo acelerar nuestra imaginación para dibujar nuevos escenarios que potencien la capacidad de capitalizar acciones en curso y que representan una alternativa interesante para introducir cambios en el modelo institucional del país.

Es tal vez el momento de soñar y mucho mejor hacerlo con un sesgo propositivo, en el cual el resultado esperado se verá compensado si somos capaces de manejar adecuadamente nuestra capacidad de “cambiar cosas”, con los pies puestos en nuestra realidad.

Algunos elementos del diagnóstico

Como punto de partida, nos parece adecuado revisar algunos elementos que caracterizan el momento actual del sistema de planificación y que esperamos modificar en el futuro próximo. Una buena síntesis del diagnóstico de

46 Ver capítulo “Equidad e integración social en el 2012” del 19º Informe Estado de la Nación, Costa Rica.

la capacidad actual del Ministerio de Planificación de Costa Rica (Mideplan) -referente obligado en materia de planificación- se hace precisamente en el documento de presentación del Plan de Desarrollo 2011-2014⁴⁷.

En este trabajo se hace una apreciación que expone la situación de la planificación en el país dentro de un contexto muy acotado, limitado y alejado de los objetivos que habían sido definidos para su accionar institucional (ver recuadro).

Refiriéndose a la situación de la planificación en Costa Rica:

“Se limitó la capacidad de acción de Mideplan en materia de presupuestación ligada al proceso de planificación...la planificación se vuelve indicativa, sin capacidad directa de ejecución” “desde 1984, la elaboración de presupuesto por programas (Operacionalización de planes y programas) es asignada al Ministerio de Hacienda (Ley N°6955)” que “Mideplan dejó de tener presencia en la Junta Directiva del Banco

Central, encargado de emitir la política monetaria” y que se ha ordenado el cierre de oficinas regionales así como la reducción de su participación en la inversión pública.

La presente administración encuentra un panorama marcado por dificultades para incidir significativamente a través de los instrumentos de planificación en el diseño y construcción de nuevas orientaciones que ayuden a definir nuevos rumbos para la sociedad costarricense. Sin embargo, no es justo desestimar hechos que podrían dar una indicación sobre “cambios” expresados a través de algunas iniciativas como es la de crear “una estrategia de abordaje regional, con una visión integral e incluyente de la planificación en los espacios sub-nacionales (regional y local)” según se plantea en el nuevo plan. Es a partir de esta señal que nos parece adecuado incursionar en la revisión de una posible nueva orientación que logre impregnar el tejido institucional al capitalizar en un buen número de iniciativas, que buscan un posicionamiento en la concreción de un objetivo compartido, a partir de elementos, tales como: el fortalecimiento del proceso de descentralización, el fortalecimiento de esquemas de participación ciudadana, la competitividad de las regiones, equidad y sostenibilidad.

47 Alfaro Maycall, L. 2010. “Los desafíos de la planificación en Costa Rica”, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”.

Las expectativas no pueden ser más halagüeñas, si se conoce el currículo de las nuevas autoridades, las que han demostrado a través de su experiencia profesional un gran compromiso en impulsar nuevos esquemas de trabajo cercanos al esbozado en el párrafo anterior.

Atisbos de cambio

No es una novedad que el proceso de disminución del protagonismo que acusa el sistema estatal no solo ha tenido las repercusiones mencionadas anteriormente; esta situación se ha visto evidenciada en varios ministerios vinculados a la actividad productiva del país, cambiando incluso la imagen de la presencia estatal en lo que fue el tradicional enfoque sectorial del desarrollo. Alternativamente, se ha visto crecer -por lo menos en el discurso oficial- la imagen de una acción basada en el desplazamiento del manejo centralizado de la cosa pública hacia el fortalecimiento de un esquema de descentralización, donde la idea de empoderamiento de la periferia se ha gestado como un nuevo anhelo para la población.

Si bien es cierto que este desplazamiento se ha evidenciado a partir del enunciado del empoderamiento de los gobiernos municipales, esta tendencia se ha visto limitada por lo que se ha registrado, entre otros argumentos, por una falta de capacidad de estos gobiernos para acometer las tareas implicadas en este proceso. Vale la pena citar, por ejemplo, las dificultades registradas en la aplicación de la ley de transferencia de competencias que no ha tenido las repercusiones esperadas. De hecho, las disposiciones legales en cuanto a la transferencia de recursos del Estado no se han concretado alegando diversos factores, los que sin lugar a dudas no han colaborado para hacer efectivo un crecimiento adecuado de un nuevo modelo de desarrollo en el país.

El hasta ahora truncado proceso de empoderamiento de los gobiernos locales debe ser aprovechado, a nuestro juicio, para replantear, a partir de un esquema alternativo, una ruta de trabajo que se constituya en un proyecto nacional, cuya factibilidad descansa, entre otros factores, en un claro apoyo político, lo cual es altamente probable que se consiga dados los elementos que se mencionaron anteriormente.

Las bases de un nuevo esquema para la planificación

La idea de establecer un nuevo modelo que oriente los esquemas de planificación en el país nace a raíz del análisis crítico de los factores que impiden sustentar esquemas deseables de descentralización, que introduzcan una suerte de equilibrio entre los diversos actores sociales en el diseño, organización, ejecución y conducción de los procesos de desarrollo. De entrada, conviene aclarar que no se trata de establecer a través de ejercicios de planificación el impulso a procesos de desarrollo hacia el territorio nacional, sino la de generar impulsos a procesos que nacen en el territorio mismo, buscando un lugar de identidad y proyección.⁴⁸

El enfoque territorial de la planificación nos parece una excelente alternativa para replantear en estos momentos un esquema adecuado para sustentar las necesidades surgidas al iniciar el nuevo ciclo que mencionamos anteriormente para cumplir con las demandas sociales. Se trata de privilegiar una nueva forma en que el Estado participe en la promoción del desarrollo en la región, un hacer definido conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal).

En la última década del pasado siglo, los organismos internacionales se vieron conminados a revisar lo que parecía un intento fallido de las políticas de desarrollo, especialmente aquellas ligadas al desarrollo rural. A comienzos de este siglo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) plantea una interesante propuesta destinada a justificar la necesidad de reorientar los procesos de desarrollo a partir de una estrategia que llamó “el enfoque territorial del desarrollo” (centrado obviamente en el tema rural).

En la presentación de esa propuesta, el IICA hace un señalamiento que, entre otros elementos, contiene lo siguiente:

- Destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento a las políticas de descentralización.
- Propone la superación del modelo de participación y compensación y

48 Madoery, Oscar. (falta año). “Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio” En Cuadernos del CEDET. Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

fomenta los conceptos de cooperación, cogestión e inclusión económica y social.

- Potencia la visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambiental, económica, social y político institucional⁴⁹.

En línea con estos planteamientos, nos parece estimulante profundizar en conceptos que nos permitan apoyar las ideas que se han venido esbozando alrededor del diseño de un enfoque cuyo centro gravite alrededor del concepto de territorialidad, como elemento integrador de aquellos que definen el sistema social, el sistema económico, la dimensión ambiental y la dimensión político-institucional, clave de la articulación de la gestión de los procesos de desarrollo.

Es en el territorio donde se gesta la idea de construir desde la base hacia arriba y donde se hace evidente la convergencia de los ejes transversales de género, equidad y sostenibilidad que norman la construcción de una nueva sociedad en el país. Dentro de este enfoque, es clave visualizar a las comunidades empoderadas para participar responsablemente en el diálogo constructivo con las instituciones del Estado, como una condición absolutamente necesaria para asegurar la sostenibilidad de los mecanismos de gobernabilidad del modelo.

Pasar de un enunciado teórico a una propuesta formal constituye de por sí un desafío donde aparecen importantes variables moldeadas por el entorno de la realidad política y económica del país. Esto implica, necesariamente, una revisión de la propuesta a la luz de por lo menos tres elementos que nos parecen clave: la disposición política del gobierno de turno alrededor del proceso de descentralización, la existencia de experiencias institucionales que sirvan de base para este nuevo enfoque y la disposición de la sociedad a participar activamente en los procesos que centren su acción alrededor de la territorialidad.

49 Sepúlveda Sergio, et al. 2003. "El enfoque territorial de desarrollo rural". IICA, San José, Costa Rica.

Un punto de partida

El apoyo político a una iniciativa como esta se evidencia a través de las acciones del gobierno para acercar los procesos institucionales a la población y que a la fecha ya han sido registradas en leyes de reciente promulgación. De hecho, esta tendencia constituye un excelente indicio de la viabilidad del planteamiento de una propuesta que dé pie al enfoque territorial que mencionamos como una alternativa interesante para el país.

En el terreno operativo, sin ser exhaustivo, nos parece importante referirnos a dos acciones institucionales que se suman al cúmulo de experiencias en este tema y que podrían constituir parte de la propuesta que el país debe integrar en apoyo al enfoque territorial. Una de estas experiencias corresponden precisamente a una que mencionamos anteriormente; es decir, a la puesta en marcha del proceso de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades y otra a la iniciativa de apoyar el nuevo enfoque liderado por el Instituto de Desarrollo Rural (Inder).

La ley de transferencias de competencias ya mencionada establece la creación de la figura de

los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.⁵⁰

De igual forma, la ley de creación del Inder plantea un mecanismo para la “formulación de los planes de desarrollo rural territorial” con la participación de los actores rurales, tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural, con la idea de lograr una armonización de estos con los planes reguladores elaborados por las municipalidades. Se crean así los llamados consejos regionales de desarrollo rural, una instancia regional de coordinación del desarrollo rural territorial en las regiones de planificación establecidas por el Inder, cuya coordinación será facilitada por este instituto.⁵¹ Es claro, por lo tanto, que en el país existen mecanismos diseñados para instrumentalizar el enfoque de

50 Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Capítulo VI, Disposiciones Finales. Artículo 18.

51 Ley 9036, Transformación del IDA en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder). La Gaceta 103 del 29 de mayo de 2012.

descentralización, los cuales, al parecer, no han sido suficientes para mostrar logros significativos en este campo. Lo interesante es que con todas sus posibles limitantes, ya gozan de una existencia legal.

La contraparte a estas decisiones institucionales -en la búsqueda de un modelo funcional para el desarrollo- se encuentra a nuestro juicio en la utilización del potencial existente en el país para movilizar y comprometer la participación de actores sociales en organizaciones que muestren resultados positivos de sus emprendimientos. El país ha vivido experiencias donde las comunidades se han empoderado de tal forma que constituyen una probable base de sustentación de nuevos actores sociales comprometidos con el desarrollo. Paralelo a este esfuerzo institucional, se han registrado algunos importantes avances en el proceso de empoderamiento de sectores poblacionales, especialmente ligados a temas específicos, los cuales han logrado cohesionar a grupos de la población alrededor de la búsqueda de soluciones a problemas detectados. En particular, nos referimos a la experiencia que se ha venido generando a partir del empoderamiento de sectores poblacionales a través de los llamados “territorios seguros” en Pococí.

Estos territorios seguros son una nueva forma organizativa desde las comunidades para enfrentar de forma integral el deterioro en la seguridad ciudadana y el bienestar de la población a nivel local. Actualmente, hay cerca de 75 territorios seguros organizados y actuando por el desarrollo de su comunidad. El trabajo de organización, movilización y conducción del proceso ha tenido apoyo técnico de varias instituciones que han podido constatar el potencial de la incipiente organización local en el quehacer de la región como una muestra de las capacidades para diseñar y construir formas de desarrollo desde “abajo hacia arriba”.

Llama particularmente la atención que esta experiencia se ha venido generando a partir del empoderamiento de sectores poblacionales, de una interpretación de nuevos conceptos recogidos en la Constitución Política del país, lográndose generar un encuentro dinámico de la población con los responsables de las instituciones a través de un dialogo enmarcado en procesos de rendición de cuentas, que, a la fecha, han contado con una amplia participación de ciudadanos, ciudadanas y representantes de instituciones nacionales y locales. A partir de ese dialogo, se ha logrado construir una agenda de trabajo que es revisada dos veces al año para evaluar el nivel de cumplimiento de los acuerdos concertados entre la población y las instituciones públicas en la región.

Ambas iniciativas, los adelantos institucionales ya mencionados y el proceso de participación de la población indicada anteriormente, presentan un punto de partida importante en el esquema institucional que debería ser montado una vez que se profundice y se tome las decisiones en esta materia.

El momento no podría ser más apropiado. El país vive un cambio político que favorece la posibilidad de participar en un diálogo necesario para plantear nuevas ideas que nos lleven a un modelo más cercano a la gente, y que nos permita corregir y reorientar tendencias que ya han mostrado sus evidentes sesgos al profundizar las desigualdades sociales en el país. El llamado es, por lo tanto, a evaluar y dar a conocer algunas ideas que han venido madurando en estos últimos años. De allí el interés por proponer un cambio que se cimentaría en un gran apoyo político, especialmente de parte del gobierno, condición necesaria para su montaje. Este apoyo político, a su vez, se podrá hacer efectivo al contar con una claridad en las ideas que hasta el momento se han venido gestando en el traspatio del esquema institucional y que esperamos cobren fuerza a corto plazo. En este proceso se hace necesario lograr una integración de las distintas iniciativas (algunas ya se mencionaron) en el establecimiento de una política que ampare un proyecto nacional de amplio consenso político. En este esquema se hace imprescindible contar con la amplia participación de sectores que han estado colaborando en las propuestas institucionales ya mencionadas, el apoyo de las organizaciones de base y de la academia, la que ha tenido un rol importante en la generación y conducción de proyectos en esta área.

Esperamos que las ideas esbozadas en este trabajo ayuden, por lo tanto, a promover los encuentros necesarios para evaluar la iniciativa de fortalecimiento del enfoque territorial, como una forma práctica de incidir en el proceso de descentralización en el país, e incrementar la participación ciudadana para consolidar así una mejor conducción de la gestión para el desarrollo.

Bibliografía

- Alfaro Maycall, L. (2010). “Los desafíos de la planificación en Costa Rica”, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”.
- Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Capítulo VI, Disposiciones Finales. Artículo 18. (2010).
- Ley 9036, Transformación del IDA en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder).

- La Gaceta 103, del 29 de mayo de 2012.
- Madoery, Oscar. (2011 año). “Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio” En Cuadernos del CEDET. Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Programa Estado de la Nación. (2012). 19º Informe Estado de la Nación. Capítulo Equidad e integración social en Costa Rica.
 - Sepúlveda Sergio, et al. (2003). “El enfoque territorial de desarrollo rural”. IICA, San José, Costa Rica: falta editorial

Construcción de la gestión política del territorio desde la incidencia municipal de los partidos políticos

Henry Guillén Picado⁵²

Introducción

La organización del partido político como operador electoral procura una gestión del territorio que valide el legado de su pensamiento programático desde la experiencia comunal y organizativa de sus líderes locales y nacionales, articulando con el liderazgo disponible, las plataformas de servicio público locales, regionales y nacionales que se requieren, para satisfacer los intereses de las comunidades.

En el caso de las municipalidades, la consolidación de la figura de la alcaldía, a partir de la elección del 2002, inicia la creación de nuevas estrategias de gestión de los partidos políticos, desde una naturaleza más endógena. La identificación de intereses de los electores, a partir de las propuestas de desarrollo local, permite una cercanía en la construcción de nuevos procesos y servicios municipales e inicia un nuevo modelo de relación entre el partido político y el elector.

El nuevo pensamiento local, sus principios y valores, visibles en los programas de gobierno, informes de gestión institucional, índices e indicadores de gestión municipal sirven ahora de guía para la continuidad o el cambio de las estrategias de gobernanza local, con sus fortalezas y debilidades identificadas.

⁵² Licenciado en Derecho, con Gerencia en ONG-INCAE, asesor de la Alcaldía Municipal de Santa Ana, 2007-2015. heguille@gmail.com

La continuidad de la gestión político territorial

Para lograr continuidad en la gestión política del territorio, propuesta desde las experiencias locales, el partido político se adapta para interpretar, qué parte de lo local crea tendencias de participación, y así responder de manera razonable en la construcción de un modelo de desarrollo con crecimiento económico, social, humano y ambiental sostenible, equitativo, sustentable y endógeno; todo ello a partir de los éxitos particulares de las alcaldías, en los cantones.

Como recordamos, la experiencia de un alcalde, quien cruza la línea de lo local a lo nacional, resultó, para Liberación Nacional en el 2014, en un aprendizaje que dejó a un exalcalde, razonablemente exitoso, en una posición de alta vulnerabilidad política, personal y colectiva, por tratar de hacer la transición hacia el Poder Ejecutivo. A pesar de este resultado, la experiencia desde las alcaldías, las cuales proponen modelos de desarrollo local a partir de criterios de experto, diagnósticos participativos, sistematización de procesos sustantivos, y aplican seguimiento y evaluación del desempeño, dan un aporte relevante a la eficiencia en la gestión política del territorio, que merece su reseña y reflexión, como es el caso de la Municipalidad de Santa Ana.

Desde 2007, la actual administración de esta municipalidad propuso una reforma organizacional a partir de las facultades otorgadas por el artículo 13 de la Ley de Control Interno, orientada hacia la mejora, la ejecución y evaluación de capacidades y condiciones de incidencia en la toma de decisiones públicas y comunitarias, en procura de promover el mejoramiento de las condiciones de vida, la sustentabilidad ambiental, el respeto a la singularidad cultural y el fortalecimiento de la gobernanza democrática, dentro su ámbito de acción territorial.

Así, el Programa de Gobierno 2007-2010 estableció la misión y la visión organizacional, según se indica: (Municipalidad de Santa Ana. Programa de Gobierno 2007-2010. Aprobado por el Concejo Municipal en febrero de 2007.)

Visión: La Municipalidad de Santa Ana será reconocida por sus procesos de educación cívica permanente, en procura de alcanzar el bienestar de los habitantes y convertir al cantón en una comunidad saludable, limpia, ordenada y segura.

Misión: Gestionar un modelo de desarrollo integral que motive y eduque a sus habitantes para participar en la administración de los intereses y servicios municipales, de forma que se desarrollen las condiciones para una adecuada calidad de vida.

En materia de gestión estratégica, esta administración redefinió prioridades, de forma que el desarrollo institucional, el desarrollo local, la identidad local, la infraestructura cantonal, la salud pública, el ordenamiento territorial y la educación cívica, participación y diálogo social, son los ejes que orientan la definición de los objetivos estratégicos de los planes anuales operativos, y de los planes anuales de trabajo, que en los diferentes niveles administrativos y técnicos desarrolla la Municipalidad.

