

# Gestión local, municipalidades y participación ciudadana

M.Sc. MARÍA LORENA MOLINA M.

## Resumen:

*Este artículo trata sobre las limitaciones de las municipalidades costarricenses y sobre algunas de las reformas legales recientes, que pretenden fortalecerlas. Entre ellas: el código municipal, la ley de bienes inmuebles y la ley de partidas específicas. Este marco legal ofrece oportunidades para la participación ciudadana en la gestión local de los asuntos públicos. Esta materia permite captar oportunidades importantes para la gestión de políticas sociales locales con enfoque de derechos y participación de organizaciones comunitarias en la promoción, defensa y exigibilidad de derechos.*

*Palabras descriptoras: Gestión Local, Municipalidades, Participación Ciudadana.*

## Introducción

En este artículo interesa referirse al lento caminar en la construcción de una sociedad con espíritu democrático, lo cual supone configurar un régimen político integrador de lo representativo y participativo en la dimensión nacional y local. Para ello, en primer lugar reseñamos el vínculo entre el centralismo estatal y el debilitamiento municipal en Costa Rica, para continuar en segundo lugar, con la relación entre la descentralización y el fortalecimiento de las municipalidades. Esto configura un contexto para acercarnos a la comprensión de la participación ciudadana y lo local, tratado en el tercer acápite, que destaca por un lado, los motivos para la participación, los niveles de la participación, los grados de participación y las diferencias entre participación comunitaria, participación ciudadana y la inclusión de estos conceptos en participación social.

Por otro lado, se identifican escenarios, se analizan los límites y posibilidades de la participación de la sociedad civil en la gestión de lo local a partir de lo atribuido a las municipalidades en el Código Mu-

nicipal y en la Ley de Partidas Específicas, especialmente en lo que corresponde a los Concejos de Distrito. Estos temas resultan significativos para comprender desde el Trabajo Social las oportunidades y los desafíos que ofrece el escenario municipal para construir experiencias de gestión local con participación de la sociedad civil.

### Centralismo estatal- Debilitamiento municipal

El proceso de estructuración del estado nacional costarricense a partir de la década del cuarenta marca una etapa más de configuración del centralismo estatal. Dicho proceso está acompañado por un debilitamiento del régimen municipal (Rivera, 1995, 1996; Córdova, 1996), expresado en decisiones legales y políticas que influyeron en una disminución de las competencias y de la asignación de recursos.

En consecuencia con lo anterior, la interpretación de las necesidades y la elaboración de las políticas locales fue "codificado" desde lo estatal central subsumido en las políticas nacionales, las cuales han sido desarrolladas desde los entes des-

concentrados del aparato público. Ello redundó en una crisis de legitimidad y crisis administrativa financiera de las municipalidades costarricenses expresada en: una extendida incredulidad de parte de los ciudadanos, una visión desfavorable, así como la poca factibilidad de desarrollar actividades novedosas; escasa representación política de los intereses ciudadanos y la poca o nula operacionalización de estructuras y mecanismos de participación.; relaciones de competencia con otras formas de poder local, por ejemplo asociaciones de desarrollo. A estas consideraciones agregamos otras limitaciones: la vinculación con los ciudadanos se realiza mediante audiencias y relaciones clientelistas, las cuales tienen un carácter funcional para los "políticos locales" en su propia escalera de oportunismos electorales; la ausencia de una estructura organizativa de carácter técnico-profesional capaz de registrar, filtrar y gestionar las demandas ciudadanas con una perspectiva superadora de las arcaicas "tecnologías organizacionales" que poseen las municipalidades para configurar vínculos orgánicos, democráticos, transparentes con la ciudadanía.

Además, se identifica la insuficiente cultura de participación en el nivel local en la construcción de decisiones relevantes que atañen a la vida de los vecindarios, barrios y distritos, así como la débil exigibilidad por parte de la ciudadanía de la rendición de cuentas de parte de quienes les representan.

Las limitaciones anotadas están asociadas a la estructura de los gobiernos locales caracterizada como tradicional, simple, formalista, rígida, vertical y con poca capacidad de especialización y débil autonomía (Córdova, 1996), con lo cual no responde a los nuevos desafíos contextuales, ni desarrolla capacidad para presionar procesos descentralizados.

Sobre el perfil del funcionario municipal Rivera (1995) y Córdova (1996) concuerdan en el bajo nivel educativo que lo caracteriza. Estudios realizados por Rivera (1996), Blandón S. y Paula Vargas (1998), Galera Y. y Alina Méndez (1999), Quesada A. C. y Haydeé Castro (1999), Abarca A. y otras (1998) concluyen sobre las débiles concepciones de los regidores sobre lo que es la participación, la descentralización, el escaso conocimiento sobre las reformas introducidas en materia de administración del cobro de impuestos, la ley de Partidas Específicas aprobada en 1998 y sobre los Concejos de Distrito.

La constitución y el fortalecimiento del estado social costarricense ha generado en forma progresiva la subordinación y la expropiación de las competencias de la municipalidad. En el período comprendido entre 1948-1978 se desarrollaron procesos de descentralización del Gobierno Central, mediante la creación de las instituciones autónomas y procesos de desconcentración, con lo cual se minimizaron las posibilidades de acción de las municipalidades. El resultado de esto es un régimen municipal funcional al centralismo estatal y a la democracia representativa (Córdova, 1997 y Rivera, 1995, 1996), que en la década del noventa evidenció su crisis en la dimensión político-administrativa y financiera, ello a su vez configuró una crisis de gobernabilidad y legitimidad.

