



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

ALP V

ADMINISTRAR

LO PÚBLICO

5TA. COMPILACIÓN



ALP V

ADMINISTRAR
LO PÚBLICO
5TA. COMPILACIÓN



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP

351.07

A428a ALP V: administrar lo público, 5ta compilación. –
San José, Costa Rica: Universidad de Costa
Rica, Vicerrectoría de Investigación, CICAP,
2018.
130 páginas: ilustraciones

ISBN 978-9968-932-26-4

1. ADMINISTRACION PÚBLICA – ENSEÑANZA.
2. CONFLICTOS DE INTERESES (FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS). 3. ADMINISTRACION MUNICIPAL -
COSTA RICA.

CIP/3221
CC7SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Diagramación: Programa de Investigación e Innovación.

Documento aprobado e impreso digitalmente en 2018.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica

Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo
Coord. Gral. de Gestión

M.Sc. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Investigador Adscrito

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública

Dr. Orlando Hernández Cruz
Repr. Sist. Estudios Posgrado

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita

M.Sc. Roberto Guillén Pacheco
Investigador Adscrito

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coordinador
Investigación e Innovación

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>
e-mail: cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica
Organización Certificada ISO 9001:2008

Contenido

Estudio sobre las estrategias didácticas para la enseñanza de la Merceología	11
<i>Rodolfo Arce Portugal</i>	
El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública ...	38
<i>Jennifer Isabel Arroyo Chacón</i>	
La gestión relacional en los gobiernos municipales de Costa Rica	62
<i>Melvin Obando Villalobos</i>	
Potencialidades y experiencias comunales para el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria	92
<i>Joselyn Corrales Solís y Orlando J. Hernández Cruz</i>	
El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica: un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado.....	109
<i>Andrea Gallegos Rodríguez y Rolando Bolaños Garita</i>	

La gestión relacional en los gobiernos municipales de Costa Rica

Melvin Obando Villalobos¹³

Tema presentado: 18/07/2017

Artículo aprobado: 12/03/2018

Resumen. Se presentan los resultados del análisis de la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para desarrollar una gestión relacional. Dicho análisis se realizó a partir de la identificación de los factores que inciden en la capacidad de estos gobiernos para contar con ese tipo de gestión participativa, enfocándose en aspectos institucionales y políticos. Para este estudio se aplicó una metodología cualitativa, a fin de identificar las atribuciones de las municipalidades costarricenses según la normativa vigente; asimismo, se presentan los alcances de las relaciones con la sociedad que tienen atribuidos estos gobiernos locales y por último, se distingue la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de los gobiernos municipales costarricenses. Se concluye que en el caso de Costa Rica se tienen gobiernos municipales débiles e incipientes en cuando al tipo de gobierno relacional que propone la gobernanza democrática local, a pesar de que la legislación nacional establece la obligación de que estos gobiernos deben

ser participativos, a la vez que prescribe mecanismos y espacios de participación formal.

Palabras clave. Gobernanza, Gobierno de proximidad, Gobierno municipal, Gestión relacional.

Abstract. The article presents the results of the analysis of the capacity of the municipal governments of Costa Rica to develop a relational management. This analysis was made based on the identification of the factors that affect the capacity of these governments to have this kind of participative management, focusing on institutional and political aspects. For this study, a qualitative methodology was applied, to identify the attributions of the Costa Rican municipalities according to the current regulations; Likewise, the scope of relations with society attributed to these local governments is presented, and finally, the influence of political and social actors on the relational management capacity of the Costa Rican municipal governments is distinguished. It is concluded that in the case of Costa Rica

¹³ Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. El presente documento corresponde a parte de los resultados de la investigación realizada por el autor en los estudios para el grado de maestría en gestión y políticas públicas. melvin.obando@ucr.ac.cr

there are weak and incipient municipal governments regarding the type of relational government proposed by local democratic governance, even though national legislation establishes the obligation that these governments must be participatory, to the instead it prescribes mechanisms and spaces for formal participation.

Keywords. Governance, Local Government, Municipal Government, Relational Management.

Introducción

El debate sobre la descentralización territorial en Costa Rica ha puesto en el ojo de las reflexiones y críticas a los gobiernos locales, principalmente porque estos han evidenciado debilidades en diversos aspectos. Por ejemplo, el Programa de Estado de la Nación en su decimonoveno informe (2013) refirió a problemas de las municipalidades en temas de gestión ambiental (rezago en el cumplimiento de la normativa ambiental), ordenamiento territorial (carencia de planes reguladores y problemas en zonas costeras), protección de mantos acuíferos y zonas de recarga. Asimismo, la Contraloría General de la República en sus informes de evaluación de la gestión municipal (CGR, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2014a y 2015; Bosque, 2014; Rodríguez, 2015) ha referido a problemas que tienen muchos gobiernos locales en términos de gestión financiera, gestión administrativa y de servicios, entre otros aspectos.

Estos temas han servido de base para críticas a la labor de las municipalidades a la vez que fundamentos para quienes se

oponen a la descentralización (véase por ejemplo Mata, 2015; Sequeira, varios 2015; y Fernández, 2015); pero también han motivado muchas iniciativas que procuran fortalecer a las municipalidades para mejorar su capacidad de gestión y eficiencia en la prestación de bienes y servicios locales.

En otro sentido, se reconoce que las municipalidades tienen un rol importante en la búsqueda del desarrollo humano cantonal (Código Municipal, artículo 4, inciso h; PNUD-CR 2011 y 2013; UNGL, 2014), además que los gobiernos locales se deben enfrentar a situaciones particulares de sus localidades que les exigen habilidades políticas para tratar con tales casos.

A pesar de que algunos de los problemas son situaciones que se relacionan con competencias de entidades de Gobierno Central (vivienda, salud, seguridad ciudadana, trabajo) de un país de corte presidencialista y centralizado, la realidad es que son vivencias de cada localidad y por tanto son parte del día tras día de las personas que allí residen. En este sentido, se trata de situaciones que toman la dimensión de necesidades comunitarias, ante las cuales las personas unen esfuerzos para emitir su queja o reclamo.

El hecho de que estas situaciones sean de la vida cotidiana hace que el Gobierno Central no sea el actor adecuado para responder a ellas. De esta forma, la importancia de los gobiernos locales se vuelve relevante.

Situaciones como estas, según Joan Subirats (2006), provocan que gobernar

requiera más capacidad de implicación y compromiso para definir los problemas y las políticas, así como para realizar la gestión de programas y servicios. Esto debe hacerse con una lógica relacional y no a través de dinámicas de subordinación y jerarquía; lo cual plantea una mayor exigencia para los gobiernos locales y pone en jaque la capacidad administrativa y política de estos.

En este sentido, es necesario superar una visión normativa del gobierno local (Subirats, 2006), para buscar nuevas formas de abordar las políticas públicas locales. Es decir, si las municipalidades funcionan como simples agencias prestadoras de servicios (lo que Ismael y Blanco y Richard Gomà denominan principio estatutario), las exigencias de la proximidad rebasarán su capacidad para dar respuesta a las nuevas realidades. Entonces, lo que las municipalidades necesitan es operar más bien como espacios donde se expresan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad (principio de competencia general) de manera que los gobiernos locales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23- 25).

La nueva realidad de los gobiernos municipales costarricenses no requiere solamente de esfuerzos por mejorar la gestión de la labor administrativa

(eficiencia en la gestión), sino que además implica trabajar en la mejora de las relaciones del gobierno municipal con los diversos actores del espacio local, tanto para fortalecer la democracia como para mejorar en la eficacia de la gestión y la promoción del desarrollo del municipio. De esta forma, en este estudio, se analizan los gobiernos municipales de Costa Rica para valorar su capacidad de gestión relacional; esto es, su capacidad para vincular a otros actores del espacio local; lo que implica el reconocimiento de mecanismos, espacios, habilidades y aptitudes para incluir a diversos actores (públicos, privados y de sociedad civil) en procesos de deliberación, negociación y búsqueda de consensos, en torno a la atención de intereses de los munícipes y generación participativa de políticas públicas locales que se orienten al desarrollo del municipio.

El gobierno de proximidad y la gobernanza local

La noción de capacidad de gestión relacional que se aborda en este estudio se orienta por el concepto y aplicación de lo que se denomina *gobierno de proximidad*.

Dos vertientes están estrechamente relacionadas al concepto, una corresponde a la línea de la economía solidaria¹⁴ (al respecto se pueden ver Fraisse, 2004; Nardi y Pereira, 2006) y la otra se relaciona con la gobernanza democrática de la ciencia política. No obstante, aunque ambas propenden a la misma lógica democrática (participativa), en este estudio se sigue la línea de ciencia política y su vínculo con la gestión municipal.

¹⁴ “La economía solidaria puede ser definida como *el conjunto de las actividades que contribuyen a la democratización de la*

economía a partir de compromisos ciudadanos” (Laville, 1999; citado por Fraisse, 2004).

La proximidad tiene que ver con una cercanía entre gobernantes y gobernados (León, 2010). Esta proximidad tiene la virtud de ser física y relacional (Subirats, 2006). La dimensión física es el espacio de cercanía donde se crean valores compartidos que llevan al desarrollo de pertenencia y una cierta identidad territorial. Por su parte, la dimensión relacional permite entablar una interlocución entre los diversos actores, de manera que se conjuga con la dimensión física para abrir espacios donde se pueden plantear o escuchar argumentos sobre intereses que afectan a parte o a todos los de la proximidad, además de la posibilidad de propiciar la participación de los diversos actores en las decisiones que les afectan; por eso, “la proximidad se materializa en el barrio o en el distrito y se encarna en la figura del vecino, a través de la personificación del ciudadano” (Ruano, 2010; p. 96)¹⁵.

En la línea de la ciencia política el gobierno de proximidad está estrechamente asociado a la noción de gobernanza democrática en el espacio de lo local, la cual es una forma de gobernar que se aparta de la lógica tradicional (de estilo representativo y vertical). La gobernanza democrática en el gobierno de proximidad corresponde a una relación más estrecha entre gobierno y territorio que se traduce “[...] a la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y desde la proximidad” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 21); es decir, un gobierno basado en redes de participación local, con la intervención de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

¹⁵ Sin embargo, también se debe tener claro que la proximidad en sí misma no garantiza que se dé la participación ciudadana (Ruano, 2010; pp. 94-96) y por tanto el gobierno de proximidad tampoco es sinónimo de gobierno relacional.