Al iniciar esta administración, la sensibilidad sobre temas sociales no evidenciaba acciones directas ordenadas y sistematizadas, teniendo una asignación presupuestaria no mayor al 5 % del presupuesto total de la organización. Con el ajuste realizado por la administración, se reorganizó el tema social con la contratación de personal, y la especialización de funciones, favoreciendo acciones en materia de democracia participativa, género para el desarrollo, presupuesto participativo y vulnerabilidad social, teniendo hoy una asignación presupuestaria cercana al 20 % del presupuesto total. Estas acciones consolidaron avances en materia social que estructuraron una plataforma y sinergia necesaria para los procesos de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Humano elaborado en el 2009 en este cantón.

En la consolidación de este modelo de gestión política del territorio es significativo comentar como antecedente del entorno jurídico, exponer la resolución 776-C-S1-2008 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de las nueve horas con veinticinco minutos del veinte de noviembre de dos mil ocho; en relación con un recurso de apelación interpuesto para dirimir un conflicto negativo de competencia entre la Contraloría General de la República y la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Su importancia radica en que define con claridad el tratamiento que debe darse, desde el punto de vista de la gobernabilidad local, a la impugnación de las conductas emitidas por el concejo municipal o la alcaldía. La sentencia destaca que, en el contexto actual, las municipalidades tienen un régimen "bifronte", compuesto por dos centros jerárquicos de autoridad, los que, por disposición expresa del artículo 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del

Código Municipal, conforman el gobierno municipal (jerarquía superior) de las corporaciones municipales.

...Por un lado, el Concejo, integrado por regidores de elección popular, con funciones de tipo política y normativa es decir, trata de un órgano de deliberación de connotación política. Por otro, el Alcalde, funcionario también de elección popular, con competencias de índole técnica, connotación gerencial y de ejecución. Su marco competencial se vincula a funciones ejecutivas y de administración. Entre ambos, no existe un ligamen jerárquico, sino una relación interadministrativa de coordinación, necesaria para la labor de administración de los intereses y servicios locales del cantón a cargo del Gobierno Municipal que ambos conforman, en los términos del artículo 169 constitucional. (s.n.o) (Resolución 776-C-S1-2008 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia)

En concreto, esta sentencia viene a indicar que la alcaldía “no es inferior jerárquico del Concejo”; y que ambos órganos tienen “competencias coordinadas” que deben complementarse para un funcionamiento eficiente y ágil de la municipalidad.

La labor de la alcaldía continúa indicando esta sentencia, es “velar por el debido cumplimiento de los acuerdos municipales” sin que ello signifique una relación de subordinación con respecto al concejo y más bien se visualiza como una actividad sustantiva de su gestión, para la buena organización y funcionamiento de los servicios locales. De esta manera, se establece desde lo jurídico, el ámbito de competencias en la gestión política del territorio, alertando sobre la dinámica de coordinación necesaria para lograr la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas locales y su adecuada ejecución. Cuando este equilibrio se logra a partir de las habilidades de los actores políticos, la gobernabilidad se logra a un nivel entrópico y ello favorece el alcance de resultados en términos de calidad de vida en el territorio.

En este proceso de construcción de una gestión política del territorio, valoramos como riesgo interno, la falta de alineación entre el programa de gobierno propuesto por el alcalde en ejercicio, y los planes anual operativos y presupuesto, aprobados por los concejos municipales, por cuanto implicaba una distorsión en el cumplimiento de los objetivos y fines estratégicos, planteados para la administración de los intereses y servicios locales. Un ejemplo de ello es la situación de la Municipalidad de Puntarenas, (periodos 2012 al 2014)

que por la imposibilidad de aprobación del presupuesto –en varios periodos consecutivos– no se logra establecer la validez de los indicadores de cumplimiento y el avance en la aplicación de una propuesta de gobierno local.

Cantón de Santa Ana

En el caso de Santa Ana, desde el 2008 se ajustó la estructura organizacional y se alineó acorde con el programa de gobierno, la cual fue conocida y aprobada por el concejo municipal, y refrendada con el PAO 2008 por parte de la Contraloría General de la República. De esta manera, el periodo 2008 se dirigió a consolidar los cambios organizacionales propuestos, de manera que se determinó esto como riesgo operativo. Para mitigar el riesgo planteado, se requirió formular un plan de desarrollo institucional, orientado hacia procesos, el cual permitió una organización más horizontal. La estrategia planeó un desarrollo institucional, consistente y coherente que interpretó lo político, especializó lo administrativo y potenció las plataformas tecnológicas en materia de la administración general, hacienda municipal, ordenamiento territorial, inversión en infraestructura y servicios públicos.

En el organigrama vigente planteado desde el PAO 2008, la administración de los recursos materiales, humanos, informáticos, en orden a su adquisición, contratación, programación, mantenimiento y almacenamiento, se asignaron bajo el nivel de autoridad de la dirección administrativa. Se especializó, por un lado, a la Dirección de Ordenamiento Territorial, en dos áreas que incluyen los procesos de planificación urbana y gestión ambiental, con el propósito de optimizar y ser más eficaces y técnicos con sus funciones, lo que promovió una orientación especializada de estos servicios.

Por otro lado, se creó la Dirección de Inversión y Obras Públicas para diferenciar la capacidad ejecutiva y operativa del programa III, con el fin de mejorar el indicador de ejecución del gasto en materia de proyectos de inversión comunal, vial, deportivo y educativo, de forma que se alcanzó un mayor detalle en la planificación, control y ejecución de las inversiones y obras cantonales, como elemento base para incrementar el rendimiento operativo de estos procesos.

Con la organización propuesta se conjuntó recursos en un área de atención que permitió dirigir de manera integrada los procesos de servicios públicos,

lo cual incluyó además la entrada en operación de la Policía Municipal, y del Área de Servicios Económicos, con lo cual se invierte cerca del 9 % del presupuesto de este periodo, en la puesta en marcha de nuevos servicios bajo la dirección de servicios públicos.

Estas innovaciones hicieron particularmente compleja la consolidación del modelo organizacional, y la orientación hacia resultados del nuevo grupo de procesos, además de los que ya se encontraban en operación, lo que requirió una especial atención por parte de la administración superior, debido a los cambios en la cultura organizacional.

El riesgo relevante estuvo en consolidar esta nueva estructura de servicios, y orientarla al cumplimiento de la nueva visión de la Municipalidad de Santa Ana. Con los resultados del periodo en materia de cumplimiento de metas e indicadores de resultados, podemos afirmar que las acciones de mitigación fueron satisfactorias y exitosas y colocaron a la municipalidad en el primer lugar del Ranking de Gestión Municipal 2010, elaborado por la Contraloría General de la República.

Un factor de éxito importante fue integrar las políticas institucionales a los planes anuales operativos, de manera que se vinculó el objetivo estratégico de cada meta, a una de las políticas formuladas en el programa de gobierno, según el alineamiento técnico que correspondiera. Esta relación permitió analizar la estructura de gestión política para cada periodo y estimar los porcentajes de participación presupuestaria de cada política.

Orientar la organización al cumplimiento de las políticas institucionales planteó una coordinación institucional desde la planificación, para lo que se requirió una estructura programática que lo permitiera, con este propósito todas las metas formuladas en los PAO se vinculan con las áreas estratégicas y a las políticas institucionales sugeridas en el programa de gobierno.

Por su parte, para definir los procesos institucionales, se elaboró un estudio organizacional de la estructura operativa, por grupos de trabajo, sus actividades sustantivas o de apoyo, el conjunto de relaciones internas y áreas de contacto. Se buscó definir los niveles de integración efectiva de los procesos institucionales; la diferenciación por áreas estratégicas; y la definición de la dirección técnica o actividad sustantiva de cada grupo de trabajo, tomando como base los criterios de organización que requería la propuesta del programa.

El procedimiento de ajuste cumplió con los siguientes objetivos puntuales

- Ajustar el marco de gestión para que la institución lleve a cabo sus actividades en forma controlada y consistente, bajo lineamientos de las políticas aprobadas por el concejo municipal.
- Definir el manual de organización y funciones acorde con el bloque de legalidad y las recomendaciones técnicas de planificación, con base en el diagnóstico organizacional realizado.
- Encadenar valor en el uso y asignación eficiente de recursos dentro de la organización, con un crecimiento económico, social, humano o ambiental agregado, para los usuarios.

Bajo esta metodología, la administración municipal organizó un modelo exitoso de gestión territorial que hoy resulta en calificarla con la puntuación histórica más alta del ranking de la Contraloría y permite una gestión política del territorio, sistematizada y orientada al cumplimiento de resultados de valor, en la administración de los intereses y servicios públicos locales.

Conclusión

Hoy se hace necesario actualizar las herramientas y los mecanismos de comunicación política que permitan una función más efectiva y asertiva, desde los operadores electorales y los sectores empresariales, hacia las estrategias de participación ciudadana y las redes de ciudadanía activa.

El entorno empresarial requiere creer en las organizaciones políticas, como garantes de una identidad local, que les permita trabajar con confianza en el desarrollo económico de su entorno. Para ello, la municipalidad debe ser propositiva en el manejo de vínculos con todos estos sectores, para que alimenten el pensamiento político, de manera constante e influyente. Así garantizamos estar actualizados con las tendencias de la globalización, pero anclados en los principios de nuestra idiosincrasia local.

Como operadores electorales, los partidos políticos buscan ser competentes en la conducción de los procesos que dan sentido a su gestión electoral. A pesar de que la organización política es evaluada por estos resultados, su

gran éxito consiste en la consolidación de un modelo de desarrollo local, orientado a mejorar la calidad de vida en las comunidades. Es a partir de las experiencias cotidianas de las organizaciones comunales y del éxito de las redes institucionales y ciudadanas que se conforman los pedestales de la estructura partidaria; y es en su compromiso, con un ideario político local y una visión orientada en el bienestar de un cantón limpio, ordenado, seguro y saludable, lo que completa las ventajas competitivas como operador político local.

Ser político es una condición emotiva, ligada a la historia y a las grandes transformaciones sociales y políticas de un país. En un gobierno local se consolidan reformas para el fortalecimiento de la calidad de vida ciudadana y la descentralización de los servicios públicos, lo cual dejó de ser una especulación y se convirtió en una reforma constitucional, con tímidos rasgos de acciones políticas efectivas, pero con un camino trazado para hacer de los gobiernos locales la base del desarrollo nacional, a partir de acciones efectivas en la gestión política del territorio.

Creer como organización política desde lo local propone nuevos retos en generar y sostener liderazgos locales, fortaleciendo sus capacidades y competencias, con herramientas tecnológicas actualizadas y técnicas sensibles a la identidad de sus comunidades. Para ello se requieren procesos de formación y capacitación abocados a transferir buenas prácticas y experiencias exitosas en acciones políticas efectivas de carácter regional, como pueden ser los consejos de competitividad, los consejos de desarrollo local, los consejos de las áreas de conservación y, en su momento, los consejos regionales, para la planificación de los procesos de gestión, control, evaluación y rendición de cuentas de los gobiernos locales, como estructuras activas para una dinámica de gobernabilidad y política pública, con una visión desde lo territorial a lo nacional.

Comprender la dimensión electoral de la gestión política del territorio, por parte de los alcaldías y concejos municipales, orienta a la creación y actualización de nuevos instrumentos de planificación, formación y capacitación política con el propósito final de tener una efectiva una visión país, construida desde las acciones de los gobernados.

La descentralización y gobierno abierto como herramientas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en los territorios

Iván Cordero Quesada⁵³

“A los jóvenes les digo que el país les va a caer en las manos el día menos pensado. Tienen que estar listos para gobernar”. Alberto Cañas (1920 – 2014)

Introducción

El presente documento tiene como objetivo participar y contribuir dentro de la discusión sobre la participación ciudadana y su representación en los territorios; a fin de aportar opinión sobre distintas herramientas en pro a su fortalecimiento.

Dentro del ámbito político costarricense, la participación ciudadana siempre ha estado presente en años anteriores quizás de una manera más activa, más involucrada y más comprometida en comparación con la calidad y nivel de participación que tenemos actualmente-. La participación ciudadana ha venido en decadencia, esto debido a diferentes situaciones que se han presentado a nivel político y han salido a la luz pública y han ocasionado un impacto negativo en las ciudadanas y los ciudadanos. Las actividades relacionadas con la política o con la administración pública a nivel nacional o a nivel territorial han adquirido una percepción negativa por parte de la sociedad y la desmotivación se ha sumado a la falta de interés sobre estos temas.

53 Licenciado en Contaduría Pública, contador público. ivangcq@yahoo.com

La poca participación ciudadana es un tema que perjudica enormemente al país, a la sociedad y estanca a la democracia; resulta importante trabajar y unir los esfuerzos de todos los sectores con el objetivo de re-incentivar a la población, de devolverle la confianza en la administración pública y así lograr recuperar la participación ciudadana y promover un verdadero empoderamiento ciudadano sobre sus comunidades, al convertir esa participación en una participación activa, numerosa y permanente. Para lograr lo mencionado anteriormente, el gobierno nacional y sus instituciones actualmente trabajan sobre temas como la descentralización, gobierno abierto, mejoras en la educación, diálogos con los distintos sectores, entre otros.

Cada una de estas iniciativas permite mejorar la calidad de la gobernanza territorial, municipal y nacional; fortalecer estas acciones en los gobiernos locales es fundamental y su puesta en acción al 100 % sería un logro invaluable para nuestro país, pues resalta la importancia de la participación y colaboración ciudadana para lograr alcanzar un desarrollo humano responsable y sostenible.

¿Qué es la descentralización?

La descentralización política, administrativa y fiscal sobre las gestiones y servicios prestados por el gobierno central sin duda que conforman un paso muy importante para la mejora de nuestra gobernanza local. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998) (Descentralización y participación ciudadana en América Latina: Una mirada desde la economía) sobre el tema de la descentralización y su impacto en la participación ciudadana expresa lo siguiente:

Con la descentralización se pretende elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez debe traducirse en una mayor gobernabilidad democrática. Este enfoque requiere re-conceptualizar la gestión pública, en la cual los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo en la estrategia del desarrollo. Así, en el proceso de profundización de la democracia en que se encuentran los países de América Latina, la descentralización, entendida como la asignación a los gobiernos subnacionales de una mayor responsabilidad política en su gestión pública (accountability), implica mayores demandas ciudadanas y el traspaso de nuevas competencias y recursos hacia los entes territoriales.

De esta manera, la puesta en marcha de un proceso de descentralización debe conducir a una mejor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas ciudadanas, esto es, una mayor capacidad de respuesta y mayor transparencia, lo que favorece una redistribución del ingreso nacional más eficiente y responsable. La capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia que esto genera, con sus respectivas consecuencias en la reducción de los costos, inducen al aumento del bienestar en la medida en que las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos, o por lo menos, en niveles más cercanos a los ciudadanos afectados. (pág.144)

Desde esta perspectiva, podríamos interpretar en términos nuestros que la descentralización político-administrativa y fiscal consiste en la transferencia del poder y traslado de tareas o gestiones administrativas desde el gobierno central hacia instituciones gubernamentales localizadas en los territorios y/o hacia gobiernos locales, con el objetivo de facilitar la administración pública y hacerla más efectiva, y, al mismo tiempo, se busca beneficiar a la ciudadanía con servicios más eficientes, mejor prestados y sensibilizados de las necesidades reales de cada territorio. La descentralización lo que busca es acercar al gobierno y a sus instituciones con la ciudadanía, para conocer mejor las realidades sociales de las distintas poblaciones a fin de satisfacer de forma óptima cada una de las necesidades.

Este acercamiento con los territorios, con la población, el conocimiento de sus características sociales, económicas, culturales, entre otras permite el desarrollo de estrategias mejor consensuadas al tener diálogos con los sectores locales y con mayor participación ciudadana, obteniendo así propuestas y proyectos más acordes según necesidades y favoreciendo una aplicación de políticas públicas más efectiva en su impacto social y en cuanto a la asignación y optimización de los recursos materiales y económicos.

¿Qué es un gobierno abierto?

El gobierno abierto es una iniciativa promovida por varios países que busca mejorar la calidad de gestión en los gobiernos, se basa en sus tres pilares fundamentales y se apoya además en el uso de las tecnologías de información: Pilares del G.A.:

- Transparencia
- Participación ciudadana
- Colaboración ciudadana

Calderón y Lorenzo (2010) lo definen como:

aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presenta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Por su parte, otra definición muy interesante sobre el gobierno abierto es la presentada por Irekia (2010): “Por otro lado, se afirma que es una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación”.

El tema del gobierno abierto es uno quizás reciente y desconocido aún por muchos, sin embargo, lo más aconsejable es destacar sus aportes para la mejora de la gobernanza de un país o de los territorios, además de ser una herramienta que enfoca sus esfuerzos también en el uso de las tecnologías para facilitar el acceso a la información y buscar así el fortalecimiento de la transparencia. La puesta en escena del gobierno abierto, así como su implementación y su fortalecimiento, no es solamente una tarea que les corresponda a los gobiernos, es más un deber conjunto entre gobierno (gobierno nacional y gobiernos locales) y la ciudadanía; y es acá donde se debe informar y concientizar a nuestros ciudadanos con el objetivo de estrechar relaciones gobierno-ciudadanía para mejorar así la gobernabilidad del país a través de su ejecución plena.

La transparencia parece ser el primer eslabón en la ruta hacia un gobierno abierto que cuente con participación y colaboración ciudadana, es la base sobre la cual una ciudadanía informada toma sus decisiones personales y decide participar de eventos relacionados con la administración pública; posteriormente, el ciudadano adquiere un sentimiento de empoderamiento y compromiso con su comunidad y es esto lo que lo lleva a involucrarse colaborativamente con su gobierno local o instituciones territoriales, aplicándose

entonces efectivamente el concepto del GA (gobierno abierto) en los gobiernos locales.

La iniciativa del GA aplicada en los gobiernos locales y territorios también puede aprovecharse para involucrar más activamente al sector juventud, además, la participación ciudadana en Costa Rica necesita salir del “adulto-centrismo”, verse renovada; y la juventud es el ente que más demanda información y cuenta con más fácil acceso a internet, lo cual le genera más posibilidades de obtener la información más rápida y fácilmente, convirtiéndose en un sector fundamental para el fortalecimiento de la participación ciudadana. Por esta razón, precisamos que la transparencia (pilar fundamental del GA), la rendición de cuentas proactiva y la apertura de los datos sean una realidad para nuestra sociedad, pues se logrará la garantía de transparencia; además involucrar a la juventud es también participación; y participación actual y futura, y esta proyecta grandes oportunidades de colaboración ciudadana.