Las características de esa crisis,



han sido estudiadas y fundamentadas (Rivera, 1992, 1993, 1995; Arroyo, 1991; Angulo, 1996; Alvarado, 1992; entre otros) en términos de: disminución de atribuciones y del poder político; una representatividad de los ciudadanos tamizada por las listas de los partidos; una fragilidad entre el vínculo municipalidad-comunidad; el criterio de acción según territorialidad es superado por el criterio de sectorialidad de la acción estatal. La municipalidad es rebasada por los entes estatales, para-estatales y no estatales, cuyas fuentes de poder se basan en el manejo de recursos, o bien por el acceso a ellos, mediante prácticas clientelistas de los diputados de la zona, de los regidores y sus vínculos con: el partido, el Poder Ejecutivo o las instituciones autónomas; y de las asociaciones de desarrollo comunal y sus vínculos con el gobierno y con los diputados.

A lo anterior se agrega: el incremento en la cantidad y la complejidad de las nuevas demandas ciudadanas con la disminución de los recursos frente a la débil capacidad técnico-profesional instalada; así como, la prioridad asignada a los asuntos tradicionales (recolección de basura, cementerios, bacheo de calles, entre otros), que configuran, por un lado, tensiones entre el nivel político (Concejo Municipal), con el

nivel administrativo-operativo y tensiones en la relación municipalidad-municipio.

En síntesis, la municipalidad no es captada por la ciudadanía como gobierno local ni como ente productor de respuestas satisfactorias a sus demandas, porque sus competencias han sido menoscabadas y porque el acceso a los recursos y la gestión de los mismos, cuestiona la autonomía municipal.

En este contexto han surgido propuestas tendientes a fortalecer el régimen municipal costarricense entre las cuales se destacan las siguientes:

En el Código Municipal, se replantean las competencias, señala la responsabilidad en materia de convocar la participación ciudadana (artículo 4), pues le compete "convocar al municipio a consultas populares", "fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local". Sin embargo, establece "portillos" para la privatización de funciones municipales en el nivel local y a su vez, incluye mecanismos para la participación ciudadana, la planificación estratégica y el fortalecimiento del control interno (artículos 54 al 60).

Otras medidas tendientes a fortalecer el régimen municipal son:

\* el traspaso del cobro y administración del impuesto territorial a las

municipalidades; el traslado de la tutela de las partidas específicas manejadas por los diputados, al Ministerio de Hacienda para su administración, tales recursos serán aplicables a proyectos presentados por las comunidades y aprobados por los Concejos Municipales. El Ministerio de Hacienda debe adjudicarlas según criterios de: índice de desarrollo social calculado por MIDEPLAN; extensión territorial del cantón; número de habitantes y porcentaje de morosidad registrado en las municipalidades (Ley N° 7755).

\* La constitución de los Concejos de Distrito como entes mediadores entre las demandas colectivas de la ciudadanía y las decisiones políticas y presupuestarias del Concejo Municipal consignados en el capítulo VIII del Código Municipal.

\* La elección popular del Alcalde a partir del año 2002 en sustitución del mecanismo de nombramiento por parte del Concejo Municipal, según se indica en el capítulo II, artículo 14 del Código mencionado.

Sin embargo, las decisiones políticas, legales y financieras, desde el punto de vista de una descentralización como política estatal, han sido limitadas, pues aún no se transita del plano del debate hacia las acciones que permitan:

a) Reformas constitucionales para descentralizar competencias y recursos en los gobiernos locales.

b) Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones sustantivas (políticas y distribución del presupuesto) a partir del acceso a la información y a los recursos, y con ello avanzar hacia la democracia participativa.

c) Coherencia entre discurso-acción y transparencia en la rendición de cuentas.

d) Concepciones de integración de la política económica y la social, desde el paradigma de sujetos de derecho, con macrocontrol de lo político y microgestión de lo público.

e) Fortalecimiento de la capacidad técnico-profesional y política del régimen municipal para: construir política local e incrementar la recaudación de los tributos y a su vez el porcentaje de la ejecución del gasto público local en obras y servicios para el beneficio de la colectividad; elaborar diseños organizacio-

nales y procesos de trabajo, basados en el manejo de la complejidad de relaciones y la diversidad de los actores sociopolíticos; construir ofertas de servicios consonantes con la heterogeneidad poblacional (según etnia, género, grupo étnico, rasgos socioeconómicos y culturales).

Entonces, en el marco de la crisis municipal y de las decisiones limitadas, las posibilidades de la municipalidad se refieren a una refuncionalización del vínculo Estado-Sociedad, mediante una estrategia de gerencia intergubernamental con consulta ciudadana, basada en la desconcentración de competencias de los entes estatales y del margen relativo de ampliación de los recursos financieros del ente municipal y del aporte voluntario de los actores comunales. Con lo cual la construcción de condiciones para la gobernabilidad también serán limitadas, pues las respuestas efectivas a las demandas sociales serán secundarias, ya que lo preponderante será construcción de imágenes simbólicas de un supuesto avance hacia la democracia participativa para fortalecer la función del control político-ideológico del Estado.

Sin embargo, la posibilidad de superar la democracia representativa y los vicios acumulados del sistema político costarricense(1), dependerá de los aprendizajes y las apropiaciones de los espacios de participación-decisión, que la ciudadanía acumule colectivamente en el ámbito local y nacional, de sus aspiraciones y concepciones sobre la descentralización, y de los anhelos de vivir la democracia con política deliberativa como le denomina Habermas, para transitar hacia la constitución y sostenibilidad de una democracia participativa en el nivel local, que conjugue los protagonismos del gobierno local y de la acción ciudadana, comprometida en deberes y derechos.

### **Descentralización y fortalecimiento municipal**

El concepto descentralización tiene diversas acepciones, según sus raíces político ideológicas. En la versión social demócrata, se incluye la función social del estado pero con una reducción del aparato que pue-

de lograrse mediante: reasignación de recursos y funciones a centros fuera del aparato central; limitando el gasto social; desburocratizando o asignando un mayor papel a la comunidad. La concepción neoliberal se sustenta en una concepción antiestatista, mediante la reducción del aparato público vía desburocratización, privatización y neofilantropía.