Esto se traduce en la politización del espacio local, que es ir más allá del nivel tradicional operativo del gobierno (Blanco y Gomà, 2003b, p. 22), donde se da énfasis a las redes de actores como elemento clave de la participación, ya que, tal como lo propone Joan Subirats (2006), además de la dimensión física (de proximidad) que hay en el territorio, también se viven relaciones sociales, “[...] y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles [...]” (Subirats, 2006). Un modo de gobernar que como valor político conduce a la legitimidad, gracias a la participación y la inclusión de los actores del espacio de proximidad en el rol de un gobierno relacional, participativo (Calegari, 2011; p. 150).

En ese sentido, la gobernanza democrática en el espacio de lo local es una forma de gobierno que ayuda a dar respuesta a dinámicas sociales que se desarrollan con una ciudadanía más exigente, que interactúa de manera directa con sus autoridades y ante escenarios de mayor complejidad. Por eso la gobernanza democrática en los gobiernos de proximidad es una forma adaptativa, ya que “[...] asume el reto de dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, equilibrando las perspectivas que conforman la sociedad actual. El reto, en definitiva, es mejorar la creatividad y la inteligencia de las políticas públicas, sin que ello pase por reducir los márgenes de participación democrática, sino al contrario, aumentándolas significativamente” (Blanco y Brugué, 2013)¹⁶.

¹⁶ Parafraseando ideas de Ismael Blanco y Richard Gomà, ante una sociedad más exigente (ciudadanía más activa), la gobernanza tiene por reto el cómo abordar las nuevas temáticas ante las expectativas crecientes de la localidad (*funcionalidad*) y

Todo esto se hace convocando a los actores en el espacio territorial, de manera que el modo de gobierno se torna menos vertical y más horizontal. Así, se aprovecha la dimensión participativa democrática.

Un beneficio importante de crear una sinergia entre acciones de actores del nivel local y el gobierno de proximidad, estriba en que si la comunidad participa junto con el gobierno local, el municipio adquiere una identidad más fuerte y en conjunto se convierten en una alianza que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias de gobierno (Ziccardi, 1996); y, en esas acciones, favorecen la cohesión y la generación de capital social, a la vez que se fortalece la democracia y se mejoran las políticas públicas locales (Ruano, 2010; p. 96).

El gobierno relacional en la gobernanza democrática local

En la idea de la gobernanza democrática local el municipio eficiente y legítimo no solamente es aquél que es buen administrador (prestador de servicios), sino que también es un líder y un integrador en las relaciones de diversos actores que operan en el espacio local, para tomar decisiones en conjunto y realizar una gestión corresponsable. A esto es lo que se llama un gobierno relacional o participativo.

Este tipo de gobierno se aparta del gobierno tradicional. De acuerdo con Ismael Blanco y Richard Gomà, la lógica del gobierno tradicional se basa “[...] en la utilización de los llamados instrumentos de primera generación, de carácter obligatorio, unidireccionales y con efectos genéricos en el marco de estructuras verticales [...]” (2003b, p. 20). Esta es la característica de un gobierno de “proceso

racional, monocéntrico y jerárquico” en el cual “[...] los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y sólo (sic) después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 10).

En este tipo de gobierno tradicional a nivel local, el ciudadano asume un rol pasivo, siendo un accionista, un cliente o consumidor o un simple elector de sus gobernantes. En concordancia con lo anterior, se puede describir al “municipio tradicional” como uno donde domina la idea del gobernante como representante de los intereses ciudadanos, donde él hace una lectura de las prioridades e intereses locales, y con el uso de su facultad para gobernar toma las decisiones que considera apropiadas para definir las políticas públicas locales y los proyectos que incidirán en sus “pasivos” municipales (gobernados o *administrados*, tal como se deriva de la corriente burocrática).

Este tipo de municipio tradicional se fundamenta en el estilo de gestión burocrática, donde se busca maximizar la eficiencia de la actuación administrativa (a través de la racionalidad) y garantizar una equidad de trato a la ciudadanía (gracias a la impersonalidad del modelo weberiano) (Blanco y Brugué, 2013). En este estilo de gobierno, se favorece un modelo basado en las elecciones como mecanismo exclusivo de la legitimación de las instituciones políticas, el monopolio institucional de la toma de decisiones públicas y su implementación a través de una administración pública jerárquica (ver también Ruano, 2010; p. 94).

también aporta a la *legitimidad* del gobierno a través de una democracia más participativa. (Blanco y Gomà, 2003b, p. 37).

Un modelo que busca superar esa verticalidad de la burocracia es la Nueva Gestión Pública (NGP), lo cual lo hace a través de programas de calidad, reformas a la gestión de recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, entre otros (Blanco y Brugué, 2013).

Este ha sido un estilo que ha tomado auge en la administración pública en general y en particular en las municipalidades, sobre todo promovido por los programas de modernización y fortalecimiento de la gestión pública. Sin embargo, este estilo de gestión no logra superar buena parte de las dificultades que presentan los retos democráticos, ya que su enfoque orienta al funcionamiento del sector público por preocupaciones de orden mucho más instrumental, como la economía y la eficiencia (Blanco y Brugué, 2013).

Tal como se aprecia, tanto el estilo de gestión tradicional burocrático como el de la NGP son modelos poco compatibles con formas relacionales más activas entre gobierno local y municipales; y más aún, la participación ciudadana puede ser vista por estas formas de gestión como un elemento contaminante del sistema administrativo (Blanco y Brugué, 2013). Así, estos estilos de gestión son en gran medida incompatibles con formas democráticas de gestión relacional.

El tipo de gestión relacional que promueve la gobernanza democrática local busca superar esas deficiencias participativas de los estilos de gestión dominantes en los gobiernos municipales. En este sentido, la gestión relacional que propone la gobernanza democrática es una alternativa que no busca reemplazar al estilo de gobierno representativo, sino que lo fortalece por medio de la vinculación participativa entre gobernantes y gobernados; tampoco

reemplaza los estilos de gestión burocráticos o de la nueva gerencia pública, sino que más bien los complementa (Zurbriggen, 2011; p. 42).

El gobierno relacional se caracteriza por una mayor cercanía del gobierno al ciudadano, propio de la descentralización, donde la cercanía está en la proximidad del espacio comunitario y la gestión se puede realizar de manera compartida entre los diferentes actores. En ese sentido, implica formas de diálogo, deliberación y cooperación, con el uso de diferentes formas de participación ciudadana activa. A la vez, el gobernante se desapega del rol representativo para tomar un perfil de emprendedor y promotor de redes entre diversos actores, lo cual implica también una mayor vinculación y corresponsabilidad de esos diversos actores y un ciudadano más activo; es decir, corresponsable y participativo.

Como indica Enrique Pastor (2008, p. 148), en la gestión relacional el gobierno local tiene como principal función facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, posibilitando que muchos puedan participar. Esto también depende en gran parte de la disposición a la participación por parte de la ciudadanía y de los diversos actores, con un importante valor del diálogo para el intercambio de perspectivas y recursos entre la administración y su entorno (Blanco y Brugué, 2013).

Metodología

Este estudio corresponde a una investigación cualitativa, basada en fuentes secundarias documentales. Se realiza un análisis de contenido temático (Andréu, s.f., p. 20) de la legislación costarricense. El tipo de análisis realizado es exploratorio, descriptivo y explicativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; pp. 99-104), en el cual se buscan conocer las relaciones entre los gobiernos

municipales y los demás actores del espacio local.

El análisis documental de fuentes secundarias se realiza a partir de la legislación costarricense. Se revisaron 68 leyes nacionales y 6 reglamentos vinculados a algunas de esas leyes. En estas normas se buscó identificar aspectos que dieran cuenta de dos temas primordiales: a) atribuciones municipales en cuanto a competencias, bienes y

servicios a cargo de las municipalidades en Costa Rica y b) aspectos que dieran cuenta de la relación entre municipalidad y munícipes, además de otros actores (institucionales, privados, sociedad civil).

El siguiente cuadro resume las dimensiones y variables consideradas en el estudio de la normativa. La selección de las normas a revisar se realizó de manera intencional (Andréu, s.f.; p. 25).

Cuadro 1. Dimensión, subdimensión y variables consideradas en el análisis documental de la legislación revisada.

Dimensión	Subdimensión	Variables
Institucional	Gobierno municipal	Competencias y atribuciones municipales establecidas en la normativa.
		Bienes y servicios a cargo de las municipalidades, establecidos en la normativa.
		Participación ciudadana: disposiciones normativas sobre participación ciudadana.
		Mecanismos de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.
		Espacios de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.

Fuente: elaboración propia.

Resultados

Facultades institucionales de las municipalidades en Costa Rica

Con respecto a lo que están habilitadas para hacer las municipalidades costarricenses, se observan tres particularidades: una diversidad de temas de los que se pueden ocupar, una cierta libertad de acción para ocuparse de intereses locales y temas que son restringidos para ellas.

En cuanto al primer aspecto, se puede partir del artículo 4 del Código Municipal pues allí se determinan atribuciones de las municipalidades:

- Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como

cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

- Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.
- Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Pero además del Código Municipal, en el caso de Costa Rica existen atribuciones otorgadas a las municipalidades que están contempladas en otras leyes nacionales, tales como la Ley de Planificación Urbana, la Ley General de Caminos Públicos o la Ley para la Gestión Integral de Residuos (por citar algunos ejemplos). Algunos de los temas a su cargo son:

- Gestión integral de residuos.
- Administración de la red vial cantonal.
- Planificación y control del desarrollo urbano.
- Administración y mantenimiento de parques y áreas verdes.
- Administración de mercados municipales y arriendo de sus locales.
- Responsabilidad sobre el cumplimiento de la “Ley de regularización y comercialización de bebida de contenido alcohólico”.
- Crear soluciones habitacionales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes zonas del conglomerado urbano en riesgo social.

Por su parte, la Constitución Política (que dedica un capítulo al régimen municipal en sus artículos 168 a 175) determina que “*la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal*” (artículo 169). Además, el Código Municipal (Ley 7794 del 30 de abril de 1998) establece en

su artículo 1 que los munícipes “*promueven y administran sus propios intereses*” por medio del gobierno municipal, lo cual es reafirmado por el artículo 3 de la misma norma.

