



Compendio Temático para Fortalecer la Gerencia Municipal

Noviembre 2002

PRESENTACIÓN

El gobierno local tiene dos grandes justificaciones: una de tipo administrativo y económico, y otra de orden político y de desarrollo.

En conjunto, ellas le dan su razón de ser. En efecto, no se entendería aquel sino realiza obras y presta servicios a los vecinos, pero tampoco sino actúa como un efectivo canal de participación ciudadana. La elección popular del alcalde brinda una buena oportunidad para que el gobierno local encarre con mayor propiedad los retos que le esperan.

Pasar del círculo vicioso, en que el encadenamiento de una serie de factores negativos conspiran contra el buen funcionamiento municipal, al círculo virtuoso, en donde, a la inversa, la suma de factores positivos conducen a un buen desempeño, no es una tarea fácil pero si posible. No cabe esperar que eso pueda ser obra de una sola persona; sin embargo, si esa persona - el alcalde - no está a la altura de los tiempos, las reformas y cambios que todos deseamos se retardarian.

Es muy importante que el alcalde posea una visión amplia y cabal comprensión del entorno en que le tocará actuar, ya sea para estructurar respuestas o para forjar las alianzas que requiera en cada momento para una eficaz y eficiente gestión, no solo en su municipio sino en el entorno regional e inclusive nacional.

El presente documento aspira a suministrar al alcalde un conjunto de temas de actualidad con los que tendrá que enfrentarse en su labor diaria, como un apoyo más para sistematizar aquella visión a que se hizo referencia.

El grado en que tal objetivo se logre dependerá, por una parte, del acierto con que ha sido estructurada la información y, por otra, del interés que muestren los alcaldes para maximizar su aprovechamiento. El IFAM espera una adecuada combinación de ambos factores.

CONTENIDO

CAPÍTULO	TEMA	PAG
1	Aspectos generales e históricos	1
2	Tendencias del medio y análisis FODA	11
3.	Participación ciudadana	19
4.	Sociedad civil	37
5.	Desarrollo local	47
6.	Transparencia y rendición de cuentas	57
7.	Denuncias ante la Defensoría de los Habitantes	69
8.	El papel de los medios de comunicación.....	79
9.	Ordenamiento territorial y medio ambiente.....	93

OBJETIVO GENERAL:

- Presentar al alcalde generalidades sobre algunos temas que gravitan en la actualidad sobre la sociedad y el gobierno local a fin de brindar una visión de conjunto de las potencialidades, retos y desafíos que le esperan.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Destacar la importancia que tiene el entorno para el alcalde y el gobierno local y la necesidad de adoptar una actitud proactiva ante las amenazas y oportunidades.
- Propiciar el concepto de desarrollo local participativo y el rol moderno que se espera de la municipalidad al respecto.
- Suministrar información reciente sobre la forma en que el ciudadano y los medios de comunicación perciben al gobierno local, así como sobre las denuncias, consultas y quejas más frecuentes.
- Tratar en forma concisa y clara aspectos críticos del funcionamiento del régimen municipal.
- Invitar a la reflexión y a la búsqueda de soluciones integrales para la problemática local y regional.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

- Cada tema constituye un capítulo.
- Cada capítulo tiene su propio objetivo general y sus objetivos específicos.
- Los capítulos han sido conformados a manera de cápsulas que puedan ser conceptualizadas en forma inmediata.

FORMATO

- No sigue el tipo de exposición continua y lineal.
- Combina recuadros que destacan ideas centrales, a fin de facilitar su comprensión y retención, con exposición concisa, cuadros y gráficos.
- No tiene forma de recetario.

Capítulo 1

Aspectos Generales e Históricos

Objetivo General:

- Presentar los aspectos básicos de tipo histórico, jurídico y políticos sobre la elección y cargo del alcalde municipal.

Objetivos Específicos:

- Antecedentes sobre la elección popular del alcalde.
- Pro y contras de la elección.
- Cualidades que de manera deseable debe reunir un alcalde.
- Expectativas sobre la elección.
- La idea del por qué el alcalde es una especie de presidente cantonal.

EL ALCALDE

El alcalde que se conoció en nuestro país, correspondió a un funcionario del Poder Judicial con jurisdicción regional. Todavía un pequeño segmento de nuestra población asocia la palabra Alcalde con aquella función judicial. Con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, desapareció tal figura.

Mientras tanto, en gran parte de América Latina, el alcalde, como figura central del régimen local, gozaba de una amplia tradición.

En nuestro país, el alcalde funge como administrador general y jefe de las dependencias municipales.

RAZONES DE SU TARDÍA APARICIÓN.

Las razones de su tardía aparición en nuestro medio son varias:

- Atraso relativo de nuestro régimen local.
- Gran dependencia del Poder Central.
- El Jefe Político, máxima autoridad local, fue por mucho tiempo, a la vez, un delegado del Gobierno Central en el respectivo cantón. El gobernador lo era para las cabeceras de provincias.
- Las leyes que regían esa situación, conocidas como ordenanzas municipales, provenían del siglo XIX y se perpetuaron durante gran parte del XX.
- Con el primer Código Municipal, de 1970, se su-

peró esa situación y aparece el ejecutivo municipal, una especie de gerente, independiente del Gobierno Central y de nombramiento del Concejo.

- Eso fue un avance para la época, pero persistía una deficiencia significativa: la de su nombramiento y dependencia del Concejo, origen político que mediatizaba su función.
- El nuevo Código Municipal, de 1998, acabó con esa situación al optar, en sustitución del ejecutivo municipal, por un alcalde de nombramiento popular, de modo que con ello nuestro país se niveló en este aspecto concreto, con otros países que ya contaban con esa opción.

REFERENTES EN EL PRIMER CÓDIGO MUNICIPAL

Para 1970, cuando se aprobó el primer Código Municipal, se consideró que no existían las condiciones adecuadas para la elección popular del ejecutivo municipal. El Lic. Armando Arauz Aguilar, uno de los redactores de aquel Código, informa que a la hora de sustituir al Jefe Político estudiaron estas dos opciones:

“En primer lugar se estudió la tesis de la elección popular del Ejecutivo, tomando como modelo a algunos sistemas europeos y latinoamericanos. Se pensó que tal vez era prematuro adoptar este procedimiento por falta de madurez política, a nivel local; que había el riesgo de que dentro de un sistema de elecciones nacionales generales, el Ejecutivo fuera impuesto desde arriba por los partidos políticos por el sistema de elección a dedo; que la elección popular convertiría a ese funcionario en un político y no en técnico como era lo ideal para el funcionamiento eficiente de las municipalidades.

En segundo lugar se estudió el sistema de Junta y Gerente que tan buenos resultados ha dado en la organización municipal de los Estados Unidos. En este sistema se trabaja a base de una junta directiva, que sería el Concejo, y que es el encargado de dictar las políticas generales del gobierno local, aprobar la programación para la ejecución de tales políticas y luego ejercer un control estricto sobre la eficiente marcha de las obras y servicios públicos. Y el esquema se completa con el nombramiento de un funcionario ejecutivo con capacidad gerencial, denominado el City Manager que generalmente es un técnico en administración pública designado por el propio Concejo Municipal”.

Se inclinaron por esta segunda opción, con el problema de que en la práctica, según lo confirma el Lic. Arauz, las cosas no funcionaron como fueron pensadas, pues el origen y motivación del nombramiento siguieron siendo políticos y no técnicos.

GOBIERNO MUNICIPAL: funciones e integración

Constitución Política, artículo 169:

“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”

Cuerpo deliberante: un concejo integrado por un grupo de regidores y síndicos cuyo número depende del número de habitantes de cada cantón.

Funcionario ejecutivo: alcalde de elección popular a partir del 2002, aprobado en 1998, pero la discusión sobre su conveniencia data de muchos años atrás. Con la creación del IFAM en 1971 y sus propuestas de reformas municipales se activó aquella discusión.

ELECCIÓN POPULAR DE LOS ALCALDES

ARGUMENTOS A FAVOR

- El ejecutivo municipal, al ser de nombramiento y depender del Concejo, carece de la independencia y autoridad suficiente para el adecuado ejercicio de su función.
- El origen de su nombramiento es claramente político; está más comprometido con el partido que lo eligió que con la comunidad.
- De esa manera, no acceden al cargo los que tengan más cualidades técnicas, humanas profesionales y de liderazgo, sino quienes han servido electoralmente a un partido, independientemente de si reúnen las condiciones del caso.
- La municipalidad en particular, y la comunidad cantonal en general, requieren de una figura que les represente idóneamente ante el concierto de entidades públicas y privadas con las que tiene que relacionarse.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Aunque sea de elección popular siempre dependerán de un partido.
- Se amplía la actividad electoral ya de por sí bastante intensa.
- No es lo mismo sustituir a un Alcalde que sea electo popularmente que a uno que lo sea de nombramiento del Concejo.
- La elección popular del Alcalde lo pone en igualdad de condiciones políticas que el concejo, con lo que se pierde la necesaria subordinación a este órgano deliberativo, lo que conduciría a una permanente confrontación con éste.

En la década de los setentas y ochentas del siglo pasado, el ambiente estaba dominado por las ideas centralistas; una mayoría de intelectuales, políticos, periodistas, tecnócratas y la opinión pública en general, estimaban que las municipalidades eran entidades menores, incapaces de valerse por sí mismas y que, en consecuencia, requerían de diversas tutelas.

El hecho de que a finales de los noventas se aceptara la elección popular del Alcalde, es un signo de los nuevos tiempos.

RENUNCIAS Y DESPIDOS

Desde 1998, en que fueron designados los alcaldes, en ese momento por parte del concejo municipal. Al mes de mayo del 2002 fueron sustituidos 93 de ellos, una abultada cantidad que llama al análisis y la reflexión.

Si semánticamente se hubiese dicho que 93 ejecutivos municipales fueron destituidos en ese periodo, quizá el impacto sería menor. Pero no, se trata de alcaldes sobre los que se había puesto grandes esperanzas y expectativas en su función de gerentes municipales.

Surge entonces la pregunta: ¿ se puede extrapolar esa situación a la elección popular de los Alcaldes?

Hay aspectos cualitativos para suponer que no va ser la misma situación que impera en la actualidad. Sin embargo, aunque hayan existido cambios, en el corto plazo es probable que la realidad en su mayor parte sea más semejante a la actual que a la que se espera que surja en un futuro.

El cambio definitivo será el producto de la suma acumulada de los cambios que se vayan dando en diferentes aspectos de la organización y de la conducta de los actores locales y nacionales. En caso de renuncia del Alcalde, el Código Municipal previó la elección popular de éste más la de dos Alcaldes suplentes.

SITUACIONES DIFERENTES

Es de suponer que sean situaciones diferentes, aunque, siendo realistas, no debe perderse de vista que, inicialmente, no cabe esperar milagros sino mejoras en el sistema que deben de irse consolidando con el tiempo, conforme los alcaldes demuestren su capacidad para ejercer el gobierno local.

¿Por qué se trata de situaciones diferentes? Por estas razones:

- El Alcalde de transición, que no ha sido electo popularmente, en realidad, como ya se apuntó, es, por su origen o nombramiento, el Ejecutivo Municipal anterior.
- Quien llega nombrado de esa manera, no tiene un compromiso real y directo con la comunidad.
- En cambio, quien decide someterse al escrutinio electoral, es porque de previo va decidido a adquirir compromisos y responsabilidades de mayor calibre con la comunidad, espera su apoyo, tratará de lograrlo por todos los medios a su alcance.
- Eso le da un mayor margen para trabajar con más independencia.

REQUISITOS Y ATRIBUTOS DEL CARGO

ELECCIONES

La elección del Alcalde y de sus dos suplentes se llevará a cabo el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de los regidores .

TOMA DE POSESIÓN

El primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección.

REPOSICIÓN

El cargo de alcalde permite su reelección y su renuncia. En caso de que ésta se produzca o de que sea destituido por las causas que prevé el Código Municipal, le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones reponer al alcalde propietario con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de estos.

REQUISITOS DEL CARGO

- Ser costarricense y ciudadano en ejercicio.
- Pertener al estado seglar.
- Estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde ha de servir el cargo.

CAUSAS DE PÉRDIDA DE CREDENCIAL

- Perder un requisito o adolecer de un impedimento, según los artículos 15 y 16 del Código Municipal.
- Ausentarse injustificadamente de sus labores por más de ocho días.
- Ser declarado, por sentencia judicial firme, inhabilitado para ejercer cargos públicos.

- Perder la credencial de alcalde, cuando haya actuado, en el ejercicio o con motivo de su cargo, cometiendo una falta grave, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización, contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, o contra cualesquiera otras normas que protejan fondos públicos, la propiedad o buena fe de los negocios. Esta sanción se aplicará sin perjuicio de la denuncia penal respectiva.
- Cometer cualquier acción sancionada por la ley con la pérdida del cargo para funcionarios de elección popular.
- Renunciar voluntariamente a su puesto.

DESTITUCIÓN MEDIANTE PLEBISCITO

El Código Municipal, en una acción innovadora en el ámbito nacional, establece la posibilidad de destituir al alcalde mediante un plebiscito para el que establece el siguiente procedimiento:

- Moción presentada ante el concejo firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por un mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, para convocar a los electores del cantón a plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde.
- Tal decisión no puede ser vetada.
- Los votos necesarios para destituir al alcalde deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento del total de los electores inscritos en el cantón.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL

Artículo 17 del Código Municipal:

- Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.
- Delegar las funciones encomendadas en esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de Administración Pública.
- Asistir con voz pero sin voto, a todas las sesiones del concejo, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.
- Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el concejo y ejercer el veto, conforme a este Código.
- Presentar, al concejo, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado, en un diagnóstico de la realidad del cantón, y deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.
- Rendir, al concejo, semestralmente, un informe de los egresos que autorice.
- Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el concejo, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.
- Autorizar los egresos de la municipalidad.
- Presentar los proyectos de presupuestos ordinario y extraordinario de la municipalidad, en forma coherente con el plan de desarrollo municipal, ante el concejo para su discusión y aprobación.
- Proponer al concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.
- Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerles sanciones .
- 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.
- Convocar al concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.
- Ostentar la representación legal de la municipalidad.