Conclusiones

Las opiniones expresadas dentro de este documento han tenido como objetivo comunicar y contribuir dentro de la discusión sobre la participación ciudadana y su representación en los territorios en relación con herramientas clave, como lo son la descentralización y el gobierno abierto. Cada una de estas tiene dentro de sus objetivos el alcanzar un mayor acercamiento de la ciudadanía con los gobiernos y fortalecer la participación ciudadana en los territorios transformando a las comunidades en entes fiscalizadores de la gestión pública e involucrándolos dentro de ella.

La gestión de la administración pública, el crecimiento o desarrollo socioeconómico y cultural de los territorios es una tarea que corresponde a ambas partes gobierno (central o local) y ciudadanía; y es por eso que deben fortalecerse los distintos programas y priorizarse la aplicación de políticas públicas que permitan alcanzar nuestro objetivo: empoderamiento ciudadano y participación colaborativa. Adicional a la descentralización y aplicación del gobierno abierto, un tema fundamental para lograr nuestra meta es el de la educación, educación académica y la educación socio-humanitaria. La educación académica corresponde a ambos actores (gobierno y ciudadanía) y la educación socio-humanitaria es la educación que se recibe en el hogar, en la familia, pues esta es la base de la sociedad y como ciudadanos nos

corresponde asumir esa tarea; padres de familia, educadores, instituciones y gobierno serán los encargados de prepararles cívicamente al sembrar los adecuados principios de honestidad, cooperación al prójimo, trabajo, paz y amor por nuestra nación.

Se hace necesaria una serie de cambios que renovarían nuestra sociedad, cambios en la operación de las instituciones públicas, coordinación interinstitucional, entre otros, acciones que finalmente permitirán un aprovechamiento pleno de los recursos.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1998). Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile. Autor.
- Calderón, César; Lorenzo, Sebastián (Coords.) (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Jaén, España: Algón Editores.
- Irekia. Falta nombre. (2010). Portal web de gobierno abierto del país asco. En <http://www.irekia.euskadi.net>

Importancia de la participación ciudadana en el desarrollo territorial

Jorge Mora Monge⁵⁴

Como es bien sabido por muchos, el Código Municipal, en su artículo número 5, se refiere a la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno local, de una forma muy escueta. Mi intención a la hora de escribir el presente artículo de opinión es hacer conciencia de lo importante y necesario que es la implementación del proceso denominado “participación ciudadana en el desarrollo territorial”.

El concepto de participación es polisémico, ambivalente, sujeto a interpretaciones medidas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores, posición social, ubicación en las estructuras administrativas y organizacionales. Su participación en intensidad es variable, dependiendo de cómo sea tomada; si la participación es entendida como un instrumento para legitimar el poder, pierde intensidad, pero si llegamos a considerarla como un proceso de desarrollo local, de seguro la ganará; por lo tanto, se recomienda verla como un proceso para conseguir fines públicos y de transformación social; y no como un medio para alcanzar fines personales o partidarios.

En democracia, la participación implica reconocer la pluralidad del pensamiento, opiniones, convicciones y visiones; asimismo, tener disposición a la crítica, a oír, exigir respeto, es un mecanismo de recuperación y de ampliación de la democracia, representa una forma de hacer política. de igual forma, la participación ciudadana se relaciona con la consecución de derechos, el desarrollo social, la calidad de los servicios públicos, autonomía, independencia, poder, resolución de conflictos; supone ser parte, estar en el entorno social, sentirse parte de la comunidad, pero, sobre todo, tomar parte de las decisiones y tener parte del poder; por lo tanto, se llega a percibir que la participación ciudadana y el desarrollo territorial son inseparables para obtener un proceso a escala humana.

54 Contador privado, funcionario del Partido Movimiento Libertario en el Área Financiera. jomomo17@hotmail.com

La participación representa un proceso mediante el cual se puede influir, crear o modificar situaciones y/o toma de decisiones en el ámbito local. Contribuir al desarrollo humano significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida acorde con sus necesidades, entre las cuales destaca la participación; así, la capacidad de poder participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece es una herramienta para el progreso de esta; no obstante, se debe tener presente que la promoción del desarrollo humano requiere de una gobernabilidad democrática, tanto en forma como en contenido, de hacer participar a los ciudadanos.

Hoy más que nunca se necesita que los gobiernos locales tomen conciencia que la participación activa de la ciudadanía, en los asuntos políticos, representa una necesidad surgida de la crisis vivida por los agentes políticos tradicionales, es responsabilidad de los representantes municipales propiciar un cambio de gobiernos burocráticos a un modelo de gobierno democrático, en donde la autoridad y los administrados ocupen un papel de liderazgo, pero sobre todo de mediación entre los diversos actores sociales; deben de buscar una fórmula de “democracia participativa” que estimule y fortalezca la relación entre la clase política-administración-sociedad civil, la cual permitirá afrontar los nuevos retos sociales-humanos, y con miras a obtener un desarrollo social sostenible y acorde con las necesidades de la comunidad.

Se debe tener muy en claro que la participación ciudadana representa un derecho (ya mencionado en el primer párrafo); el fundamento de este se encuentra en las bases mismas del concepto “democracia”, la participación ciudadana no puede limitarse únicamente a la emisión del sufragio, se debe trabajar por ampliar y profundizar dicho derecho, con el fin de incorporar a la sociedad civil en la programación, ejecución, evaluación de las políticas municipales; la participación no es una finalidad en sí misma, sino una herramienta para alcanzar un objetivo. Debe girar en función de desarrollar proyectos que tiendan a mejorar la convivencia en el entorno, mejorar la calidad de vida, la sostenibilidad, buscar la igualdad de los derechos de la ciudadanía y, por lo tanto, buscar su progreso; es decir, este proceso debe servir para la resolución de conflictos de la población; buscar que la sociedad civil no se convierta en una mera receptora de servicios públicos, sino que asuma un papel relevante y protagónico en la toma de decisiones, con el fin de que se le garantice en el ámbito público un derecho que posee en el ámbito privado. Representa un elemento clave para conectar la acción de los gobiernos locales con las necesidades de la ciudadanía, y así facilitar la eficacia de las políticas. La proximidad de los gobiernos locales a la sociedad civil permite

que el ámbito local sea el idóneo para un debate por parte de los administrados sobre sus intereses y poder influir en la definición de los programas para el funcionamiento de la corporación municipal.

La misión de los gobiernos locales debe ser facilitar la participación directa de la comunidad en los temas públicos, propiciar la incorporación, ya sea de forma individual o por medio de grupos representativos, a los procesos de elaboración y ejecución municipal, pero se debe tener claro que este proceso de toma de decisiones no se puede convertir en un mero trámite, sino que constituye una obligación de los actores políticos que faculta a la comunidad a formar parte del proceso participativo, garantizándole el ejercicio a su derecho. Si bien, como se he dicho anteriormente, la tarea de implementar este proceso es un deber del gobierno municipal, también el gobierno central debe cooperar con dicho trámite por medio de una capacitación continua y regionalizada.

En las políticas de participación ciudadana uno de sus objetivos es contar con una mayor intervención local, pero, como se sabe, esto no siempre se logra y se convierte en el principal reto por alcanzar. Para combatir este problema, los municipios deben buscar herramientas que hagan más amigable el gobierno local a sus administrados, esto se logrará rompiendo paradigmas, teniendo un buen canal de comunicación, promoviendo procesos participativos reales, fomentar la capacitación y formación ciudadana.

Como se ha venido mencionando, participar significa “tomar parte”; por lo tanto, este proceso supone “tomar parte” en la gestión de los asuntos políticos de la vida local, representa cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas locales, significa un instrumento para lograr algo. Los individuos que participan en los procesos políticos-locales llegan a adquirir un papel relevante al actuar como miembros de la sociedad que inciden en el desarrollo cotidiano de sus comunidades. La participación representa un proceso de transferencia de poder y, de esta forma, la participación en las tareas y procedimientos de administración local.

Es primordial tener claro que el ámbito local es el lugar donde la participación ciudadana se convierte en un eje de la política pública, para intervenir en los asuntos de interés comunal. Este proceso representa elaboración, gestión, seguimiento, control, pero sobre todo evaluación de las políticas que afectan al municipio.

Se debe tener claro que si logramos contar con un alto nivel de participación ciudadana en el ámbito local, lograremos dar empoderamiento a nuestras comunidades, y de esta formase tendrá un mayor crecimiento, tanto humano como social; por consiguiente, el “capital social” de la comunidad crecerá. El empoderamiento comunitario es una estrategia destinada a establecer relaciones capaces de potenciar competencias, transferir responsabilidades, controles y poder y gobernabilidad a los actores que están vinculados en el desarrollo local, supone trasladar poder a la sociedad civil para que esta disponga de las herramientas para enfrentar en forma independiente sus problemas, pero, sobre todo, que sepan organizarse de acuerdo con las condiciones territoriales. Implica transferir poder de los políticos a la ciudadanía y que esta desarrolle las capacidades y habilidades necesarias para la toma de decisiones, organizarse, y dirigir el destino de su comunidad de una forma eficiente y eficaz. Sin embargo, se debe tener claro que el traslado de poder político a la comunidad va ligado a la transferencia del conocimiento profesional y del desarrollo de capacidades y habilidades de las personas, con el fin de que lleven a cabo esta tarea en una forma óptima.

Las metodologías participativas, además de ser atractivas, necesitan ser sencillas, entendibles por parte de la ciudadanía, y es fundamental tener muy presente la escasa disponibilidad de tiempo de la misma. Uno de los principales objetivos planteados por las políticas participativas es el de transformar la realidad social, con el fin de mejorar la situación de la sociedad civil más necesitada, contemplando su participación, con el fin de hacerlos sujetos activos de su propia transformación, se sabe que este proceso no es fácil por la dependencia que se da al Estado por parte de este sector, pero tampoco es imposible; para lograrlo es primordial desarrollar una serie de políticas de inclusión social, las cuales permitan la participación en temas de importancia estratégica en la definición y desarrollo de políticas con miras a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Considero que una herramienta por implementar por parte de los gobiernos locales con el fin de incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones es la creación de los llamados comites de desarrollo local, estos representan un espacio y mecanismo de participación que pretenden la vinculación y coordinación dinámica entre la ciudadanía y el concejo municipal, un medio para responder a las necesidades de contar con espacios permanentes de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del municipio. Este

proceso debe ser real, sin distingo de género, edad, afiliación política, credo religioso, contar con sus propias reglas de funcionamiento y de conducta.

La capacitación como elemento importante para la eficiente participación ciudadana

Se debe tener muy claro que los “cambios los hacen las personas”, esto porque los individuos se transforman y, por consiguiente, las estructuras también. Aquí llegamos a la pregunta clave: ¿cómo se produce el cambio de las personas? La respuesta es muy sencilla: la educación, formación, capacitación representan el motor en los seres humanos, educación en valores, aptitudes y respeto a la diversidad.

Para que se pueda dar una eficiente participación ciudadana lo primero por aprender es a trabajar en equipo, escuchar, utilizar los turnos de la palabra, a no monopolizar el tiempo, negociar, tolerar. La participación ciudadana conlleva asumir nuevas formas de relacionarse con la comunidad, las cuales nos permitan trabajar tanto políticos, técnicos y ciudadanía bajo un clima de cordialidad, respeto, pero sobre todo de colaboración mutua.

Conclusiones

Después de todo lo citado anteriormente, llego a la conclusión del porqué es importante que los gobiernos locales incentiven y promuevan la participación ciudadana:

- a. Contribuye a que la comunidad tenga una visión más objetiva de la administración de la corporación municipal; entre más personas conozcan las labores de sus autoridades, la desconfianza en su labor será menor, esto puede llevar a lograr niveles de colaboración entre la sociedad civil y las autoridades municipales.
- b. Ayuda a la transparencia en los procesos decisorios. Es un deber de las autoridades y un derecho de la ciudadanía saber las decisiones que los primeros toman en miras de la buena administración del municipio; esto permite bajar la posibilidad y probabilidad de actos de corrupción.

- c. Por medio de la participación ciudadana, los concejos municipales logran mejorar la calidad de su trabajo, ya que, al existir una eficiente participación por parte de la comunidad, sus representantes políticos necesitan esforzarse por mejorar la calidad de los argumentos, ya sea a favor o en contra de determinado tema, logrando dejar de lado el clientelismo político.
- d. Se hace conciencia en la sociedad civil de que esta también se encuentra en la obligación de asumir responsabilidades con el propósito de buscar un mejor desarrollo, tanto local como humano, no solo es asunto del gobierno central y local el desarrollo de nuestros pueblos, este crecimiento es en doble vía (gobierno y comunidad)
- e. Fortalece el ejercicio democrático de los gobiernos locales. Mediante este proceso se logra enriquecer la democracia, pues los ciudadanos reciben información y pueden externar sus puntos de vista sobre los temas comunales o cantonales.
- f. Permiten la identificación y resolución eficiente de los principales problemas que enfrenta su comunidad.
- g. Representa un medio para empujar el desarrollo local por medio de la identificación, priorización de inversiones, y así se logrará un desarrollo territorial optimizado.

El día que logremos que nuestra sociedad civil se empodere y asuma su rol de emprendedurismo lograremos alcanzar un desarrollo social, territorial, ambiental y humano acorde con las necesidades de cada comunidad.

Sociedad Civil, ciudadanía activa y participación ciudadana

Lidiette Sell Biasseti⁵⁵

El ejercicio de una ciudadanía activa necesita de una toma de conciencia individual y colectiva, pasar de un “yo” a un “nosotras o nosotros”; pasar de ser “espectadora o espectador” a ser “protagonista”. Asumirse como persona sujeta de derechos e igualmente contraer la responsabilidad que como individuos tenemos al pertenecer a una colectividad o comunidad y aprender a disfrutar de los derechos políticos que van más allá del derecho al sufragio.

Entre los factores que han estado presentes obstaculizando el ejercicio de la ciudadanía están los vaivenes políticos centralizados en enriquecer a un grupo pequeño y empobrecer a la población cada vez más vulnerable; gobernantes indiferentes y deshumanizados que han dejado en el olvido a las personas más vulnerables y en extrema pobreza; en efecto, la pobreza ha aumentado y el desempleo ha crecido ante la vista de los gobiernos, gobernantes de turno, quienes en los últimos treinta años han dado la espalda a los más desposeídos.

Por un lado, los políticos han repercutido como un espectro hacia la población (efecto caleidoscopio) de manera negativa; se ha discriminado gente de diversas minorías. Por otro lado, le han creado falsas expectativas con promesas no cumplidas. Esto ha dado paso al descrédito de la clase política que se ha visto involucrada en el fenómeno de la corrupción y, a su vez, ha quedado impune. Esto deja en duda al Poder Judicial y sus formas de hacer justicia. Lo que ha creado cierta desconfianza y se han debilitado las relaciones entre los gobernantes y las comunidades; creando un distanciamiento, frialdad y apatía en las relaciones humanas en nuestras comunidades.

55 Licenciada en Psicología, psicóloga. lidiette42@gmail.com

La deshumanización se ha reflejado en el maltrato a las usuarias y los usuarios en las diferentes instituciones en la función pública, lo que ha llevado a la población al descontento popular; no solo en su afectividad, sino que también ha repercutido en los valores, principios de una población y de un país cada vez más frío, intolerante, discriminatorio y, en muchos casos, abusivo.

Los principios y valores son la base de las relaciones en las comunidades; valores tales como la cooperación, que requiere sentimientos de amor, capacidad de ponerse en el lugar del otro y la capacidad de escucha, cuando se entiende lo que es el beneficio mutuo. De igual forma, se requiere también de valor, sinceridad y honestidad. La humildad también es importante, pues requiere de abandonar el “yo” y el “mío” por el “nosotras y nosotros” y “lo nuestro”. Además de la capacidad de servicio.

De igual forma, la paz como valor requiere de la capacidad interna de sentirse libre e independiente. Para ello es necesario la toma de conciencia colectiva de la importancia de la eliminación de la pobreza para empezar a ser una sociedad civilizada. Asimismo, la tolerancia, como valor, requiere de tener pleno conocimiento de uno mismo y, con base en eso, respetar lo que me diferencia de la otra o del otro, y de las diferencias entre las culturas y comunidades. Es fundamental respetar las diferencias y darle valor a la coexistencia pacífica como base de las relaciones humanas, desarrollar conocimiento pleno de los derechos fundamentales de cada ser humano y así aflorar el respeto por las otras especies.

Por su parte, la ética tiene que ver con actuar siempre con principios, decir siempre la verdad; actuar de manera sencilla y transparente y hablar siempre con sinceridad en las relaciones con las otras personas. Para lograr esto, contamos con la comunicación, la cual debe presentarse sincera y sencilla, clara y directa, en un marco de consideración hacia la otra persona.

De igual forma, en el mundo de los valores es fundamental la libertad que funciona cuando tenemos conocimiento de nuestros derechos y deberes; así como la seguridad personal, actuar siempre de manera positiva sin hacerse daño ni hacerle daño a nadie en un marco de desarrollo político.

La cortesía y estabilidad en las relaciones humanas nos darán unidad y una interacción en armonía con la naturaleza en general. Asimismo, el amor como valor es central para el desarrollo de nuestras relaciones personales, sociales y culturales; viene a ser un despertar de la conciencia para vivir con

una motivación importante por la vida, lo mismo que la igualdad, la no discriminación y la solidaridad.

En esta sociedad tan desprovista de líderes sociales capaces, sensibles y, sobre todo, empáticos; en una sociedad donde se le da más valor al materialismo que a los valores innatos en la persona, como el amor y respeto, nos vemos en un espejo cada vez con más características de caleidoscopio; un ser humano fragmentado, el cual no logra encontrarse a sí mismo, en un mundo construido socialmente en contra de su propio ser.

Uno de los grupos más discriminados es el de las mujeres, el cual representa, nada más y nada menos, que la mitad de la población mundial. Por este motivo, hay que preguntarse por qué los gobernantes históricamente no le han puesto en el lugar que le corresponde; por el contrario, hay luchas reivindicativas que han costado vidas y sangre de muchas para continuar hoy luchando en el seno de los partidos políticos por el acceso al poder, mediante la equidad para llegar a la igualdad de oportunidades, donde tengamos las condiciones para el disfrute de una vida digna para la comunidad en su totalidad.

Las mujeres tenemos el derecho a reclamar espacios para nuestra participación en partidos políticos. Contamos con la opción de liderar y ocupar el encabezamiento en las papeletas electorales a nivel municipal y nacional. Además, poseemos el derecho a participar en la elaboración de políticas públicas y nuestros espacios en la toma de decisiones.