Esta administración de los “*intereses y servicios locales*” amplía las posibilidades del rango de acción de las municipalidades ya que guarda relación con la autonomía que constitucionalmente se les otorga, de manera que ellas tienen una cierta libertad para ocuparse de temas que visualizan en el municipio como áreas de interés para ser atendidas. Es decir, las municipalidades tienen libertad para actuar en su espacio jurisdiccional, definiendo políticas públicas locales, las cuales pueden ser entendidas como grandes líneas de acción que pretenden resolver problemas identificados como prioritarios en un cantón y que deben responder a las necesidades sentidas de la población (UNGL, 2014; p. 11).

En tercer lugar, a pesar de que institucionalmente tienen atribuciones establecidas y a la vez gozan de un rango de acción para atender los intereses y servicios locales, es necesario aclarar que las municipalidades en Costa Rica también están restringidas en algunos aspectos. La Constitución Política establece una reserva de Ley para la asignación de competencias a las municipalidades (artículo 170) y a la vez existen bienes y servicios del espacio cantonal que están bajo competencia de otras entidades públicas, lo cual es una derivación de la histórica estructura centralista del Estado costarricense.

Dos casos particulares restringidos a las municipalidades costarricenses son los temas de educación y salud. Con respecto a estos la misma ley determina que las materias concernientes a salud y educación no pueden ser transferidas a las municipalidades (de lo cual se entiende que están reservadas a los entes

que las tienen a cargo, que son el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública)¹⁷. De esta manera, se observa que hay aspectos esenciales del desarrollo local que están al margen de las competencias municipales, por lo que también la misma institucionalidad que habilita a las municipalidades a actuar, les pone límites en ámbitos esenciales de prestación de bienes y servicios locales. En este sentido, muchos de los servicios esenciales para garantizar el desarrollo de las personas están en manos del Gobierno Central y las demás entidades públicas costarricenses (Vargas-Cullell *et al*, 2006; FOMUDE, 2008; Alfaro-Redondo y Seligson, 2012; p. 161).

Por tanto, en tema de atribuciones municipales, es necesario tener presente que existen muchos aspectos en los cuales las municipalidades del país tienen potestad de actuación, pero también hay temas que son todavía competencia de otras entidades públicas y se restringe la participación de las municipalidades en algunos de ellos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, se resalta que las municipalidades como entes locales tienen un espacio de acción potencial al ejercitar su autonomía para atender los *propios intereses* de su municipio.

Los bienes y servicios que prestan las municipalidades en Costa Rica se derivan de las competencias y atribuciones otorgadas a estos entes corporativos. El Código Municipal costarricense menciona algunos de manera clara, pero otros están contemplados en la norma sin ser explícitos, e inclusive existen bienes y servicios a cargo de las municipalidades que están contemplados (y dispersos) en varias normas nacionales.

Muchos de los servicios considerados en la normativa son tradicionales (como la recolección de desechos), pero además

existen otros servicios como la mediación de los gobiernos locales para ayudar a las personas desempleadas a conseguir trabajo. Según Fernanda Cruz (2015), durante el año 2015 en 58 municipalidades del país se ha ofrecido este servicio, al ser parte del Sistema Nacional de Intermediación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (proyecto que inició ese Ministerio en el año 2000). Este servicio demuestra que los municipios participan en atender intereses de las personas en las comunidades, siendo partes colaboradoras en proyectos de otras instituciones (aunque también se podrían identificar proyectos que surgen de la iniciativa de las mismas municipalidades).

Asimismo, también es importante resaltar que, entre las atribuciones y facultades otorgadas a las municipalidades en Costa Rica, está expresamente manifiesta su responsabilidad sobre el bienestar y desarrollo de las personas en temas diversos, tales como ambiente, participación ciudadana, equidad de género, vivienda y juventud. Estos temas son importantes porque también demuestran que las municipalidades en Costa Rica están habilitadas para generar políticas públicas locales que consideren temas relevantes del desarrollo humano.

Igualmente, es útil comentar cómo las municipalidades costarricenses pueden propiciar el desarrollo de sus municipios a través de sus funciones y la prestación de bienes y servicios.

En primer lugar, es relevante considerar el alcance de la función que asume la municipalidad como entidad pública; esto es, ¿se desempeña con un rol estatutario o asume un rol competencial? (Blanco y Gomà, 2003b; Subirats, 2006). Si la municipalidad actúa estatutariamente se desempeñará como una simple agencia

¹⁷ Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las

Municipalidades” (Ley 8801 del 28 de abril de 2010), artículo 9, inciso b).

prestadora de bienes y servicios locales, estará enfocada en la eficiencia y eficacia de su labor y difícilmente superará ese rol; por lo tanto, su capacidad de incidir en aspectos cruciales del desarrollo local será bajo. Por otra parte, si la municipalidad se desempeña competencialmente, su función se orientará por una labor más estratégica, con visión de largo plazo y por tanto su papel superará la visión estatutaria para tomar un rol activo en la búsqueda del desarrollo local. El tipo de papel que asuma la municipalidad en ese sentido dependerá mucho de las autoridades del gobierno local y si estas tienen un estilo de liderazgo asistencial y gerencial; o de emprendedores facilitadores o visionarios (Brugué y Vallés, 2005; citados por Pastor, 2008, p. 148).

Un segundo aspecto que puede incidir en que la municipalidad promueva el desarrollo local, será su capacidad para reconocer las necesidades e intereses del municipio, de manera que las políticas y los recursos sean dirigidos de manera eficaz (hacia las reales necesidades e intereses para el desarrollo). Esto tiene mucho que ver con el rol competencial y la participación de los munícipes, además de los diversos actores del espacio local, para el reconocimiento de lo que se debe hacer en cuanto a políticas o proyectos. Al respecto, la intervención de los munícipes es importante pues “[...] cada persona como agente social tiene un rol en la construcción y mantenimiento de las capacidades colectivas, de las instituciones y del Estado y que éstas (sic) tienen un papel importante en promover el desarrollo humano” (PNUD-CR, 2013; p. 298).

De esta manera, el acercamiento del gobierno local con los munícipes es crucial para reconocer a partir de los mismos munícipes sus “propios intereses”; de modo tal que el gobierno local cumpla su deber como medio para administrar dichos intereses locales y

potencie su capacidad de reconocimiento de necesidades y oportunidades para el desarrollo municipal.

Un tercer aspecto para que la municipalidad propicie el bienestar de los munícipes, tiene que ver con su capacidad para coordinarse con los distintos actores institucionales que influyen en el desarrollo del espacio local. Esto debe ser así pues a pesar de la responsabilidad de la municipalidad por el desarrollo del municipio, sería un error asumir que ella es la única que tiene en sus manos el desarrollo local.

Los gobiernos municipales costarricenses y sus relaciones con la sociedad

De acuerdo con la Constitución Política y el Código Municipal de Costa Rica, el gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal (que se conforma por el Concejo y el Alcalde). Sin embargo, el Código Municipal también es claro al establecer que el municipio se constituye por el conjunto de personas residentes en un mismo cantón, las cuales “promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno local”.

Tal como se aprecia, se parte de la base que existe un estrecho vínculo entre agente y principal, ya que el gobierno municipal (que es elegido democráticamente) tiene una clara responsabilidad de representación de los intereses de los munícipes. En este sentido, el gobierno en la localidad no se puede (o no se debe) ejercer de manera independiente del sentir de sus *gobernados*; sino que las autoridades locales deben ser capaces de reconocer e incorporar esos *intereses locales* en su labor de gobierno y administración.

En Costa Rica, la normativa se ha ocupado de explicitar esa responsabilidad

de representación delegada al gobierno municipal. Particularmente, en el artículo 5 del Código Municipal se indica que “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local [...]”; además, dentro de las atribuciones conferidas a la municipalidad están “convocar al municipio a consultas populares” y “promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” (artículo 4 del Código Municipal, incisos g y h).

Tal como se puede ver, la participación de los munícipes en el gobierno local es un aspecto esencial que se ha incorporado en el Código Municipal; no obstante, esta no es la única norma en el país que se refiere a la obligación de hacer partícipe a la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos municipales.

Además de las normas citadas, también se tiene la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual se deriva de una reforma del año 2001 al artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. En los principios de esta Ley (artículo 3, inciso g) se consigna la democratización de la siguiente manera: “La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano”. Esto aplica para la decisión sobre el uso de los recursos que se otorguen a las municipalidades como resultado de nuevas leyes que aprueben transferir nuevas competencias y recursos a las municipalidades.

Ese principio de democratización se consigna en la Ley a través de la fiscalización social en la inversión de los fondos públicos (artículo 14), la

participación de los munícipes en el proceso de formulación de los presupuestos relacionados con los recursos que transfiera el Poder Ejecutivo a las municipalidades (artículo 15) y se amplía al puntualizar los objetivos de la participación ciudadana (artículo 16), tal como se muestra:

“Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
- f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.”

A pesar de esta clara obligación para mantener una relación estrecha de participación de los munícipes con el gobierno local que se consigna en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, es necesario aclarar que, aunque esta Ley está vigente desde el año 2010, fue hasta octubre de 2015 que se aprobó la primera norma que

transfiere competencias y recursos a las municipalidades. Debido a ello, los alcances explícitos sobre participación contemplados en esta norma en particular, todavía no se han realizado (a la fecha de este estudio). No obstante, lo contemplado en esta Ley refleja la vehemencia normativa con respecto a la responsabilidad del gobierno local en cuanto a asegurar el rol participativo de los munícipes.

Lo mostrado hasta aquí, hace evidente que la normativa costarricense se ocupa de clarificar la importancia de la participación en los gobiernos locales. De esto se deduce que el gobierno municipal en Costa Rica no debe ser un simple proveedor de bienes y servicios, sino que debe actuar conforme con el principio de competencia general; es decir, debe ser un espacio donde se recojan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad, de manera que los gobiernos municipales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a la nueva realidad social, política y económica (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23-25).

Por otra parte, en el Código Municipal vigente se establecen mecanismos y los espacios de participación ciudadana en los gobiernos locales.

Los mecanismos oficializados corresponden a plebiscitos, cabildos y referéndums:

El plebiscito es un proceso de sufragio mediante el cual se somete a votación de los munícipes una decisión del gobierno local. El Tribunal Supremo de Elecciones lo define como “la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal” (TSE, 1998). En el

plebiscito la decisión popular es vinculante, de manera que los munícipes determinan un asunto que tiene carácter de acuerdo municipal (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 23).

El cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos de Distrito en la cual los munícipes son invitados a participar directamente para discutir asuntos del interés de la comunidad (TSE, 1998). El propósito es recoger la opinión de las personas a fin de tomar una decisión más informada; sin embargo, es importante tener en cuenta que el cabildo no es vinculante para las autoridades municipales (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 22).

El referéndum es la consulta popular que tiene como propósito la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo (TSE, 1998); es decir, en el referendo un acuerdo tomado por el Concejo es sometido a ratificación (o rechazo) de los munícipes (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; pp. 22, 23).

Es importante tener en cuenta que estos tres mecanismos solo pueden ser convocados por el Concejo Municipal y para realizarlos la municipalidad debe contar con un reglamento que los regule (Código Municipal, artículo 13, inciso k). Debido a esta última condición, en el mismo año que entró en vigencia el Código Municipal, el Tribunal Supremo de Elecciones publicó el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (mediante Reglamento 204 del 21 de octubre de 1998), el cual se constituyó como base para que los municipios crearan sus reglamentos de participación ciudadana. No obstante, de acuerdo con información suministrada por la Contraloría General de la República, al año 2014 únicamente 34 de las 81 municipalidades del país reportaban contar con su respectivo reglamento para el uso de esos

mecanismos de participación ciudadana, lo cual corresponde al 41,9% del total de los municipios.

Otra de las condiciones para el uso de estos mecanismos es que se debe convocar al Tribunal Supremo de Elecciones para que fiscalice la correcta ejecución del proceso; aspecto que es más esencial en los plebiscitos y referéndums, pues requieren ser convocados de acuerdo con el padrón electoral del cantón.

Debido a estas circunstancias, se puede decir que estos son mecanismos de alta exigencia; lo que posiblemente ha redundado en su poco uso, ya que, según información aportada por el Área de Formación en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, durante el periodo comprendido entre el año 1999 y agosto de 2015, se han realizado únicamente 8 plebiscitos en las municipalidades del país. Además, como se ha señalado, para su uso se requiere que sean convocados desde el gobierno local mismo, lo cual implica que la iniciativa ciudadana en ese sentido es restringida.

En otro sentido, además de los mecanismos mencionados, existen otros específicos para el tema de la gestión de residuos que se definen en el Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (artículos 8 a 12). Estos mecanismos son: a) consulta pública; b) buzón de observaciones y opiniones, físico o electrónico; c) mesas de trabajo: locales, regionales y (o) sectoriales y; d) cualquier otro mecanismo que se adapte a las necesidades locales.

También se reconoce en la normativa nacional el mecanismo de audiencia pública, en el cual se permite a los vecinos opinar sobre determinados asuntos reglamentados que elabora la municipalidad (Pallavicini, 2004; p. 24) según el procedimiento establecido en el

artículo 43 del Código Municipal, el cual dice:

“Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.

Salvo el caso de los reglamentos internos, el Concejo mandará publicar el proyecto en La Gaceta y lo someterá a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual se pronunciará sobre el fondo del asunto [...]”.

Según se establece en el citado artículo, se trata de un mecanismo no vinculante y a la vez es resultado de un procedimiento requerido para la validez de los reglamentos de alcance municipal, por lo que su uso es más frecuente que los cabildos, plebiscitos o referéndums. Otras formas de vínculo el gobierno local con los munícipes u otros actores de la localidad que se contemplan en la normativa son:

Contraloría de Servicios municipales: donde los munícipes se pueden acercar a presentar quejas o reclamos. No obstante, es pertinente aclarar que más que un mecanismo de participación se trata de una extensión de los servicios municipales, puesto que sirven para canalizar casos específicos hacia las instancias municipales que deben atender el asunto de interés de algún munícipe en cuanto a bienes y servicios.

Consejos Cantonales de Coordinación Institucional: son instancias 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 y su

creación se plasmó en el artículo 18 de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

En la Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 8, inciso k, se abre la posibilidad para que el gobierno local pueda establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.

Además, existen otros espacios de participación no contemplados en la norma, tales como:

Audiencias ante el Concejo Municipal: ya que se puede abrir el espacio en las sesiones del Concejo para escuchar temas que son planteados por los vecinos.

Sesiones del Concejo Municipal en espacios de las comunidades: el Concejo se reúne en un espacio comunal y abre la oportunidad para escuchar a los vecinos.

Audiencias ante la Alcaldía: cuando el Alcalde recibe a algún munícipe para escucharle sobre algún tema que desea tratar.

Estos tres espacios son muy utilizados en los gobiernos locales y son de utilidad pues permiten una cercanía entre munícipes y gobierno local.

Además, se han tratado de instaurar prácticas de planificación participativa, sin embargo no están institucionalizadas. No obstante, a pesar de que en estricto sentido la planificación participativa no es obligatoria en la normativa, sí está contemplada cuando el Código Municipal indica en el artículo 13 que el programa de

gobierno del Alcalde debe contar con la participación de los vecinos. Asimismo, los planes participativos son impulsados como buenas prácticas que se recomiendan por parte del sector académico, la Contraloría General de la República y otras entidades que apoyan el sector municipal, por lo que han sido una forma de participación que se ha estado utilizando en el país.

Por otra parte, el Código Municipal y otras normas se ocupan de generar espacios en los cuales los munícipes pueden involucrarse para participar. En la figura 1 se muestran los espacios de participación relacionados con el gobierno local, que se identifican en las normas y se presenta un esbozo de los vínculos entre algunos de los espacios de participación, con el propósito de ayudar a visualizar las relaciones entre gobierno local y munícipes.

Así, esa figura refleja las relaciones entre el gobierno local y diferentes espacios de participación. Por ello, las líneas continuas representan relaciones directas, las líneas punteadas simbolizan vínculos de coordinación, participación o comunicación y las flechas indican la dirección de los vínculos.

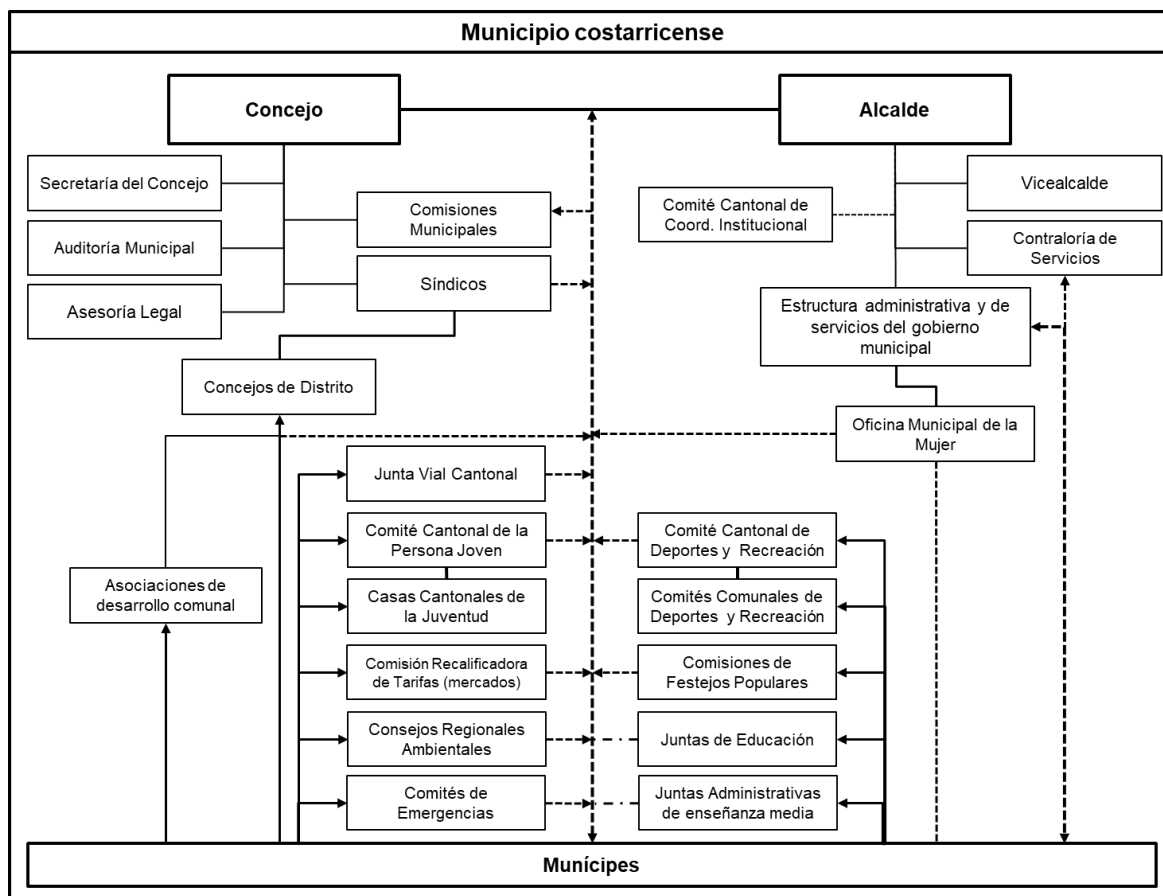
Los Síndicos participan en las sesiones del Concejo municipal con voz, pero sin voto. Ellos representan a los Concejos de Distrito ante el Concejo y a la vez sirven de enlace con la Alcaldía. Los Concejos de Distrito son espacios donde pueden participar más cantidad de personas, ya que en esencia deben realizar una asamblea distrital para recoger las necesidades y demandas de las comunidades, que serán transmitidas al Concejo Municipal o al Alcalde. A su vez, los Concejos de Distrito tienen vínculos estrechos con las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales son formas de organización de los munícipes. Pero también, estas mismas asociaciones

se vinculan por su propia cuenta al gobierno local.

La Junta Vial Cantonal, el Comité Cantonal de la Persona Joven, la Comisión Recalificadora de Tarifas de arriendos de espacios en los mercados municipales, los Consejos Regionales Ambientales, los Comités de Emergencias, el Comité Cantonal de Deportes (y el Comité Comunal de Deportes), las Comisiones de Festejos

Populares, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas de los centros de enseñanza media, son todos espacios donde pueden integrarse muncípes para participar. Además, estos espacios coordinan sus actividades con el gobierno local o bien, pueden ser considerados parte del mismo gobierno ya que algunos integran en esos grupos al Alcalde y regidores o personal municipal.