Ambas concepciones con mayor o menor acento han influido los procesos de reforma del Estado, procesos en los cuales se relocala el tema de las municipalidades, en tanto son las instancias estatales más cercanas territorialmente a los ciudadanos. Se introducen estrategias, que consideran una mayor participación ciudadana en decisiones y acciones del gobierno. Estas operan como mecanismos, ante la crisis de legitimidad del Estado, la cual es expresada en respuestas insuficientes y centralizadas en su aparato, ante las demandas crecientes y cada vez más complejas, que generan los procesos sociales de la exclusión social resultantes del ajuste estructural.

Desde un enfoque estatista, la descentralización es una refuncionalización del Estado con una optimización de la política estatal, una reasignación de recursos y funciones en aparatos estatales descentralizados. Una perspectiva desestatista, ve en la descentralización la posibilidad de la desburocratización acompañada de disminución del gasto público y una reducción de funciones estatales. El enfoque de la izquierda coloca la descentralización con el tema de la redistribución del poder en espacios más delimitados y con menores controles hegemónicos del gobierno nacional; con fortalecimiento de los entes territoriales y participación activa de los actores locales y del Estado.

La descentralización generalmente es una iniciativa estatal, predominantemente municipalista, que necesariamente requiere un aparato estatal con competencias y responsabilidades de diversos niveles según "la justa adecuación o sea según la naturaleza y dimensión de cada asunto" (Imhoof R., 2001).

### **La participación y lo local**

La reforma del Estado desde una

perspectiva alternativa al enfoque neoliberal cuando plantea la descentralización, tiene como correlato la participación ciudadana y a su vez implica el fortalecimiento de una sociedad democrática. Ello nos remite a una revalorización del espacio y del gobierno local. De acuerdo con los planteamientos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997), la participación supone: actuar con libertad y respetar a los demás; igualdad en dignidad y derechos; intervenir en la toma de decisiones y responsabilidades ante las elecciones y sus consecuencias.

La participación tiene una estrecha relación con el ejercicio y el acceso al poder, al respecto M. Hoppenhayn (1998: 20) advierte sobre cuatro motivaciones que mueven a las personas a participar. Ellas son:

a- Ganar control sobre la propia situación y proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afectan el entorno vital.

b- Acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad produce. Ello implica "ser más sujeto" en la distribución social de bienes y/o servicios. O sea, estar incluido en el sistema económico-social.

c- Integrarse a procesos colectivos con aspiraciones humanizadoras que busquen revertir la exclusión social.

d- Aumentar el grado de autoestima gregaria mediante un mayor reconocimiento de las necesidades, las capacidades y los derechos propios.

La participación tiene también diversas acepciones. En primer lugar interesa destacar que, en el binomio de lo económico y lo social-político la participación refiere a ser parte de la producción social y su distribución, lo cual significa estar incluido en el sistema económico ello implica al menos tener trabajo con protección social; y, en lo so-

cial-político, la participación supone ser parte del tejido de relaciones que se configuran por el entramado de la diversidad de intereses - algunos afines, otros en conflicto - en el espacio local, regional y nacional. Tiene que ver con ser parte del proceso decisorio, de la vigilancia del cumplimiento, de la exigibilidad de derechos y de la rendición de cuentas.

La participación en el ámbito de lo sociopolítico puede ser comprendida como: comunitaria, social y ciudadana. La participación comunitaria se refiere a si las personas,



las familias y/o la comunidad desarrollan acciones referidas al bienestar individual y colectivo. La participación social implica un proceso de involucramiento de más actores, a saber, las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones públicas gubernamentales y no gubernamentales, que se interrelacionan para identificar problemáticas y buscar soluciones y que le dan soporte a un tejido de relaciones de cooperación.

En tales procesos de participación social, es posible identificar diversos grados de participación y vinculación. Esos grados se clasifican en:

a- Participación nominal, refiere a la asistencia a actividades convocadas. Se asume un papel pasivo en tanto la persona sólo escucha pero no aporta a la discusión y puede o no ejercer su derecho a votar sobre

un asunto determinado.

b- Participación contributiva, la persona aporta a la discusión y construcción del diagnóstico de problemas que atañen a una colectividad; y además, contribuye con recursos materiales o financieros, u horas/trabajo para ejecutar las soluciones.

c- Participación orgánica, se expresa mediante el involucramiento en organizaciones comunales, o bien funcionarios de organizaciones públicas y privadas, quienes manifiestan la interpretación y valoración de los problemas que afectan a una colectividad y a su vez expresan sus intereses y las posibilidades para actuar en el desarrollo de soluciones.

d- Participación con delegación de facultades, es la forma que se caracteriza por una mayor profundización de la acción participativa, pues tiene que ver con la toma de decisiones, la negociación y la construcción de acuerdos que comprometen recursos para lograr soluciones.

La participación ciudadana refiere a la interrelación de sujetos o personas organizadas colectivamente y que se vinculan con el Estado para hacer valer sus derechos e influir en la construcción de las políticas, su ejecución y su evaluación. Permite a las personas reconocerse como actores que comparten una situación determinada, expectativas e intereses y que buscan expresarlas en una acción colectiva. Esta acción colectiva tiene una escala que supone diversos niveles de participación, a saber: acceso a la información, ser sujetos de consulta, ser co-constructores de decisiones, ejercer control sobre el cumplimiento de las decisiones, ser parte de la gestión de soluciones y de la evaluación de los resultados, tanto en términos de productos como de sus efectos.