Históricamente se ha luchado por participar en espacios de la esfera pública. La Liga Feminista se fundó en 1923 para exigir estos espacios. Actualmente, de alguna manera, se ve limitada la participación del género femenino por los roles asignados por la construcción del sistema patriarcal; donde las tareas asignadas hace que su participación disminuya; sin embargo, en el desarrollo de la sociedad como tal para alcanzar dicha participación, se debe pasar por el espacio político partidista para enfocar a las mujeres en la toma de decisiones en beneficio del bien común, justicia real y paz social.

Algunos hombres se resisten a compartir el poder; sin embargo, debemos vencer la esta discriminación y probar que el género femenino es capaz de ejercer puestos de poder y de decisión, pues, en muchas ocasiones, el poder ha sido ejercido en estas culturas patriarcales mediante el temor y el miedo como forma de control social.

En el gobierno central se ha acumulado históricamente el poder y nuestro país no es la excepción, obedece así a una ideología capitalista enraizada por siglos en la manera de gobernar. Un reflejo de esto es que en, nuestro país, las municipalidades o gobiernos locales cuentan con escaso poder y capacidad económica para solventar las necesidades que las comunidades como tales necesitan para desarrollarse y atender las demandas de la población desde la niñez, adolescencia, juventud, adultos hasta los adultos mayores. Aunado a esto, mejorar las condiciones sociales, mitigar la pobreza, proteger los recursos naturales, cubrir necesidades específicas de desempleo, y vivienda digna; así como clasificar a las comunidades con el ordenamiento territorial y zonificación contemplados en el plan regulador.

Como sabemos, en nuestras municipalidades, en su mayoría, reina el desorden y existe poco poder de decisión. Necesitamos municipalidades donde se favorezca el bien común sobre los privilegios hacia los negocios privados y particulares de una corruptela que gira como buitres alrededor de nuestros gobiernos locales; que también se ven permeados por los vaivenes políticos y sus intereses particulares de favorecer a sus amigos de partido político

Se debe necesariamente mencionar el “clientelismo político” que es parte de las malformaciones de la cultura política, heredado por algunos partidos políticos y ciudadanos, quienes se prestan para beneficiarse y a sus propias familias, sembrando más desigualdades y creando gentes “obedientes” al mandato político de turno. Es una manera de relacionarse entre los partidos políticos y sus seguidores; es decir, ponen valores económicos como base de la relación, son personas con precio. Se privilegia el servilismo, el tráfico de influencias y la corrupción como valores sobre los cuales se cimientan algunos partidos políticos; legitimando sus principios como valores para pertenecer a determinada clase o partido

Si bien nuestra población cuenta en su mayoría con otro tipo de valores, esta mira cómo dirigen sus líderes políticos el gobierno, a quiénes favorecen y a quiénes mienten con la finalidad inequívoca de tratar de favorecerse y favorecer a sus familiares, amigos y partidarios que se presten al juego político del “poder” deformado.

¿Cómo podríamos recuperar nuestra dignidad como país en lo colectivo y en lo individual? Con un cambio de valores donde se privilegie la ética, la honestidad y el respeto por la vida humana de nuestros semejantes y se recupere el valor del ser humano. Donde realmente se quiera llegar a la paz al

reducir la pobreza como eje principal, pues, como bien han dicho muchos: para que exista paz realmente, se debe eliminar y erradicar la pobreza como primer paso.

Por otro lado, la tolerancia se ha visto afectada. Vivimos en un mundo donde se ha perdido el sentido de respetar las diferencias personales y sociales; y se han creado barreras rechazando lo diferente, esto refleja falta de humanismo y el respeto principal hacia la vida humana y lo diferente

La violencia, un problema de salud pública, se ha visto acrecentada desde edades muy tempranas y últimamente asociada al materialismo y hacia la lucha desenfrenada de mejorar el poder adquisitivo sin que medie el esfuerzo; es ser millonario en el menor tiempo posible. Se ha dado un valor al dinero y al manejo del dinero muy superficial. De igual forma, la violencia intrafamiliar se ha acrecentado, violencia contra las niñas, los niños y mujeres sigue ocupando un lugar primario en los medios de comunicación.

Asimismo, la violencia contra los jóvenes se ve en el involucramiento desarrollado por las redes del narcotráfico que reclutan jóvenes para el consumo y distribución de la droga, lo cual va unido a la explotación sexual infantil y juvenil por parte de adultos perversos e inescrupulosos con mentes realmente criminales. Lo anterior aunado a una falta de acceso a la información, y documentos para un cambio de actitud.

¿Cómo lograr un mundo más justo para mujeres y hombres?

La ciudadanía activa nos hace participar en los procesos sociales, comunales y nacionales. Nos da independencia y autonomía en nuestra vida individual y social. De alguna manera, cambia la historia personal, nos ayuda a reflexionar sobre el quehacer comunal y en el bien común. Este conocimiento nos ayuda a actuar, proponer y participar en la toma de decisiones. Eventualmente, nos lleva a liderar procesos y comunicarlos a la comunidad. Así, el compartir el conocimiento en los grupos comunales y nacionales a que pertenecemos nos beneficia a lograr escuchar y que nos escuchen y aumenta la capacidad de negociación. El conocimiento nos lleva a procurar articular los planes de trabajo en beneficio de la comunidad, donde las diferentes organizaciones comunales, así como las instituciones estatales y privadas, hagan el esfuerzo de planificar las acciones conjuntamente; de manera tal que se

dirija la lucha contra la pobreza y exclusión social para lograr comunidades solidarias, seguras y saludables.

Las comunidades necesitamos información y educarnos. La sociedad civil en general requiere procesos de empoderamiento para así poder dirigir su propio destino comunal y cantonal, con proyectos solidarios que busquen el bien común. Construir, entre todas y todos, cantones más seguros. Esta unión de fuerzas nos hace ejercer nuestra participación con responsabilidad y nos ayuda a construir una sociedad más justa y equitativa, lo que nos pone de frente a la igualdad real y en camino a lograr una paz social; donde la armonía sea el centro de las relaciones humanas para lograr alcanzar condiciones de vida digna para los seres humanos.

Resulta relevante el abordaje de la autora, a partir de un diagnóstico pico-social de la realidad comunitaria nacional, en el cual se hace referencia a aspectos relacionados con equidad de género, problemáticas y perspectivas etarias, entre otros. Destacándose como idea central del artículo la necesidad de procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, por medio de la ciudadanía activa y la construcción conjunta de espacios con el gobierno local. Para esto, la metáfora del “caleidoscopio” empleada por la autora es bastante pertinente para evidenciar las ideas que plasma en su diagnóstico.

Es importante acotar que no hubo referencia específica al concepto de gestión política territorial, pese a las ejemplificaciones que se hicieron en relación con él. Asimismo, la parte diagnóstica consume mayoritariamente el artículo, identificándose la parte conclusiva únicamente en el párrafo final del artículo.

Problema demográfico, repoblamiento de San José y ordenamiento habitacional vertical

Luis A. Blanco Jiménez⁵⁶

Introducción

Según el diccionario, el significado de la palabra demografía es: Estudio estadístico de la población de un país, región o ciudad.

El aumento demográfico se refiere a un aumento de la población en forma desmedida y esto causa problemas porque no es posible llenar todas las exigencias que todos los individuos necesitan en cuanto a trabajo, educación, salud, diversión, comida y vivienda. Sin embargo, pareciera, según las estadísticas, que el problema viene por otro lado. En Costa Rica ha habido una disminución del crecimiento de la población en general, casi toda la que aumenta tiende a trasladarse a la ciudad de San José porque se supone que aquí están las mayores oportunidades de trabajo y búsqueda de vivienda, y otros servicios como seguridad y salud; esto ha sido agravado por la falsa expectativa de que en la metrópoli todo está a la mano, pero más bien se está produciendo un hacinamiento, el cual está creando zonas marginales que no dan abasto con los requerimientos de los ciudadanos quienes se trasladan a vivir en una capital atiborrada de necesidades.

En el pasado, el expresidente Óscar Arias en su función prometió dar 80 000 mil casas. En el sector de Paso Ancho norte precisamente hay una urbanización llamada Los Olivos, que fue producto de la política de las casas ofrecidas por este mandatario; se crearon un montón de urbanizaciones, el gobierno compraba el terreno y les daba los materiales, pero los beneficiados tenían que poner mano de obra, fue así como en esta época se formaron urbanizaciones producto del precariado. Esto fue una solución positiva, pero,

56 Licenciado en Estudios Latinoamericanos UNA. lblanco@cnfl.go.cr.

con el tiempo, un problema se presentó porque, cada año, los individuos que crecieron tiempo atrás bajo estas condiciones tal vez no óptimas están urgidos de satisfacer sus necesidades de vivienda, pero han crecido en los barrios marginales en donde también hay personas viviendo en condiciones infrahumanas, en cuartos construidos con latas, lo cual viene a agravar lo que son los tugurios, sitios donde no se reúnen las condiciones mínimas de una vivienda digna con los debidos servicios; falta de agua potable, presencia de aguas negras, un espacio limitado entre cada vivienda, cuartuchos hacinados que no cuentan con buenas calles o alamedas construidas con sus respectivas aceras, sino más bien caminos enlodados o polvorientos .

El problema ahora en la actualidad es que prácticamente no hay terrenos para ocupar en el centro de San José, no hay espacios nuevos y los pocos lotes que quedan disponibles se están desarrollando en proyectos habitacionales verticales; esto, en una forma, es positivo porque viene a dar habitación a cientos de personas quienes no tenían posibilidades de conseguir vivienda digna en el cantón central de San José, pero quienes las adquieren tienen que tener altos ingresos. Pareciera que estos proyectos fueron pensados para futuros profesionales que deben laborar cerca de sus centros de trabajos y, como el tiempo es oro, buscar un traslado que no demore mucho.

Estos grupos de profesionales son seducidos con los siguientes beneficios presentes en los proyectos habitacionales verticales:

- Casas en condominios continúan siendo tendencia, a pesar de que los condominios verticales han ganado terreno. Estos proyectos habitacionales ofrecen variedad de áreas comunes.
- Apartamentos en condominios con áreas reducidas desde 55 metros cuadrados, con acabados lujosos que ofrecen diversión y zonas para ejercitarse sin salir del condominio.
- Grandes torres de apartamentos en condominios dentro de la ciudad, con fácil acceso a los servicios urbanos, lo cual permite trasladarse a centros de trabajo utilizando servicio público no un automóvil.
- Mini ciudades planificadas enfocadas a un perfil de comprador con alto poder adquisitivo. Estas cuentan con zona comercial, ciclo vías, e incluso centro educativos.

El alcalde de San José, quien estuvo mucho tiempo en este puesto, el ingeniero Johnny Araya, tenía una visión de repoblamiento de la capital, pero más bien enfocado en el Área Metropolitana, así que lanzó esta idea más que

todo al centro de la ciudad. En el 2013, incluso expuso lo siguiente, referente al repoblamiento:

El crecimiento de la población en los cuatro distritos centrales, en el año 2000, fue negativo; la población decreció entre un -1% y un -4%.

De seguir esta tendencia, se estima para el año 2010 una población menor de 10.000 habitantes en el centro de San José, y una tendencia gradual del aumento de la población que se traslada desde el centro hacia la periferia.

Fuga del comercio del centro

Se calcula que en el centro de San José cerrarán sus puertas, en los próximos tres años, 210 locales comerciales. Las causas más sobresalientes de este fenómeno son los problemas de acceso al centro y de inseguridad ciudadana.

Después de todo esto, en el centro de San José, específicamente en los alrededores de Parque Metropolitano La Sabana y en el Paseo Colón, hay varias torres de edificios que tienen muchos pisos y son principalmente apartamentos verticales, pero, como se mencionó anteriormente, están hechos para ser ocupados por un sector de profesionales que pueden darse el lujo de pagar las altas mensualidades financieras por entidades bancarias.

A mí, particularmente, me llama la atención un desarrollo urbanístico que se está ejecutando cerca de la rotonda de San Sebastián⁵⁷, el cual ofrece mucha comodidad y seguridad en una zona altamente comercial y con acceso a todos los servicios que necesita cualquier ciudadano; por ejemplo, tener su propio centro comercial; además de varios centros comerciales cerca, instituciones de educación privada o pública, EBAIS y, sobre todo, acceso muy cómodo porque pueden utilizarse varias líneas de autobuses que lo pueden llevar muy cerca de este complejo habitacional.

Algunas características propias de la propaganda dada por el desarrollador son:

- El precio de un apartamento en el módulo “B” porque el “A” ya está

57 La dirección exacta sería: de la rotonda de San Sebastián, 500 metros oeste, sobre carretera a circunvalación, a mano izquierda

vendido es de \$115 200, cada edificio tiene doce pisos con 8 apartamentos por piso, lo que da un total de 96 apartamentos; este precio indicado arriba corresponde a un apartamento en el segundo piso modelo "A", pero a partir del piso dos los inmuebles tienen un aumento de dos millones porque los apartamentos en piso más alto cuestan más por la vista o paisaje panorámico.

Al tratarse de complejos habitacionales en bloques de muchos pisos, se visualiza dificultades para compartir sitios de esparcimiento (piscina, canchas multiusos y zona para asados). El reto será el mantenimiento de estos complejos habitacionales, visualizando la seguridad las 24 horas los 365 como lo más idónea.

El entorno puede afectarnos pues no se conoce si será suficiente un espacio tan cerrado, como una burbuja, como parecen ser estos complejos habitacionales.

Asimismo, desde el punto de vista social, dónde queda la participación ciudadana viviendo en estos sitios que parecen seguros y cómodos, pero aislados de toda la problemática social, económica y política; pareciera que todo está arreglado, no hay que pensar en el futuro, porque viviendo en estas burbujas habitacionales, la única preocupación es pagar la cuota de costo mensual si se compra a crédito la vivienda y el pago de mantenimiento. La participación creo que se reduce a participar en la junta directiva de la administración del condominio o como dueño participante en las asambleas ordinarias o extraordinarias.

Por un lado, la convivencia en estos sitios debe ser difícil porque creo que no tienen derecho a tener mascotas y si la persona es muy "fiestera", tiene que olvidarse de las tardes o noches de tragos. Por otro lado, el aseo de estos sitios es muy estricto. Esto queda mitigado porque el lugar tiene un club social para fiestas o reuniones. Prácticamente uno tiene muchos vecinos, porque son 6 edificios con 96 apartamentos, hay que saber distribuir bien el tiempo para poder ocupar los sitios de entretenimiento porque sería muy difícil que todos lo puedan hacer al mismo tiempo. Asimismo, los accesos y el parque no deberían ser problema; no obstante, si lo son en el tanto que cuando uno sale del circuito donde está localizado el condominio, tiene que ocuparse del tránsito fuera de estos lugares, por ser un sitio donde existen muchas casas de habitación. Creo que esto viene agravar el congestionamiento vial porque muchas personas tienen que salir a ocupar calles muy estrechas, así que el

transito dentro del condominio es ágil, pero fuera de esta edificación la situación se torna más difícil.

Conclusión

Sería interesante vivir en un condominio con estas características y saber si la existencia se desarrolla tan feliz como ellos la plantean, al tener todas las necesidades de vivienda, recreación y seguridad cubiertas. Por un lado, esta es una situación que hay que experimentarla en carne propia para saber si “a cómo la pintan” es igual a la realidad. Por otro lado, sigo cuestionando la participación ciudadana, si será anulada por las comodidades dadas y si entonces los individuos se desarrollarán muy egoístamente, porque prácticamente no tienen luchas sociales que se les presenten.

Otro punto importante del ordenamiento territorial en el cantón central es que como ya no se puede crecer a los lados, entonces la circunstancias nos obligan a desarrollar un ordenamiento territorial habitacional vertical; por eso es que desde hace una década la municipalidad le da tanta importancia a este tipo de desarrollo habitacional. Sin embargo, el caso mencionado anteriormente rompe todos los esquemas porque la gente que hizo realidad este complejo habitacional lo califica como miniciudad, pero, desde mi punto de vista, a pesar del tipo de vivienda construida y las comodidades ofrecidas, esto es exclusivo para cierto grupo social. Cuando fui, vi muchas parejas jóvenes, me imagino jóvenes profesionales que ya terminaron su carrera y ya tienen un buen trabajo y entonces lo que desean es buscar la comodidad para casarse o juntarse y establecer un hogar, y que más cómodo que el ofrecimiento de esta oferta habitacional. Creo que los próximos desarrollos van a ir por este estilo porque, desde el punto de vista de los desarrolladores, ganan más con la plusvalía, porque los primeros edificios se venden a un precio ahora y a medida que se van construyendo los demás edificios, se van ofreciendo a otro tipo de precio; de acuerdo con la plusvalía que vaya adquiriendo el proyecto, cada edificio tiene una duración de construcción de un año, el primero se entrega en abril 2015.

Fortalecimiento técnico como herramienta para la gestión político territorial

Raquel Tencio Montero⁵⁸

Introducción

En el presente artículo de opinión se resalta la labor que ha venido desarrollando el Comité de Enlaces Técnicos de la Región Cartago, con el objetivo de conocer los productos que han logrado desarrollar a nivel de cada cantón, los cuales puedan influir de manera directa o indirecta en los habitantes de toda la provincia.

Este comité es muy importante para superar los inconvenientes de la planificación territorial, ya que los nuevos planes de ordenamiento territorial se caracterizan por la implementación de componentes estratégicos y flexibles integrados a una base estructural heredada de la planificación. Las innovaciones en estos planes apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. La eficiencia como componente de operatividad de la flexibilidad se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan.

Desarrollo

Cartago está a la vanguardia en materia de ordenamiento territorial, esto, en gran parte, gracias a la enorme labor de un grupo denominado “Comité de Enlaces Técnicos de la Región Cartago”, el cual desde hace poco más de

58 Lida. en Administración de Recursos Humanos, asistente dirección ejecutiva Federación de Municipalidades de Cartago. rak_4987@hotmail.com

una década trabaja en el tema. Pese a su importancia, el trabajo de este grupo es poco conocido, e incluso poco valorado, aun sabiendo los gobiernos locales que el ordenamiento territorial debe ser un tema prioritario en sus agendas.

Para nadie es un secreto que el país presenta un retraso en materia de ordenamiento territorial, a pesar de que en los últimos años se han hecho mil y un esfuerzos por poner la casa en orden. No obstante, la labor no ha sido para nada sencilla y muchos cantones han fallado en repetidas ocasiones en su intento por contar con ese instrumento que les permita a sus habitantes vivir en armonía con la ciudad. Este es lo que conocemos como plan regulador, con el cual se pretende poner freno a ese alocado crecimiento de construcciones, marcando la cancha en usos de suelo, zonificaciones, límites urbanos, estructura vial, entre otras.