Figura 1. Bosquejo del gobierno municipal costarricense y su vínculo con los diversos espacios de participación ciudadana a nivel cantonal, formalmente institucionalizados.



Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa municipal costarricense.

A la vez, es necesario aclarar que el gobierno local concentra su estructura administrativa en la Alcaldía, ya que le corresponde el rol de “administrador general y jefe de las dependencias municipales” (Código Municipal, artículo

17, inciso a). Así, la figura muestra el vínculo directo del Alcalde con la Vicealcaldía, la Contraloría de Servicios municipales y el resto de la estructura administrativa (que para simplificar, no se desagrega en la figura). Un caso

particular es la Oficina Municipal de la Mujer, la cual está integrada a la estructura administrativa de los gobiernos locales y aunque no se conforma con participación de los munícipes, sí busca recoger de ellos las necesidades de la población que debe atender, para llevarlas al gobierno local (por ello su vínculo con los munícipes y el gobierno local se muestra con líneas punteadas).

Finalmente, tal como se muestra en la figura, los munícipes no solamente se vinculan al gobierno local a través de los distintos espacios de participación a los cuales se pueden integrar, sino que también pueden relacionarse con el gobierno local de manera directa (por medio del sufragio, los mecanismos de participación, las audiencias ante el Concejo o el Alcalde) o ejerciendo su rol de “clientes”, usuarios o beneficiarios ya sea mediante la estructura administrativa y de servicios a por medio de la Contraloría de Servicios municipales.

Las relaciones de los actores políticos y sociales en el municipio

El Concejo municipal

En Costa Rica, los regidores conforman el Concejo, el cual es el órgano representativo responsable de las decisiones del gobierno local, en conjunto con la Alcaldía. Para llegar al puesto de regidor, la persona del municipio debe estar vinculada a un partido político local, ya que es a través de estas instituciones que se canaliza la participación política para optar por puestos de representación popular en el gobierno municipal. En este sentido, los Concejos municipales pueden constituirse con diversidad de partidos políticos y ello en sí mismo lleva a ciertas dinámicas propias de los espacios de debate, oposición, alianzas o demás, de los cuerpos políticos.

El Concejo municipal es un órgano deliberativo y posee la función normativa

en los temas de competencia del municipio, para lo cual desarrolla su actividad con el apego a la formalidad de los procedimientos que establece la legislación municipal (aquí el estilo legalista de la función pública reaviva su rol). En esta línea, el monopolio de las decisiones normativas municipales está en las manos del Concejo.

Siendo un cuerpo colegiado deliberativo (sin funciones ejecutivas), tiene una serie de atribuciones conferidas en el Código Municipal, dentro de las cuales está la responsabilidad de fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio; además, como parte del gobierno local, es corresponsable de promover la participación ciudadana.

Estos dos aspectos son sumamente relevantes en cuanto a los fines relacionales; sin embargo, es necesario aclarar que su potestad para fijar las políticas y prioridades del municipio está acotada porque en gran parte eso está condicionado al plan que formule el Alcalde, ya que así lo establece el Código Municipal. Al respecto, el IFAM (2002) indica que esta condición socava la razón de ser de los regidores en el sentido de que los obliga a tomar decisiones sobre un programa de gobierno que no fue elaborado por ellos y que podría ser visto con recelo; además que ellos no pueden variar el programa de gobierno que presenta el Alcalde, pues hacerlo sería contravenir la norma.

No obstante esta limitación, los regidores tienen facultad para incidir en las políticas locales; no solamente al deliberar sobre los planes propuestos por el Alcalde, sino también por la facultad que se les da en el Código Municipal (artículos 27 y 44) para presentar mociones al Concejo, de manera que a través de este mecanismo se pueden generar propuestas sobre diversos temas (además, no todos los asuntos que llegan al Concejo para su conocimiento y decisión surgen de

propuestas o programas del Alcalde); sumado a que por medio de las Comisiones municipales los regidores emiten dictámenes sobre diversos asuntos que luego son pasados para conocimiento y aprobación (o rechazo) del Concejo.

En cuanto a la influencia del Concejo sobre las posibilidades de ejercer un gobierno relacional, se debe tener en cuenta que este órgano tiene control sobre aspectos relativos a la participación de otros actores:

El Concejo tiene la atribución de acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, de manera que tienen poder sobre la posibilidad de que se den estos mecanismos de democracia directa. Claramente esto pone en sus manos buena parte de la iniciativa de los procedimientos participativos; sobre todo en el caso de Costa Rica donde se requiere que el gobierno local reglamente estos mecanismos; por lo cual se debe tener presente que al ser del Concejo la potestad normativa, puede determinar en qué casos procede la consulta popular, los tipos de consulta aplicables y el procedimiento para llevarlas a cabo (IFAM, 2002).

También el Consejo tiene potestad para reglamentar la participación de munícipes u otros actores en sus sesiones, las cuales son públicas (Código Municipal, artículo 41). Tal como explica el IFAM, en estas sesiones los vecinos del cantón puedan enterarse de los asuntos que se debaten en ese seno y conocer además los problemas propios de su localidad. Allí, a las personas se les puede conceder el uso de la palabra y de esta forma los

munícipes pueden exponer sus propios problemas ante los miembros del Concejo (IFAM, 2002). Pero tal como se dijo, ello dependerá de la forma en lo regule el mismo Concejo.

El Concejo controla las comisiones municipales. El Código Municipal establece que se deben conformar comisiones permanentes para ocuparse de los asuntos de interés del espacio local. Estas comisiones son: Hacienda y presupuesto, Obras públicas, Asuntos sociales, Gobierno y administración, Asuntos jurídicos, Asuntos ambientales, Asuntos culturales y la Comisión de Accesibilidad (Comad). Además, se pueden crear comisiones especiales para tratar los asuntos que sean requeridos (según los temas que se ocupan de conocer y las mociones que son presentadas al Concejo¹⁸). Es importante recordar que estas comisiones se integran con regidores y (o) funcionarios, donde se pueden hacer partícipes a munícipes solo en carácter de asesores.

Estas comisiones dejan en manos del Concejo temas importantes del ámbito municipal, por lo que son un reflejo de la centralización de asuntos de interés local; sobre todo en la medida que no se integra a otros actores para formar parte de la discusión sobre los diversos temas que allí se tratan (e interesan al municipio).

Debido a los aspectos señalados, el Concejo tiene poder para fijar reglas del juego y condicionar el acceso de los actores sociales (Ruano, 2010) en cuanto a formas de democracia directa y la oportunidad de los munícipes para participar en las sesiones del Concejo o en las comisiones municipales (que vale

¹⁸ Las comisiones emiten dictámenes sobre los asuntos que les ocupan, además que les corresponde conocer las mociones que se presente por iniciativa del alcalde municipal o los regidores (ver el artículo 44 del Código Municipal); de manera que antes de que el

Concejo tome un acuerdo sobre los asuntos conocidos por las comisiones, se debe contar con el respectivo dictamen (el cual solo se dispensa por medio de una votación calificada del Concejo).

reiterar, conocen asuntos de diversos temas de interés del municipio).

En cuanto a los regidores, es necesario indicar que ellos tienen un importante papel en las relaciones con otros actores, por haber sido elegidos por la comunidad. El papel de los regidores como representantes de los munícipes y enlaces de estos con el gobierno local, les permite tener cercanía con otros actores, ya sean vecinos individuales, organizaciones sociales o actores privados. Este es un rol relevante para las formas relacionales; sobre todo cuando se tiene en cuenta que los regidores pueden presentar mociones al Concejo para que sean tratados en ese seno¹⁹.

Finalmente, algo importante a considerar es que en sí misma la participación ciudadana activa no debería suponer una amenaza para el Concejo, pues en esencia no cuestiona su rol en el gobierno local y más bien el fomento a la participación ciudadana puede estar en línea con un discurso de apoyo al reconocimiento y representación de los intereses comunitarios por parte de los regidores. No obstante, la contradicción a ese discurso de apoyo puede estar en que al amparo del legalismo y la representación, los regidores pueden adoptar una postura donde busquen justificar que ellos son el canal formal para hacer llegar las intenciones de la comunidad al gobierno y acaparar para sí la participación y la toma de decisiones (elitismo y monopolio).

El Alcalde municipal

Al igual que los regidores, el Alcalde también es una figura de gobierno representativo (de elección popular), vinculada a un partido político, pero a

diferencia de ellos, es un funcionario de tiempo completo en la municipalidad. Entre las diversas funciones que posee le corresponde la representación legal de la municipalidad. Este rol de representante lo inviste de una autoridad que le otorga un importante papel como integrador del gobierno local con los diferentes actores que tienen alguna relación con el municipio.

En cuanto a las políticas locales, el Alcalde tiene una influencia directa sobre ellas ya que, de acuerdo con el Código Municipal, a él le corresponde formular un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, también formula el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo (con base en su programa de gobierno), en los cuales debe incorporar la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género (estos planes constituyen la base del proceso presupuestario). También está en manos del Alcalde la formulación de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, los cuales debe presentar al Concejo para su aprobación.

Igualmente, le corresponde al Alcalde vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales. Sobre estas atribuciones del Alcalde, el IFAM (2002) comenta: “Es obligación ineludible del Alcalde disponer lo pertinente para que se dé fiel cumplimiento a las diferentes leyes y reglamentos relacionados con el quehacer municipal. Para la ejecución de esas normas el Alcalde no debe pedir autorización al Concejo, ni siquiera si se trata de la Ley de Impuestos de patentes,

proactividad de cada regidor (además de sus propios intereses o afinidades político partidarias, lo cual puede llevar a prácticas clientelares).

¹⁹ Sin embargo, se considera que el aprovechamiento de esta potestad como un canal de acceso de los munícipes al Concejo depende de la voluntad individual y la

salvo que las disposiciones expresamente así lo señalen.”

Tal como se aprecia, aunque el Concejo es el responsable de “fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio”, el Alcalde es el formulador de muchas de las políticas y prioridades. Asimismo, él tiene poder sobre los recursos financieros del municipio, pues tiene potestad para formular el presupuesto y a la vez tiene poder sobre recursos operativos de la municipalidad, ya que es el jefe de las dependencias municipales (por lo que también tiene autoridad sobre funcionarios, equipos y materiales).