CUALIDADES BÁSICAS QUE DEBE POSEER UN ALCALDE

<p>CONOCIMIENTO DEL ENTORNO</p> <p>Estar al día respecto a las condiciones específicas del entorno cantonal, regional, nacional y mundial. Esto es, mantenerse informado de los sucesos importantes que ocurren en el entorno y que pueden afectar la municipalidad o el cantón.</p>	<p>VISIÓN</p> <p>Capacidad para anticipar escenarios de posible evolución de la realidad, tanto en los aspectos tecnológicos y sociales relativos a la propia comunidad, como a otros más complejos del entorno municipal.</p>	<p>CREATIVIDAD E INNOVACIÓN</p> <p>Generar ideas, desarrollarlas, enriquecerlas, someterlas a crítica, implantarlas para construir con ellas soluciones a problemas planteados u oportunidades de innovación en cualquier campo profesional.</p>
<p>TRABAJO EN EQUIPO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Participar activamente conformando y motivando equipos de trabajo con el personal de la municipalidad y para fomentar la participación ciudadana, potenciando las energías e iniciativas contenidas en el seno de la comunidad cantonal y subordinando los intereses propios a los de carácter general.</p>	<p>VOCACIÓN POR EL DESARROLLO LOCAL</p> <p>Capacidad para integrar y amalgamar posiciones e intereses municipales y comunales, intercambiando condiciones y alcanzando acuerdos satisfactorios para la comunidad.</p>	<p>PLANIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN Y DIRECCIÓN</p> <p>Sentido de previsión y dotes para la dirección, organización, supervisión y evaluación de las actividades municipales que conduzcan al desarrollo del cantón.</p>
<p>INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS</p> <p>Honestidad y valores morales y éticos a toda prueba. Transparencia en el uso de los recursos, así como facilitar en forma sistemática los mecanismos posibles para rendir cuentas a los vecinos y al concejo.</p>	<p>COMUNICACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS</p> <p>Habilidad para comunicar ideas, opiniones, criterios e instrucciones en forma clara y concreta, así como para tratar con los vecinos, funcionarios y representantes de entes públicos y privados, a fin de atender los reclamos, necesidades y demandas de los ciudadanos.</p>	<p>SERVICIO AL CLIENTE</p> <p>Percibir las necesidades y demandas de los vecinos frente a la municipalidad y ser capaz de darles una solución satisfactoria con el menor costo posible, al menor tiempo y con la calidad esperada.</p>
<p>CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN</p> <p>Capacidad para conciliar diferentes intereses y puntos de vista, respetando las distintas opiniones, credos políticos e intereses locales y regionales.</p>	<p>DELEGACIÓN Y ORIENTACIÓN HACIA EL LOGRO</p> <p>Asignar responsabilidades y autoridad a los funcionarios de conformidad con las normas administrativas y jurídicas que guíen la respectiva materia, de manera que las metas, objetivos y acciones se puedan lograr en forma eficaz en término de tiempo, costo y calidad.</p>	<p>LIDERAZGO Y PERSUASIÓN</p> <p>Capacidad para conformar coaliciones que conduzcan a logros comunes a través de la comunicación efectiva de una visión compartida del cantón que aspiran alcanzar en un determinado plazo. Habilidad para persuadir y ponerse de acuerdo sobre la ejecución de planes. Liderazgo para promover y coordinar programas, así como para propiciar cambios y mejoras que requieran de la administración local.</p>

EXPECTATIVAS SOBRE LA ELECCIÓN POPULAR DEL ALCALDE

Las expectativas varían según los sectores

- **Académicos** (profesores, escritores, ensayistas): mantienen en general una actitud positiva.
- **Políticos** (agrupaciones políticas, dirigentes): manifiestan interés en el proceso, pues ahora su vigencia va a ser también puesta a prueba en el ámbito local, al darse estas elecciones en fecha diferente a las de los comicios nacionales.
- **Institucional (TSE, IFAM, UNGL, MIDEPLAN, Cooperantes internacionales: GTZ, FUNDEMUCA)**: apoyan el proceso y mantienen altas expectativas (en el sentido de que traerá cambios beneficiosos)
- **Medios de comunicación colectiva** (prensa escrita, radio, TV): aunque críticos del Régimen Municipal, han adoptado una posición positiva en la mayoría de los casos -algunos parecen ampararse en el beneficio de la duda.
- **Comunal** (los vecinos): son los menos informados, los más indiferentes al proceso y los más confundidos en virtud de que observan que ya existe un alcalde y una gran oleada de renuncias y destituciones de Alcaldes municipales que en nada le han beneficiado en su imagen, sin atinar a comprender que no es el de elección popular.
- **Autonomía financiera**, administrativa y tributaria.

Observación: el asunto de las expectativas, como sucede con los grandes procesos de cambio, está concentrado, en términos relativos, en pocas personas normalmente intelectuales, profesionales, periodistas, políticos, ya que la mayoría de la población, el vecino del cantón, no se muestra igualmente interesado y menos apasionado por la nueva oportunidad que se les presenta, para ello se requiere más tiempo.

Ubicación contextual: las expectativas no reposan sobre un asunto aislado

Quienes mantienen altas expectativas en el sentido de que sobrevendrán cambios positivos con motivo de la elección directa del alcalde, parten de una visión más de conjunto que se basa en las siguientes razones:

- Aquella elección no responde a un hecho aislado, no es algo que flota suelto en el ambiente.
- Responde y forma parte de una corriente renovadora que hasta hace poco desarrolló raíces en nuestro país y que busca una mayor profundización de nuestro sistema democrá-

tico, descentralizar el poder, fortalecer el ámbito local y la participación ciudadana.

- Ya se han dado una serie de medidas en ese sentido pero son más las que tendrán que darse en un futuro.

En consecuencia, la suma y reforzamiento entre sí de medidas orientadas hacia un mismo norte, tendrán que crear un ambiente propicio para que la Alcaldía Municipal se llegue a institucionalizar como una opción necesaria y conveniente para una mejor manifestación y desempeño de nuestras comunidades.

EL POR QUÉ DEL SÍMIL: “EL ALCALDE UN PRESIDENTE EN EL ÁMBITO LOCAL”

Tradición presidencialista

La historia del país ha estado dominada por los presidentes de la República. La importancia, atención que reciben e influencia que ejercen no tienen parangón con ningún otro cargo público. Pese a cierto desencanto político generado recientemente, cada cuatro años un sector importante del electorado deposita esperanzas por un mejor futuro en el nuevo presidente.

Una especie de presidente cantonal

Otra ha sido la situación en el ámbito local, donde la importancia y relevancia que le atribuyen los vecinos a sus representantes es escasa. Por eso, si bien es un símil con sentido teórico, decir que el Alcalde de elección popular representa, guardando las proporciones y diferencias del caso, una especie de presidente en el ámbito local, es algo que puede resultar totalmente incomprensible para un vecino acostumbrado a esperar de un gobierno nacional todopoderoso, la solución de muchos de sus problemas colectivos.

El gobierno local posee características como las que se mencionan a continuación:

- Autonomía financiera, administrativa y tributaria.
- Un territorio sobre el cual ejerce su jurisdicción.
- Un conjunto de vecinos a los cuales representa.
- Puede realizar todo tipo de actividades: económicas, sociales, medio ambiente, caminos, salud, deporte, urbanismo, salud, seguridad.
- Potestades para regular el ordenamiento territorial del cantón.
- Legitimidad constitucional para representar y defender los intereses locales.
- Representantes de un cuerpo colegiado, el concejo, electos popularmente.
- Representante del área ejecutiva, alcalde, electo popularmente.

Si se les resta las competencias en el campo de la seguridad nacional y las relaciones internacionales, el gobierno local puede teóricamente abarcar todo lo que sea necesario para resguardar los intereses de los vecinos.

Por supuesto que entre la Asamblea Legislativa y el concejo existen diferencias marcadas, así como entre el Presidente de la República y el alcalde, no solo de tipo jurídico sino estructuralmente, dado que la concentración de recursos en el ámbito nacional es desproporcionada, las municipalidades apenas manejan el 2% de los recursos financieros del sector público. Sin embargo, la tónica del momento consiste en buscar un nuevo balance entre el gobierno nacional y el local, dándole a este último mayor protagonismo, lo que no necesariamente se logra por medio de más recursos.

Capítulo 2

Tendencias del Medio y Análisis FODA

Objetivo General:

- Presentar un cuadro general de las principales tendencias del medio que afectan al país y que pueden afectar el ámbito local, así como un FODA municipal tipo.

Objetivos Específicos:

- Destacar la importancia que representa para el alcalde el tener una visión que le permita comprender lo que sucede en el medio nacional y global y de sus efectos en el ámbito local, tanto en términos negativos como positivos.
- Suministrarle esquemas básicos que le serán de utilidad en el ejercicio de sus funciones y en foros, talleres de trabajo y seminarios en que participe.

ADMINISTRACIÓN DE LOS INTERESES MUNICIPALES CON UNA VISIÓN DE CONTEXTO

AMBIENTE EXTERNO

Una organización depende mucho de lo que sucede en el medio y de la forma en que lo que ahí ocurre le puede afectar: amenazas y oportunidades

AMBIENTE INTERNO

También de lo que ocurre a su interior, esto es, de la forma en que maneja o encara sus fortalezas y debilidades

Un análisis de las tendencias del medio, así como de las principales **FORTALEZAS (F), OPORTUNIDADES (O), DEBILIDADES (D) y, AMENAZAS (A)**, esto es, un diagnóstico FODA, debe servir para:

- Incrementar las fortalezas, ambiente interno.
- Disminuir las debilidades, ambiente interno.
- Aprovechar las oportunidades, ambiente externo.
- Neutralizar las amenazas, ambiente externo.

Un hecho de sumo interés es la naturaleza del gobierno local. Al ser este un ente representativo de toda una población cantonal y poseer fines totales, esto es, prácticamente puede abarcar cualquier tipo de competencia: caminos, educación, salud, cultura, deportes, medio ambiente, desarrollo urbano, entre otros, casi no existe tendencia del medio que no le afecte o no le sea de su posible interés.

Es preciso considerar la interacción que se da entre el medio y las municipalidades: aquel influye sobre ésta pero a la vez ésta puede y debe influir sobre aquél. Justamente lo que interesa es conocer las tendencias para no ser un simple objeto pasivo de ellas, sino tener una actitud proactiva.

Como rasgo característico debe tenerse presente que el entorno general que hoy vivimos es:

- Dinámico.
- Competitivo
- Turbulento y,
- Sorpresivo

Se muestra a continuación un cuadro de tendencias y posteriormente un diagnóstico **FO-DA**.

TENDENCIAS DE TIPO ECONÓMICO

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Deterioro de las finanzas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica situación del déficit fiscal y deuda pública. • Política de contención del gasto público y ordenamiento fiscal. • Paralización de programas. • Neutralización de reformas constitucionales y legales, entre ellas: 170 Constitución Política, Partidas Específicas, Simplificación Tributaria.
Estancamiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Poco crecimiento de la economía.
Globalización y fusiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor competitividad diversificación, economías de escala, alianzas estratégicas, cierre de pequeños negocios, cambios en la economía y la sociedad local. • Programa nacional de competitividad.
Tratados de libre comercio.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos tratados o un menor proteccionismo. • Programas de reconversión en negociación.
Reducción del sector agrícola.	<ul style="list-style-type: none"> • Menor número de agricultores. • Emigración a las ciudades. • Desempleo y economía informal. • Concentración de la producción en manos de grandes productores: arroz, pollo, azúcar, leche, carne, café, hortalizas.
Apoyo a Pymes	<ul style="list-style-type: none"> • Programas institucionales: mayor crédito, asistencia técnica y capacitación, encadenamientos productivos. • Promulgación Ley N° 8262 del 17 de mayo del 2002 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.
Sistema financiero.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de ingresos financieros de los bancos por productos de intermediación. Fusiones o adquisiciones para aumentar la participación de mercado y mejorar la rentabilidad. Generar mayor cantidad de ingresos no financieros a toda costa. • Elevados costos por intermediación financiera en algunos casos llega a un 17%, mientras a nivel mundial es de un 3%.
Construcción.	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración en principales áreas de la GAM.

TENDENCIAS DE TIPO POLÍTICO

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Elecciones directas.	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura democrática. • Mayores posibilidades y nuevos canales de participación ciudadana. • Primeras elecciones de alcaldes y miembros de concejos de distrito.
Desencanto político.	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del abstencionismo. • Indiferencia de la juventud por los asuntos políticos y locales.
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de mujeres en puestos de elección popular. • Posibilidad de darle más contenido ético a la actividad política.
Fraccionamiento del electorado.	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento del bipartidismo. • Surgimiento de nuevas fuerzas políticas. • Atomización del poder. • Heterogeneidad. • Dificultad para acuerdos locales, regionales y nacionales.
Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento de valores tradicionales. • Transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de control ciudadano.
Medios de comunicación y opinión pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor número de medios de comunicación colectiva nacionales, regionales y locales. • Más competencia y más interés por la investigación. • La denuncia y el control. • Opinión pública mejor informada y auscultada por medio de encuestas. • Control que ejercen ONGs como: el organismo Transparencia Internacional, Amnistía Internacional, entre otros.

TENDENCIAS DE TIPO SOCIAL

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Estancamiento de la pobreza en el país. • Aumento de la exclusión y empeoramiento de la distribución de la riqueza. • Eventual aumento del descontento y de las protestas sociales. • Interés del gobierno en focalizar y aprovechar mejor los recursos públicos dedicados a programas de pobreza, entre otras cosas evitando el clientelismo político. • Planes especiales para los 32 cantones más pobres del país.
Economía informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la economía informal. • Mayor número de desplazados y emigrantes.
Índice de desarrollo humano.	<ul style="list-style-type: none"> • En el 2002 Costa Rica retrocede dos lugares. • Pocos avances en la última década en las condiciones de salud y educación. • Deterioro de los ingresos.
Inseguridad ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • Continua percepción de inseguridad ciudadana. • Desconfianza y descontento con las instituciones encargadas de la seguridad.