Precisamente, uno de los grandes trabajos de este comité técnico de la provincia es la realización de los planes reguladores, diseñados según la realidad de cada cantón. Gracias al aporte de este grupo, ya fueron aprobados los planes reguladores de El Guarco, Cartago, Oreamuno y Paraíso; además, se está a punto de la aprobación del de Alvarado. Mientras que el de La Unión está muy adelantado y en proceso de revisión. Esto es un enorme logro que refleja, por lo tanto, que la provincia de Cartago está a la vanguardia en esta temática.

Los números no mienten. Según estudios hechos en el país y datos publicados en el Informe de Estado de La Nación, en los últimos diez años, el 64 % de los intentos cantonales por lograr el plan regulador ha sido rechazado en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) por carecer de algún elemento de índole ambiental. En Cartago, la realidad es que gracias al trabajo de este comité, la tarea se ha cumplido satisfactoriamente. Se ha logrado un 90 % de los objetivos con los planes reguladores.

Antecedentes

Desde 1983, en el país nació el proyecto Prugam, elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) con la misión de hacer el plan regional metropolitano y el plan GAM.

El PRUGAM, que no es más que el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana, surgió como la pomada canaria a los problemas de ordenamiento territorial en el país. Sin embargo, esto no fue nada fácil y en el camino fueron apareciendo todo tipo de dificultades que hicieron que los cantones se mantuvieran en un letargo en materia de ordenamiento territorial. Ante esa situación de crisis, y la necesidad de abocarse fuertemente en el tema del ordenamiento, en el 2003 se empezaron a reunir en el Centro de Investigaciones de la Vivienda y Construcción (CIVCO), en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, varios profesionales en arquitectura e ingeniería que luego tocaron la puerta de la Federación de Municipalidades de Cartago para que esta les enlazara con los alcaldes y encargados de planificación urbana de los municipios de la provincia.

Al año siguiente, el PRUGAM buscó a este grupo del TEC, que ya tenía camino en la materia, y le pidió apoyo para la elaboración de los planes reguladores. El programase llenó de críticas, de trabas y complejidades, al punto que, en el 2009, el INVU no aprobó la propuesta presentada por este proyecto y, ante estas debilidades presentadas, se decidió dejar a un lado este plan y así las cosas darle vida a un nuevo hijo: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que viene siendo casi lo mismo.

Grupo Sólido

En el tiempo en que se conformó el Comité en Cartago también se formaron agrupaciones similares en Heredia, Alajuela y San José. Pero a diferencia de los grupos de otras provincias, el de Cartago se ha fortalecido con el tiempo, esto también gracias a que se empezó a trabajar de forma interinstitucional e interdisciplinariamente, con representantes de las municipalidades de la provincia. Es así como cada miércoles, en la mesa del CIVCO, se reúnen arquitectos, topógrafos, sociólogos, geógrafos, geólogos, abogados y más funcionarios que aportan sus puntos de vista en el tema de desarrollo urbano.

Este crecimiento poblacional debe ir de la mano de un ordenado modelo de desarrollo urbano, por ello es fundamental la labor realizada por este comité que se reúne en el CIVCO y que, después de 10 años, sigue siendo un grupo sólido. Con su trabajo, este grupo no solo ha dado un soporte a los gobiernos locales, sino que en los últimos años ha traído orden y hasta seguridad para los habitantes de los diferentes cantones de la provincia.

En los cantones de la ciudad de Cartago se observa una nueva realidad caracterizada por un escenario de mayor estabilidad debido al control que se ha tenido con los planes reguladores. En este contexto, se aprecia un proceso generalizado de renovación del tema del ordenamiento territorial donde se integran las áreas rurales, los sistemas ecológicos y la escala regional. También se desarrollan nuevos cambios de mejora en la planificación territorial, privilegiando el desarrollo cualitativo y afrontando desde el punto de vista de la ciudad los problemas de la región cartaginés. Sin embargo, no todo es color de rosa. Hay algunas críticas que han surgido a los planes reguladores, principalmente en relación con su falta de operatividad y con su desfase temporal frente a una realidad urbana en permanente cambio.

A pesar de esto, el Comité de Enlaces Técnicos revaloriza las cualidades e incorpora novedosos aportes de la planificación estratégica; como por ejemplo, la participación de diferentes profesionales de las municipalidades y de la Federación, así como la utilización eficiente de los recursos, como lo es el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). Con esto se logra la recuperación de la confianza en los instrumentos de planificación territorial.

Continuidad

Cuando terminó el PRUGAM, no se sabía el futuro de los diferentes grupos conformados en las provincias, pero el Comité de Enlaces Técnicos de Cartago continuó con su labor de hacer los planes reguladores. Como lo dijo en una ocasión el arquitecto Carlos Ugalde, coordinador de este grupo, después de tantos años de esforzado trabajo, el Comité quedó muy fortalecido y por eso se decidió no parar la labor.

Fue así como entre el 2011 y 2012 el grupo se dio a la tarea de revisar los contenidos de los planes reguladores de cada cantón para que luego los gobiernos locales los analizaran. El buen trabajo ejecutado desde la mesa del Cívico hizo que el Gobierno de la República volviera su mirada a Cartago y le solicitara a este Comité que trabajara en el plan GAM 2013-2030. Esto refleja la importancia y seriedad del trabajo hecho, esto es un elemento más para indicar que Cartago está a la vanguardia en el tema de ordenamiento y planificación urbana en toda la Gran Área Metropolitana. “No en vano servimos de estandarte para muchas regiones”, dijo Carlos Ugalde.

Sin embargo estos esfuerzos y la continuidad del grupo se han visto amenazados, pues los alcaldes de cantones donde ya se aprobó el plan regulador consideran que ya no es necesario que sus funcionarios integren la mesa de trabajo. Pero la realidad es que sí es importante que el grupo siga integrado, más ahora con la misión de elaborar el Plan GAM 2013-2030.

Los miembros del Comité de Enlaces Técnicos de la Región Cartago reconocen que hasta el momento se ha logrado mucho, mas son conscientes de que el trabajo más difícil está por venir, por eso ha reiterado la necesidad de que el Comité siga igual de fuerte y con esta labor se siga contribuyendo en el tema de desarrollo urbano.

Cultura Urbana

De ahora en adelante, la labor de esta agrupación, si quiere demostrar por qué está a la cabeza en desarrollo urbano y ordenamiento territorial, es lograr que los habitantes de los cantones de la provincia adopten una cultura urbana y que los municipios tengan voluntad para seguir apoyando los esfuerzos realizan sobre este tema.

Aun el país está lejos de un verdadero desarrollo territorial como el que todos deseáramos, pero, poco a poco, con esfuerzos como el de este Comité, con el aporte de tantos profesionales y con una adecuada visión política, se podría llegar a hacer realidad esos planes que muy bonitos se ven en el papel. Es por esto que los miembros de este Comité visitan los concejos municipales de la provincia para exponerles el trabajo efectuado y el que está por venir para que también ellos, como pequeños gobiernos locales, promuevan progreso urbano y no permanezcan estancados en algo tan importante para una provincia en desarrollo.

Conclusión

El Comité de Enlaces Técnicos de la Región Cartago es primordial porque ha logrado avanzar en cuanto a la planificación territorial; algunos de los planes reguladores a nivel de cantón ya han sido aprobados y otros se encuentran

en estudio, lo que es trascendental para los habitantes de la provincia. La participación activa de los distintos profesionales se constituye en el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad para poder lograr la aprobación de los planes reguladores y la actualización y constancia de estos.

Finalmente, los instrumentos de seguimiento y revisión del plan, así como sus plazos de vigencia, conforman el soporte fundamental que permitiría adecuar la flexibilidad a lo largo del tiempo.

El marco político necesario para la gestión política del desarrollo local

Sergio Mena Díaz⁵⁹

Las bases para que exista una gestión política territorial costarricense adecuada no estarían dadas en el país, hoy, si fuésemos críticos y realistas. Las tradiciones y costumbres del ciudadano contemporáneo varían de cierta manera según las regiones del país, pero lo que es común en muchos casos es el desinterés y la falta de oportunidades para interactuar y entrar en procesos de empoderamiento. Lo anterior con la complicidad de los partidos políticos tradicionales, los cuales abandonaron, desde hace mucho tiempo, formas de relevo generacional y ejercicios de empoderamiento comunal, y en su lugar han encarnado sistemas clientelistas y formas de política pagada.

Las municipalidades, llamadas gobiernos locales, con su accionar, son esenciales en la consecución de progreso, desarrollo y ordenamiento territorial. Desde hace mucho tiempo y hasta nuestros días, la gestión en sí en cada cantón varía según los niveles de potenciamiento de lo local y particularmente existe una idea de que las municipalidades solo están para cobrar tasas, impuestos, otorgar licencias, recoger la basura, reparar huecos y limpiar parques. La óptima gestión de lo municipal pasa por la correcta ejecución de las competencias amplias que le brinda el marco regulatorio existente y la adecuada planificación. Un gobierno local debe representar el punto de encuentro ciudadano en donde ciudadanía, concejo municipal y alcaldía pueden interactuar en pro del empoderamiento civil, haciendo del territorio el correcto espacio de interacción material, social, económica y cultural.

Lo local requiere ser trabajado, el reconocimiento de la identidad de los habitantes de un cantón es necesario, y aquí los centros educativos, desde la edad temprana hasta la adolescencia al finalizar el colegio, deben contribuir

59 Maestría en Derechos Internacionales, asesor público, abogado notario. smena@iblconsultores.com

en la formación integral del ciudadano. Lo que no se enseña, no se aprende, y lo que no se sabe, no se ejecuta. El modelo de educación costarricense responde, en mucho aún, a un sistema heredado que requiere en el siglo XXI ser remozado, actualizado y tiene que incluir un alto grado de valores y sentido ciudadano, pasar de sistemas memorísticos a escenarios de criticidad y proposición. Mejores ciudadanos son base esencial de un mejor desarrollo local, y mientras los niveles de deserción estudiantil adolescente se mantengan y el brazo capacitador institucional no sea más largo, el futuro de los cantones y su desarrollo estará condicionado desfavorablemente.

Las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, empresas, asociaciones de desarrollo comunal, bancos, oficinas de servicios, entre otros, en una determinada zona del país, definen muchas veces el nivel de gestión política territorial deseado. Con el ordenamiento territorial adecuado, la articulación efectiva de los factores de la producción y la ciudadanía empoderada, desde lo civil dando paso a la innovación, harán desarrollo de capacidades y de conocimiento. Quien posee la información y la puede interpretar tiene el poder.

La idoneidad de quienes aspiren a cargos de elección popular municipal debe ser clave en el progreso de una mejor gestión política territorial, los administrativos muchas veces responden a modelos inapropiados de liderazgos desde alcaldías y concejos municipales que promueven focos de ineficiencia, excesiva burocracia y corrupción. En este tema nos encontramos ante un desafío importante, el cual presenta a una ciudadanía no acostumbrada a participar en los procesos de elección municipal y la urgente atención de nuevas gestiones de lo local. La sensibilización de cada costarricense hacia los temas de la comunidad debe ser mayor y comprender que, al punto en que nos encontramos, se requiere una decidida participación. Lo que implica necesariamente examinar los distintos partidos políticos y los sistemas de organización comunal existentes según sea el cantón.

Ramas de un mismo árbol. La historia democrática de los países se nutre a lo largo del tiempo, con la participación de determinadas generaciones en la política partidista nacional, provincial y cantonal. Desde hace más de tres décadas una misma generación, como era lógico, se apoderó de las distintas estructuras políticas electorales, que en concreto representan hoy las llamadas cúpulas de partidos políticos tradicionales, sean estos los históricos y los llamados nuevos, sin serlo, a excepción de uno. Hemos sido testigos todos los ciudadanos y las generaciones más jóvenes, me refiero especialmente a adolescentes, jóvenes así como a jóvenes adultos, nacidos en los años setenta

y ochenta, especialmente, de cómo se han desmembrado de un tronco de dos ramas principales, distintas ramificaciones que rompieron con un bipartidismo hegemónico que existió hasta el 2002 y se profundizó en el 2014.

Lo anterior ha llevado a decenas de partidos cantonales, otros provinciales y muchos de escala nacional a, cada cuatro años, luchar por aportar a un sistema de partidos que debe ser revisado en la actualidad, por ser inequitativo y perverso. La realidad es que el mismo árbol se desmembró en varias ramas. Aquí la pregunta es: ¿estará la solución a muchos de los problemas en la gestión territorial que expone nuestro sistema de gobierno local hoy, en la continuidad de los mismos liderazgos políticos? ¿Reciclados bajo otros nombres y banderas?

Vivimos bajo un modelo de desarrollo que requiere ser repensado en el marco de un análisis serio y que sobre todo participe las preocupaciones de quienes tienen por delante el futuro de prosperar en su ideal familiar y en quienes ya no son más futuro, son el presente del país, incluidos todos los sectores sociales y empresariales. Aquí la gestión política territorial juega un papel sin duda preponderante. Los padres de familia con hijos pequeños, los trabajadores, los estudiantes, los empresarios nacionales y en general la sociedad civil que a la fecha vive inmersa un estado de escepticismo y de desesperanza, que se expone diariamente de múltiples formas, nos llama a reflexionar con respecto a cuáles son las formas de participación política hoy, y hacia cuáles debemos avanzar.

El vivir hoy alquilando o con deudas es regla de vida en un país que pierde competitividad hacia dentro y hacia fuera. Hoy, nuestra sociedad busca abrigo en diversión a veces no la más sana, sino la cobija de las redes sociales y, finalmente, casi todas las personas hablan de política, pero no pueden aceptar ser calificados como políticos, pues nadie quiere ser señalado como una figura tan desprestigiada. ¿Con este panorama, cómo pretendemos que haya de forma natural deseos de la comunidad de presentarse como opción para su cantón? Con el debido respeto, estamos en presencia de liderazgos políticos agotados.

Abstencionismo electoral justificado. Muchos de los problemas de nuestro país y con replica local, especialmente, se exponen hoy, siendo justificados con excusas inaceptables y con soluciones de poca credibilidad, generando un cansancio a la sociedad, que a menudo denota un alto grado de desconfianza en lo que proponen cada cuatro años, y o en sus discursos, que con

todo su derecho, son quienes a través de partidos políticos exponen ideas ante un electorado que pareciera votar más por moda, emoción, o reacción que metidamente. En nuestro país, según se conoce, un promedio del 80 % o más no participa en las elecciones de representantes del gobierno local; y si vamos a los puertos de Puntarenas, Limón y a Guanacaste, nos podemos acercar al 90 % o sobre pasarlo, y contentarse con decir que es normal es aceptar que el fortalecimiento de la democracia está varado hace años. Hay datos de que presidencias de la república se han ganado con una tercera parte o poco más o menos del padrón electoral y alcaldes han sido electos con el 10 % del padrón o menos.

En la vida, tanto las personas como los proyectos y o procesos cumplen ciclos, unos se regeneran o repiten, y otros van alcanzado su vencimiento natural, y no aceptan reciclajes, esto pueden incluir a partidos políticos, asociaciones de desarrollo comunal, movimientos de voluntarios entre otros. Para un sector de los ciudadanos, los liderazgos que en otrora existieron hoy están agotados y exponen en permanencia lo mismo.

¿Qué sucede con las nuevas generaciones? A menudo se publican encuestas sobre la institucionalidad, el gobierno y los partidos, sin duda como politólogos costarricenses algunos lo afirman: el partido más grande del país es el de los que no tienen afiliación. En la actualidad, muchos ciudadanos en su hogar, en su trabajo, en su universidad, en la calle, se preguntan por qué no hay liderazgos nuevos, verdaderos, originarios en sí mismos y capaces. La realidad es que pronto comenzarán las luchas y las posibles ofertas locales de propuestas municipales serán poco claras para muchos, creando más desazón en el contexto de una elección municipal, que será única por lo acontecido en la pasada elección presidencial.

Las estructuras políticas no parecieran haber sido capaces de lograr los relevos generacionales a lo interno, y decir lo contrario exigiría explicarlo con hechos que a nuestro juicio no existen, ya que no se trata de casos aislados.

Es muy fácil cada cuatro años manejar un discurso de partido preocupado por los jóvenes, niños, mujeres, entre otros sectores, y aún más fácil para un gobierno anunciar políticas motivantes irreales. Distinto sería el Partido de las nuevas generaciones en esencia fundado y dirigido por “jóvenes” responsables en comunión de apoyo de costarricenses de “experiencia” que estén claros en la necesidad de la inclusión de nuevos liderazgos locales, distritales, cantonales.

Juventud, sociedad civil y la empresa por una sana gestión política territorial. Muchos jóvenes costarricenses hoy sufren el vivir en un sistema que, lejos de abrir oportunidades como se dice, frena el progreso de muchas maneras disimuladas. El papel del empresariado puede potenciarse en grado de responsabilidad social empresarial mayor, y se puede con transparencia lograr encadenamientos productivos que lleven bienestar al productor y empresario pequeño. Otros costarricenses se han preparado académicamente por esfuerzo propio, de sus padres y de un sistema concebido hace sesenta o más años, que urge ser revisado. Muchos jóvenes trabajan, cuentan con valores y son verdaderos patriotas.

No es justo catalogar a la juventud costarricense de forma generalizada como desinteresada del futuro del país, egoísta e indiferente a los problemas nacionales, se trata de la inexistencia de verdaderos espacios y motivación. Se requiere de la participación decidida y sin más excusas de la sociedad civil y el empresariado nacional, ha llegado la hora de decidirse por unirnos por el país, sin temores, en el marco de una propuesta de desarrollo local integral sana, nueva y con bases de confianza. Hay una forma distinta de hacer la gestión política territorial, pero para ello hay que pensar diferente, y necesariamente se debe tomar en cuenta ya el clamor de un pueblo que luce silencios, asiste a vigiliyas y que marcha, pero que está cada vez más cansado rebasando los límites de la tolerancia a la incapacidad estatal y muchas veces municipal. Se requiere renunciar a extremismos ideológicos y a la mediocridad, no solo se puede con buenas intenciones, se requiere de carácter y decisión y el plan netamente costarricense.

Hay muchas personas deseosas y valiosas que desean participar, y de eso dan cuenta de experiencias exitosas nacidas en el seno de la sociedad frente a problemas y desafíos locales. No sigamos desmembrando más ramas en este círculo vicioso al que le ha llevado la desgastada política contemporánea. Personas competentes y de experiencia encenderán la mecha electoral para la elección municipal desde ya, para superar viejas formas de hacer política.