En tal sentido adquiere importancia vincular la participación ciuda-

dana a la gestión de lo local, mediante las relaciones que se establezcan entre las organizaciones de base comunitaria y el gobierno local, pues la ampliación de la democracia, supone contener y superar los principios de representatividad y delegación. Se requiere en una democracia local la participación en órganos deliberadores y tomadores de decisión, la exigibilidad de derechos, la vigilancia política, la auditoría y la rendición de cuentas.

Córdova y otros (1996), en una investigación sobre el régimen municipal en Centroamérica se interrogan acerca de ¿cómo el gobierno local procesa las demandas ciudadanas? Los autores identifican diversas estrategias consecuentes con las decisiones públicas referidas a asuntos que tratan diferencias y tensiones explícitas entre gobierno local y sociedad local. Dichas estrategias son: armonizar intereses en torno a servicios públicos tradicionales; cambios en la prestación de servicios frente a demandas ciudadanas sobre el alumbrado público; prestación de servicios no tradicionales frente a las demandas ciudadanas relacionadas con la vivienda; defensa de patrimonio local; defensa de la sobrevivencia de la comunidad; utilización de mecanismos existentes de participación y rendición de cuentas; motivar para la descentralización de servicios públicos y modernizar la capacidad de gestión, por ejemplo creando la Gerencia de Desarrollo Comunitario.

La capacidad de generar respuestas innovadoras, en la relación gobierno local - participación ciudadana está relacionada con: la voluntad política de hacer de la participación ciudadana parte del proceso de toma de decisiones y de la capacidad organizativa del aparato municipal para incentivarla; altos niveles de organización de la comunidad y disposición para participar aportando ideas, recursos, energía y tiempo; de la aplicación de mecanismos metodológicos para el autodiagnóstico y priorización, así como, para la microplanificación y evaluación participativa, negociación y fiscalización ciudadana, planificación presupuestaria del gobierno local y de los entes descentrados afines con las prioridades locales.

### Participación ciudadana y concejos de distrito

La legislación municipal en Centro América considera diversas figuras para promover la participación por ejemplo: Concejos de Distrito, Cabildos, Plebiscito, elecciones municipales separadas de las nacionales y las audiencias en las sesiones del Concejo Municipal. En el caso de Costa Rica el Código aprobado mediante la ley N° 7794, Gaceta N° 73 del 16 de abril, 1998 (en el artículo 13, inciso j) referido a las atribuciones del Concejo Municipal, plantea acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones. El mismo Código indica que es atribución de la municipalidad "convocar al municipio a consultas populares" (artículo 4, inciso g); además se crea la figura de Concejos de Distrito (art. 54) como los órganos encargados de "vigilar la actividad municipal". Están integrados por cinco miembros propietarios, uno de ellos será el síndico propietario, referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes, de los cuales uno será el síndico suplente; y subraya el artículo 55 que los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismo partido político. Los miembros de los Concejos de Distrito serán electos por cuatro años en forma simultánea con la elección de los alcaldes, los requisitos son "ser ciudadano en ejercicio y costarricense, pertenecer al estado seglar y estar inscrito electoralmente por lo menos con dos años de anterioridad en el cantón". Las funciones siguientes (indicadas en el artículo 57 y clasificadas según criterio de la autora) son las que se atribuyen a los Concejos de Distrito:

a) **Sobre participación ciudadana** (inciso e): "fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos" pues tal y como reza el artículo 5: "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".

b) **Sobre las prioridades locales y la coordinación intergubernamental:** los Concejos de Distrito recomiendan al Concejo Municipal el orden de prioridad de las obras públicas en el distrito "en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones así como la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al distrito. Por ello, los concejos de distrito servirán de órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre las instituciones estatales, las empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades (inciso f).

c) **Sobre la rendición de cuentas:** estos mismos concejos deben informar semestralmente sobre el destino de los recursos asignados al distrito así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos (inciso g).

d) **Sobre asistencia social y otros servicios:** deben proponer ante el Concejo Municipal a los "beneficiarios" de las becas de estudio, los bonos de vivienda, alimentación y demás ayudas estatales de naturaleza similar, así como emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales (incisos a y d).

Puede concluirse con respecto a la legislación, para el caso de Costa Rica, que es un paso pequeño hacia la construcción de la democracia participativa en tanto que, los mecanismos de referéndum, cabildo y plebiscito deben ser acordados por el Concejo Municipal. Es necesario la aprobación de reglamentos que indiquen los procedimientos de solicitud, realización y ejecución de dichos mecanismos, en tanto que el Código no lo considera, para tales efectos debe ser aprobado por el concejo municipal y contar con el aval del Tribunal de Elecciones. Por otra parte, es importante, la declaración de que la municipalidad fomente la participación activa, consciente y democrática y que convoque al municipio a consultas populares. Sin embargo, el papel protagónico debe ser de las organizaciones de base comunitaria, pues no deben esperar ser llamadas, sino exigir el derecho a esa participación

activa, mas no consultiva.

Adicionalmente a ello, la declaratoria de que la municipalidad fomente la participación activa, consciente y democrática y que convoque al municipio a consultas populares. Sin embargo, el papel protagónico debe ser de las organizaciones de base comunitaria, pues no deben esperar ser llamadas, sino exigir el derecho a esa participación activa, mas no consultiva.

Lacy Gerardo (1999) y Galera Yalile y Alina Méndez (1999) para el caso de la Municipalidad de Santa Ana recomiendan la creación de una Area Social organizada con criterio de servicios sociales multigeneracionales. Astúa I. y Priscilla Solano (2000)<sup>1</sup> analizan el Area de Proyección Social de la Municipalidad de San José y elaboran una propuesta para su fortalecimiento. En la misma línea para el caso de la Municipalidad de Vázquez de Coronado (Blandón y Vargas, 1998)<sup>1</sup>, Moravia (Castro y Quesada, 1998)<sup>1</sup>, Alajuela (Arrieta y otras, 2001)<sup>1</sup>, y Liberia (Abarca y otras, 1998). Las autoras de las investigaciones realizadas en tales municipalidades analizan las condicionantes macrocontextuales, las relaciones del ambiente de tarea y las interacciones municipales, para concluir acerca del desafío de constituir un área social, que se ocupe de la tarea de la promoción de la participación ciudadana en los procesos de autodiagnóstico, planificación y evaluación con las organizaciones comunales y los Concejos de Distrito.