TENDENCIAS DE TIPO ADMINISTRATIVO

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Rectoría por sectores.	<ul style="list-style-type: none"> A fin de evitar duplicidades y acciones aisladas, se impulsa la rectoría por sectores institucionales afines. El ente rector se dedicaría a planificar, dictar lineamientos, normar y controlar.
Calidad de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación entre organizaciones y entidades para maximizar esfuerzos y planes. Un ciudadano mejor informado y educado clama por mejores servicios públicos. Las municipalidades, de conformidad con el informe anual de la Defensoría de los Habitantes, muestran una de las mayores tasas de quejas de los ciudadanos por los servicios prestados.
Desregulación.	<ul style="list-style-type: none"> Crece el movimiento a favor de la eliminación de trámites y requisitos que obstaculicen innecesariamente la acción de los ciudadanos. Promulgación de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, N° 8220.
Asignación de responsabilidades y rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación y aplicación de la nueva Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y el Manual de Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República.
Alianzas estratégicas.	<ul style="list-style-type: none"> Con el objeto de aprovechar mejor los recursos existentes y de fomentar la sinergia se dan nuevas alianzas estratégicas.

TENDENCIAS DE TIPO TECNOLÓGICO

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Conectividad.	<ul style="list-style-type: none"> Poderse comunicar y recibir información inmediata por diversos medios se ha convertido en una ventaja competitiva de suma importancia.
Sistemas e integración.	<ul style="list-style-type: none"> Tecnología: sistemas de información territorial y manejo integral de bases de datos. Obtención de información a través de Internet. Las organizaciones con actividades, acciones o tareas dispersas que no logren integrarse y manejarse por medio de sistemas debidamente elaborados, pierden eficacia, se tornan lentas y costosas.
Obsolescencia y manejo del conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> Innovar. Crear. Administrar el conocimiento como uno de los activos más valiosos de la organización es un imperativo de la época actual.
Gobierno digital.	<ul style="list-style-type: none"> Voto electrónico (prueba parcial en votaciones para alcalde, diciembre 2002). e-gobierno.

TENDENCIAS DE TIPO TERRITORIAL Y DE MEDIO AMBIENTE

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Planeamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Se impone la necesidad de hacer un mejor planeamiento de los recursos naturales a largo plazo. Las municipalidades tienen un rol de gran importancia que cumplir en este campo. No se ha resuelto la problemática de los planes reguladores en el ámbito local y regional.
Inversiones y servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación interinstitucional para dictar políticas nacionales de planeamiento territorial. Hay un desfase entre las inversiones requeridas para atender la demanda actual y de futuro y la oferta de servicios públicos.
Crecimiento de la GAM.	<ul style="list-style-type: none"> Una tejido urbano tiende a cobijar el área que va de Paraíso de Cartago a San Ramón de Alajuela. Propuestas para sacar el desarrollo de fábricas y clusters del GAM y llevarlas a otras zonas del país de menor desarrollo. Críticas a esta propuesta en cuanto lo que se haría es trasladar los problemas de contaminación y anarquía de la GAM a otras zonas.
Planificación regional.	<ul style="list-style-type: none"> Repoblación de las ciudades. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Necesidad de insertar los planes locales dentro de planes regionales. MIDEPLAN retoma la planificación regional. Crítica a los planes costeros por su falta de inserción dentro de un encuadre mayor.
Planificación por cuencas.	<ul style="list-style-type: none"> Conveniencia de planificar con base en las principales cuencas de que dispone el país.
Exploraciones petroleras y minería a cielo abierto.	<ul style="list-style-type: none"> Decisión del Gobierno de la República de prohibir estas actividades en el país.
Proyectos hidroeléctricos.	<ul style="list-style-type: none"> Oposición de comunidades. Necesidad de una mayor explicación de su justificación e impactos.

TENDENCIAS EN EL CAMPO DE TURISMO, EL ARTE Y OTROS

TENDENCIA Y EVENTOS	DESCRIPCIÓN
Menos turismo.	<ul style="list-style-type: none"> Merma en el turismo. Búsqueda de turismo local y centroamericano.
Nueva artesanía.	<ul style="list-style-type: none"> Búsqueda de diálogo entre las tendencias globales y la identidad local. Desmontar conceptos de artesanía y volver a armarlos. Artesanos que están aprendiendo y desaprendiendo muchas cosas. Reflexionar sobre lo nuestro, conectarse a las tendencias globales, pero atendiendo nuestra cultura, nuestra naturaleza Análisis de tendencias, de modas y de mercados.
Música.	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto artesano debe llevar una investigación consecuente con el mercado. Fusiones, mezcla. Lo tradicional ambientado a lo actual. Desarrollo de la persona joven como parte del fomento local.

ANÁLISIS FODA**FORTALEZAS**

- La elección del alcalde fortalece su función de gerente municipal.
- Disponer de un sistema de información municipal técnicamente desarrollado como instrumento para mejorar la gestión tributaria.
- Maximizar la participación de los concejos de distrito en los procesos de planeación del desarrollo local como promotores de la participación ciudadana.
- Potencial para mejorar con una adecuada capacitación.
- Normas favorables para establecer la carrera administrativa municipal.

DEBILIDADES

- Toma de decisiones concentrada en la figura del Alcalde. No hay delegación de funciones.
- La administración municipal se rige, en la mayoría de los casos, por una estructura informal.
- Los planes y objetivos de cada unidad administrativa no siempre están alineados con los de la Institución.
- Los sistemas de información que operan en las municipalidades funcionan independientemente, lo que provoca duplicidad de esfuerzos y, por ende, pérdida de tiempo. Asimismo, la información contenida en las bases de datos no siempre es confiable y se no se encuentra actualizada.
- Nombramiento de funcionarios con poca o ninguna formación en su área de trabajo.
- Los presupuestos son escasos respecto de las necesidades del cantón.
- Deficiente prestación de servicios.
- Transitoriedad del recurso humano, lo que imposibilita consolidar estrategias de capacitación y motivación efectivas.
- No hay planeamiento urbano.
- Deficiente gestión político-administrativa municipal.
- Ausencia de planes estratégicos que establezcan un norte a alcanzar y el camino a seguir para llegar a él.
- No existen unidades administrativas bien estructuradas, con objetivos y funciones claramente establecidos, para la administración de los tributos municipales.

OPORTUNIDADES

- Diseñar y estructurar la organización municipal de modo que pueda responder a las necesidades y demandas comunales.
- Pretensión del Gobierno Central de promover un proceso de descentralización hacia los gobiernos locales.
- La ciudadanía exige mayor participación y protagonismo en las decisiones de la municipalidad.
- Elevar la eficiencia en la recaudación de tributos municipales de modo que se disponga de mayores recursos para destinarlos a programas de desarrollo económico y social.
- Mejorar la imagen municipal a través de la satisfacción de las demandas comunales y una mejor atención al cliente.
- Clima de desarrollo nacional a través de la descentralización hacia los gobiernos locales.
- Incremento en las funciones de administración tributaria.
- Crecimiento de la red de servicios municipales.
- Establecer relaciones transparentes entre la municipalidad y los ciudadanos.
- Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones comunales.
- Diversos programas para el fortalecimiento de lo local.
- Posibilidad de traslado de recursos económicos del Estado hacia las municipalidades.

AMENAZAS

- Pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía, por incumplimiento de planes y promesas.
- Disminución del monto que correspondería recibir por concepto de partidas específicas, como sanción por tener montos elevados en el pendiente de cobro.
- Mala imagen de la municipalidad ante la comunidad.
- Desconfianza en la administración de ingresos y egresos.
- Vinculos municipio-habitantes son difusos y coyunturales.
- Desafección y apatía ciudadana.
- Desatención de las necesidades comunales.
- Débil ejercicio de la ciudadanía en el espacio local.
- La imagen negativa que frecuentemente difunden tanto los medios de prensa como las instancias que ejercen control tanto institucional como presupuestario, p.e. Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, etc. Los criterios frecuentemente expresados por estas instancias, generalizando actos contrarios a la ley cometidos por una determinada municipalidad, afectan la imagen de todas las municipalidades y, por ende, del Régimen Municipal como un todo.

COMENTARIO AL FODA

Las fortalezas y las oportunidades son los aspectos positivos resultantes del análisis FODA, las primeras – del ambiente interno - hay que incrementarlas, y las segundas – del ambiente externo - aprovecharlas.

Las debilidades y las amenazas reflejan los aspectos negativos de la organización y deben, en consecuencia, disminuirse las primeras, y neutralizarse las segundas. Es importante hacer notar que las debilidades pertenecen al ambiente interno y las amenazas al externo.

Capítulo 3

Participación Ciudadana

Objetivo General:

- Destacar la condición necesaria de la participación ciudadana a fin de lograr un gobierno local apropiado para la época actual.

Objetivos Específicos:

- Señalar canales, medios y mecanismos de participación ciudadana que brinda nuestro sistema.
- Especificar las ventajas que ofrece el espacio local.
- Llamar la atención sobre los excesos de la participación ciudadana.

El gobierno municipal y el espacio local en que se asienta, son dos fortalezas, desde el punto de vista de la participación ciudadana, que nuestro sistema democrático ha desaprovechado.

EL ESPACIO LOCAL

El alcalde de elección directa va a enfrentar nuevas situaciones o demandas que desconocieron sus antecesores. No es que en el pasado, no hayan existido demandas de los ciudadanos por más espacios de participación; siempre ha habido ese tipo de demandas pero no con las características y amplitud que se plantea en la actualidad o que se plantearán en el futuro.

En efecto, la participación ciudadana es una de las principales variables que debe manejar la sociedad moderna a fin de garantizar la permanencia del sistema democrático de vida, sujeto, por su propia dinámica, a constantes transformaciones o perfeccionamientos. La democracia supone un sistema de gobierno imperfecto pero perfectible. A este requerimiento de la época actual, deberán de prestar su concurso los alcaldes en el ámbito local.

El mismo alcalde, surgido de una elección directa, producto de la voluntad comunal, será un ejemplo de esos requerimientos.

La importancia del espacio local en estos procesos es hoy ampliamente reconocida; es ahí donde cabe poner en práctica los mecanismos y experiencias relativas a la participación ciudadana.

No está por demás hacer la distinción entre municipio y municipalidad. El municipio representa el conjunto de vecinos de un mismo cantón, en tanto la municipalidad es su expresión política, jurídica, organizativa y administrativa. Tradicionalmente ha sido en el municipio en donde se le abre al vecino la oportunidad de participación en diversos ámbitos.

Una de las críticas que justamente se ha hecho a nuestro tipo de municipalidad, es la de haber permanecido al margen de algunos asuntos importantes que suceden en el municipio, de dar poca participación al vecino, de carecer de liderazgo para coordinar los esfuerzos y recursos locales.

La recuperación de ese liderazgo es uno de los retos del alcalde.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación del pueblo es uno de los principios básicos sobre los cuales se fundamenta el sistema democrático de gobierno, siendo su más característica expresión, la elección libre y directa por parte de los ciudadanos de sus máximos representantes, en el caso de las municipalidades: de los alcaldes, regidores, síndicos y miembros de los concejos de distrito.

Pero esta participación, que ocurre cada cuatro años, se torna insuficiente en la actualidad. Es preciso contar con diferentes opciones y alternativas que garanticen una participación consciente, responsable y permanente del vecino en los asuntos de su gobierno local.

La pirámide de la elección popular muestra cómo es en el ámbito local donde se dan las mayores oportunidades y el mayor número de elecciones directas, en especial a partir del año 2002 cuando se dé la elección directa del alcalde y sus suplentes, de los miembros de los concejos de distrito y de los síndicos.

En el ámbito nacional el ciudadano elige de manera popular únicamente estos cargos:

- 1 Presidente de la República.
- 2 Vicepresidentes de la República.
- 57 Diputados.

EL NIVEL PRIMARIO

El espacio local constituye el nivel primario e inmediato en donde suceden las cosas cotidianas y donde se dan los proyectos y problemas concretos.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) se refiere al espacio local en los siguientes términos:

“El espacio local, tanto urbano como rural, se constituye en el ámbito privilegiado para desarrollar esfuerzos sistemáticos tendientes a resolver los problemas y a elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Algunos argumentos que justifican actuar localmente son:

- El nivel local fortalece la participación de la comunidad en torno a problemas concretos. La activa presencia de la comunidad permite recobrar la dimensión subjetiva que tiene la calidad ambiental, al revelar la vida cotidiana y los problemas que enfrentan las personas. En definitiva, constituye un desafío y un estímulo para movilizar y desarrollar sus potencialidades y capacidades de creatividad.
- El carácter específico de los problemas ambientales detectados en el nivel local permite generar proyectos de acción concretos que tengan factibilidad política y técnica para su realización.
- El espacio local permite identificar claramente los actores sociales los recursos involucrados en los problemas o conflictos ambientales, lo que favorece el desarrollo de esquemas de concertación a favor del bien común.
- En el espacio local se pueden encontrar las mejores condiciones para plantear estrategias de acción y coordinación, promoviendo junto a la población propuestas que se materialicen en forma efectiva en un desarrollo local sostenible.”

ÁMBITO PROVINCIAL Y CANTONAL EN EL ÁMBITO PROVINCIAL

De manera popular se eligen 57 diputados.

EN EL ÁMBITO CANTONAL

Se eligen, en total 81 alcaldes y sus suplentes, 8 intendentes distritales y sus suplentes, 1002 regidores, propietarios y suplentes; 930 síndicos, propietarios y suplentes.

Conforme el censo 2000, 35 municipalidades perdieron dos regidores en las elecciones de febrero del 2002, a saber: Puriscal, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Pérez Zeledón, San Ramón, Naranjo, Grecia, Palmares, San Carlos, Upala, Cartago, Paraíso, Turrialba, El Guarco, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, Liberia, Carrillo, Cañas, Puntarenas, Esparza, Golfito, Corredores, Limón, Talamanca, Matina, Guácimo.

LA PIRÁMIDE DE LA ELECCIÓN POPULAR

La pirámide de la elección popular muestra cómo es en el ámbito local donde se dan las mayores oportunidades y el mayor número de elecciones directas, en especial a partir de

diciembre del 2002 cuando se dé la elección directa del Alcalde Municipal y de los miembros de los concejos de distrito. Puede representarse de la siguiente manera:



PARTICIPACIÓN Y TERRITORIO

Es obvio que la participación adquiera características diferentes según sea la cobertura territorial en que se dé. Tanto los mecanismos y posibilidades de participación como los objetivos y valoraciones cambian radicalmente. Conforme se vayan ampliando los ámbitos territoriales, por cuestiones operativas la participación directa se ve restringida, siendo sustituida por mecanismos de representación.

BARRIOS, DISTRITOS Y CANTONES

Los territorios a que pertenecemos se delimitan por razones administrativas, geográficas y políticas.