Paso a la voluntad y a la capacidad que existe de finalmente en lo local para entrarles a los problemas de la gestión política local vigente, y aseguraremos un mejor futuro, descentralicemos y democratizemos las oportunidades. Nadie ni nada arreglará los cantones más subdesarrollados en 4 años, pero lo que es impostergable es empezar YA. Establecer la gestión política territorial que requerimos, la capacitación necesaria de las universidades y es urgente que participen los ciudadanos y se empoderen. ¿Usted está

preocupado verdad? Nosotros estábamos, porque ya estamos ocupados trabajando. Desarrollemos lo local y lo nacional estará mejor.

Replanteamiento del patrimonio cultural y los museos en Costa Rica involucrando a las comunidades y a su entorno

Rocío Abarca Sánchez⁶⁰

Introducción

Con el objetivo de brindar algunos elementos para sintetizar la discusión y el análisis de los aspectos relativos a la gestión política territorial y profundizar en sus nuevos enfoques es que se van a identificar los nuevos ámbitos de incidencia y articulación en materia de desarrollo local desde el eje de la cultura, desde la perspectiva de lo territorial. Se trata de un proceso paulatino, y tendrá que abrirse paso en medio de resistencias probables, con diálogo y negociación dentro del gobierno local respectivo, dada la herencia histórica de centralización que tenemos en el país.

Para esto, se entenderá como cultura a todo producto de la acción humana sobre la naturaleza, así como la suma de tradiciones, comportamientos, ideas y las creaciones sociales y artísticas, especialmente, aquellas que promuevan el bien común y el respeto a las diferencias, considerando la diversidad de expresiones entre las diferentes etnias, los sectores sociales, grupos etarios y de género, entre otros, sin privilegiar determinadas ideologías, religiones, políticas u otra filosofía practicando la inclusión cultural.

El término gestión cultural propicia mecanismos de responsabilidad en las mismas comunidades, desde los grupos existentes y sus habitantes para que incorporen y reelaboren su acervo propio en la labor cultural autóctona, y así, que fortalezcan los nexos de identidad, la valoración histórica y defensa

⁶⁰ Bachiller en Historia de la Universidad Nacional, asesora de Fracción Política en la Asamblea Legislativa. cioabarca@yahoo.es.

de rasgos idiosincráticos que expliquen las distintas realidades locales que comparta lazos de identidad.

El concepto de patrimonio es amplio, puede ser tangible o intangible, un legado; “además de personal y familiar, que existe también en el ámbito comunitario, local y nacional”. Es lo que compartimos como grupo humano en un mismo territorio, como símbolo de identidad y fuente de orgullo; representado por sitios y complejos arqueológicos, monumentos, edificios y lugares históricos, museos, iglesias y casonas, pinturas, música, danza, mitos, costumbres, lengua, vestimenta, fotografías, monedas, libros, documentos, esto según el Manual del Defensor del Patrimonio Cultural (2014)

De este modo, este artículo trata de ser un análisis de caso real que, en forma práctica, va a permitir reflexionar sobre la utilización de instrumentos de gestión política del desarrollo territorial, desde la visión de cultura, buscando reforzar la identidad localizada.

Replanteamiento de los museos regionales

El papel de los museos en Costa Rica es ajeno al tipo de sociedad que tenemos hoy y estos se han convertido en “paredes blancas e intocables” que no nos representan; por el contrario, que legitiman discursos de nuestro país que ya no corresponden a nuestra realidad pluricultural y multiétnica. Estos, por sí mismos, ya no se sostienen.

Con esta idea de replanteamiento y de gestión se trata de darle a la ciudadanía, en sus localidades, el control; sobre todo a los cantones y regiones que están fuera de la Gran Área Metropolitana, utilizando el espacio físico disponible o por medio de la reivindicación del patrimonio arquitectónico local, impulsando el rescate y los encadenamientos desde las herramientas que ofrece el turismo rural comunitario, ejemplo, mediante proyectos productivos de cultura local y desde la creación de microempresas.

Para esto, proponemos algunos mecanismos de instalación, replanteamiento y validación de las siguientes instituciones, sean estas impulsadas desde corporaciones público-privadas localizadas en ciudades específicas, por ejemplo:

- Transformar el museo regional de Limón y el Museo Calderón Guardia en San José.
- Replantearse el papel del Eco Museo del cantón de Abangares, Guanacaste.
- Rescatar el Sanatorio Durán y vincularlo como corredor turístico-histórico de Cartago.

Este último ya fue declarado Patrimonio Arquitectónico Nacional y se trata de un proyecto social de gran envergadura para el país, no solo por su inversión, sino también por sus fines y objetivos, así como por los protocolos utilizados para eso. Este inmueble inició su construcción en 1915 y abrió sus puertas en 1918, como un referente de primera importancia para toda la región: la cura sanatorial de una enfermedad temida conocida como la peste blanca, la tuberculosis.

Los servicios que se podrían derivar, y algunos que ya se han dado de forma múltiple son: la investigación científica, educación en aspectos diversos de nuestra producción cultural, por medio de exposiciones, documentos escritos, documentales, capacitación en aspectos especializados de la conservación y restauración del patrimonio histórico. Pensamos en por lo menos tres opciones, por ahora:

1. Centro Cultural: Cada uno de estos proyectos contiene exhibiciones, biblioteca, áreas para talleres, educación, capacitación y formación, así como espacios para experimentación y cultivo.
2. Centro de Capacitación en Gestión y Desarrollo Turístico como escuela de Formación Agropecuaria y de Agronegocios para el Sanatorio Durán y el Eco Museo. Para estas opciones es necesario conformar un equipo multidisciplinario que se dedique a recolectar información y proponer un plan de acción interinstitucional, que gestione fondos frescos e inicie obra adecuada en el complejo, respetando lo existente.
3. Edificio Patrimonial para la Exhibición de Manifestaciones Artísticas en el caso del Museo Calderón Guardia y el regional de Limón ya que pueden dar cuenta de la riqueza etnohistórica y cultural de los grupos étnicos a su alrededor de manera activa.

Con esto, se pueden generar las redes locales que les den sentido y sean aprovechadas por la comunidad para generar recursos locales, por lo que hay que reactivarlos y asociarlos, rescatando la cultura local, los productos agrícolas locales, las manifestaciones y la gastronomía, entre otros. Es en

este supuesto en donde el Ministerio de Cultura y Juventud, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Turismo, las Universidades estatales, el Instituto Nacional de Aprendizaje y las municipalidades correspondientes a través de juntas directivas de tipo administrativas figuren como instituciones claves para el desarrollo cultural, más las asociaciones de desarrollo al mando de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal.

La gestión local y el involucramiento de la ciudadanía en el trabajo local a través de los grupos artísticos, ambientalistas y, sobre todo, los culturales deben ser abordados desde la lógica de la nueva museografía de museos comunitarios, con el propósito de erradicar el desaprovechamiento de recursos, los gastos suntuarios, la descoordinación de programas, proyectos y actividades, así como la subutilización de espacios que existe actualmente.

Estimular de manera prioritaria y fundamental el desarrollo cultural comunitario, propiciando mecanismos de gestión que permitan que las distintas comunidades, grupos e individuos desarrollen una organización propia, que incorpore su acervo cultural, fortalezca los nexos de identidad, la valoración histórica, la defensa de los rasgos idiosincráticos, la acción comunal inclusiva y participativa y el sostén económico de familias y grupos. Generar empleo desde el turismo y la conservación.

Las iniciativas de ley

Desde la Asamblea Legislativa hemos presentado proyectos de ley que le brinden a la ciudadanía mayores espacios y recursos frescos para sostener las gestiones culturales de los cantones desde las propias municipalidades.

Una de estas iniciativas es la creación de los comités cantonales de arte y cultura en todas las regiones del país, organizados desde los distritos, para la promoción del arte y la cultura y la consolidación de la autonomía artística local en los propios cantones y al mando de los gobiernos locales. Esta iniciativa de ley busca que los programas, los enfoques y las actividades culturales sean pilares de la estrategia de reducción de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, y fomenta estilos de vida saludables y sobre todo, actividades productivas en todas las comunidades.

Asimismo, propicia el desarrollo de un programa nacional de centros comunitarios de cultura, como nueva expresión organizativa comunitaria, que pueda alojarse en las casas de la cultura, las bibliotecas públicas, los museos regionales, o en los centros patrimoniales como los mencionados. Estos serán entendidos como espacios activos para el reconocimiento, la actualización y reelaboración de las expresiones culturales locales.

Esta ley va de la mano con lo que promueve el Ministerio de Cultura y Juventud actual, de la Administración Solís Rivera desde las políticas municipales de cultura y su lema: democratizar la cultura, viendo el arte y la cultura como generadores de bienestar, incluyendo a instituciones como el Ministerio de Salud, a la Caja Costarricense del Seguro Social y al CONAPAM, incluso, estableciendo convenios con comités de cultura o sus afiliados y afiliadas en todo el país.

A modo de conclusión es importante rescatar el tema de la descentralización como herramienta política y de la toma de decisiones a partir de políticas públicas, así con el tema del patrimonio cultural no se dependerá de “estilos”, que generen “gestiones centralistas” (Salom, 2011) que no representan la pluralidad de identidades locales que tenemos hoy en Costa Rica.

Esta descentralización implica el traslado de funciones del centro de una institución a otras dependencias, en este caso, locales como la municipalidad, incluso a organizaciones de la sociedad civil para que estas “asuman cuotas de responsabilidad atinentes” (Salom, 2011), así, logran legitimidad e incluso una mercantilización cultural de la producción de la ciudad, así como se propuso para Argentina según Herzer y Pirez. (Salom, 2011)

Esta necesidad del reconocimiento explícito a la especificidad de comunidades, localidades, territorios y regiones es urgente en los gobiernos locales, mejorará eficacia en la prestación de los servicios municipales culturales, habrá mayor participación de la población en el diseño, y en la implementación y el control de las políticas públicas.

Bibliografía

- Comisión de Cultura del Partido Acción Ciudadana. Propuesta para el Plan General de Cultura, Gestión 2014- 2018, mayo, 2014.
- Manual del defensor del patrimonio cultural. Tomado de: <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/04/4manualdefensores.pdf>
- Millán, Rodrigo. "Sistema global del arte: museos de arte contemporáneo, bienales y ferias como mecanismos de posicionamiento urbano en los circuitos globales de intercambio". Tomado de: <http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1413>
- Salom, Alberto. (2011). "La descentralización: un conflicto de poder". Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Costa Rica: UNED, Ifam.

Ley 7769: Un elemento de gestión territorial para el abordaje de la pobreza en Costa Rica

Laura Garita Guevara⁶¹

Introducción

Plantear una solución para el fenómeno de la pobreza en nuestro país ha llevado a muchos gobiernos a pensar en nuevas estrategias para su reducción. Sin embargo, cuatro años se convierten en un tiempo de acción muy corto para ver resultados a largo plazo.

Tomando en consideración este aspecto y el hecho de que el abordaje de la pobreza en nuestro país debe ser comprendido y atendido bajo la perspectiva de género, el siguiente artículo pretende brindar elementos que permitan entender la ley 7769, Atención a Mujeres en Condiciones de Pobreza, como un elemento de gestión territorial para su abordaje.

La pobreza desde la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos

Al hablar de pobreza, se hace referencia a un fenómeno complejo y multifacético, por lo que el abordaje debe considerar todos esos elementos. Tomando en cuenta la definición de pobreza que plantean Chan (2003), Trejos (1998) y Martínez (2001), esta tiene que ver con privaciones materiales y con incapacidades sociales y organizativas para superar estas privaciones. A estos elementos también ha de sumarse la falta de capacidades para poder integrarse a una estructura productiva. Por tanto, la pobreza no nos habla únicamente de carencias materiales, sino también de la falta de acceso y de

61 Master en Psicología Clínica Grupal, psicóloga INAMU. lgaritag@yahoo.com

oportunidades, de experiencias subjetivas y de procesos de exclusión que se generan dentro de la sociedad.

Aunque en las últimas décadas se ha trabajado en contar con análisis menos rígidos de la pobreza y valorar sus múltiples dimensiones, la dimensión cuantitativa sigue prevaleciendo como una forma de medirla.

En Costa Rica aún no se ha logrado establecer una nueva forma de medición que permita evaluar a un nivel más profundo este fenómeno tan complejo, una forma que permita medir las diferentes aristas que lo engloban desde lo económico, social y, por qué, no lo cultural.

Gita Sen, citada por Kabeer (2006) plantea la siguiente definición de perspectiva de género:

Significa reconocer que las mujeres se hallan en una encrucijada entre producción y reproducción, entre la actividad económica y el cuidado de los seres humanos; y que, por lo tanto, se encuentran también entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Las mujeres son trabajadoras en ambas esferas; las que más responsabilidades tienen y, por lo tanto, las que más arriesgan, las que más sufren cuando las dos esferas chocan, y las más sensibles a la necesidad de encontrar una mejor integración entre las dos. (p.16)

Por una parte, al hablar de cómo afecta la pobreza a las mujeres, se debe tomar en cuenta que lo hace de manera diferenciada entre el género femenino y el masculino; por tanto, se deben valorar sus diversidades, oportunidades y características para un abordaje integral. Asimismo, valorar la pobreza desde una perspectiva de género implica reconocer que históricamente ha existido una desigualdad de poder entre hombres y mujeres y que, desde una cultura patriarcal, se ha traducido en la falta de oportunidades, acceso a los recursos, discriminaciones y violación de los derechos humanos.

Por otra parte, desde un enfoque de derechos humanos y de las mujeres, ellas siguen enfrentado dificultades para vivir plenamente su ciudadanía económica. Aún existen problemas para acceder a los recursos naturales (la tierra, el recurso hídrico, los recursos animales y vegetales), a fuentes de empleo con mejor remuneración y que tomen en cuenta sus necesidades y al capital (servicios financieros y crédito). Además enfrentan problemas para obtener sus derechos sociales (la educación, la salud integral, los sistemas

de seguridad social entre otros) y los culturales. A pesar de los compromisos internacionales que se han adquirido para eliminar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, estas últimas siguen sin poder acceder a sus derechos.

La realidad de Costa Rica: situación de las mujeres en condición de pobreza

Según Sauma y Trejos (2014), los hogares pobres se caracterizan porque son relativamente más numerosos porque existe una mayor presencia de menores y adolescentes.

De igual forma, la proporción de mujeres jefas de hogar aumenta conforme aumenta la pobreza; y para el caso de los hogares en pobreza extrema, la jefatura femenina alcanza el máximo. Otra característica de los hogares en condición de pobreza es la educación, ya que a mayor nivel de pobreza, menor nivel educativo del jefe o jefa de hogar. Aunado a esto se encuentra la falta de empleo, pues hay mayor tasa de desempleo abierto para más pobres y en una relación de mayor dependencia económica.

Además de la insuficiencia de ingresos, los hogares en condiciones de pobreza o pobreza extrema padecen insatisfacción de ciertas necesidades básicas materiales, como albergue, higiene, acceso al conocimiento y capacidad de consumo.

Cuando las jefaturas de hogar están lideradas por mujeres, todas estas condiciones se exacerbaban por las brechas de desigualdad de género marcadas por un sistema patriarcal. Es por estos motivos que la pobreza adquiere “rostro de mujer”, puesto que acceder a programas de estudio, a mejores empleos, a redes de cuidado, a capacitación técnica, entre otras oportunidades; cuando no se cuenta con ingresos suficientes o cuando se tiene bajo la responsabilidad el cuidado de menores o de personas adultas mayores o de personas con necesidades especiales, se vuelve una limitante para mejorar la calidad de vida.

Bajo estas características, el abordaje de la pobreza debe partir de la valoración de las necesidades estratégicas de las mujeres para generar acciones a largo plazo que permitan disminuir las brechas de género y mejorar la posición de estas dentro del sistema social, económico y cultural.

La ley 7769: un mecanismo que debe fortalecerse

Uno de los principales instrumentos que tiene Costa Rica para el abordaje de las mujeres en condición de pobreza o pobreza extrema es la ley 7769, publicada el 20 de mayo de 1998. La cual plantea en el artículo 2 el siguiente objetivo: “La atención...deberá garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprenda, al menos, lo siguiente: capacitación y formación humana, capacitación técnico laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación”.

Si se analiza este artículo, se puede observar que el abordaje de la pobreza no se hace solo a través del aumento de los ingresos, sino que se toman en cuenta aspectos básicos para mejorar la calidad de vida de las mujeres. Este artículo es una propuesta para abordar la pobreza desde una perspectiva integral que les permite a las féminas el desarrollo y fortalecimiento de sus habilidades y capacidades, para lograr insertarse en programas de educación formal, capacitación técnico laboral, acceder a una vivienda digna, entre otros elementos que, aunque no se destacan en este artículo, se han ido incorporado a través de los años.

Esta ley plantea la creación de una Comisión Nacional Interinstitucional (CONI), en la cual participan el Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, un representante del Presidente de la República y, según el reglamento a la ley, se suma la participación del Ministerio de Educación Pública. Asimismo, el reglamento conformaría una secretaría técnica como órgano técnico asesor de alto nivel.

La propuesta de la ley es sólida y visionaria en tanto logra entrelazar y estructurar aspectos claves para la atención de la feminización de la pobreza. Sin embargo, la ley y su reglamento se están volviendo obsoletos, por cuanto la realidad nacional ha ido cambiando, así como las funciones de las instituciones involucradas. Esta realidad cambiante pone de manifiesto la necesidad de incorporar otras instituciones que permitan generar acciones a corto, mediano y largo plazo en el abordaje de la pobreza.

Sin embargo,, es necesario volver la mirada hacia esta y fortalecer los mecanismos de articulación entre ambos órganos (CONI y secretaría técnica) y valorar la realidad de lo local, de los territorios, para poder generar políticas

y procesos orientados hacia la mejora, la ejecución y evaluación de capacidades y condiciones de incidencia en la toma de decisiones públicas que procuren mejorar la calidad de vida de las mujeres tomando en cuenta sus necesidades básicas y estratégicas.

Definitivamente estas dos instancias deben conocer los escenarios regionales si se quieren generar políticas que fortalezcan los actores sociales en cada territorio. No obstante, el conocimiento de lo regional debe ir más allá que solo el fortalecimiento de los actores, es necesario determinar buenas prácticas de gestión que puedan adaptarse a otras zonas para ser replicadas.

¿Por qué es indispensable que se tomen en cuenta los elementos citados con anterioridad? Porque se han generado mecanismos de articulación y propuestas de trabajo a nivel nacional, pero que no toman en cuenta los recursos (humanos, de equipo, financieros, entre otros) de lo local, por lo que de alguna manera las propuestas quedan desarticuladas en lo regional. Es decir, muchas veces se plantean acciones nacionales sin tomarse en cuenta los elementos locales y regionales y no se adaptan a realidad de las mujeres.