Gracias a estas atribuciones, el Alcalde se configura como la autoridad del gobierno municipal con más capacidad de movilizar recursos y establecer políticas y prioridades del gobierno local. Pero también es necesario aclarar que esta autoridad no es omnipotente, ya que el Concejo es un fiscalizador de las labores del Alcalde y los planes o proyectos que este formule deben pasar por el conocimiento y aprobación del Concejo.

El Alcalde también tiene otros pesos importantes sobre él: cada año debe rendir cuentas a los vecinos del cantón mediante un informe de labores que debe presentar ante el Concejo, el cual debe ser discutido y aprobado y además la gestión municipal es fiscalizada por la Contraloría General de la República. Otra carga que recae en el Alcalde es que puede ser removido por medio democrático, de manera que el ejercicio de su función no está exento de escrutinio político.

Debido a estas últimas condiciones, cabe esperar que este actor político esté muy preocupado por la eficiencia y los resultados en su gestión, los cuales deben ser acordes con los intereses de los munícipes. En este sentido, esta presión puede llevar a que el Alcalde genere algún recelo por el control de su

labor y ello le incline hacia una posible renuencia por el desarrollo de una gestión relacional (Subirats, 2001; Cunill, 2004; Alguacil, 2005; Pastor, 2008 y 2011; Blanco y Brugué, 2013; entre otros).

A este posible temor a la gestión relacional, se puede sumar la actitud del Alcalde por el comportamiento burocrático-legalista, gerencialista y su rol como figura representativa. Esta combinación de control sobre recursos y atribución para definir políticas y prioridades, acompañada de una posible renuencia a la gestión relacional, perfilan al Alcalde como el actor político del gobierno local con más potencial de incidencia en la posibilidad de contar con una gestión relacional.

En efecto, en manos del Alcalde se ubica el control sobre mecanismos relacionales como la planificación participativa, el presupuesto participativo o reuniones públicas de consulta a la ciudadanía, la rendición de cuentas (con la posibilidad de que ese espacio no solo sea una forma de comunicación vertical); junto con una forma usual de relación del Alcalde con los ciudadanos: las audiencias a particulares. A esto se le suma el que los otros actores del municipio necesiten recurrir al Alcalde para procurar que sus intereses y proyectos sean incluidos en la formulación de planes municipales (estratégicos, operativos y presupuestarios).

Los Concejos de Distrito

Los Concejos de Distrito son órganos participativos por excelencia. Representan la esencia de la relación del gobierno local con los munícipes, pues su espíritu está en funcionar como “juntas de vecinos” (IFAM, 2002) que tienen entre sus deberes fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos; y se vinculan al gobierno local a través de los Síndicos.

Concejos de Distrito y Síndicos son dos figuras unidas: ya que por cada distrito de un cantón se conformará un Concejo de Distrito y para cada Concejo de Distrito habrá un Síndico que lo represente ante el Concejo municipal.

Los Síndicos (elegidos por voto popular) pueden asumir un papel importante como representantes y defensores de los intereses vecinales, pues son el enlace directo con el gobierno local (participan en las sesiones del Concejo municipal con derecho a voz). En este sentido, también son actores políticos con un rol clave en la dimensión relacional del municipio:

“El síndico es el nexo directo entre el Concejo y el respectivo distrito, en virtud de que le corresponde velar por los intereses de su distrito, de tal forma que su derecho a voz es primordial [...]; por supuesto teniendo en cuenta que, también tiene derecho a voz en los demás asuntos que se traten en el Concejo, sea de interés para su distrito o no” (IFAM, 2002).

Esto les concede un valor como líderes de la comunidad, a la vez que heraldos de los intereses vecinales.

Por su parte, los Concejos de Distrito son grupos comunitarios que integran a los vecinos con sus respectivos concejales de distrito (cinco miembros propietarios y cinco miembros suplentes), que son de elección popular a través de partidos políticos. Algo interesante de estos grupos es que son de carácter voluntario, pues el único integrante de un Concejo de Distrito que percibe algún ingreso (dietas) por desempeñar su cargo es el Síndico, quien a su vez es uno de los cinco concejales electos.

Entre las funciones que tienen a cargo los Concejos de Distrito están (ver el artículo 57 del Código Municipal) proponer al Concejo municipal la forma de utilizar

recursos públicos destinados al respectivo distrito, recomendar al Concejo municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, proponer al Concejo municipal las personas que pueden recibir beneficios sociales y servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

El IFAM (2002) agrega que otras de sus funciones podrían ser la de fiscalización en lo que se refiere al buen cumplimiento y realización de las diferentes obras municipales, ocupando una función de inspectores o contralores con el fin de que se puedan establecer y cumplir las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino del distrito y; ser guardianes del ornato y belleza del lugar. Además, el IFAM indica que están facultados para realizar campañas para obtener donaciones o contribuciones de los vecinos, cuyos dineros o productos serían destinados por la municipalidad para obras o servicios que decida el propio Concejo Distrital.

Algo importante es que por disposición establecida en el artículo 94 del Código Municipal, los Concejos de Distrito, deben presentar al gobierno local sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el plan de desarrollo municipal y considerando las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, para que sean incluidos en el presupuesto municipal.

El IFAM (2002) reconoce el rol participativo de estas “juntas de vecinos” cuando indica:

“El papel que pueden desempeñar estos «órganos» es de suma importancia para la administración de los asuntos de interés municipal. La función que les otorga la ley es de amplios alcances, que

no se han sabido poner en ejecución. Muy bien se ha legislado al pretender que los vecinos del distrito, como partes o interesados, puedan establecer este medio de comunicación con la Municipalidad y de ésta para con los vecinos. La colaboración que pueden brindar estos Concejos de Distrito a las Municipalidades es ilimitada.”

A pesar de esta reconocida relevancia como actores políticos importantes para desarrollar un gobierno relacional, también se les reconocen debilidades.

Su importancia es mermada, pues no tienen capacidad para hacer que su participación tenga un peso importante en las decisiones y acciones del gobierno local. Aunque el Código Municipal en el artículo 59 establece que “La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito”, desde el año 2002 el IFAM indicaba que la realidad parecía mostrar debilidad en estos órganos y el apoyo que recibían era limitado; también reconocía que el potencial de estos órganos no se había puesto en ejecución.

Por su parte, Oreamuno Vignet y otros (2010), opinan que “si bien los Concejos de distrito representan a las comunidades asentadas en los distritos, sus competencias y potestades son realmente intrascendentes, reduciendo en lo fundamental a hacer recomendaciones y sugerencias a los concejos municipales” (al respecto, también se puede ver UNGL, 2014; p. 80). Para evidenciar esto, como ejemplo, aunque el Código Municipal les da la posibilidad de presentar propuestas de interés distrital para que se les dote de recursos en el presupuesto municipal, ellos no tienen garantía de que tales

propuestas sean consideradas. Todo esto muestra que a pesar de ser un grupo participativo y tener un canal de comunicación directa con el gobierno local, su participación no se traduce en una capacidad para influir en las decisiones del municipio (aspecto que puede degradar seriamente el interés de los vecinos para participar en estos grupos).

Aunque los Concejos de Distrito son en espíritu espacios relacionales, se puede estar desaprovechando el potencial de estas asambleas comunitarias. Además, debido a sus factores débiles, su incidencia en la posibilidad de materializar una participación ciudadana activa puede ser baja.

Otros actores sociopolíticos del espacio municipal

Existen diferentes actores que trabajan en el municipio (de sociedad civil, privados, cooperativas, instituciones públicas, etc.); sin embargo, para el análisis de este apartado se consideran los que, según la normativa, recogen la participación ciudadana y tienen un vínculo con el gobierno local²⁰.

Entre los actores que interesan por ahora, algunos tienen como función el servir como extensiones del mismo gobierno local para promover u ocuparse de temas específicos (Oficina Municipal de la Mujer, Junta Vial Cantonal, Comité Cantonal de Deportes y Recreación, Comisión Recalificadora de Tarifas de mercados municipales, Comisiones de Festejos Populares); otros sirven como enlaces de coordinación y apoyo del municipio con otras instituciones, a la vez que atienden temas de interés del espacio local (Comités de Emergencias, Juntas de Educación y Juntas Administrativas de Enseñanza Media, Consejos Regionales

²⁰ Para ampliar en el estudio de este tema, considerando la influencia de más actores

sociales, institucionales y privados, se puede ver Obando, 2015, pp. 68-77.

Ambientales, Comité Cantonal de Coordinación Institucional); algunos son medios para enlazar a grupos de munícipes con el gobierno local y promover actividades de desarrollo para los grupos que representan (Comité Cantonal de la Persona Joven, Concejos de Distrito); e inclusive existen los que son independientes del gobierno local pero tienen estrecha relación con este porque los temas que abordan también son de interés para el municipio.

Recuérdese que el propósito del gobierno local es administrar los intereses y los servicios del municipio. En este propósito los diversos actores pueden ser coadyuvantes que organicen y gestionen recursos, a la vez que pueden materializar la participación democrática de los munícipes, pues sirven como canales para conectar a estos con el gobierno local. Además, algunos de ellos también tienen capacidad para movilizar recursos y personas, y pueden servir como enlaces con otros actores; por lo que no solo pueden ayudar a identificar los “propios intereses” de los munícipes; sino también a administrarlos.

En otro sentido, el hecho de que algunos actores se enfocan en ciertos temas de políticas locales, mientras que otros pueden abarcar varios temas, hace pensar que entre más abarquen, mayor puede ser la necesidad relacional con el gobierno local y con otros actores del espacio municipal. Por ejemplo, para que actores como los Concejos de Distrito y las Asociaciones Comunales puedan cumplir algunos de sus fines, necesitarán coordinar sus actividades con la municipalidad. De hecho, es posible que para algunos aspectos la necesidad de relacionarse con el gobierno local sea tal, que, si no logran contar con su apoyo, su trabajo sería infructuoso o cuando menos no lograrían los resultados esperados. Como sea, se reconoce que para ellos el vínculo y la participación con el gobierno local es sumamente relevante.