De hecho, el concepto de territorio alude a algo más que al espacio físico sobre el cual se habita. Encarna también al espacio vivido, lleno de simbolismos, vivencias, recuerdos, sentimientos; con un pasado común y un futuro compartido, etc.

El barrio, el distrito y el municipio, acaparan el sentido de identidad y pertenencia primaria a un territorio. La provincia ha perdido vigencia, salvo para la elección de diputados.

Toda persona mantiene un interés particular en que el barrio o lugar en que reside sea un sitio apropiado para vivir. Este elemental sentido de habitat le induce a participar, intervenir, contribuir u opinar con tal de mantener o mejorar las condiciones de su barrio, participación que se ve favorecida por la inmediatez, dimensiones y cotidianidad de los asuntos e intereses que ahí se dan.

Después del barrio o caserío está el distrito, entidad que ha venido ganando terreno como se explica en el siguiente recuadro.

Un conjunto de distritos conforman al cantón; aunque puede suceder que el cantón sea distrito único, pero esta es la excepción.

Es en el cantón en donde se da la administración de los asuntos e intereses locales, lo cual encierra una filosofía que implica determinada concepción de las relaciones entre los hombres y el gobierno, como enseñaba J. Stuart Mill:

“La libertad de las administraciones locales es el medio más eficaz para la educación pública del ciudadano. La participación libre en la vida local le obliga no sólo a pensar y a hablar, sino, además, a obrar. Es inútil acudir a citas, que hoy es verdad sabida y por todos confesada, que el hombre que no se interesa por los asuntos de la ciudad o pueblo en que vive y que no defiende sus intereses de vecino, menos sabrá comprender y dirigir los negocios de la nación entera y hacer respetar sus garantías y privilegios de ciudadano.”

INVOLUCRAMIENTO DEL CIUDADANO

Lo referido por J. Stuart Mill es algo que no hemos entendido plenamente en nuestro medio, dada la concepción centralista de gobierno por la que nos hemos regido, pero que deberemos ir entendiendo conforme avance el proceso descentralizador y figuras como la del alcalde contribuyan a afianzar una cultura de participación ciudadana en el ámbito local.

La perspectiva es que cada vez más personas capacitadas estén interesadas en servir en el ámbito local o regional, antes que preferir el

ámbito o a las instituciones nacionales, como ha sido en la práctica.

En el ámbito nacional la participación se dificulta por razones prácticas; es aquí donde confiamos en los mecanismos de representación o delegación, aunque lo cierto del caso es que ahora confiamos menos en ellos que en el pasado, o, si se quiere, los consideramos insuficientes, por lo que la democracia participativa que se impulsa ahora, sea una forma de complementar la democracia representativa tradicional.

En la pirámide que se presenta a continuación se puede inferir que, conforme más cerca se esté de la base, mayores son las posibilidades de participación, inversamente conforme nos alejamos de ella disminuyen las posibilidades y ganan terreno los mecanismos de representación.



LOS EXCESOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Muy a propósito del acontecer político nacional del presente año, el destacado analista político Rodolfo Cerdas, en su columna del 24 de febrero " Benditos Tiempos" advertía sobre los riesgos de exceso de la participación ciudadana. A continuación un extracto de las principales ideas:

"... En cuanto al régimen político, o combina eficacia con control y capacidad de decisión con representatividad, o dará campo a la parálisis, en el mejor de los casos, o a la ingobernabilidad y la inestabilidad, en el peor.

Hay pues, un fuerte viento de cambio. El sistema partidario y el régimen político se estreman. Como dirían los chinos, la situación es excelente.

Por eso deben rechazarse las críticas irreflexivas a la democracia representativa y a los partidos, inspiradas en el deseo de una participación popular directa, que nadie define ni parece entender con claridad. Esta pretensión resulta ilusoria porque sustituye de hecho la representación ciudadana por las decisiones de directivos de algún gremio o corporación, que deciden en nombre de un pueblo que no los ha elegido.

Sustituir la democracia representativa por una quimera ha acabado siempre con la entrega del poder a quienes no han sido elegidos y abriendo paso a un corporativismo neofascista. Estamos a tiempo de renovar la democracia de partidos y revitalizar el régimen político. Pero no hay que equivocarse. La democracia representativa, basada en partidos modernos y transparentes, no debe ser abandonada ni debilitada. La verdadera participación popular supone, además de la intervención organizada y consciente del pueblo, el fortalecimiento de la representación política, así como

la delegación legítima y eficaz del poder en representantes libremente electos. Todo lo demás- el hombre providencial, la fermentada democracia directa, el gobierno plebiscitario, etc.- son cuentos peligrosos que obnubilaron y sangraron todo el siglo xx. "

En este mismo orden de ideas, Don Claudio Gutiérrez, escribe para La Nación, en los siguientes términos: "... Estoy de acuerdo también en que críticas irreflexivas sobre nuestra democracia representativa... pueden abrir la puerta a un maligno corporativismo neofascista...Trocar la democracia representativa, que tanto ha contribuido históricamente a la salud política de Costa Rica, por una "democracia participativa" en que directivos de grupos de intereses-ninguno electo por el pueblo-se arrojan el poder, sería peor que trocar la primogenitura por un plato de lentejas: ese plato vendría envenenado por el sectarismo y - en último término - la posibilidad de dictaduras de la peor especie.

Deber de los intelectuales. Debemos admitir, sin embargo, que la inquietud que bulle en nuestro pueblo a favor de una instancia que controle a los políticos es una pretensión legítima. Si es cierto que en muchos casos se dirige, iconoclasta, contra las instituciones que garantizan nuestras libertades, es deber de los intelectuales costarricenses orientarla para que no vayamos a tirar por la ventana al niño junto con el agua sucia. Por ello invito al mismo comentarista, y a otros pensadores tan lúcidos como él, a tratar de corregir la falta de definición y claridad denunciada para que podamos hacer las finas distinciones que separan la "democracia participativa" de los regímenes de orientación fascista con respecto a la democracia directa practicada cotidianamente en países tan evolucionados como la Federación Suiza ..."

FORMAS DE PARTICIPACION

LA PARTICIPACIÓN INFORMATIVA

Se define así el acceso que tiene la ciudadanía a información transparente y fluida sobre el manejo de los asuntos públicos a nivel local. Estos asuntos tienen que ver con aspectos tan diversos como el presupuesto, los proyectos que desarrolla la municipalidad, la consideración de leyes o la gestión de servicios municipales. La información resulta ser casi un prerrequisito para que la ciudadanía pueda emitir opinión o tomar decisiones en forma consiente y responsable.

LA PARTICIPACIÓN CONSULTIVA

Está relacionada con las oportunidades que ofrece la municipalidad, para que las personas y sus organizaciones puedan emitir su opinión o posición con relación a las decisiones que de una u otra manera, afectaran sus vidas o sus trabajos. Esta es la forma de participación que más habitualmente se ejercita y se hace a través de cabildos abiertos, reuniones con los directivos comunales, con sesiones abiertas de gobiernos municipales.

LA PARTICIPACIÓN RESOLUTIVA

Tienen que ver con las posibilidades de la ciudadanía de intervenir directamente en la toma de algunas decisiones de la municipalidad, que por su importancia excepcional para el municipio o la comunidad, son compartidas o delegadas a la ciudadanía por el gobierno local, mediante mecanismos como la consulta ciudadana o el plebiscito.

PARTICIPACIÓN EJECUTIVA

Busca el involucramiento voluntario de la ciudadanía en la ejecución de resoluciones, iniciativas y proyectos que promueve la municipalidad. Este es un campo sumamente amplio, generalmente empleado para solicitar a las comunidades pobres contrapartidas en términos de trabajo para la realización de obras municipales. También ofrece posibilidades como el aporte extraordinario de recursos proveniente de empresas o sectores de ingresos medios y altos, vigilancia en el cumplimiento de algunas leyes municipales y la cogestión de bienes o servicios municipales.

CONTRALORÍA CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Son dos caras de la misma moneda, y tiene que ver con las posibilidades que la municipalidad ofrece a la ciudadanía, para que ésta fiscalice las formas como sus representantes y funcionarios públicos, hacen uso del poder político y los recursos que ellos le han transferido.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hace referencia, principalmente, a la relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado, buscando que esta interacción produzca por un lado organizaciones del Estado más democráticas, eficaces, eficientes y transparentes; y por otro, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo local.

**PRINCIPALES MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
CONTEMPLADOS EN EL SISTEMA JURÍDICO COSTARRICENSE**

**ÁMBITO CONSTITUCIONAL,
INTERNACIONAL Y ELECTORAL**

TIPO DE ÁMBITO	NORMAS, INSTRUMENTOS Y MATERIA
<p>CONSTITUCIONAL</p> <p>La Constitución Política incluye una serie de normas que garantizan la participación ciudadana.</p>	<p>Constitución Política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad de Asociación (art 25). • Derecho de reunión (art 26). • Libertad de petición (art 27) • Libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información (art 30). • Derecho a agruparse en part. políticos (art 98)
<p>INTERNACIONAL</p> <p>También existen instrumentos internacionales que confirman derechos para la protección de las personas y el medio.</p>	<p>Declaraciones</p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos. Derecho a libertad de reunión y asociación pacífica (art 20) Sufragio universal, voto secreto, libertad del voto (art.21).</p> <p>Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo. La participación como la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales. Garantía a las personas para el adecuado acceso a la información ambiental (Principio 20).</p> <p>Declaración sobre el derecho al desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho al desarrollo y facultad para participar en él.(art 1) • La persona humana sujeto central del desarrollo, participante activo y beneficiaria (art. 2). • Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas (art 8).
<p>ELECTORAL</p>	<p>Código Electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • La organización de los partidos debe contar con Asambleas de Distrito, de Cantones, Provincias y una Asamblea Nacional

MEDIOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN

1. GOBIERNO LOCAL

MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTEMPLADOS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL

<p>Consultas populares</p>	<p>Cabildo: Consisten en un acto de consulta al pueblo a fin de contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre determinado asunto, el concejo convoca a cabildo abierto y escucha las opiniones de los vecinos; de ahí su naturaleza consultiva (no es de carácter vinculante)</p> <p>Plebiscito: A diferencia del cabildo, no se trata de una simple consulta, sino de la decisión misma tomada por el municipio. Son acordados por el concejo, y convocados por el alcalde municipal.</p> <p>Referendo: El cabildo se da en la fase preparatoria del acto; el plebiscito en la fase constitutiva; y el referendo en la fase de integración. En el referendo el acuerdo municipal es tomado por el concejo, pero sometido a ratificación de los vecinos.</p>
<p>Audiencias públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Son consultas obligatorias a los vecinos sobre actos de interés para ellos y se realizan de previo a emitir los actos. • El plan regulador debe ser sometido a audiencia pública previo a su aprobación.
<p>Participaciones específicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En comisiones de trabajo del concejo. • En las sesiones del concejo
<p>Los Concejos de Distrito</p>	<p>Naturaleza: Órganos de colaboración y vigilancia de la actividad municipal en los respectivos distritos.</p> <p>Número: Tantos como distritos posea el cantón correspondiente.</p> <p>Integración: Cinco miembros propietarios, uno de los cuales será el síndico propietario; cinco miembros suplentes, uno de los cuales será el síndico suplente; todos de elección popular.</p>

2. DESARROLLO COMUNAL

¿Qué son las asociaciones de desarrollo de la comunidad?

- Sus características distintivas son: ser organismos comunitarios de primer grado, entidades de interés público y regidas por normas de derecho privado.
- Debido a esto, estas asociaciones están autorizadas para realizar planes a fin de desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área a que sirven.
- Pueden realizar los planes en colaboración con el gobierno, las municipalidades y cualquier organismo público o privado.
- Están regidas por la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, N° 3859.

La legislación establece las siguientes finalidades.

- Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo para alcanzar el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad.
- Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva.
- Elaborar proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria dentro de una estrategia de desarrollo socioeconómico y cultural.
- Llevar a cabo procesos de planificación comunitaria con una amplia participación de los vecinos en todas sus etapas.
- Promover el desarrollo de proyectos económicos y sociales, que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos, por medio del fomento de empresas productivas en el ámbito comunitario.
- Participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos en la comunidad.
- Promover la participación de la población en organizaciones apropiadas para el desarrollo, tales como cooperativas, corporaciones, grupos juveniles, asociaciones cívicas y culturales, mutuales y otras de servicio a la comunidad.

3. AUDIENCIA PÚBLICA

¿Qué es una audiencia pública?

- Es un mecanismo de participación.
- Su objetivo: escuchar las opiniones de los ciudadanos interesados en un tema particular.
- Busca denominadores comunes y trata de llegar a la mejor decisión posible por parte de las autoridades correspondientes.

¿Cuáles son los resultados de una audiencia pública?

- Las opiniones vertidas sólo tienen carácter consultivo y no son vinculantes, esto es, el órgano director no está obligado a seguir las propuestas presentadas en la audiencia.

Algunos tipos de audiencia según materia.

- Ambiental.
- Planes Reguladores y planes de zonas costeras.
- Impacto ambiental.
- Fijación de tarifas y precios por servicios públicos.
- Manejo de suelos.
- Certificados de explotación de aviación civil.
- Servicios aeroportuarios.
- Planes de zonas costeras.

4. OTRAS INSTANCIAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ley Orgánica del Ambiente.	<ul style="list-style-type: none">• Establece que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de los habitantes para la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.
Ley de Biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none">• Establece como uno de sus objetivos la promoción de la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.
Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINAES)	<ul style="list-style-type: none">• Uno de los objetivos que busca el SINAES es generar mecanismos adecuados de participación de la ciudadanía y de grupos organizados en procesos de decisiones políticas y en la protección y el control de los recursos públicos y el bien común.
Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).	<ul style="list-style-type: none">• Para promover la participación ciudadana el SINAES se apoyará en el CONADES.
Ley de aguas.	<ul style="list-style-type: none">• La participación se establece a través de las sociedades de usuarios, las que se pueden formar para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas.• Serán formadas por un número no menor de cinco socios.
Reglamento de Policía Municipal.	<ul style="list-style-type: none">• Establece la obligación de colaborar con las organizaciones comunales en programas tendientes a mejorar la seguridad de los ciudadanos y prevenir el delito.
Ley de Conservación de Vida Silvestre.	<ul style="list-style-type: none">• El establecimiento y desarrollo de refugios nacionales de vida silvestre deben realizarse con la participación de sus habitantes.
Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor.	<ul style="list-style-type: none">• Establece la posibilidad de formar grupos y organizaciones de consumidores, y que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que los afecte.
Juntas de Salud	<ul style="list-style-type: none">• Son entes auxiliares de los hospitales y las clínicas para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero y promover la participación ciudadana.
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria	<ul style="list-style-type: none">• Establece la Junta Vial Cantonal, órgano público no estatal, de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública vial cantonal, nombrada por el concejo municipal, ante quien responde por su gestión.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

El artículo 13 del Código Municipal al referirse a las atribuciones del Concejo, establece en su inciso K) lo siguiente:

“Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.”