También otros estudios, Rojas Carolina (1999)<sup>1</sup> en la Municipalidad de Montes de Oca, y Calvo Rebeca y Wendy Delgado (2000) en la Municipalidad de Heredia, estuvieron referidos a la pertinencia de la creación de las Oficinas de la Mujer y las propuestas que dichas autoras hicieron sobre cómo conocer las demandas de las mujeres y diseñar estructuras y procedimientos para la producción de servicios sociales. Ambos trabajos dejan planteada la importancia de estos gérmenes organizacionales de atención social con servicios no tradicionales construidos desde la municipalidad. Tales gérmenes son comprendidos como potenciales espacios organizacionales, para la construcción de un

vínculo que supere el paternalismo-clientelismo entre los ciudadanos y el gobierno local.

No cabe duda entonces, que para que tal vínculo sea construido desde una perspectiva de desarrollo de la democracia local se requiere: voluntad política para hacer de la participación ciudadana una estrategia que redistribuye el poder local; profesionales comprometidos con el paradigma de la participación; la gestión local con herramientas teórico-metodológicas de la gerencia social y sobre todo, organizaciones comunitarias articuladas a Concejos de Distrito democráticamente electos para cogestionar proyectos locales y rendir cuentas a la ciudadanía. Pero sobre todo se requiere el desarrollo de una cultura de apropiación y ampliación del derecho ciudadano de participar en la toma de decisiones como actor sociopolítico.

Sobre la segunda competencia atribuida a los Concejos de Distrito, o sea la priorización de demandas ciudadanas locales, quienes sean electos en tales órganos deben ser capacitados y acompañados en la gestión de procesos de autodiagnóstico y planificación participativa, así como sobre negociación y rendición de cuentas, porque si no, la jerarquización de prioridades continuará siendo la fuente del clientelismo, el oportunismo electoral. De manera tal que el ejercicio anual que se realice para cumplir con la planificación normativa, conocida como Plan Anual Operativo, exprese en la formulación de objetivos y asignaciones presupuestarias las decisiones que los actores locales vinculados a los concejos de distrito han priorizado y no sean las sesgadas e interesadas interpretaciones de las necesidades locales las que hegemonizan la planificación presupuestaria asumida como ritual administrativo.

La cuarta agrupación de las atribuciones de los Concejos de Distrito, refleja de alguna manera las estrategias de reducción del aparato público y sus competencias. Aunque la sociedad ha reconocido la existencia de una profesión que asume la valoración social de las situaciones sociales, para decidir el acceso o no a servicios asistenciales de carácter social llamados "bonos", el legislador afín con las tendencias

neofilantrópicas, delega en el criterio no siempre profesional de los concejos de distrito, el proponer los beneficiarios de tales bonos. Además, los permisos de patentes deben ser recomendados por los mismos concejos. Ello mantiene abierto el portillo del clientelismo.

La **Ley de Partidas Específicas** N° 7755, publicada el 19 de marzo de 1998, regula lo concerniente al otorgamiento, distribución y uso de las partidas específicas que correspondan en los presupuestos nacionales y cuya finalidad es satisfacer problemas de la población local, comunal o regional, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, independientemente de que la ejecución sea directa a cargo de la municipalidad o por medio de contrataciones o convenios con otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales. Para la distribución de tales partidas se consideran cuatro criterios: población del cantón, extensión territorial, índice de desarrollo social cantonal y morosidad en el pago de tributos. Para acceder tales partidas, los Concejos de Distrito y otras organizaciones de base comunitaria formulan proyectos que someten a su aprobación al Concejo Municipal. Además la Ley define, en el artículo 4, un procedimiento para asignar y entregar las partidas específicas, el cual es utilizado por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda. Se le asigna prioridad en la aprobación de los proyectos a aquéllos que son técnicamente viables y que además cuenten con contrapartidas cuyas fuentes sean fondos propios de la organización comunitaria u ONG, o provenientes de donaciones.

El procedimiento empleado sintetizado por Arias Cristina (2000: 29)<sup>2</sup> consiste en:

a) Determinación del monto global correspondiente a partidas específicas (dado a conocer mediante decreto en el mes de enero), con cargo al presupuesto nacional, por parte del Gobierno Central (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación y Políticas Económicas).

b) Una Comisión Mixta, integrada por Gobierno Central y representantes de las municipalidades defi-

nen anualmente la distribución por cantones, según los criterios ya indicados, durante el mes de enero.

c) La Comisión Mixta comunica a las municipalidades a más tardar el 15 de febrero, la propuesta de distribución distrital.

d) Los Concejos Municipales conocen y aprueban la propuesta de la Comisión Mixta y comunican a los Concejos de Distrito el resultado final de la distribución, a más tardar el 15 de marzo.

e) Los Concejos de Distrito convocarán a las entidades idóneas del distrito para que conozcan el monto correspondiente y los requisitos para la presentación presupuestaria y elaboración de proyectos<sup>3</sup>, los cuales deben ser presentados hasta el último día hábil del mes de abril ante el Concejo de Distrito.

f) Durante el mes de mayo, el Concejo de Distrito Ampliado seleccionará y aprobará los programas y proyectos de inversión, los cuales deben ser remitidos al Concejo Municipal, el que durante la primera semana de julio los enviará al Ministerio de Hacienda (D.G.P.N.) para que sean incorporados en el Anteproyecto del Presupuesto Nacional.

g) La Tesorería Nacional gira los fondos por concepto de partidas específicas a las municipalidades o a las entidades privadas, quienes deben abrir una cuenta específica, separada de sus fondos comunes, y se girarán los fondos de acuerdo con el avance de la inversión, según las inspecciones de los funcionarios gubernamentales correspondientes.