Un ejemplo podría ilustrar lo que se plantea. La oferta institucional de capacitación técnica laboral brindada a las mujeres no corresponde a la realidad de la zona, además, sigue encasillándolas en actividades tradicionales (dar un curso de manicure en una zona agrícola no va ser muy rentable si las mujeres quieren iniciar un proyecto productivo). Sin embargo, un estudio de mercado de la zona que indique el desarrollo y la viabilidad de producción del territorio permitiría establecer programas de capacitación acordes con la realidad y que den mayores posibilidades de inserción laboral o emprendedurismo.

Lo que se puede mejorar en el abordaje de la pobreza

El lograr desarrollar o adaptar un modelo de medición de la pobreza para Costa Rica implica conocer muy bien la realidad nacional, para conocer dónde se encuentra concentrada la pobreza, cuáles son las características territoriales, cuál es el aparato institucional con el que se cuenta en esos territorios y cuáles son los recursos con los que cuentan dichas instituciones. Implica que la asignación de recursos, para lograr una intervención que impacte la

población, debe ser diferenciada, dependiendo de las características de cada región y localidad.

De la misma forma, reconocer las desigualdades de poder, etnia, cultural, etaria, entre otras, desde la perspectiva de género y del enfoque de derechos, significa valorar la violación a los derechos humanos y de las mujeres y, por tanto, conlleva la creación de mecanismos que les permitan su acceso eliminando las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres al tomar en cuenta no solo las necesidades básicas, sino las estratégicas.

Valorar las competencias de cada institución y adaptar las ofertas institucionales basadas en un modelo de gestión territorial implica la descentralización del Estado, es volver la mirada a los gobiernos locales y a la red institucional que opera en lo regional para fortalecerlos. Implica también crear un modelo de rectoría que permita articular lo local y crear políticas y estrategias de trabajo adaptadas a las particularidades de las mujeres de las zonas, sean ellas mujeres rurales, indígenas, afro descendientes, con necesidades especiales, etc.

Asimismo, requiere fortalecer el empoderamiento colectivo de las mujeres, el cual les permita convertirse en agentes de desarrollo local que propicien acciones partiendo de lo local y desarrollando su ciudadanía activa.

La ley 7769 puede convertirse en un excelente mecanismo para la atención de las mujeres en condiciones de pobreza tomando en cuenta la gestión local y partiendo de que es un instrumento cuyo accionar no termina en cada gestión de gobierno. Al contrario, cada gestión de gobierno debería estar encaminada a emitir mecanismos concretos de fortalecimiento de esta.

Bibliografía

- Barquero, J y Trejos, J. (2003). "Tipos De Hogar, Ciclo De Vida Familiar y Pobreza en Costa Rica. Ponencia de la Tercera Conferencia Internacional Población del Istmo Centroamericano.
- Chant, S. (2003). "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de

- género". Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kabeer, N. (2006). "Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio". Ottawa, Canadá: The Commonwealth Secretariat, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). "Entender la pobreza desde la perspectiva de género". Santiago de Chile: CEPAL-UNIFEM-República de Italia.
 - Sauma, P y Trejos, J. (2014). "Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuesta para la acción". Sin edición. Costa Rica: PNUD.
 - Ley 7769 y su Reglamento. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 20 de mayo de 1998.

Perspectivas del quehacer municipal

María Lorena Vargas Víquez⁶²

La administración municipal y el gobierno local son lo más cercano a la ciudadanía, pero, a su vez, hay una gran distancia entre la ciudadanía y sus representantes, esto a falta de una verdadera y efectiva comunicación. Las transformaciones que han sufrido estas estructuras no han sido consultadas y tampoco se ha hecho una transición de un sistema a otro.

Las instancias de coordinación establecidas no están funcionando para facilitar la articulación de esfuerzos, proyectos y las diferentes planificaciones. La gran mayoría de municipios no han conformado sus CCCI (Consejos Cantonales de Coordinación Institucional); tampoco es común que los gobiernos municipales mantengan una verdadera coordinación que les permita un enriquecimiento y una mejora continua en su calidad de servicios a la comunidad, se refiere esto a la coordinación con las instituciones como el Ifam (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal), UNGL (Unión Nacional de Gobiernos locales), además de los innumerables departamentos de asuntos municipales de cada ministerio u órgano. Es evidente el interés, pero no hay una efectiva articulación de esfuerzos, con el agravante de que la mayoría de las instituciones estatales centrales tienen una actitud paternalista o autoritaria que no permite una eficiente colaboración.

Otro aspecto interesante es que se confunde el gobierno local con la administración municipal, por lo que en general se coordina con los funcionarios y no con las autoridades, quedando las autoridades en general desinformadas. Cuando las instituciones públicas nacionales intentan coordinar, olvidan que las autoridades también deben estar informadas; máxime que luego asume la responsabilidad de los acuerdos tomados.

Si se piensa en “gobierno” y se aclara que existen dos niveles, lo nacional y lo local; debe valorarse que un gobierno posee diferentes énfasis o poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial. Pues bien, en el ámbito nacional se tiene un

⁶² Licenciada en Docencia. Actualmente vicepresidenta y regidora de Belén 2010-2016. lorevarvi@gmail.com

poco más de claridad, aunque no siempre. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa y sus diputados en conjunto; en lo local y de manera supletoria lo ejerce el concejo municipal (entiéndase que los que tengan voz debe ejercerla y los que tengan voto deben tomar la decisión habiendo escuchado al menos a todos los miembros sean de la alcaldía, síndicos o regidores), pues es el concejo el único que puede promulgar los reglamentos y las normas de aplicación específica en ese territorio; esto amparado siempre en una ley de la República.

El Poder Ejecutivo lo ejerce principalmente la alcaldía, en cumplimiento de la planificación institucional aprobada por el concejo, llámese plan cantonal de desarrollo humano para 10 años, el plan estratégico para 5 o el anual; del mismo modo, el concejo conserva la responsabilidad fiscalizadora acompañado de la auditoría interna y de la contraloría de servicios. Esos roles y funciones, establecidos por ley para el concejo municipal, lo enmarca dentro de la coadyuvancia en la administración activa. Vale recordar que así es como lo establece la Contraloría General de la República y las leyes nacionales: El concejo municipal y la alcaldía son solidarios y asumen la misma responsabilidad legal ante el Poder Judicial; de manera que cuando se presenta un recurso de amparo constitucional, se presenta de igual manera a la alcaldía y al concejo (en la figura de la presidencia del concejo)

La falta de claridad en las estructuras y en las vinculaciones funcionales es un elemento distorsionador; la clara determinación de que dentro de las municipalidades tienen una jerarquía colegiada, es decir que el órgano colegiado es el jerarca; dígase composición complementaria de manera mancomunada el gobierno local. El gobierno local está compuesto por los concejales de distrito, por los síndicos, por los alcaldes, por los vicealcaldes y por los regidores. Las decisiones máximas se toman de manera colegiada, en las sesiones municipales; es decir, en las sesiones de gobierno; por eso debe entenderse la utilidad del derecho a voz de entre todos los miembros permanentes del concejo, con exactitud: los síndicos como representantes de sus propios concejos de distrito y de los intereses de su distrito; los regidores; y también la alcaldía. La clara voluntad del legislador al darle voz a todos(as) es prueba de un órgano colegiado y de la principal función de la sesión de gobierno local; sin embargo, se ha creído sin fundamento que solo una persona es el gobierno, se ha alimentado la falsa idea de que la figura del alcalde es ella sola, el único jerarca, asumiendo un jerarca unipersonal cuando se trata de una jerarquía colegiada. Esta idea sin fundamento ha provocado grandes desaciertos y desencuentros,

debido a que las instituciones ignoran la verdadera estructura y esto provoca conflictos.

La disparidad y la inequidad entre esa misma jerarquía mancomunada genera discordia, y en los últimos tiempos se generan comparaciones odiosas que no colaboran en un entendimiento interno para funcionar mejor. Debe entenderse que la alcaldía y el concejo unidos forman ese gobierno local o municipal y que por separado no lo son. Ahora bien, cómo lograr un verdadero trabajo en equipo si venimos todos de una sociedad que nunca ha sabido trabajar en equipo, ni en lo nacional, tampoco en lo local. Basta ver la falta de articulación y coordinación de todas las acciones de nuestro país; en cualquier ámbito privado, público o mixto. No se puede negar la existencia de bellísimos ejemplos de coordinación y apoyo mutuo; pero no forma parte de nuestra cultura ni de nuestros paradigmas; por ello cualquier mejora deberá recurrir invariablemente a la educación, a la formación y a la capacitación permanente y sostenible.

La función de las comisiones municipales como espacios de participación real, porque ellas permiten recoger los aportes de todos sus participantes, ya sean sociedad civil, funcionarios municipales, autoridades locales. Todos con voz y voto dentro de esas comisiones recomendadoras y asesoras del Concejo Municipal, colaborando significativamente en el cumplimiento del artículo 4 y 5 de la ley 7794.

Para el 2016 se deberán elegir 6 069 personas como autoridades locales, entre ellas las personas que conforman los concejos de distrito, concejos municipales y las alcaldías; sin embargo, esas mismas personas no reciben la capacitación necesaria para estar conscientes de las responsabilidades que asumen; para los concejos de distrito, sobre todo si se realiza de forma ampliada cumpliendo así las disposiciones legales establecidas para el funcionamiento de estos. Los concejos de distrito ampliados trabajarán los presupuestos participativos, funciones que requieren una gran formación desde el manejo de las reuniones, los conceptos básicos de una planificación simple. Cuando se requiere construir un presupuesto participativo, se hacen necesarias las herramientas dirigidas a sintetizar y organizar en un proyecto de plan y presupuesto anual.

Los espacios de formación y capacitación deben propiciar el entendimiento mutuo entre los diferentes actores del municipio: sociedad civil, funcionarios municipales, funcionarios estatales destacados en ese territorio, y

autoridades del gobierno local. Esas autoridades deben siempre contar con representación de los concejos de distrito; es decir, síndicos (porque ellos llevarán la información a sus distritos), de las regidurías (porque son ellos quienes deben tomar la decisión final y la responsabilidad legal) y de la alcaldía (porque ellos dirigirán la ejecución).

Entonces si se tiene y mantiene una capacitación que permita ese proceso de aprendizaje inclusivo; si estructuramos todas las comisiones municipales de manera ampliada que se permita el intercambio de perspectivas entre la sociedad civil, funcionarios municipales y autoridades en las recomendaciones, se tendría entonces un espacio más para el cumplimiento del Código Municipal; y si además se establece como práctica común para los concejos de distrito, las reuniones ampliadas con la participación de esa sociedad civil, eso sería un gran aporte a la participación y a la democracia. Claro está que no podemos olvidar que es necesaria la participación de los tres niveles de gobierno local dentro de todas las estructuras de coordinación y articulación, pero de forma verdadera, de manera que las diversas opiniones y criterios sean tomados en cuenta formando parte de las recomendaciones ofrecidas, y de manera integral en las decisiones que se toman en ese territorio. Las leyes 7794, 8801 y la Constitución fundamentan esta perspectiva.

La administración burocrática municipal no puede entenderse ni ubicarse como “gobierno”, debido a que no fue legitimada para ello, por supuesto que la administración es fundamental, pero se ha arrastrado por años las ideas fijas y prejuicios tanto de los funcionarios públicos como de los llamados “políticos”, sean locales o nacionales. Es una necesidad imperante aclarar y precisar la función de cada quien. También sería de gran ayuda determinar con transparencia los roles de cada quien y la forma de vinculación de unos y otros para poder articular acciones para el bien común sin el deterioro masivo de la duplicación de funciones y la tramitología innecesaria.

Pero volvemos a lo mismo, “cómo pedirle a un olmo que dé peras”, para ello debe seguirse un proceso claro, con visión de futuro, una capacitación constante de todos los actores, sin olvidar a los gobiernos locales en su disparidad intrínseca, porque ni los concejales de distrito, ni los síndicos, ni los regidores cuentan obligatoriamente las posibilidades de capacitarse correctamente por falta de visión, de recursos, de tiempo y hasta falta de claridad en sus verdaderas funciones. Un ejemplo claro: la primera atribución del

concejo municipal se refiere a las políticas públicas locales y no hay ni una sola institución que prevea esta formación de forma permanente. Según ese primer mandato, todos los miembros del concejo municipal deberían de ser capaces de formular, defender y promover políticas públicas locales.

La formación ofrecida, diseñada y propuesta para las autoridades locales y los actores locales debería de ser una oferta articulada entre todas las instituciones nacionales públicas destinadas a ello, sin egoísmos y con el principio claro y principal de ofrecer esa posibilidad a los municipios. Ya es hora de dejar los egoísmos y las mezquindades, es hora de articular esfuerzos, coordinar actividades para poder mejorar no solo a los gobiernos locales, sino para mejorar el orden público.

Programa liderazgo y organización de las mujeres: hacia un fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres en espacios de toma de decisiones en lo local

Olga Patricia Quesada Sancho⁶³

Introducción

El Área de Desarrollo Regional del Instituto Nacional de las Mujeres, entre los ejes de trabajo desarrollados se encuentran el liderazgo y organización de las mujeres, los cuales se sustentan en los enfoques de igualdad y equidad de género, de derechos humanos, de ciudadanía, diversidad y territorialidad.

El proceso de organización y liderazgo es uno diseñado y desarrollado por el Inamu que se viene ejecutando desde hace 7 años en la Región Pacífico Central, Chorotega, Brunca y Huetar Caribe y tiene como objetivo, fortalecer los liderazgos individuales y colectivos de las mujeres líderes en su diversidad, en los diferentes distritos y cantones del país e incidir en acciones concretas para resolver sus necesidades prácticas e intereses. Las participantes de los procesos son líderes comunales, organizaciones de mujeres y políticas, las cuales transitan por un proceso de empoderamiento personal y colectivo para incidir en los espacios de toma de decisiones en lo local y regional.

En el proceso de liderazgo y organización de las mujeres, se perfilan dos categorías de mujeres líderes; aquellas quienes tienen un perfil de políticas que están optando por puestos de elección popular en los concejos

63 Programa liderazgo y organización de las mujeres: hacia un fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres en espacios de toma de decisiones en lo local. Profesional especialista. oquesada@inamu.go.cr

municipales, en los concejos de distrito, alcaldesas o vicealcaldesas o bien, las que ya están ejerciendo un puesto actualmente; y aquellas quienes han sido lideresas comunales, participantes en organizaciones de mujeres, asociaciones de desarrollo comunal, comités comunales, cooperativas, sindicatos, entre otros.

Ambos perfiles de mujeres lideresas apuntan a un liderazgo transformador, horizontal, integrador, que les permite incidir políticamente en los espacios de toma de decisiones a través de instrumentos políticos como; las agendas de mujeres desde la diversidad, plataformas, redes, entre otras, con el objetivo de mejorar las condiciones de las mujeres desde diversos ámbitos de acción. El proceso contiene como propuesta técnica algunos lineamientos básicos como; el objetivo, los enfoques, la caracterización de las mujeres, el perfil de entrada y salida, temas, contenidos generales, tiempo de duración, metodología, seguimiento, sistematización y evaluación. No obstante, dada la diversidad de la población, la propuesta metodológica y conceptual se adapta al proceso formativo según condiciones étnicas, geográficas, etarias, sociales, económicas y culturales de las mujeres.

Una vez sistematizados y evaluados los procesos en cuatro regiones del país durante 7 años de su ejecución, los resultados arrojados muestran una clara evidencia de los avances del proceso y cómo las mujeres han logrado fortalecerse en redes locales, sus agendas y plataformas regionales en los espacios cantonales y regionales. Sin embargo, se requiere que estos procesos sean sostenibles, integrales y de incidencia política para que las mujeres posicionen los temas de interés en la agenda local, regional y nacional.

Hacia un fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres

Por tanto, la apuesta estratégica para el fortalecimiento de este proceso apunta hacia aquellas lideresas políticas quienes han sido electas o serán electas por el pueblo y tienen el poder de tomar decisiones en los diversos espacios, e incidir para que los intereses y necesidades del colectivo de mujeres de una comunidad, un distrito, un cantón o una región sean parte de la agenda política y negociada con los diversos actores sociales que interactúan en lo local –territorial.

La propuesta técnica está dirigida a fortalecer y posicionar los liderazgos de mujeres tomadoras de decisiones que van a ocupar cargos de (síndicas, regidoras, alcaldesas, vice-alcaldesas), presidentas o vicepresidentas y asociaciones de desarrollo, juntas directivas, concejales de distrito o consejo municipal de cara a los comicios de las elecciones 2016.

Previo a las elecciones populares, el INAMU, una vez seleccionadas las mujeres, les brinda un proceso de capacitación intensivo para que se apropien, intercambien experiencias, analicen, se informen, reflexionen, sobre su papel como mujeres políticas en su quehacer a través de diversos temas y contenidos desde un enfoque de género y diversidad; a saber, liderazgo transformador, negociación, relación entre mujeres, relaciones de poder, asertividad, Incidencia política, estructura municipal y su funcionamiento, presupuestos municipales, entre otros. Así como herramientas prácticas de cómo hablar en público, estrategias de negociación, elaboración de documentos, presentación de informes, entre otras.

Ante este contexto, se propone desarrollar un proceso de liderazgo y organización donde se vinculen los diversos actores locales existentes entre sí, con el objetivo de que los gobiernos locales asuman a las mujeres como actrices del desarrollo y participen en las decisiones que se tomen al interior de la institución al pasar por las diversas etapas del plan de desarrollo del cantón, entre ellas: el diseño, la planificación, ejecución, evaluación y sistematización de los proyectos o programas sociales dirigidos a las comunidades y específicamente a las mujeres. Así como instituciones públicas que brinden acompañamiento y asesoría técnica durante los procesos, las municipalidades y, dentro de estas, las oficinas municipales de la mujer y las áreas de desarrollo social, las universidades, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, entre otras.

Es por ello que dicho proceso requiere que los diversos actores se apropien y articulen de las necesidades e intereses estratégicas de las mujeres en lo local y regional desde la diversidad. Se pretende, por tanto, lograr que este proceso se posicione y sea apropiado por el mecanismo local, como son las oficinas municipales de la mujer y las áreas de gestión social de las municipalidades en coordinación y asesoría con el INAMU y otros actores sociales locales para incidir políticamente en los espacios de toma de decisiones y que las mujeres interactúen y se apropien en otros escenarios como gestoras de su propio desarrollo.