PRESUPUESTO, PLANES Y PARTICIPACIÓN

- **Presupuesto Municipal:** Herramienta de tipo contable financiero, único instrumento de planificación por el que tradicionalmente se han regido las municipalidades.
- **Plan Anual Operativo (PAO):** Instrumento de planificación, de reciente aplicación exigido por la Contraloría General de la República. Representa un avance en esta materia, no obstante, se trata de instrumentos con un horizonte anual y una visión restringida del entorno.
- **Plan de Desarrollo Municipal:** El Código Municipal adiciona la obligación de la elaboración de este plan, el cual se supone debe tener un horizonte al menos de cuatro años y abarcar el entorno cantonal. Todo ello fundamentado en un programa de gobierno que deberá elaborar el Alcalde. En definitiva, estas nuevas reglas tendrán que ir cambiando la forma de hacer política, gobierno y administración en el ámbito local.
- **Credibilidad y Viabilidad de los Planes:** La planificación nacional y, en general, los planes de gobierno, han perdido con el tiempo credibilidad; se les mira como un ejercicio abstracto y lejano de unos tecnó-

cratas que elaboran planes para no ser cumplidos. Además de que la función de planificación en el sector público ha venido a menos por una serie de razones históricas, es lo cierto que el hecho de haber sido en la mayoría de los casos ejercicios burocráticos, poco participativos, les ha restado efectividad, aunque es preciso reconocer que se hacen esfuerzos serios para superar aquella deficiencia.

- **Ventajas del ámbito local:** Si se estimulan y dan las condiciones adecuadas, es el ámbito idóneo para desarrollar una planificación creíble y efectiva; ésta sólo se logra mediante procesos participativos.

El Plan de Desarrollo Municipal para que sea efectivo y creíble tiene que fundamentarse necesariamente en la planificación de tipo participativo, en la que se involucre, de manera amplia y democrática, los diversos sectores de la sociedad civil e institucional. Para ello existen técnicas, metodologías y experiencias en este campo que deberán aprovecharse. La tarea no es fácil pero es factible, en mayor grado para un Alcalde que tendrá que contar con las condiciones requeridas a fin de poder llegar ante los vecinos, con programa de gobierno en mano, a pedir su apoyo, su voto, con base en razones y propuestas estudiadas.

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es una de las principales corrientes que caracterizan al mundo actual, presente en muchos países, y más recientemente en nuestro país. Al Alcalde Municipal le corresponderá bregar con esta importante corriente que está en sus inicios en nuestro medio, pero llamada, a largo plazo, a producir significativas transformaciones no sólo en la estructura organizativa del Estado sino en la forma de gobernar.

EXPERIENCIAS Y CONDICIONES

- **Impuesto sobre Bienes Inmuebles:** A parte de la descentralización a las municipalidades de la administración de este impuesto en 1995, no se cuenta con suficiente experiencia en nuestro medio en la planificación y ejecución de procesos de descentralización, de modo que estamos en una especie de fase de tanteo y error.
 - Negociados, consensuados y liderados
 - Planificados y coordinados
 - Financiados y dotados de los recursos requeridos.
 - Evaluados para adoptar las medidas correctivas oportunas
 - Divulgados y participativos para mejorar el conocimiento e información de los vecinos
 - Dosificados, es decir, selectivos, graduales, oportunos y en proporción a la capacidad de gestión de la respectiva municipalidad
 - En fin, que sean para beneficio del gobierno local y la comunidad y no una carga.
- **Juntas Viales Cantonales:** Con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (artículo 5), se crean las mencionadas juntas, con lo que apenas se inicia otra experiencia en materia de descentralización.
- **Condiciones para la Descentralización:** Esta supone procesos complejos y difíciles y una serie de condiciones para su éxito. Entre esas están:
 - Competencia técnica y jurídica
 - Recursos humanos, materiales y financieros
 - Asistencia técnica y capacitación
 - Tecnología
- **Papel del Alcalde:** Este deberá liderar y velar por los procesos a fin de que sean ejecutados apropiadamente:

Por otra parte, es fundamental que la misma filosofía sobre descentralización que se aplique entre la administración central y la local, sea fomentada por el Alcalde en relación con la municipalidad y la comunidad, esto es, deberá evitar las tentaciones centralizadoras en el ámbito local enquistadas por largo tiempo en la esfera nacional.

AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia es una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible que busca fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense de una manera participativa.

Normalmente se hace referencia a la democracia costarricense como si esta fuera algo uniforme en todo el territorio nacional. Sin embargo, existen importantes diferencias en la práctica y la calidad de la democracia según los cantones.

BUENAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN CIERTOS GOBIERNOS LOCALES

La Auditoría Ciudadana en un estudio a profundidad realizado en siete municipios identificó a la municipalidad de Belén “como una práctica de alta calidad democrática del gobierno local”.

Esa municipalidad obtuvo niveles de aprobación entre dos y tres veces superiores al promedio de las demás municipalidades en asuntos como:

- Honestidad de los funcionarios municipales.
- La atención de las necesidades comunales.
- Apoyo para que la municipalidad administre el presupuesto de educación y salud.
- Promoción de la participación ciudadana en los asuntos locales.
- Apertura de la gestión municipal al escrutinio público.
- Menor incidencia de “clientelismo” político-electoral.

La identificación de buenas prácticas de gobierno local muestra la existencia de experiencias de punta de la gestión democrática que, emuladas por otros gobiernos locales, puede contribuir a mejorar la calidad de la democracia.

DESCENTRALIZACIÓN GRADUAL Y SELECTIVA DEL ESTADO

El estudio de Auditoría Ciudadana en siete municipios, también da cuenta sobre marcadas diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales:

- “A la par de gobiernos locales con una fuerte legitimidad en sus comunidades, estilos de gestión participativa y práctica de rendición de cuentas, existen otros fuertemente cuestionados y con una gestión autocrática”.
- “Una política de descentralización genérica que no considere estas diferencias podría crear más problemas que los que resolvería”.
- “En efecto, la pretensión de crear mediante la transferencia de competencias y recursos un Estado más cercano a las personas encontraría un terreno fértil y abonado en los municipios con alta calidad democrática.”
- “En cambio, transferir mayores competencias y recursos a gobiernos locales con baja calidad democrática podría implicar un debilitamiento de los servicios públicos y el fortalecimiento de camarillas locales que, sin mayores controles, pero con más recursos, extremarían las prácticas “clientelistas” detectadas en este informe.”

El informe recomienda que la descentralización esté sujeta al cumplimiento demostrado, por parte de los municipios, de “ciertos estándares de gestión democrática local.”

Capítulo 4

Sociedad Civil

Objetivo General:

- Patentizar la fuerza, crecimiento y extensión que tiene la sociedad civil en la época actual y la necesidad de crear alianzas con ella.

Objetivos Específicos:

- Detallar causas y factores que están contribuyendo a tener una sociedad civil más amplia y organizada.
- Hacer referencia a las principales manifestaciones actuales.
- Destacar el potencial, diversidad y dinamismo de la sociedad civil.

¿POR QUÉ ANTERIORMENTE LA SOCIEDAD CIVIL PARECÍA TENER MENOR PROTAGONISMO?

En las últimas dos décadas, el país se ha visto enfrentado a cambios vertiginosos en los principales ámbitos de la sociedad y a problemas de mayor complejidad que en el pasado. Hay marcadas diferencias entre la Costa Rica actual y la de hace unas décadas.

Transformaciones:

Se experimenta una sensación de ingobernabilidad que, entre otras cosas, obedece a una serie de transformaciones como estas:

- La necesidad de competir y de guiarse por el mercado que trae el nuevo esquema de desarrollo, debilita los lazos de solidaridad en que se fundaba el sistema.
- Entidades como la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes proveen de mayores garantías al ciudadano para hacer valer sus derechos y canalizar sus quejas.
- El caudillismo desaparece; la política no apasiona como otrora.
- Va perfilándose un ciudadano más educado, informado y crítico que exige un mejor sistema de rendición de cuentas y de participación popular. Ese ciudadano carece de los niveles de sumisión y adhesión que tuvieron sus antepasados ante las agrupaciones políticas.
- El Estado intervencionista y paternalista, se muestra incapaz de resolver los grandes problemas.
- La sociedad civil, el pluralismo, la diversidad, la energía e iniciativa contenida en el seno de las comunidades, son reconocidas como fuentes vitales de progreso.
- Medios de comunicación colectiva más competitivos y diversos, se muestran más propensos a la denuncia de actos de corrupción.
- El esquema de gobierno de tipo centralista se muestra ineficaz e ineficiente para atender las demandas de los ciudadanos.
El resurgimiento de la sociedad civil se enmarca dentro de la tensión de las siguientes corrientes:
- A mayor protagonismo y actividad del Estado, menos participación de la sociedad civil y de los entes menores como las municipalidades.
- A la inversa: un Estado más chico brinda mayor espacio para la manifestación de la sociedad civil y de los entes menores.

En resumen:

- La democracia era más que todo de tipo representativo y ese tipo de delegación parecía suficiente para las aspiraciones de la época.
- Los partidos políticos eran plenamente aceptados y controlaban, con los amplios recursos que disponían por medio del Estado, movimientos como el comunal, el cooperativismo y el municipal.
- La sociedad era más homogénea, menos compleja, más rural.
Evidentemente son muchas las fortalezas de la sociedad civil que el Alcalde debe saber comprender y aprovechar. Siempre tendrá la ventaja de ser un representante general de la comunidad, menos plegado a visiones o intereses sectarios.
Está al frente de un gobierno, una entidad cualitativamente diferente a las demás organizaciones civiles que se dan en el cantón. En el espacio local sólo puede existir un gobierno local mientras tiene lugar un sinnúmero de asociaciones privadas.
Las mismas razones y factores que le han dado relevancia a la sociedad civil, han revalorado al gobierno local. Ambas instancias estuvieron opacadas por mucho tiempo debido, entre otras cosas, al peso y presencia absorbente de un gobierno centralizador.
El Alcalde debe comprender que:
- Esos cambios que se han generado en el ambiente obligan a un replanteamiento del concepto y rol de la municipalidad según sus términos tradicionales.
- Ya no es o no debe ser aquella entidad concentrada en un edificio. Debe abrirse más al medio, encontrar apoyo y soporte en este, mediante una interacción activa con las diversas organizaciones de la sociedad civil, valorando oportunidades, aprovechándolas e integrándolas en planes de acción.

SOCIEDAD CIVIL: oportunidades y significado para el Alcalde.

“Comprende un conjunto amplio de organizaciones tanto formales como informales, pluralistas, diversas e independientes, que interactúan en el espacio público, al amparo de la libertad de asociación y expresión consagradas en la Constitución Política y las leyes.”

Una sociedad civil dinámica, diversa y plural coadyuva al fortalecimiento de la democracia y a un mejor desempeño de la administración pública. En este orden de ideas, la sociedad civil debe ser un importante aliado del Alcalde.

El alcalde deberá concebir a la municipalidad como una institución abierta, promotora y articuladora del desarrollo local, con alta capacidad administrativa y de gestión de la participación ciudadana.

Este gobierno local planificaría, conjuntamente con las organizaciones civiles y otras instituciones presentes en la localidad, su propio desarrollo.

Los recursos financieros y materiales de la municipalidad con frecuencia son escasos; si basa-

ra su accionar únicamente en ellos sería relativamente poco lo que podría hacer. El secreto del éxito está en integrar, coordinar, potenciar, movilizar, multiplicar y aprovechar el cúmulo de energías e iniciativas presentes en el seno de la localidad.

El Alcalde tiene la obligación de garantizar que el gobierno local sea una auténtica expresión de las aspiraciones, potencialidades y capacidades de la población.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL COSTARRICENSE

Costa Rica posee una importante infraestructura organizativa que data en algunos casos desde el siglo XIX. Ciertamente, como se indica en un estudio sobre descentralización en Costa Rica de la GTZ, en no pocas ocasiones su desarrollo está ligado a los métodos, filosofía y prácticas del Estado centralista, impulsor de políticas asistencialistas. En ese tanto, se han estado sometiendo a revisión a fin de adaptarlas a las necesidades de la época actual, signada por procesos de descentralización y participación ciudadana.

La gama de organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica es amplia y compleja, girando en torno a intereses muy variados: económicos, políticos, sociales, deportivos, medio ambiente, culturales, etc.

El cuadro que se muestra a continuación se refiere únicamente a organizaciones inscritas legalmente.

**NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COSTARRICENSE
Inscritas legalmente a junio de 1998, según orientación y modalidad**

TERRITORIALES: generalmente multifuncionales, defienden intereses públicos vecinales

ORIENTACIÓN/ MODALIDAD	CANTIDAD	%	% DEL TOTAL	NÚMERO DE AFILIADO
Juntas Educación Administrativa.	3.477	58,33		18.760
Asociaciones Desarrollo Comunal	1.689	28,33		350.000
Comités de Salud	599	10,05		2.995
Comités de Deportes	81	1,36		405
Centros Agrícolas Cantonal	64	1,07		30.000
Comités y Asociaciones Cultural	51	0,86		357
Subtotal	5.961	100,00	29,63	402.517

SECTORIALES: generalmente unifuncionales, defienden intereses privados de sectores de la población

Asociaciones solidaristas	1.927	57,51		236.687
Asociaciones sindicales	701	20,92		186.565
Asociaciones cooperativistas	520	15,52		379.732
Sociedades Anónimas Laboral	203	6,06		2,623
Subtotal	3.351	100,00	16,65	805.607

ASOCIACIONES que pueden ser, indistintamente, de orientación sectorial y/o territorial

Asociaciones privadas sin

finés de lucro 10.809 100,00 53,72 108.090

TOTALES 20.121 100% 1.316.214

**RELACIONES ACTUALES
MUNICIPALIDAD-SOCIEDAD CIVIL**

AREA	TIPO DE RELACION
Vivienda	<ul style="list-style-type: none">• Participar en comités cantonales de vivienda.• Apoyo a los proyectos de vivienda.• Donaciones.
Deportes	<ul style="list-style-type: none">• Financia y nombra comités cantonales de deportes.
Cultura	<ul style="list-style-type: none">• Bandas municipales.• Bibliotecas.• Apoyo casas de la cultura.
Seguridad Vial	<ul style="list-style-type: none">• Comités cantonales de seguridad vial.
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Proyectos sobre desechos sólidos y relleños sanitarios.• Rescate de ríos y cuencas.
Caminos vecinales	<ul style="list-style-type: none">• Juntas viales cantonales.
Feria del agricultor	<ul style="list-style-type: none">• Administración.• Apoyo a comités cantones.
Planes urbanos	<ul style="list-style-type: none">• Participación de comunidades en la elaboración y discusión.
Planes cantonales	<ul style="list-style-type: none">• Involucramiento de grupos organizados.
Género	<ul style="list-style-type: none">• Oficinas municipales de la mujer.
Reforestación	<ul style="list-style-type: none">• Financiamiento.
Seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none">• Policía Comunitaria.

FEMINISMO, ECOLOGISMO, PACIFISMO Y DERECHOS HUMANOS

Estos movimientos reflejan la dinámica, diversidad y riqueza de la sociedad civil actual, en cuyo seno lograron incubarse y ramificarse con gran rapidez.

Tienen su origen en las capas medias de la sociedad, en un periodo de acentuada generalización de la enseñanza universitaria y de la incorporación relativamente rápida de la mujer al trabajo externo.

Pacifismo:

Este tema goza de gran tradición en nuestro país, caracterizado por la civilidad, forma pacífica y consensuada de resolver sus conflictos, alineamiento dentro de los valores cristianos de occidente, la tolerancia y el estado de derecho.

Género

El tema del género ha calado en nuestra sociedad. A nivel del Régimen Municipal, más del 40% de los regidores electos en las elecciones de 2002 son mujeres. Por primera vez en la historia del país, en una municipalidad (la de Cartago) el número de regidoras superó al de regidores.

Se espera que una mayor incorporación de las mujeres en el ámbito político local traiga estos beneficios:

- Mayor transparencia en el ejercicio de los cargos.
- Aumento en la credibilidad del Gobierno Local.
- Más esmero por dar mejores servicios.
- Posiciones más firmes ante la corrupción y el uso de los recursos.
- Promoción de la creación de Oficinas Municipales de la Mujer.
- Afianzamiento del sistema democrático.

Ecologismo y Desarrollo Sostenible

La corriente ecológica echó fácilmente raíces en un país como Costa Rica que ha enarbola-do la bandera de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en el ámbito mundial.

El desarrollo sostenible es un proceso concebido para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades y capacidades de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

Desde una perspectiva ética y ecológica ese desarrollo supone:

- Crear y mantener las condiciones para que la vida humana pueda continuar indefinidamente.
- Que las particularidades culturales de los pueblos puedan sobrevivir.
- Que las actividades productivas humanas se realicen dentro de límites y reglas que no pongan en peligro la diversidad, complejidad y funcionamiento del sistema ecológico que sirve a la base de la vida.

El ámbito local es un espacio primario para la puesta en práctica del desarrollo sostenible.

EL ROL DE LAS ONG

Uno de los actores más representativos en los últimos años en el ámbito de la sociedad civil han sido las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Han tenido un papel destacado en el campo de la protesta y defensa de los derechos humanos y el medio ambiente.

Al defender ideales y situaciones que están más allá de las visiones de corto plazo de los políticos, les ha permitido adquirir simpatía entre la población.

ALGUNAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LAS ONG LOCALES

- Llegan mejor a grupos destinatarios que entidades burocráticas.
- Tienen o encuentran interlocutores familiarizados con la situación local.
- Saben mejor cómo organizar la autoayuda, la participación y el fortalecimiento de los pobres
- Muestran menores costos administrativos y de personal.

RAZONES POR LAS QUE HAN ESTADO EN AUGE

- Han hecho las veces de sensores sociales, tocando temas descuidados o ayudando a reconocer tempranamente problemas sociales y advirtiendo de sus potenciales conflictos.
- Están en condiciones de mirar más allá de una campaña electoral y hacer propuestas que los políticos han tenido por tabú en virtud de razones tácticas.
- Ayudan a movilizar el capital moral de la sociedad, enfrentando las tendencias al individualismo y la falta de solidaridad.
- Devuelven la política a la sociedad y sirven de catalizadores y contralores del compromiso civil.
- Conforman redes internacionales y tienen acceso a recursos globales.

PLURALIDAD

En realidad las ONG no conforman una unidad, sino que hay gran heterogeneidad, con virtudes así como aspectos débiles.

Pueden centrarse en un área y perder perspectiva del resto de la sociedad. A veces se hallan en la cómoda posición de no tener que sopesar conflictos entre diferentes objetivos y tomar decisiones, como suele ser el caso del gobierno local. Hay una competencia grande en el mercado de donaciones y subvenciones.

Cuando moralizan pueden volverse bastante intolerantes, dificultando el diálogo con los poderes constituidos.

ORGANIZACIONES DEL CONSUMIDOR

El Estado ha delegado en el ciudadano más deberes para que los asuma por su cuenta en diversos campos: salud, educación, seguridad y defensa del consumidor. Es una especie de descentralización de hecho del Estado hacia el ciudadano, que obliga a la sociedad civil a organizarse con el apoyo de aquel.

Como consecuencia de ello, han surgido una serie de organizaciones de defensa del consumidor en todo el territorio nacional, localizadas especialmente en aquellas lugares en donde la actividad económica y comercial es mayor.

El Estado ha dejado de ser un contralor de precios como en el pasado. Por el contrario, parece más apropiado para la época actual promocionar la competencia para que por medio de ella se beneficie el consumidor, al tiempo que se apoya y promociona la organización de consumidores a fin de que sean estas las que en la práctica ejerzan el control sobre los bienes y productos que compran.

A ese efecto el Estado suministra información, capacita y asiste a las organizaciones.

LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, N° 7472

- Establece el derecho a recibir apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecte.
- La Ley contempla la legitimación procesal de las organizaciones de consumidores para iniciar, como parte o intervenir en calidad de coadyuvante, en los procedimientos ante la Comisión Nacional del Consumidor.

Capítulo 5

Desarrollo Local

Objetivo General:

- Mostrar la importancia que adquiere este concepto en la actualidad para la articulación y movilización de los distintos recursos y actores que se manifiestan en el ámbito cantonal.

Objetivos Específicos:

- Presentar los diferentes grados de desarrollo social de los cantones del país.
- Brindar una explicación general de esas diferencias.
- Detallar las condiciones y supuestos del desarrollo local.

DESARROLLO LOCAL COSTARRICENSE: UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN

El desarrollo nacional es un proceso histórico, económico, social y político que ha llevado al país a alcanzar el sitio que ocupa en la actualidad dentro del conglomerado mundial de naciones. Parafraseando lo dicho sobre desarrollo nacional, puede decirse que el desarrollo local es aquel proceso histórico, económico, social y político que ha llevado a cada cantón a alcanzar el sitio que ocupa en la actualidad dentro del conglomerado de cantones del país. Sin embargo, es un concepto menos elaborado.

DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD:

Conforme aumentan los estudios y conocimientos sobre la realidad nacional, encontramos que aquella idea de un país homogéneo que teníamos de Costa Rica da paso a la idea de diversidad y desigualdad entre los cantones.

Existe la preocupación de que la brecha en el desarrollo entre cantones se esté ampliando.

Por otra parte, dentro de un mismo cantón se hallan diferencias entre el desarrollo de los distritos.

En efecto, al interior del territorio nacional, los diversos cantones, enmarcados dentro de regiones, no han evolucionado ni evolucionan actualmente de igual manera. Por lo general, presentan niveles de expansión diferentes:

- En función de su diversidad de potencial.
- Por su ubicación y formas de explotación o de crear riqueza.

De la evolución histórica de los cantones resulta la consolidación o el fomento de estructuras económicas y sociales que hoy les caracterizan.

EL INDICE DE DESARROLLO SOCIAL (IDS)

- Para medir el grado de desarrollo social de los cantones y distritos del país MIDEPLAN ha construido el Índice de Desarrollo Social (IDS).
- Es un índice compuesto que abarca tres dimensiones: educativa-cultural, demográfica-sanitaria y económica.
- Ese índice permite jerarquizar a los cantones y distritos según su desarrollo social y orientar las políticas y recursos públicos de tipo social hacia los de menos desarrollo.

¿POR QUÉ LOS CANTONES MUESTRAN DISTINTO DESARROLLO SOCIAL ?

Algunos criterios básicos que se manejan al respecto son: a) de carácter histórico-geográfico y b), economías de aglomeración.

Por diversas razones, históricamente se produjo un asentamiento preferencial en el Valle Central de Costa Rica.

Las principales ciudades del país: San José, Alajuela, Heredia y Cartago, se asentaron en ese Valle, relativamente cerca una de la otra.

Con el tiempo se afianzó ese asentamiento hasta llegar a constituir la Gran Área Metropolitana (GAM), desde Paraíso (Cartago) hasta San Ramón (Alajuela).

Reproducir en otras zonas las condiciones que se dieron en el Valle Central no es fácil, pues se trata de condiciones históricas y geográficas muy específicas. Los habitantes de este gozan de los mayores niveles de vida y de desarrollo social del país. Ello obedece a un

modelo de desarrollo concéntrico. Hay un patrón que indica que, a mayor alejamiento del centro, se da una tendencia a un desarrollo social menor.

ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN

Son aquellas ganancias derivadas de la aglomeración, concentración y cercanía de poblaciones y de actividades económicas en un mismo territorio.

Así, es más fácil conseguir personal y mano de obra calificada, sistemas de comunicación, de comercialización, de transportes, servicios públicos (agua, electricidad, salud) y obtener economías de escala y costos unitarios más bajos. Ello atrae la localización de industrias y servicios en esa área.

Entre aquellas razones históricas están:

- Altura del Valle Central: entre 900 y 1.400 metros, lo que daba un clima agradable.
- Tierras fértiles: era posible desarrollar diferentes cultivos, siendo sumamente aptas para el café.
- Cercanía: el que las principales ciudades mantuvieran cercanía entre sí, resultaba muy importante en una época en que las distancias eran difíciles de superar.
- Protección: el clima templado protegía de las plagas tropicales, principalmente el paludismo y la fiebre amarilla.

En consecuencia, se produjo en ese Valle:

- La mayor inversión y concentración en educación, salud y servicios públicos.
- Una economía diversificada y dinámica.
- Concentración de la industria y los servicios.
- El mayor grado de urbanización del país.

**CLASIFICACIÓN DE LOS CANTONES SEGÚN IDS
(MIDEPLAN 1999)**

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5
Flores (1)	Cartago (21)	Puntarenas (43)	Guácimo (58)	Guatuso (70)
Belén (2)	Goicoechea (22)	San Ramón (44)	Aguirre (59)	León Cortés (71)
Montes de Oca (3)	Desamparados (23)	Turrialba (45)	Acosta (60)	Siquirres (72)
San Isidro (4)	Oreamuno (24)	Nandayure (46)	Carrillo (61)	Corredores (73)
Alvarado (5)	Orotina (25)	Santa Cruz (47)	Dota (62)	Coto Brus (74)
San Pablo (6)	Montes de Oro (26)	Puriscal (48)	San Carlos (63)	Sarapiquí (75)
Palmares (7)	San José (27)	Aserrí (49)	Golfito (64)	Matina (76)
Escazú (8)	Barva (28)	Cañas (50)	Bagaces (65)	Buenos Aires (77)
Curridabat (9)	Tilarán (29)	Turrubares (51)	Pococí (66)	Upala (78)
Coronado (10)	Esparza (30)	Liberia (52)	Tarrazú (67)	La Cruz (79)
Tibás (11)	La Unión (31)	Pérez Zeledón (53)	Abangares (68)	Los Chiles (80)
Moravia (12)	Paraíso (32)	Nicoya (54)	Osa (69)	Talamanca (81)
Valverde Vega (13)	El Guarco (33)	Garabito (55)		
Santo Domingo (14)	Mora (34)	Limón (56)		
Santa Bárbara (15)	Alajuela (35)	Parrita (57)		
Atenas (16)	Poás (36)			
Heredia (17)	Jiménez (37)			
San Rafael (18)	San Mateo (38)			
Alfaro Ruiz (19)	Alajuelita (39)			
Grecia (20)	Hojancha (40)			
	Santa Ana (41)			
	Naranjo (42)			

Nota: el número entre paréntesis indica el lugar que ocupa el cantón a nivel del país con base en el IDS.

**OBSERVACIONES SOBRE EL CUADRO
IDS CANTONAL****GRUPO 1**

En este grupo están los cantones con mayor desarrollo social.

- Puede observarse que la Provincia de Heredia mantiene, con excepción de Barba que está en el grupo 2, a todos sus cantones del Valle Central en el grupo 1, por lo que, en conjunto, representa la zona de mayor desarrollo social de Costa Rica, sobresaliendo los casos de Flores y Belén, respectivamente con el primero y segundo lugar.
- De las cabeceras de provincia del Valle Central, solo está en este grupo Heredia, en gran parte por lo dicho anteriormente.
- De la provincia de San José se hallan aquellos cantones del Área Metropolitana de San José (AMSJ) que han podido mantener mejor control sobre el tipo de urbanizaciones o asentamientos que se den en su territorio, producto fundamentalmente de las emigraciones.
- De la provincia de Alajuela hay cuatro cantones, aquellos que probablemente mantienen mayor cohesión y equilibrio entre su población, su territorio y su desarrollo.
- De la provincia de Cartago está únicamente el cantón de Alvarado, excepción porque no pertenece al Valle Central.
- Una observación general: para tener un adecuado desarrollo social, lo importante no es ser grande territorial y poblacionalmente, sino guardar equilibrios sociales entre los sectores, preservar o conservar la identidad, una población educada y una adecuada posición funcional dentro del contexto urbano-territorial que valore la tierra. Es el caso de Belén, Flores, Palmares, Atenas; Santo Domingo y muchos de los cantones del grupo 1.
- En términos generales, los cantones que están en el Valle Central presentan una extensión territorial pequeña, puesto que en ese territorio relativamente pequeño, es donde vive el mayor porcentaje de población del país y donde aquel ha tenido que fraccionarse más en cantones.
- Los cantones de este grupo están entre un 100% y un 67% en cuanto al valor del IDS.