Esta ley ofrece un marco importante para el desarrollo de la participación ciudadana, articulada en redes sociales, en las cuales los Concejos de Distrito están llamados a jugar una posición de centralidad en la red local distrital, y un ejercicio democrático del poder local, porque de lo contrario, también puede degenerarse un oportunismo y clientelismo político. De allí que es fundamental una educación para la participación y ejercicio del poder democrático, acompañado del conocimiento y aplicación de métodos y técnicas socioeducativas para el diagnóstico social local y la planificación estratégica del cantón y la microplanificación de las organizaciones comunitarias<sup>4</sup>.

Al plantear que los Concejos de Distrito ocupen una posición de centralidad en la red local distrital, no nos referimos a una expresión piramidal de ejercicio del poder, sino a una red de relaciones interorganizacionales con los actores locales, sean éstas: Juntas de Educación, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Comités de Salud, Comités Tutelares, Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, Comités Locales de Gestión del Riesgo, Organizaciones Ecologistas, entre otros. Partimos del supuesto de que los miembros de los Concejos de Distrito serán "representantes" de una ciudadanía que los elige y en consecuencia, sus bases de poder están en la capacidad de articular a las organizaciones de la sociedad civil, para configurar un mapa de la red de organizaciones distritales y/o cantonales<sup>5</sup> y ofrecer así propuestas de solución. Sin embargo, existe un vacío de liderazgo y de capacidad de convocatoria para la gestión local, que triangule esfuerzos, visiones y recursos desde el gobierno local<sup>6</sup>; de allí que vale insistir en la creación de órganos en los gobiernos locales, que gerencien el desarrollo local con perspectiva ecosistémica-estratégica y participativa desde el espacio local.

La Ley de Bienes Inmuebles trasladó el cobro y administración del impuesto a las municipalidades, lo cual representa una oportunidad para incrementar los ingresos municipales siempre y cuando las municipalidades tengan la voluntad y capacidad política - administrativa y tecnológica para actualizar el registro de bienes inmuebles, las tasas y el procedimiento de cobro. A este desafío se une la capacidad de gestión innovadora, para mapear las zonas de alta morosidad, sus causas y eventuales alternativas de solución, así como, incorporar la fiscalización ciudadana para el cumplimiento de tal deber; de igual manera sería relevante mapear las zonas de media y baja morosidad y confrontar con la calidad de los servicios que tiene la población. En el ejercicio de la fiscalización ciudadana, no cabe duda que las organizaciones de la sociedad civil y los Concejos de Distrito están llamados a crear una cultura de tributación justa, responsable, de

estímulo a los vecindarios no evasores y de sanción a los evasores. Sin embargo, cabe acotar que el pivote del asunto, reside en la transferencia de poderes hoy centralizados, hacia los gobiernos locales para fortalecer con ello, la democracia, la participación ciudadana en la cogestión de proyectos locales y en la fiscalización del aprovechamiento eficiente y eficaz de los recursos públicos.

El proyecto Ley General de Participación Ciudadana y Descentralización N° 13258, propuesto por el Partido Fuerza Democrática (1998), tiene como objetivo revalorar el papel de los municipios como sujetos de descentralización y como canales de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y aumentar las posibilidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil. La descentralización -en este proyecto de ley- es definida en el artículo 130 como "el proceso mediante el cual el Estado traspa, paulatinamente, competencias a los municipios, de manera que éstos se conviertan en el canal por medio del cual la sociedad civil puede ejercer mayor control sobre las actividades de los órganos y entes estatales, desde el nivel local hasta el nacional". Mas no se trata sólo de trasladar competencias, sino también recursos. Retomando el anteproyecto supracitado, el artículo 80 hace mención a otras instancias de participación, como lo son: las audiencias; las consultas populares (cabildos, referendums y plebiscitos); la asamblea de vecinos; los foros participativos; las mesas ciudadanas; las comisiones y comités; Juntas Sectoriales Cantonales; los Concejos de Distrito y la Oficina de Asuntos Ciudadanos definida como "la instancia de aplicación directa del proyecto en cuestión y que atenderá los aspectos sociales y de derechos del ciudadano".

La Constitución de la República, en el título XII, artículo 169, plantea que el Gobierno Municipal estará a cargo de la administración de intereses y servicios locales en cada cantón; en su artículo 170 define la autonomía municipal. En el Código Municipal anterior se establecieron las competencias municipales en todos aquellos ámbitos para los cuales también existen los órganos del Go-

bierno Central y de las instituciones autónomas; en el Código vigente Ley N° 7794, aprobado el 3 de junio de 1998, las competencias se replantearon en términos de la potestad del gobierno local para establecer sus áreas de intervención, de acuerdo con sus posibilidades financieras, entre las cuales cabe destacar “concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”; “administrar y prestar los servicios públicos municipales; aprobar tasas y proponer tarifas de impuestos; captar y administrar los tributos e ingresos municipales, acordar y ejecutar presupuestos” (Código Municipal, artículo 4).

### Escenarios de las municipalidades

Las posibilidades de actuación de la municipalidad pueden ser comprendidas en los siguientes escenarios.

1. Como gobierno local puede establecer convenios de cooperación y coordinación con entidades nacionales, o sea, puede establecer acuerdos con ministerios e instituciones autónomas para concertar esfuerzos en pro de la administración de bienes y servicios locales. En este sentido, es válido entonces recuperar que en el ámbito local es posible vincular la acción pública estatal desconcentrada en razón de sectores de actividad.