A partir de la experiencia desarrollada en el Seminario “Elementos de Gestión de Política del Desarrollo Territorial”, considero de vital importancia incorporar los elementos analizados de gestión de política del desarrollo territorial al proceso de liderazgo y organización de las mujeres para que sea integral, sostenido y avanzar hacia la satisfacción de las necesidades estratégicas de las mujeres en el ámbito local y regional.

El proceso de organización y liderazgo requiere de un acompañamiento sistemático con las OFIM, las AGS y el INAMU, con el apoyo de otras instituciones locales y regionales durante el proceso, que les brinde a las mujeres las capacidades, habilidades y conocimiento necesario para conformar organizaciones o colectivos de mujeres para la incidencia política. Una vez que el proceso concluya, las OFIM y las AGS fortalecidas y capacitadas pueden brindar seguimiento a las mujeres desde la municipalidad. Es en el espacio local-municipal donde ellas deben verse como actoras claves del desarrollo local-municipal, y jugar un papel protagónico de incidencia en el concejo municipal y comunal, posicionándose en el espacio de lo público, de lo productivo, ejerciendo un rol protagónico como sujetas de derechos, ya que a través de la historia las mujeres han sido invisibilidades ocupando el lugar de lo privado, de lo doméstico, de lo reproductivo, relegando y postergando sus metas y proyectos de vida.

Las mujeres a través de la historia han sido invisibilidades en los espacios de poder, donde los proyectos se aprueban de acuerdo con quienes toman las decisiones, en su mayoría son hombres; dejando de lado las necesidades e intereses de las mujeres, y, por consiguiente, proyectos desde un enfoque de género y diversidad. Por ejemplo, los centros de cuidado para niñas y niños, los parques recreativos (jardines, espacios para niñas y niños, para adultas y adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), los centros educativos, las empresas de mujeres diversas, las redes viales como; puentes, carreteras, caminos u obras de infraestructura, acueductos, entre otros, no cuentan con una visión de género y diversidad, de acuerdo con lo requerido por los hombres y las mujeres en los espacios locales.

Por tanto, las necesidades e intereses particulares necesitan de un enfoque de género y diversidad que les permita otra mirada de la realidad. Es importante destacar aquí que, a pesar de que estoy hablando de mujeres en general, estas son diversas entre sí; trabajamos con mujeres indígenas, afro descendientes, migrantes, con discapacidades distintas, rurales, urbanas-marginales, diversidad sexual, privadas de libertad, con VIH- sida, entre

otras. Por lo tanto, pueden incidir para que los presupuestos públicos que administran las municipalidades sean distribuidos según los planes o proyectos que requieren para mejorar sus condiciones de vida. Siendo consideradas actoras locales para el desarrollo, donde articulen, gestionen, organicen, impulsen proyectos, planes, políticas locales y regionales los cuales mejoren las brechas de género, en cuanto a educación, salud, participación política, autonomía económica, violencia de género, derechos humanos de las mujeres, entre otros.

El INAMU, como mecanismo nacional, contribuye, dentro del proceso de liderazgo y organización, al fortalecimiento de las mujeres lideresas políticas para su incidencia en los espacios de toma de decisiones, contando con una base social de mujeres que impulsen proyectos y exijan un presupuesto específico para las del cantón. Además, impulsar y fortalecer el liderazgo político de las lideresas para que lleguen a ocupar puestos de toma de decisiones en las asociaciones de desarrollo, en el concejo municipal, a alcaldesas o vicealcaldesas y concejos de distrito. Ante este contexto, se requiere fortalecer y articular la coordinación interinstitucional para promover procesos de capacitación y asesorías técnicas a las mujeres lideresas, tales como; Dinadeco, Ifam, Unión de Gobiernos Locales, RECOM, UCR, UNA, UNED, e INAMU. A su vez, establecer un vínculo con la empresa privada, el gobierno local, la academia, las instituciones públicas, las mujeres y la ciudadanía en general.

De esta forma,, las mujeres requieren de espacios de participación para colocar la agenda local y regional desde la diversidad, específicamente, en los espacios donde se decida el bienestar de los y las habitantes de una comunidad, un cantón, una región. Y en el caso correspondiente, la organización de las mujeres es un espacio vital, para consensuar, priorizar, negociar, informar, conocer, tomar decisiones y priorizar las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres.

El Inamu en la ejecución del proceso de liderazgo y organización se propone fortalecer las capacidades y habilidades de las mujeres hacia un liderazgo político para la incidencia en los espacios de toma de decisiones, a saber:

- Fortalecer la articulación interinstitucional para ofrecer a las mujeres recursos y posibilidades para potenciar los liderazgos, la organización e incidir políticamente;
- A su vez, la sensibilización en género a los diversos actores y actoras sociales en lo local y regional;

- Anteponer los intereses estratégicos de género en el diseño de los planes, proyectos, estrategias, metodologías en los procesos de organización y liderazgo de las mujeres;
- Establecer un vínculo estrecho entre las mujeres lideresas y los mecanismos locales para la igualdad y equidad de género;
- Fortalecimiento de las oficinas municipales de la mujer como mecanismo local, para el avance de las mujeres en igualdad y equidad de género;
- Asesoría, acompañamiento, actualización e información a las oficinas de la mujer, para que se apropien y se comprometan con los procesos regionales dirigidos a las mujeres;
- Generar vínculos entre los actores y actoras para elaborar una política local donde se conjuguen las necesidades e intereses diversos hacia;
- Una nueva forma o alternativa de concebir el desarrollo local desde un enfoque de género, diversidad e interculturalidad;
- Generar en las mujeres formas de organizarse con el apoyo de los actores y actoras sociales desde los espacios locales, para que sean las protagonistas y gestoras de su propio desarrollo.

A manera de conclusión...

En conclusión, podemos decir que la participación de mujeres lideresas políticas con habilidades y destrezas para ocupar espacios de toma de decisiones en lo local y regional, pueden incidir para que las políticas, planes y proyectos de un distrito, de un cantón, de una región y de un país, sean sostenibles e integrales y se posicionen en los gobiernos locales con un enfoque de género, de diversidad, de derechos humanos, territorialidad en coordinación y articulación con actores y actoras sociales locales en un marco de igualdad y equidad de género.

Acción participativa como instrumento metodológico insoslayable para la consecución del desarrollo comunitario

Wilson Manrique Chavarría Saborío⁶⁴

Introducción

Durante las cinco o seis sesiones del Seminario Elementos de Gestión de la Política del Desarrollo Territorial, quizá uno de los ejes temáticos que mayores debates provocaron al interior del grupo fue el relacionado con la participación ciudadana en las comunidades, como elemento trascendental para la consecución de un desarrollo local equilibrado. A pesar de que la mayoría de seminaristas, por no decir la totalidad, concuerdan con el hecho de que, sin participación activa de los sujetos que conviven en una comunidad, resulta bastante complicado alcanzar un desarrollo integrador, muy poco se trató acerca de qué implica “participar”, qué ingredientes deben ser tomados en cuenta para que la participación sea de carácter activa, crítica, en términos dialécticos consciente. Inclusive, autores como Oscar Madoery (año), en “El valor de la política de Desarrollo Local” y la Dra. Olga Mata Sánchez (año) en su artículo “Descentralización: naturaleza política, estrategias y gestión”, esbozan con respecto a que metodológicamente no está claro cuál es la forma idónea hacia la consecución eficaz y eficiente de la participación comunitaria.

Dicho lo anterior, el presente artículo de opinión incorpora la tesis de que la mayoría de trabajos “participativos” promovidos principalmente por instituciones estatales, muy probablemente no lo son, entre otras razones, quizá la principal, porque los objetivos de las investigaciones, talleres, reuniones y otras expresiones de encuentro comunitario vienen pensados desde “arriba”; es decir, mantienen un carácter centralizado que persigue el cumplimiento de políticas públicas a nivel nacional, mismas que muchas veces no corresponden con las inquietudes intelectuales, así como necesidades materiales de las

64 Licenciado en Psicología y Sociología. wilsonchavarría@yahoo.com

comunidades en que son ejecutadas estas prácticas, por lo que los resultados obtenidos resultan ser de poco alcance, no generan adquisición de conciencia, ni acción social transformadora de las realidades adversas que aquejan a algunos grupos.

La investigación acción participativa es, metodológicamente e instrumentalmente a criterio del autor, una de las maneras más óptimas de acercamiento a las realidades territoriales concretas, principalmente por el potencial de generar procesos educativos en los grupos en que es compartida. Otros de los aspectos positivos de este tipo de metodología serán expuestos en el presente artículo.

Aspectos positivos de la participación ciudadana

La participación presenta una serie de ventajas no solo para el funcionamiento de las instituciones públicas, principalmente las relacionadas con el tema de servicios, sino también promueve el empoderamiento de las personas y/o los grupos para las cuales es promovida. Entre otros aspectos positivos, se tiene que por medio de la participación ciudadana se pueden “adelantar” o conocer necesidades muy específicas de ciertos grupos poblacionales, así como ofrecer respuestas más oportunas y contextualizadas que posibilitan mayor aceptación, así como sostenibilidad en el tiempo, además, permite adecuar respuestas desde lo público a problemáticas que de haberse postergado hubiesen producido malentendidos, llevando a disputas innecesarias producto de desinformación y/o manipulaciones de grupos de poder que no expresan necesariamente el sentir de la mayoría.

También promulga el encuentro de saberes y la toma de decisiones basadas en el debate respetuoso, cuyo único resultado es el consenso, ya sea este parcial o total.

Algunas metodologías participativas

Autores como Bru Martín (2010), Basagoiti (2009), Gordo (2008), por mencionar a algunos, hablan de dos grandes modelos de participación, los cuales se describirán de forma breve.

La participación clásica reglamentada:

Es el tipo más conocido y ejecutado por las instituciones públicas y privadas; todos alguna vez hemos sido partícipes de encuestas ya sea por medio telefónico o mediante la aplicación de un cuestionario, ello en el caso de aplicarse a un individuo. También pueden ser aplicadas grupalmente, mediante comisiones ciudadanas, grupos de debate, dinámica de grupo, etc. Por lo general, lo que se persigue con este tipo de participación es obtener la opinión con respecto a un tema muy concreto. Además, la mayoría de instituciones poseen ventanillas de información, buzones de quejas, teléfonos de información, entre otros medios a disposición de las interesadas.

Aunque no se niega que es un enfoque orientado hacia los derechos ciudadanos, es limitado. No genera un espíritu de reflexión y sostenibilidad temporal, pues por lo general se ataca un hecho aislado en un momento cuando se experimentó frustración ante una acción indebida o, en su defecto, la participación se limita a estar en acuerdo o no ante determinado fenómeno social. Una vez concluido el evento que da paso a la participación, el sujeto no da seguimiento a su involucramiento a la actividad o acción ejecutada, por lo que, la posibilidad de transformación de la realidad social es bastante baja.

Modelos alternativos: la investigación acción participativa (en adelante IAP)

Una de las principales críticas venidas de los defensores de los “modelos alternativos” en cuanto al modelo participativo clásico es precisamente la excesiva reglamentación y/o formalización en que se incurre cuando los técnicos y profesionales se insertan en las comunidades. Por lo general, los objetivos de la investigación, el material por utilizar y la forma de interactuar entre las partes viene determinado por el “especialista”, quien genera una relación del tipo objeto de investigación vs. sujeto investigador, ello se constituye en una dinámica vertical que no insta a las personas de las comunidades a emitir su criterio, a promover líneas de acción distintas, a convertirse en sujetos responsables de su transformación individual, llevada posteriormente al plano grupal.

Como muy bien expresan los autores anteriormente mencionados, la meta última de la IAP es conocer para transformar; siempre se actúa en dirección a un fin o aun “para que”, pero esta acción no se hace desde “arriba”, sino

desde y con la base social. Durante la aplicación de esta metodología, se realiza casi de forma simultánea una doble función, por una parte se investiga y, al mismo tiempo, se sensibiliza a la población acerca de sus problemáticas, así como de la necesidad e importancia de su implicación activa en la solución de aquellas situaciones que le generan algún grado de descontento.

En la IAP, el objeto de estudio o tema principal de investigación va siendo definido por los participantes de las comunidades y no del mero interés personal del investigador, ella se va dando a partir de una serie de ejes temáticos puestos “sobre la mesa” de convivio. Son los mismos participantes quienes irán jerarquizando cuáles son los de mayor relevancia, de acuerdo con las situaciones específicas propias de lo territorial-local, experimentadas cotidianamente; de forma paralela, construyen en conjunto con la facilitadora las acciones remediales que se consideren más eficaces.

Otro aspecto muy favorable de la metodología brevemente descrita radica en su potencial de empoderamiento a las comunidades, los miembros de estas, en el proceso que viven de construcción de su propio objeto de estudio se van reconociendo como personas capaces, responsables de su propio destino. Es una manera de rechazar el asistencialismo, que impera en la mayor parte gestionado desde arriba por el Estado.

La información como en todo proceso que se diga participativo juega un papel de suma importancia, sin embargo, en la IAP, al respecto, nos encontramos con una particularidad muy interesante, el material informativo requerido por las comunidades es definido por ellas mismas, al menos en buena parte, la lógica de fondo que impulsa dicha acción radica en la experiencia, la cual dicta que, en muchos casos, el recurso de información con el que se cuenta, es decir, el cual es facilitado a los sujetos ubicados en determinado espacio geográfico-social, no les es de utilidad para educarse con relación a “x o y” problemática, ya que no corresponde con sus contextos.

Otros elementos dignos de rescatar de esta metodología, y que la hace ser de mi total agrado, radican en la insistencia de realizar los procesos participativos en escenarios lo más “naturales” posibles; por natural debe entenderse aquellos lugares de encuentro en donde los habitantes se sientan cómodos, dado su acercamiento cotidiano con ellos. Muchos procesos terminan fracasando debido a la insistencia, a veces testaruda, de ejecutar acciones de diagnóstico y/o intervención en instalaciones de entidades públicas o privadas que no son bien recibidas por la población meta, debido entre otros

motivos, a razones culturales y emocionales. Como resultado generalizado, según lo he vivido en mis años como profesional, es la escasa asistencia de la población.

La AIP presenta la ventaja, de suma relevancia desde mi perspectiva, de “obligar” a la realización de una fase de devolución, en donde se debaten, matizan y corrigen las propuestas que se fueron construyendo conjuntamente entre población y facilitadores.

La devolución genera confianza, ya que las personas no se sienten utilizadas, sino realmente parte activa durante todo el trabajo, ello contribuye, como se ha venido diciendo, a conseguir cada vez mayor integración, la cual se constituirá posteriormente en sostenibilidad de la acción impulsada. En el mismo sentido, una de las mayores debilidades de la participación clásica reglamentada, de la que se comentó párrafos atrás, es la escasa potencialidad de generación de sostenibilidad en el tiempo, debido, en buena parte, a que los sujetos se sienten utilizados como objetos portadores de información necesaria para algo o para alguien, pero una vez obtenida no saben cómo fue utilizada y qué beneficios les pudo producir a sus vidas, que en el fondo es lo que más les interesa, solventar sus necesidades básicas y de desarrollo humano.

Por último, la IAP considera que la evaluación continua de las acciones propuestas es esencial para garantizar el éxito de estas, debe ser ejecutada principalmente por las propias comunidades, con acompañamiento del o los profesionales responsables. Dicha etapa solo puede ser cumplida correctamente, si los participantes han adquirido las capacidades técnicas, dialógicas y de empoderamiento que les permita observar “objetivamente” las causas del éxito de los planteamientos, así como los aspectos que deben mejorarse en el caso de encontrarse alguna falla. Además, los resultados deben ser compartidos con grupos más amplios de población, que por alguna razón de actitud, laboral, desconfianza, entre muchas otras, no estuvieron en el proceso de diagnóstico, ejecución y evaluación precedentes. Para alcanzar el cumplimiento de esta última tarea, es recomendable la utilización de información, prácticas y medios de comunicación, que estén acorde con la especificidad cultural de las personas a quienes les intenta dar a conocer los alcances finales de todo el trabajo realizado.

Conclusiones

El presente documento se constituyó en un intento de dar a conocer algunos elementos de la investigación acción participativa, que a juicio muy personal es la forma de acercamiento a las comunidades más a fin con la propuesta de gestión de la política del desarrollo territorial. Este artículo no es de carácter exhaustivo, sin embargo, espero se constituya en un esfuerzo inicial que promueva el debate acerca de las alternativas que se tienen, y de aquellas que se podrían impulsar para generar una participación realmente activa de los habitantes en las comunidades. Es un hecho que cualquier enfoque que se diga incluyente, como es el que se propuso en el Seminario, deberá comprometerse con una formación que lleve hacia la adquisición de conciencia por parte de los sujetos a los que va dirigido, es decir, quizá por encima de la transmisión de habilidades técnicas, debiese ponerse más atención en el desarrollo del pensamiento crítico, del debate en condiciones de respeto, información y comunicación asertiva. Deberá, además, generar la reflexión de las prácticas cotidianas de aquellos líderes que dicen estar con la perspectiva del desarrollo “desde y para el territorio”, no se puede ser monje sin antes haber adquirido los hábitos necesarios para ello...

Una de las premisas de la IAP es que se tiene que acabar con el enunciado maquiavélico que manifiesta la imparcialidad de la ciencia y/o de ciertas prácticas, es claro que siempre se produce un saber para alguien y/o para algo.

Siento que el enfoque analizado durante el seminario aún no ha definido, al menos de manera consciente, los alcances de su práctica política y la ideología que le subyace, en una sociedad en que el “pragmatismo” es la moda, no es casualidad que la gestión de la política del desarrollo territorial se presente como partidaria de dicha filosofía. Sin embargo, también percibo que en el fondo este enfoque, otros preferirán nombrarlo como paradigma, lo que llama es a la defensa de la dignidad y el cumplimiento de los derechos humanos, lo cual es positivo a todas luces.

Finalizo diciendo que un enfoque que se da por enterado de la importancia de la especificidad del contexto, de las diferencias culturales y del desarrollo de las capacidades de los actores locales, no puede visualizarse como neutro con respecto a los recursos técnico-científicos con los que se aborda la realidad social.

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, IFCMD

Contáctenos

Dirección Sede Central:

Mercedes de Montes de Oca, de la entrada principal de la UNED, 75
metros este, frente al cajero automático del BCR

Página web: www.uned.ac.cr/IFCMDL

Teléfonos: 2280-8130 / 2280-8135

Correo: instituto@uned.ac.cr

Facebook: Instituto de Formación y Capacitación
Municipal y Desarrollo Local

Youtube: <https://www.youtube.com/user/IDEARIO1>

ISBN: 978-9930-9442-2-6



9 789930 944226