GRUPO 2

Es el segundo grupo de mayor desarrollo social.

- Al igual que el primero, son cantones que en su mayoría están ubicados en el Valle Central, con algunas excepciones como Esparza, Orotina y San Mateo con cercanía y fácil acceso a aquel, o Montes de Oro, más intermedio, o Tilarán y Hojancha, más alejados.
- Están aquí San José, Cartago y Alajuela, cabeceras de provincia, que presentan en sus territorios algunas zonas deprimidas y asentamientos sociales que hacen descender el promedio cantonal.
- También Desamparados, Goicoechea y Alajuelita, cantones del AMSJ que no están en el primer grupo debido a que su territorio ha servido para asentamientos sociales que bajan el promedio del IDS cantonal.
- Están asimismo, los cantones que circundan de manera inmediata a Cartago cabecera, formando una especie de conurbación: Guarco, Oreamuno y Paraíso.
- La Unión, que se ubica en este grupo, está funcionalmente más ligado al AMSJ que a Cartago.
- En general, igual que en el primer caso, son cantones con territorios pequeños, a lo sumo medianos, pero ahí están los más populosos (San José, Cartago, Alajuela, Desamparados, Goicoechea).
- Lo anterior sugiere que el crecimiento demográfico se da a costa de un adecuado desarrollo social. En otros términos, la falta de planificación y de recursos para satisfacer la demanda que genera ese crecimiento, conspira contra un desarrollo social equilibrado.
- Este tipo de preocupación ha sido manifestada por autoridades heredianas que ven en el crecimiento que está experimentando esa zona una amenaza a los logros alcanzados de no tener los controles y previsiones necesarias.
- Los cantones de este grupo están entre un 67% y un 55% en cuanto al valor del IDS.

**OBSERVACIONES SOBRE EL CUADRO
IDS CANTONAL**

GRUPO 3

**Es el grupo intermedio
en desarrollo social.**

- Son cantones que están fuera del Valle Central, con excepción de Aserri y una parte de San Ramón.
- Cabe hacer la observación de ciertos cantones en montañas, el mismo Aserri, Puriscal, Turrubares y otros que están en los grupos siguientes (Acosta, Dota, Tarrazú, León Cortés) con cercanía al Valle Central pero con un topografía abrupta que, de alguna manera, impone limitaciones al desarrollo económico y social.
- Están aquí los principales puertos del país: Limón y Puntarenas, con gran actividad, turismo, pero también con gran desempleo y bolsones de pobreza.
- Asimismo, cantones con ciudades intermedias: San Ramón, Liberia, San Isidro del General (las otras dos están en el gru-

po siguiente: Pococi y San Carlos) las que están experimentando un gran crecimiento. Recuérdese que ese crecimiento sin la planificación y los recursos requeridos, pueden aumentar los problemas sociales y afectar logros alcanzados.

- Cantones generalmentel extensos territorialmente. En ellos se reproduce a su interior, de cierta forma, el modelo de desarrollo concéntrico seguido el país, en el que existe un centro desarrollado y pujante, algunos distritos en aceptable situación y otros, con dificultades de comunicación, en situación más desfavorables.
- La distancia al centro y su facilidad de acceso marca normalmente la diferencia.

Los cantones de este grupo oscilan entre un 54 % y un 48% de IDS, intermedios, o sea, que están en el medio.

GRUPO 4

- Son cantones que están por debajo del promedio en desarrollo social.
- Todos fuera del Valle Central.
- Con preponderancia del área rural, en montañas algunos, otros costeros.
- En términos relativos de desarrollo social, están en un nivel bajo.

GRUPO 5

- Los cantones de este grupo presentan el menor desarrollo social relativo.
- Los fronterizos (excepto San Carlos, Pococi y Golfito que se hallan en el anterior grupo) alejados, con amplia extensión territorial, menor integración económica interior, dispersión de poblados, servicios públicos más escasos.
- Esas condiciones encarecen la prestación de servicios públicos per cápita al ser difícil obtener economías de escala.
- Oscilan entre un 40% y 0% de IDS.

DESARROLLO SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

RECAPITULANDO

Hasta ahora se ha hecho referencia al desarrollo social como si fuese sinónimo de desarrollo local. Se pretendía llamar la atención sobre estas ideas:

- Vivimos en un país con gran diversidad de pueblos y grados de desarrollo. Ese desarrollo es el producto de factores históricos, geográficos, económicos y sociales.
- El país siguió un modelo de desarrollo concéntrico, en el que la parte central del territorio experimentó un asentamiento preferencial.
- En ese desarrollo ha sido importante el papel del Estado y de sus instituciones al brindar a las poblaciones los servicios bá-

sicos de educación, salud, electricidad, caminos, agua, transporte, etc.

- Unas poblaciones se han visto más favorecidas que otras por esas inversiones estatales, en especial las del Valle Central, donde es más fácil aprovechar economías de escala.
- Las municipalidades en sí es poco lo que han aportado de esas inversiones, ya que nuestro modelo de desarrollo no solo ha sido concéntrico sino basado también en un esquema de gobierno centralizado.
 - Han surgido nuevas realidades que hacen necesario hablar de desarrollo local como algo más abarcador que el tradicional desarrollo municipal o el desarrollo comunal.

NECESIDAD DE UN PROYECTO COLECTIVO

El fenómeno de la globalización despertó un interés especial por lo local. Sin un movimiento apropiado que parta de lo local y que procure contrarrestar los efectos negativos de la globalización y que a la vez aproveche sus oportunidades, se corre el riesgo de ser simples veletas del medio. Por eso se dice que se debe pensar globalmente y actuar localmente.

Por otra parte, no es el Estado el que debe de decidir qué es lo que desea cada cantón y qué debe de hacer. Son los vecinos, las autoridades y representantes locales.

En consecuencia, el desarrollo local surge de esa nueva situación, de una nueva lógica de pensar, mirar y actuar desde un territorio determinado que ha ido imponiendo el mundo moderno.

A veces se dice que lo local es un concepto relativo, que no está determinado a priori,

que es construido con relación a uno más global, que puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una región, una microregión.

El desarrollo local implica una visión multidimensional que comprende cuatro dimensiones básicas:

- Económica: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- Social y cultural: vinculada a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- Ambiental: relativa al uso de los recursos naturales y a la sustentabilidad del modo o forma de desarrollo adoptado.
- Política: referida a la gobernabilidad del territorio, a la definición de un proyecto colectivo específico, compartido, determinado y sustentado por los propios actores locales.

No existe aún en nuestro medio una visión apropiada del desarrollo local, menos proyectos colectivos específicos. Justamente lo que se desea es ir creando las condiciones para que los Alcaldes adopten esta orientación y contribuyan a transmitirla al resto de actores locales.

EL DESARROLLO LOCAL SUPONE:

- Una visión estratégica del territorio, de los vecinos, de sus deseos y necesidades.
- Un proceso orientado a la cooperación, colaboración y negociación entre actores.
- Una identidad cultural.
- Elaboración y articulación de alternativas y estrategias supramunicipales.
- Participación real de la ciudadanía tanto en la selección de estrategias de futuro como en la toma de decisiones, gestión y control del día a día.
- Formas de organización más participativas, más interactivas y más horizontales.

En una sociedad con cantones con diferentes grados de desarrollo y de posibilidades, si se da una subordinación aislada de las fuerzas locales del mercado a la economía global, puede crearse una lucha entre ellos para acceder a los beneficios de ésta.

Por ende, se tendría una competencia entre espacios locales y una sumisión de las administraciones locales a criterios puramente empresariales y de mercado.

Puede derivarse a una competencia exagerada y de insolidaridad. El espacio local sería un simple espacio en venta que se ofrece como cualquier producto a las fuerzas del mercado.

En este último caso se tendría municipios en competencia por estos aspectos:

- ¿Cómo puede situarse mejor el municipio en el mercado internacional?
- ¿Qué facilidades deben de dárseles a las empresas locales?
- ¿Cómo atraer más capital extranjero?
- ¿Cómo situarse más rápidamente en los nichos de mercado más prometedores?

En realidad ese enfoque empresarial es necesario y fundamental; es parte del desarrollo local y de las estrategias que en forma conjunta deben elaborar los diferentes actores instalados en el territorio.

Tal vez la crítica consiste en que no debe ser un enfoque único o aislado, sino estar articulado y combinado con otros enfoques que consideren otros aspectos del desarrollo local que, como se dijo, es multidimensional.

Sobre el aspecto supramunicipal cabe agregar:

- El desarrollo local, paradójicamente, no existirá sino logra superar al mismo tiempo el marco local.
- El localismo extremo puede desviarse hacia sentimientos de egoísmo e insolidaridad.
- Lo local no es un espacio soberano, aislado, forma parte de un tejido socioeconómico mayor.
- Ha de construir un marco y una visión supramunicipal en la cual se pueda construir y proyectarse.
- Construir desde abajo requiere armonizar y conjugar las estrategias locales con otras de mayor dimensión.

No hay duda de que la práctica muestra contradicciones y limitaciones relacionadas con las posibilidades reales de buscar solución a diversos problemas en el ámbito local. Todavía estamos inmersos en una organización estatal centralizada, aunque, paradójicamente, descoordinada y sin sentido de unidad. Lo que se vive es una situación embrionaria. Tratar de mirar y buscar soluciones a problemas como los del medio ambiente, inmigración, drogas, etc, desde el nivel local, tiene gran virtud pedagógica, de sensibilización y de toma de conciencia activa, requisitos indispensables para aspirar a un nuevo modelo de organización social.

Filosofía del Desarrollo Humano y Local

Una nueva filosofía permea los procesos de desarrollo humano y local. De manera contrapuesta, se muestra la orientación y los efectos de los esquemas tradicionales con aquellos que se hallan en estado embrionario.

ORIENTACIÓN Y EFECTOS DE LOS ESQUEMAS SOBRE DESARROLLO HUMANO Y LOCAL

Situación Tradicional	Situación Embrionaria
<ul style="list-style-type: none"> • Paternalista. • Programas asistencialistas. • Dependencia institucional de doble vía: atrofia de las potencialidades de las personas, las comunidades, las municipalidades, para encontrar soluciones apropiadas a sus necesidades utilizando sus propios recursos. • Clientelismo político. • Reproducción del círculo de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos activos de su propia transformación, dentro de procesos eminentemente participativos. • Pueden y deben detectar, analizar y valorar sus necesidades, establecer prioridades, plantear alternativas y participar activamente en su solución. • Se insertan en procesos de educación y capacitación que los hacen progresar, despertando sus potencialidades, creando habilidades y destrezas para enfrentar sus problemas y lograr soluciones paulatinas. • Son capaces de aprender, de prever, de imaginar soluciones y de plasmarlas en acciones. • Son capaces de insertarse en los procesos sociales con posibilidades de éxito.

FUENTE: Tomado y adaptado de Pobreza, Estado y Desarrollo Humano, del asistencialismo a la participación ciudadana, la experiencia de Costa Rica. Rose Marie Ruiz Bravo, Fabio Rojas Carballo, María Eugenia Pérez Bonilla, Mario Mora Quirós. Fundación ILIPES, Editorial del Norte, 2002)

Capítulo 6

Transparencia y Rendición de Cuentas

Objetivo General:

- Crear conciencia sobre la necesidad de contener el fenómeno de la corrupción y del papel que en ello juega la transparencia y la rendición de cuentas.

Objetivos Específicos:

- Presentar datos sobre el fenómeno de la corrupción en el país en términos de percepciones.
- Brindar información reciente sobre la forma en que se perciben a las municipalidades respecto a la corrupción.
- Argumentar por qué la transparencia y la rendición de cuentas representan una oportunidad para el Alcalde Municipal que debe saber aprovechar.

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción es antiguo. No obstante, en la actualidad asume dimensiones preocupantes.

Hay una situación de grado, entre instituciones y entre países. Ahí donde la corrupción se ha extendido, amenaza el adecuado funcionamiento del sistema; encarece los costos de los servicios y sufre la eficiencia institucional; merma la disposición de las personas al pago de los tributos; se debilitan las buenas costumbres y valores; se crea un ambiente de permisividad y de impunidad; aparecen redes y circuitos de influencia, trasiego, ocultamiento y protección mutua entre los actores involucrados, instituyendo, en consecuencia, un entramado difícil de dismantelar, ante el cual, pueden naufragar los mejores intentos de personas decentes.

LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS SON DE DIVERSO TIPO

- Los valores tradicionales sobre el trabajo, la honestidad y honradez, por los que se regía nuestra sociedad de tipo rural, familiar y religiosa, de manera bastante homogénea y solidaria, se han debilitado.
- Hoy imperan unas relaciones más competitivas, materialistas e instrumentales. El castigo en otra vida disminuye como factor disuasivo.
- El alto consumismo exige cada vez mayores niveles de ingreso que no siempre se obtienen de manera real, creándose una brecha entre deseos y posibilidades.
- Hay una prensa más incisiva e investigativa que ha hecho ver en mayor grado que en el pasado el fenómeno de la corrupción.
- El Estado creció, también los recursos y proyectos o actividades a contratar, los sistemas de exoneraciones y de subsidios, así como las posibilidades de desviación de las reglas.
- Los partidos políticos al homogeneizarse en sus prácticas e ideologías, perdieron capacidad para actuar como contrapesos o contralores.
- Sistemas ineficientes y engorrosos de trámites que favorecen la intermediación y el soborno.
- La aspiración: justicia pronta y cumplida se ha hecho más difícil de poner en práctica.
- Distanciamiento entre las promesas y los actos; descreimiento de la palabra.

GRADOS DE CORRUPCIÓN

Los problemas y las soluciones en una organización en que se den casos aislados de corrupción, no son iguales a una en que la corrupción es generalizada. Por eso conviene distinguir casos en que la corrupción es marginal de aquella en que impera la hipercorrupción.

Corrupción marginal

- Casos aislados.
- Hay una cultura de respeto a las normas.
- Los organismos de control actúan con eficacia.
- Detectan y castigan los actos de corrupción.
- Aunque sea un personaje importante se castiga.
- No hay impunidad.