Esto supone un enfoque de gerencia intergubernamental y supone la existencia de una dependencia organizacional, gestora de tales esfuerzos y quizás como preámbulo a la existencia de la descentralización política y municipalización de servicios sociales. Ello se reafirma en lo legislado en el Código Municipal, artículo 6, en donde se plantea el deber de coordinar acciones en la administración pública y el gobierno local.

2. Otro escenario posible es el gobierno local con el poder de establecer convenios, pactos, acuerdos con organizaciones privadas a quienes compra la producción de servicios para el ámbito local. Este escenario supone la comprensión de la descentralización como sinónimo

de privatización para aquellos servicios que generan alguna rentabilidad económica. En tal sentido se reproduce en el nivel local la estrategia de disminuir el tamaño del Estado, mediante reducción de los gastos municipales.

Este escenario puede ser ampliado a la concertación y establecimiento de acuerdos para la gestión de servicios públicos con organizaciones de base comunitaria, ello supone la estrategia de un estado social reducido, por lo tanto, la producción de los servicios sociales la asumen los habitantes organizados, como expresión de solidaridad, con lo cual estaríamos ante un escenario en el que la neofilantropía es la estrategia base de la política social.

3. Un tercer escenario estaría caracterizado por la municipalización de servicios públicos -sin que ello signifique la reducción a su mínima expresión del estado nacional- lo cual supone la construcción de decisiones de descentralización política sobre áreas de intervención y descentralización de recursos financieros, materiales y de información, con el consecuente fortalecimiento de las capacidades y desarrollo de los talentos humanos del funcionario municipal así como estructuras organizativas renovadas para la gestión local. Este tercer escenario no encuentra aún referentes en el ámbito costarricense, pues lo que existe son condiciones para la descentralidad. La propuesta del Proyecto Ley N° 7720 discutido en la Asamblea Legislativa en el año 2002, referido al traspaso de competencias a los entes municipales fue un intento por definir un procedimiento general para realizar el traspaso de responsabilidades, mediante acuerdo formalizado en un convenio entre el ente gubernamental central y la municipalidad. No obstante, los gremios magisteriales, de acueductos y alcantarillados lo adversaron cuestionando la incompetencia de las municipalidades y los riesgos de los trabajadores en el régimen laboral.

### Conclusiones

La municipalidad no es captada por la ciudadanía como gobierno local ni como ente productor de respuestas satisfactorias a sus deman-

das, porque sus competencias han sido menoscabadas como contrapartida de la conformación de un estado social centralizado. Las decisiones políticas, legales y financieras, desde el punto de vista de una descentralización han sido limitadas. El Código Municipal plantea entre las potestades de los gobiernos locales convocar al municipio a consultas populares, fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Lo legislado en materia de Concejos de Distrito, permite crear la estructura y el vínculo de mediación entre el gobierno local y la ciudadanía organizada. Sin embargo, el papel protagónico debe ser de las organizaciones de base comunitaria, en tanto es una oportunidad de recomponer el deterioro de la legitimidad del estado social centralizado y mejorar la calidad de respuesta a las demandas-derechos de los ciudadanos.

Acompañando lo anterior, encontramos un conjunto de disposiciones legales y procesos políticos estatales que visualizan el espacio local como ámbito clave para la gestión de servicios de carácter social por ejemplo los referidos a: salud, niñez y adolescencia, mujer, ambiente y discapacidad.

En el marco de la crisis municipal y de las decisiones limitadas, las posibilidades de la municipalidad se refieren a una refuncionalización del vínculo estado-sociedad, mediante una estrategia de gerencia intergubernamental con participación ciudadana, basada en la desconcentración de competencias de los entes estatales y del margen relativo de ampliación de los recursos financieros del ente municipal, así como el aporte voluntario de los actores comunales. La capacidad de generar respuestas innovadoras, en la relación gobierno local-sociedad civil está relacionada con: la voluntad política de hacer de la participación ciudadana parte del proceso de toma de decisiones, de la capacidad organizativa del aparato municipal para incentivarla, de las organizaciones comunitarias que exijan el derecho de participar, de la aplicación de mecanismos metodológicos para el autodiagnóstico, la microplanificación, la evaluación participativa, la

negociación y la fiscalización ciudadana. La creación de estructuras municipales responsables de los procesos de desarrollo social y de la construcción de un vínculo que supere el paternalismo-clientelismo entre los ciudadanos y el gobierno local constituye un importante desafío, el cual ofrece oportunidades significativas para el ejercicio profesional del trabajo social.

Las diversas leyes que asignan competencias a las municipalidades, en mayor o menor nivel, ofrecen un marco importante para el desarrollo de la participación ciudadana, articulada en redes sociales, en las cuales los Concejos de Distrito están llamados a jugar una posición de centralidad en la red local distrital, y un ejercicio democrático del poder local. Es fundamental una educación para la participación y ejercicio del poder democrático, con lo cual el escenario de la gestión local una significativa posibilidad para posicionar el Trabajo Social en la construcción de la democracia participativa, al ser partícipe de la formulación de políticas sociales locales con enfoque de derechos, género sensitivas, multigeneracionales y con participación de las organizaciones de la ciudadanía en la promoción, protección y exigibilidad de derechos.

## NOTAS

(1) Consúltese en Rovira Mas, Jorge (2001) La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Editorial de la Universidad de Costa Rica los aportes de Seligson Mitchell; "¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999; Mora, Jorge, "Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático"; Pérez, Héctor y Yolanda Baires "Costa Rica en el año 2000: una crisis política en ciernes"; Vega C., José L. "Democracia y reforma del Estado en Costa Rica: necesidad y opciones de cambio".

(2) La síntesis del procedimiento toma como fuente de datos la ley N°7755 y la entrevista realizada al Lic. A. Araya, de la Unidad de Análisis Presupuestario de la D.G.P.N. del Ministerio de Hacienda, mayo 2000.