Con respecto a la participación ciudadana, algunos de estos actores tienen más capacidad para recogerla. Existen los que pueden funcionar más como grupos cerrados (tienen miembros nombrados que sesionan y discuten los temas - que inclusive pueden ser técnicos-, se amparan en reglas que determinan quién puede participar, cómo y cuándo, o se apegan a procedimientos y canales de comunicación ya establecidos con el gobierno local).

Otros son grupos más abiertos a la participación ciudadana ya que son espacios donde los munícipes tienen libertad para integrarse y exponer sus intereses (por ejemplo, los que actúan como “juntas de vecinos”); por lo que se perfilan como grupos claves para movilizar la participación de los munícipes; además, como tienen a los vecinos directamente involucrados, pueden ser más efectivos para recoger diversos intereses y necesidades.

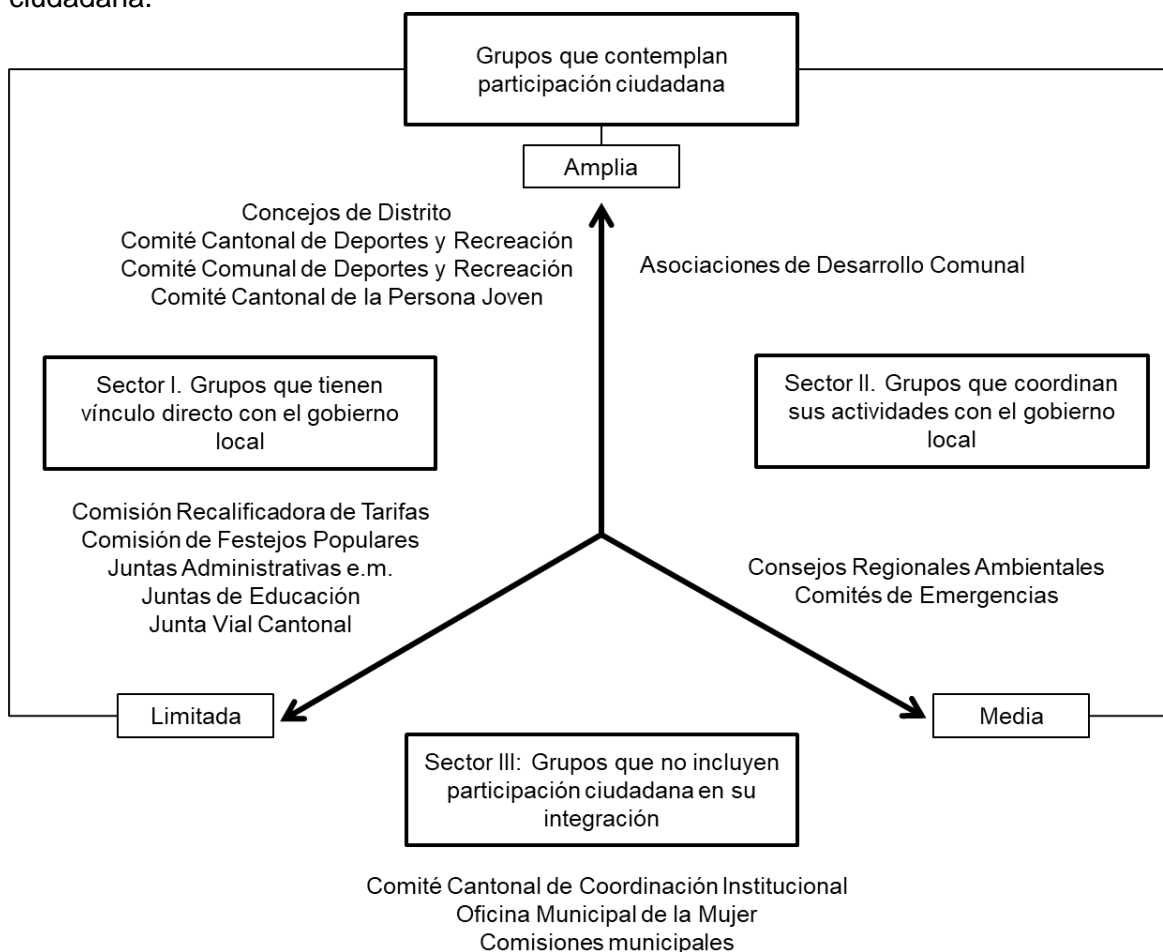
La realidad podría mostrar algo diferente, pero la idea intuitiva que surge al ver este mapa de actores de la figura 2, es esperar que los grupos menos controlados y con mayor capacidad de incorporar la participación ciudadana (los que se ubican a la derecha y también en la parte superior del mapa) sean los que más puedan aportar para realizar una gestión relacional; pues ellos tienen mayor potencial de vincular a los munícipes (y a otros actores) para abordar los intereses y preocupaciones del espacio cantonal.

Por otra parte, se han considerado los actores o grupos que normativamente tienen amparo para participar con el gobierno local; sin embargo, es claro que un gobierno relacional no se acaba allí. Bajo la noción de gobernanza democrática, el gobierno relacional se configura a través de redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil que desarrollan formas de colaboración, cogestión y participación activa en la toma

de decisiones y en la ejecución de proyectos, además de control y fiscalización de ellos. De esta manera, pensar en que el gobierno de proximidad en Costa Rica solo trabaja relacionadamente con los actores que la

normativa dispone a darle espacios de participación, es restringir severamente la posibilidad de desarrollar un verdadero gobierno relacional.

Figura 2. Mapa de actores sociopolíticos del municipio y su relación con la participación ciudadana.



Fuente: elaboración propia.

Igualmente, la ciudadanía como actor político del municipio tiene una importante cuota de responsabilidad en el ejercicio del gobierno relacional, pues la gestión relacional requiere del involucramiento de los munícipes con su gobierno municipal. Esto implica que se necesita de personas dispuestas a participar y con fortaleza para hacerlo (organización civil), pues este tipo de gobierno participativo requiere de una ciudadanía empoderada,

interesada en los asuntos políticos de su municipio y con disposición a organizarse, no solo para expresar sus intereses o necesidades, sino también para fiscalizar al gobierno local y ser corresponsables con él, estando dispuestas a trabajar en conjunto con otras personas, con otras organizaciones (públicas y privadas) y en formas de cooperación y cogestión con el gobierno local.

Conclusiones

Se plantea que los factores que inciden en la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para realizar una gestión relacional se pueden agrupar en las siguientes dimensiones:

- Institucional: existencia de reglas formales e informales para la participación ciudadana y de otros actores en la toma de decisiones del gobierno local.
- Política: papel de los actores políticos del gobierno local y su comportamiento con respecto a la participación ciudadana y de otros actores.
- Social: habilidades, aptitudes y actitudes hacia la participación por parte de los munícipes y otros actores sociales.
- Procesos: formas en las que se llevan a cabo las dinámicas participativas y de toma de decisiones en el gobierno municipal, así como otras formas de relación entre gobierno y munícipes (usuario, cliente, votante, auditoría ciudadana, etc.).
- Organizacional: tipo de gestión (burocrática, legalista, eficientista, relacional) y la manera en que se aborda la participación (según el tipo de gestión); capacidad administrativa para recibir la participación ciudadana y promoverla; disposición de procesos organizativos y espacios físicos para recibir la participación; habilidades y aptitudes de los funcionarios para interactuar con los munícipes y los demás actores en mecanismos y espacios de participación; disposición de recursos para implementar la participación.
- Factores condicionantes del espacio municipal: particularidades espaciales y sociodemográficas que inciden en las posibilidades de los procesos de participación.

Al hacer un balance de los resultados del análisis realizado en el estudio, se concluye que la gestión relacional (según la noción de gobernanza democrática para gobiernos de proximidad) en las municipalidades de Costa Rica es débil e incipiente. Débil por los diversos aspectos que la limitan e incipiente por la baja participación ciudadana que se evidencia. Algunos de los principales motivos son:

El tipo de gobierno municipal característico en el caso costarricense es el tradicional: vertical, representativo y burocrático; con tipos de liderazgo de las autoridades locales caracterizados como asistenciales, políticos, ejecutivos, emprendedores desde arriba (típicos de modelos de gobierno tradicional).

Autoridades políticas de los gobiernos locales que controlan los mecanismos y espacios de participación; y que además no los promueven (según la evidencia tomada de FOMUDE 2008).

Hay evidencia del poco uso de mecanismos de democracia directa en las municipalidades de Costa Rica. También se sabe que al año 2015 solo el 41,9% de las municipalidades se habían ocupado de crear reglamentos para la participación ciudadana; de esto se deduce que en la mayoría de las municipalidades se da poca importancia a la participación.

Estudios empíricos muestran que en Costa Rica la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local es pobre, así lo apuntaban el Programa Estado de la Nación (2001), el Proyecto FOMUDE (2008) y lo han reiterado otros autores (Alfaro y Seligson, 2012; pp. 144-146). Además, se ha encontrado evidencia de que los costarricenses son apáticos a involucrarse en organizaciones civiles (PNUD-CR, 2013; p. 234).

Y vale recordar que esta es la realidad, a pesar de que la participación ciudadana

es un mandato legal para las municipalidades en Costa Rica.

Para el desarrollo de un gobierno local más participativo, se reconocen barreras que se deben superar:

- La pobre actitud de las personas con respecto a la participación ciudadana y la tendencia a la democracia delegativa.
- La baja capacidad de las personas para influir en las decisiones, acciones del gobierno municipal y las políticas públicas locales (debido al gobierno vertical y representativo que centraliza muchas decisiones relevantes en las Comisiones municipales y en las facultades del Concejo y el Alcalde).
- El control por parte de las autoridades del gobierno local sobre los espacios y mecanismos de participación y su posibilidad de captura de algunos de esos espacios y mecanismos.

El valor del gobierno de proximidad (participativo) es un estadio de evolución que ayuda a un constructo democrático. Es decir, con la incursión del ejercicio de la gobernanza democrática en la proximidad, se puede ir enriqueciendo la democracia, a través de un progresivo aprendizaje y adaptación de las formas participativas a las necesidades o realidades de cada municipio.

Tomando ideas de Parrado, Löffler y Bovaird (2005), se plantea como útil (o necesario) cambiar la visión que se tiene sobre el gobierno local y la manera en que se le evalúa; esto es, superar la valoración del gobierno municipal por sus resultados (eficiencia y eficacia en la capacidad organizacional) para valorarlo por su aporte a la calidad de vida de las personas.