(3) La D.G.P.N. del Ministerio de Hacienda elaboró un formulario (s.f.) para la presentación de los proyectos que considera la presupuestación por resultados -según mecanismo de la Contraloría General de la República y de la Dirección General de Presupuesto Nacional- para garantizar el uso eficiente y eficaz de las partidas específicas. El formulario responde a un "Perfil de Proyecto" cuyos componentes son: *Ubicación geográfica, Nombre del proyecto, Responsa-*

## BIBLIOGRAFIA

- Abarca, Z. y otras (1998). La Municipalidad de Liberia: una alternativa de cambio desde la perspectiva del Trabajo Social. Tesis de Licenciatura. Sede Regional de Guanacaste - Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Arrieta, M. y otras (2001). La Municipalidad de Alajuela: gestión local de servicios sociales. Tesis de Licenciatura. Inscrito Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Astúa, I y P. Solano (1999). Diagnóstico Municipalidad de San José: Área de Proyección Social. Informe Curso TS5111 Taller VI. Inscrito Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Blandón, S. y P. Vargas (1998). Diagnóstico Municipalidad Vázquez de Coronado. Informe Curso TS5111 Taller VI. Inscrito en Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Calvo, R. y W. Delgado (2000). Diagnóstico Municipalidad de Heredia: Oficina de la Mujer. Informe Curso TS5111 Taller VI. Inscrito en el Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Castro, H. y A. C. Quesada (1998). Diagnóstico de la Municipalidad de Moravia. Informe Curso TS5111 Taller VI. Inscrito Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Córdova, R. y otros (1996). Gobierno y participación ciudadana. El Salvador: FLACSO.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (1998). Código Municipal, concordado y guía práctica para su aplicación. Moisés Solano M. 6 ed. San José.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (1998). Ley de Partidas Específicas. N°7755, 19 de marzo.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (2001). Traspaso de competencias a los entes municipales Proyecto ley 7720.
- IFAM, (1990) Plan de descentralización territorial y fortalecimiento municipal. San José
- Imhoof, R. (2001). Federalismo y descentralización: el modelo suizo, ¿un ejemplo para Costa Rica? Conferencia Escuela de Ciencias Políticas Universidad de Costa Rica. Dictada por el Embajador de Suiza en Costa Rica. 15 de febrero 2001.
- Lacy, G. (1998) Análisis de la situación actual y propuesta de organización y administración para la prestación de servicios municipales. Tesis Maestría Gerencia de Proyectos. ICAP, San José
- Rivera, R. (1995). Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado. Costa Rica: FLACSO.
- Rivera, R. (1997). La descentralización real en Costa Rica. Costa Rica: FLACSO.
- Rivera, R. (1998). Descentralización y gestión local en América Latina. Costa Rica: FLACSO.
- Rivera, R. (2000). La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica. Costa Rica: FLACSO, Komrad Ademauer Stiftung.
- Rojas, C. (1999). Diagnóstico de la Municipalidad de Montes de Oca. Informe Curso TS5111 Taller VI. Inscrito Proyecto 215-99-255. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. (2001) editor. La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

*bles Jurídicos Cédula jurídica, Descripción del problema producción planeada: (resultado esperado u objetivo general del proyecto), Recursos necesarios: según tipo (materiales, mano de obra, terreno, entre otros), Beneficiarios: (indicar número de personas), Cobertura (comunidades y número de habitantes), Objetivos específicos: (que contribuyen al logro del objetivo general o la producción planeada), Metas: (tiempo determinado para el logro de los objetivos), Evaluación: (cómo la comunidad "fiscalizará y evaluará la ejecución del proyecto" y el "seguimiento" previsto), Gastos planeados (según fuentes de origen de los fondos y partidas presupuestarias en términos de: Servicios Personales; Servicios No Personales; Materiales y Suministros; Maquinaria y Equipo; Construcciones, Adiciones, Mejoras), Presupuesto del Proyecto: (según cantidad, detalle, precio por unidad y total), Calendarización de desembolsos de la partida: (según etapas, monto y mes)*

(4) Sobre este tema de los métodos y técnicas para propiciar empoderamiento local y participación ciudadana en la gestión local, consúltese: Molina Ma. Lorena y Ma. Cristina Romero "Empoderamiento local: análisis de propuestas de metodologías participativas" (2001) documento inédito.

(5) Para ampliar sobre el tema, Cfr. Molina, M.L. y M.C. Romero "Las prácticas de red asistenciales, socioeducativas y terapéu-

ticas desde el paradigma de la complejidad". En: Revista Cuadernos de Trabajo Social. N°11, 1998. Universidad Complutense. Madrid.

(6) La estrategia gubernamental 1998-2002 denominada Triángulo de la Solidaridad, articula esfuerzos del Gobierno central e instituciones autónomas con la Municipalidad y las Organizaciones de Base Comunitaria, no obstante en tal estrategia los gobiernos locales no actúan aún como tales. La convocatoria es realizada desde un ente del gobierno central adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud, llamado Dirección del Triángulo de la Solidaridad y que espacialmente está bajo la tutela de la Primera Vicepresidencia de la República, lo cual ejemplifica una vez más el centralismo estructural en la toma de decisiones de carácter presupuestario.

(7) Todos los estudios indicados fueron desarrollados en los cursos TS5111 y TS5112 Taller VI y VII, cuyo tema central fue **gestión local, municipalidades y participación ciudadana**, durante los años 1998, 1999 y 2000. Dichos cursos corresponden al nivel de Licenciatura en Trabajo Social y estuvieron a cargo de la autora de este artículo; los mismos estuvieron vinculados al proyecto de investigación 215-99-255 "La democracia local: conciencia y acción", cuyas investigadoras son: Ma. Cristina Romero S., A. Isabel Ruiz y Ma. Lorena Molina.