Esto implica que el gobierno municipal debe, sin duda, asumir un rol de integrador y coordinador de los diferentes esfuerzos locales (públicos, privados y de

sociedad civil) para que se alcance el desarrollo del municipio.

Y debe ser así, pues existen ámbitos del desarrollo local que no están en las manos del gobierno municipal, de manera que ineludiblemente será necesario aprender a hacer gestión relacional, si es que en realidad se desea aspirar a ese gobierno de proximidad promotor de la calidad de vida. A la vez, esto se apoya en que el desarrollo del municipio tiene estrecha relación con el sistema político local y la calidad de la acción del gobierno local (ver Cunill, 2004); es decir, acción política combinada con eficiencia y la eficacia en la administración de los bienes y servicios municipales.

Sin duda, todo esto está de acuerdo con la apreciación del valor de la municipalidad en su rol de promotor del desarrollo local, la descentralización y el fortalecimiento democrático. Pero también implica un enorme reto para cambiar la forma actual de gobierno tradicional e ir madurando hacia un gobierno relacional.

De este estudio se derivan dos posibles acciones para fomentar ese cambio:

Aprovechar el potencial de actores sociales que pueden ayudar a crear confianza en la ciudadanía para participar y empoderarla, tal como los Concejos de Distrito y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, pues estos grupos funcionan como “juntas de vecinos” y se perfilan como actores que pueden revitalizar el papel de ciudadano activo en los asuntos de sus comunidades y en consecuencia, de sus gobiernos municipales.

Además, se resalta la necesidad de fomentar el desarrollo de liderazgos políticos que asuman en su ejercicio la promoción de la integración de la ciudadanía y de otros actores con los gobiernos locales (necesidad de cambiar

el rol del político local de autoridad representativa a líder facilitador).

De esta manera, aquí se plantea la necesidad cambiar la visión de la exigencia con respecto a la función del gobierno local y trabajar en dos acciones; la primera tiene como propósito fomentar el compromiso ciudadano (y mermar la apatía a participar); la segunda, busca trabajar en un cambio en los actores políticos más influyentes en cuanto a la posibilidad de contar con un gobierno relacional, lo cual además implica, de su parte, tener que ceder poder a la ciudadanía.

Lista de Referencias

Alfaro-Redondo, R. y Seligson, M. (2012). Capítulo seis: gobiernos locales. En: Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política (páginas 141 a 162). Programa Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica, Barómetro de las Américas 2012 (LAPOP, Universidad de Vanderbilt), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. POLIS Revista latinoamericana. 12 | 2005. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Polis [En línea], 12 | 2005, Publicado el 17 agosto 2012, consultado el 14 agosto 2015. URL: <http://polis.revues.org/5614>; DOI : 10.4000/polis.5614

Andréu, J. (s.f.). "Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada". Fundación Centro Estudios Andaluces. España.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código

Municipal. Ley 7794 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 22 de 22 del 31/07/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 05/04/2015.

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (7 de noviembre de 1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. (Versión de la norma: 16 de 16 del 25/06/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 16 de marzo de 2015.

Blanco, I. y Brugué, Q. (2013). Inclusividad democrática e inteligencia colectiva, ¿la gobernanza participativa como respuesta? En: Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social, E. Raya, M. A. Espadas y M. Aboussi (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 19-42.

Blanco, I. y Gomà, R. (2003b). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003, pp. 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Bosque, D. (3 de setiembre de 2014). 17 municipios forman el 'club' de los más ineficientes. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/municipalidades-forman-club-ineficientes_0_1436856367.html

Calegari, F. (2011). La legitimidad democrática. Imparcialidad, flexibilidad, proximidad. *Leviatán – Cadernos de*

- Pesquisa Política*, n. 2, pp. 147-151.
- Conejero E., & Pizarro E. (2007). *En busca de la gobernanza democrática local*. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid, España.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011a). Aspectos que podrían resultar de interés en el proceso de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal. En: *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica* (pp. 260-286). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011. ISBN 978-9930-94-420-2.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011b). Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2010. Sexto informe, agosto 2011. DFOE-DL-IF-17-2011. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2012). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2011. DFOE-DL-IF-3-2012. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2013a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2012. Octavo informe, agosto 2013. DFOE-DL-IF-11-2013. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2014a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013. Noveno informe, agosto 2014. DFOE-DL-IF-7-2014. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2015). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014. Décimo informe, julio 2015. DFOE-DL-IF-00004-2014. CGR, San José Costa Rica.
- Cruz, M. (2015). "58 municipios tejen red para combatir el desempleo". *La Nación*. Consultado el 29 de mayo de 2015. En: http://www.nacion.com/economia/politica-economica/municipios-tejen-red-combatir-desempleo_0_1490450990.html
- Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Publicado en Bresser y Pereira, Luiz, C. *et al.* Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, Buenos Aires, 2004. Reproducido en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de Modernización del Estado, disponible en www.modernizacion.gov.ar
- Fernández, A. (8 de setiembre de 2015). Municipios subejecutan el 25% de los fondos para carreteras. *Elfinancierocr.com*; recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Municipios-ejecutan-solo-fondos-carreteras_0_806919305.html
- Fortalecimiento Municipal y Descentralización - FOMUDE. (2008). Anexo D: Árbol de Problemas y Marco Lógico. En: *Convenio para la financiación del Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica*. Convenio No. CRI/B7-310/99/0150. Expediente de acuerdo de contribución entre el Proyecto FOMUDE y el Programa de las

- Naciones Unidas para el Desarrollo, FOMUDE-CONV-UN-001-2008. Recuperado de: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/PRO-DOC.pdf>
- Fraisse, L. (2004). Capítulo 12. Economía solidaria y democratización de la economía. Libro Economía Social y solidaria. Una visión europea. Laville, Jean-Louis; (Compilador). Editorial: UNGS - Editorial Altamira - Fundación OSDE. Colección Lecturas de Economía Social N° 16. ISBN: 987-9423-34-8 – 288.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. McGraw-Hill Interamericana, 4ta. Edición. México, D.F.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (2002). Código municipal comentado e índice analítico. San José, Costa Rica: Dirección Jurídica IFAM.
- León, J.C. (2010). Gobierno de proximidad: alternativa ciudadana de buen gobierno, el caso de México. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 nov. 2010.
- Mata, E. (26 de mayo de 2015). Alcaldes aceptan excesos en costosa reforma municipal. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/politica/Alcaldes-aceptan-excesos-reforma-municipal_0_1489851051.html
- Ministerio de Salud de la República de Costa Rica (2012). Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos. Decreto Ejecutivo 37567 del 02/11/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 02/11/2012). Consultado en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 11/09/2015.
- Nardi, M. y Pereira, S. (2006). Proximidad territorial y desarrollo local-rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones – Noreste Argentino. INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, núm. 13, pp. 51-61, Set. 2006.
- Obando, M. (2015). Acercamiento a un gobierno de proximidad en Costa Rica: análisis de las capacidades de gestión relacional de los gobiernos municipales. Tesis para optar por el grado de Magíster en Gestión de Políticas Públicas (inédito). Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Oreamuno Vignet, Arguedas Molina y Vargas Chavarría. (2010). Análisis legal de la participación ciudadana en Costa Rica. Recuperado de: www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/PRODUCTOS%2520FOMUDE%25202006-2011/R4-Productos/P16%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520de%2520normativas%2520sobre%2520participaci%25C3%25B3n%2520ciudadana/01%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520Legal.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&ql=c
- Pallavicini, V. (2004). Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Costa Rica.
- Parrado, S., Löffler, E. y Bovaird, T. (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, pp. 1-15. Centro

- Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Pastor, E. (2008). Capítulo 3: Políticas y prácticas de participación ciudadana en lo local. En: La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia (pp. 129-204). Tesis doctoral, Universidad de Murcia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10201/148>
- Pastor, E. (2011). Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales de Bienestar (Murcia, España). RAP-RIO DE JANEIRO 45(2):377-99. MAR./ABR. 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. Costa Rica / PNUD, San José, CR. ISBN 978-9968-794-63-3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2011). Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011. PNUD; Universidad de Costa Rica. San José, C.R.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). Informe final: Evaluación del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica” (Proyecto No. 631010-PNUD/F073 ONU-HABITAT). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica.
- Programa de Estado de la Nación – PEN. (2013). Decimonoveno Informe del Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.
- Rodríguez, O. (28 de setiembre de 2015). Alta morosidad en impuestos socava labor de 34 municipios. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/economia/finanzas/Alta-morosidad-impuestos-socava-municipios_0_1514848511.html
- Ruano, J. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 93-108.
- Sequeira, A. (25 de agosto de 2015). Plan municipal le quita €63.000 millones al Gobierno. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/politica/Plan-municipal-quita-millones-Gobierno_0_1508249204.html
- Sequeira, A. (28 de agosto de 2015). Errores en plan municipal ponen en apuros a los diputados. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/politica/Errores-municipal-ponen-apuros-diputados_0_1508649162.html
- Sequeira, A. (5 de setiembre de 2015). Gobierno costeará con deuda giro de dinero a municipios. Nacion.com; recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/Gobierno-costeara-deuda-dinero-municipios_0_1510049116.html?utm_source=Email&utm_medium=newsletter&utm_content=-++Gobierno+costear%C3%A1+con+deuda+giro+de+dinero+a+municipios+--2015-09-06-01&utm_campaign=Newsletter+anacion+Vespertino+05-09-15+16%3A09%3A03
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En: J.

- Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 33-42.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona*.
- Tribunal Supremo de Elecciones – TSE. (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto 03-98, publicado en La Gaceta 204 del 21 de octubre de 1998.
- Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL). (2014). Código Municipal Comentado, Ley No. 7794, actualizado a octubre del 2014. San José, C.R. Recuperado de: <http://unql.or.cr/sites/all/themes/unql/img/Codigo-Municipal-2014.pdf>
- Vargas-Cullell, J., Rosero-Bixby, L. & Seligson, M. (2006). Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. LAPOP 2006. Centro Centroamericano de la Población de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Ziccardi, A. (1996). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En: Ziccardi, Alicia (coordinadora). La tarea de gobernar: los gobiernos locales y las demandas ciudadanas. IISUNAM Miguel Ángel Porrúa. México 1996, pp. 13-37.
- Zurbriggen, C. (julio-diciembre, 2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. No. 38, 39-64. Obtenido desde <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11519271002>