Hipercorrupción

- Cultura general permisiva ante las violaciones de las reglas.
- Los organismos de control no cumplen con su función.
- Los sobornos son una forma generalizada.
- No existen esfuerzos serios por resolver el problema.
- Se conforma un entramado de nexos que cubre a toda la organización.
- Temor a represalias, lo que impide a algunos actuar.

Costa Rica: ¿ Con quién compararnos?

La organización Transparencia Internacional (TI) ha creado el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que permite hacer una clasificación entre países (102 países del mundo).

En el año 2002, Costa Rica ocupó el cuarto lugar a nivel latinoamericano, con una nota de 4,5 sobre una base de 10.

La nota es menor a 5, lo que implica reprobación. Hace falta una actitud más exigente, y dejar de compararnos viendo fundamentalmente hacia abajo.

Para 2002 obtuvimos entre 102 países el puesto 40, muy cercano a la medianía, o sea, que nos miran como medianamente corruptos. En un tema tan cardinal eso no puede ser motivo de satisfacción, sino de alerta, de reflexión.

Otro aspecto medular es la tendencia: los movimientos experimentados en el índice a través de los años. En la página siguiente se muestra la situación de Costa Rica en los últimos años.

**POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL ÁMBITO MUNDIAL SEGÚN IPC
DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
1998-2002**

AÑO	POSICIÓN	NOTA
1998	27	5,6
1999	33	5,1
2000	30	5,4
2001	40	4,5
2002	40	4,5

Observaciones:

- Es evidente la pérdida de posición relativa a partir de 1998.
- En 2000 hubo una leve recuperación, pero en 2001 y 2002 se mantuvo una significativa caída.
- Esa pérdida de posición, supone que en el medio se han estado dando condiciones propicias para un crecimiento de la corrupción.
- Es más fácil atacar a la corrupción en sus fases iniciales que en aquellas caracterizadas por su extensión.
- No hay duda de las ventajas que obtiene un país que es reconocido por su buena nota en corrupción.
- Cuando las instituciones básicas se falsean (jurídicas y económicas), aumenta la inseguridad, la incertidumbre y se ahuyenta al inversionista honesto.
- Tal avance ha creado en algunas personas la sensación de que se está perdiendo la guerra contra la corrupción. Esta percepción puede ser bastante pesimista, ya que, lo cierto, es que no se ha dado una guerra frontal, sino tan solo batallas aisladas.
- La conclusión es que el país debe hacer grandes esfuerzos, renovados y sostenidos, para recuperar el terreno perdido.

ENCUESTA DE IDESPO SOBRE CORRUPCIÓN

Entre el 22 y 27 de agosto del 2002, por medio de una encuesta telefónica realizada por IDESPO a 600 personas mayores de 18 años de la GAM escogidas al azar, se tuvo que:

- Un 64% de los entrevistados ven poco probable que los actos corruptos se acaben

- 20% aseguran que si se pueden eliminar
- Un 45% respondieron que la situación del país esta cada vez peor

Se hizo una clasificación de las instituciones según fuera el grado de percepción de corrupción entre los entrevistados, dando los siguientes resultados:

PERCEPCIÓN DE LOS COSTARRICENSES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES DEL PAÍS

ENTIDADES CON MAYOR CORRUPCIÓN			
INSTITUCIÓN	GRADO DE CORRUPCIÓN		
	Mucha	Poco	Nada
Partidos políticos	77,2	19,4	3,4
Ministerios	67,9	30,8	1,3
Asamblea Legislativa	65,5	32,5	2,0
Municipalidades	63,1	33,2	3,7
Poder Judicial	56,4	40,2	3,4
Poder Ejecutivo	54,3	43,1	2,6

ENTIDADES CON MENOR CORRUPCIÓN			
INSTITUCIÓN	GRADO DE CORRUPCIÓN		
	Mucho	Poco	Nada
Medios de Prensa	24,3	60,5	15,2
Colegios Profesionales	26,9	63,3	9,8
Iglesias	35,1	53,5	11,4
Sindicatos	45,0	49,5	5,5
Empresa privada	30,9	60,3	8,8
Inst. Autónomas	47,9	48,6	3,5

Fuente: Encuesta N° 21 del Proyecto Pulso Nacional del Instituto de Estudios en Población (IDESPO) Setiembre 2002

ACCOUNTABILITY

Aunque no tiene traducción exacta al español, la palabra inglesa "accountability" se usa con frecuencia para referirse a la responsabilidad básica que asumen los funcionarios públicos y a la necesidad de rendir cuentas en forma precisa, clara y oportuna. Comprende este tipo de conceptos:

CULTURA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

- "La atomización de la estructura estatal costarricense ha favorecido el que cada unidad de poder se crea inmune a la fiscalización. Ha llegado un momento en donde el Poder Judicial no le da cuentas a nadie por la marcha de la administración de justicia, o la Contraloría no rinde cuentas de su gestión. Este fenómeno se repite una y otra vez en cada una de las decenas de entes públicos dotados de personalidad jurídica o de independencia presupuestaria.
- Se hace necesario establecer instrumentos sencillos y transparentes para crear la cultura de la rendición de cuentas."
- "Pero cimentar la cultura de la rendición de cuentas, no se puede limitar al control político, financiero y de eficiencia. Es preciso dotar a los ciudadanos de mecanismos para que puedan acercarse directamente a cualquier unidad administrativa a exigir cuentas por la gestión ahí desarrollada. "
- "Interés general. La medición de los resultados de la gestión pública es un tema que debe ser revitalizado ya que hasta la fecha el avance en ese sentido ha sido muy limitado. Es necesario establecer mecanismos eficaces de medición, que permitan juzgar la actividad de todos los entes públicos, con sanciones específicas para los responsables que no alcancen los rendimientos mínimos establecidos. (Rodolfo Saborío V. La Nación, 30/9/2000")

- Información precisa y oportuna respecto a los recursos utilizados tanto sobre la cantidad como sobre la calidad y eficacia.
- Responsabilidad por la condición y uso de los recursos, humanos y financieros.
- Cálculo exacto de los programas y rendición de informes periódicos.
- Responsabilidad de realizar los programas conforme lo previsto y lo programado.

ÁREAS VULNERABLES

Un estudio de Transparencia Internacional (TI) identificó, tomando como base diversos países, las siguientes áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción:

- Servicios públicos
- Licitaciones y adquisiciones públicas
- Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas).
- Nombramiento de funcionarios públicos
- Administración de gobiernos locales

LA ACEPTACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Bien se ha dicho que lo que primero que se debe de enfrentar es la aceptación de la corrupción por parte de la sociedad como un hecho común y el desaliento y pérdida de esperanza para vencerla o diezmarla.

Son muchos los sectores de la sociedad (religiosos, medios de comunicación, empresa privada y el ciudadano común que sufre las consecuencias de la corrupción) interesados y dispuestos a combatir a ese flagelo. A ellos debe de acudir y formar frentes comunes.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En la actualidad, un importante movimiento ha tomado fuerza en pro del establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación de resultados y rendición de cuentas: Representa en gran parte una forma de reaccionar de la sociedad hacia la corrupción, en cuanto aquellos mecanismos ponen en evidencia los actos anómalos, la ineficiencia y el despilfarro. Varias razones explican esa contraofensiva.

DE TIPO EXTERNO

- El funcionamiento de todo sistema reposa sobre ciertas bases de credibilidad, si estas fallan, falla en consecuencia el sistema.
- Los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas le permiten a la ciudadanía tener información objetiva y confiable para ejercer un adecuado control cívico sobre la función pública.
- Esto tiene a su vez varias ventajas: la ciudadanía se convierte en un actor activo, su papel de contralor cívico mejora el desempeño de las instituciones públicas y la confianza que se tiene en ellas, ahora a la baja, y, en términos generales, fortalece la credibilidad.
- El fraccionamiento del Estado en diversas entidades y la pérdida de norte en su misión debido a un proceso de burocratización de las instituciones públicas, que llevó a un distanciamiento del usuario, creó una sensación de inmunidad en los jerarcas y partidos en el poder, quienes soslayaban rendir cuentas por sus actuaciones y el uso de los recursos públicos, a menos que fueran requeridos por los tribunales.
- En todo caso, si se rendía cuentas, lo corriente era hacerlo en forma subjetiva, siguiendo los métodos aceptados, bastante libres y discrecionales, en su forma y contenido, acomodaticios, con medias verdades.
- Anteriormente, cuando los grados de credibilidad eran mayores y el ciudadano cuestionaba menos el uso de los recursos, tal vez bastaba con aquellos métodos tradicionales de informar. Hoy sabemos que ellos son insuficientes.
- A la verdad se le puede afectar por tergiversación u omisiones. Si se deja a la libre que cada quien rinda los informes según su conveniencia, es muy humano pecar por falta de objetividad.
- Es obvio entonces que deben de buscarse mecanismos objetivos, creíbles, verificables y uniformes de rendir cuentas.

DE TIPO INTERNO

- La evaluación es una parte importante del proceso administrativo de una organización que ha sido tradicionalmente marginada cuando no omitida.
- Esa omisión lleva a desconocer en qué grado están cumpliendo las instituciones los objetivos propuestos.
- Cuando los recursos del Estado parecían ilimitados, no se sentía la necesidad de evaluar. Pero hoy la situación es diferente.

LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

• CONSTITUCIÓN POLÍTICA (artículo 11)

Establece que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra a todas las instituciones públicas.

• LEY DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

Le otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la competencia de elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

• CÓDIGO MUNICIPAL (artículo 17, inciso g)

Rendir cuentas (el ALCALDE) a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el concejo municipal para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año

• LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Establece el necesario, conveniente y oportuno vínculo que debe existir entre presupuestos públicos y planes operativos anuales institucionales con los postulados del PND, asignando a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Hacienda y a MIDEPLAN funciones de evaluación sobre los resultados logrados en la ejecución presupuestaria conforme planes operativos y de desarrollo.

• MANUAL DE NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO PARA LA C.G.R. Y ENTIDADES Y ÓRGANOS SUJETOS A SU FISCALIZACIÓN

• **Evaluación del Desempeño:** el jerarca y todos los funcionarios que participan en la conducción de las labores de la institución, deben efectuar una evaluación permanente de la gestión, con base en los planes organizacionales y las disposiciones normativas vigentes, para prevenir y corregir cualquier eventual desviación que pueda poner en entredicho el acatamiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad aplicables.

• **Rendición de Cuentas:** el jerarca y los demás funcionarios en todos los niveles de la institución están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos, el cumplimiento de los objetivos institucionales y el logro de los resultados esperados, para lo que se apoyarán en el control interno.

RENDICIÓN DE CUENTAS: una oportunidad

Por lo visto, el Alcalde de elección popular enfrentará mayores demandas por la rendición de cuentas que sus antecesores. No obstante, sería un grave error ver eso como un condicionamiento o una limitación. Por el contrario, debe verse como una oportunidad, en el tanto en que quien actúe con amplia transparencia y esté dispuesto a rendir cuentas de manera periódica a los ciudadanos, de seguro obtendrá grados de apoyo y de confianza que le facilitarán su gestión, desconocidos en nuestra historia institucional.

En consecuencia, antes de eludir tales requerimientos, lo razonable es que el Alcalde sea el principal abanderado y promotor de ellos.

Rendir cuentas debe convertirse en un acto educativo que le permita al Alcalde informar y dar a conocer al vecino qué es el Gobierno Local, cuáles son sus posibilidades y limitacio-

nes presupuestarias. Existe al respecto mucho desconocimiento de parte de aquel que le conduce a percepciones alejadas de la realidad.

Pues bien, la rendición de cuentas es una oportunidad para demostrarle que muchas ideas erróneas o prejuicios que tiene sobre el Gobierno Local no son ciertas y que, sin su apoyo, sin su involucramiento, sin que llegue asumir las responsabilidades que le caben como ciudadano, las cosas difícilmente van a cambiar.

Pero también es una oportunidad para aceptar que diversos aspectos que no están bien, como probablemente los perciba el vecino, requieren mejorarse y que ello es factible mediante medidas específicas que el Alcalde deberá exponer con claridad a fin de obtener los apoyos requeridos.

INFORME ANUAL DE LABORES DEL ALCALDE MUNICIPAL -algunos aspectos a considerar-

Objetivo: estructurar un esquema objetivo, uniforme y sencillo a fin de que el Alcalde Municipal cumpla con su obligación de rendir anualmente un informe de labores al Concejo Municipal y a la comunidad, y que permita dar seguimiento a su desempeño y actividades municipales por el periodo en que funja como tal.

Las finanzas

¿Cómo se financia la municipalidad, en qué gasta los recursos?

Mostrar en forma simple los principales componentes de los ingresos y de los gastos municipales. Superávit o déficit. Endeudamiento. Porcentaje de gastos administrativos. Situación del pendiente de cobro. Estado del catastro. Acciones emprendidas para mejorar los ingresos, la asignación de los recursos y reducir el gasto. Señalar transferencias que da la municipalidades por ley a organizaciones locales.

Obras y servicios

Autofinanciables: Deben de prestarse al costo más un porcentaje para desarrollo. Se financian por medio de tasas, tarifas y precios (Recolección de Basura, Aseo de Vías Públicas, Mercado, Cementerio)

No autofinanciables: Se financian mediante impuestos (Caminos, Parques, Banda Municipal, Escuela Musical, Biblioteca, Puentes, Aceras)

Relaciones con la comunidad (sociedad civil y empresa privada)

Indicar el conjunto de políticas, acciones, proyectos y medidas para proyectarse, trabajar con la comunidad y fomentar su participación

Relaciones intergubernamentales

Indicar estado en que se encuentran convenios, proyectos o actividades conjuntas realizadas con otras entidades públicas en pro del cantón, así como gestiones para establecerlos en caso de que no existan.

Organización y personal

Mostrar la organización actual por secciones y departamentos y el correspondiente personal. Señalar medidas adoptadas para mejorar procedimientos, trámites y atención al público. Precisar duración en trámites de patentes, permisos de construcción. Controles sobre las urbanizaciones, etc

Ordenamiento territorial y medio ambiente

Explicar los principales problemas que presenta el cantón en relación con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el medio ambiente, medidas y propuestas. Personal encargado de esa función.

FODA

Exponer los principales retos y desafíos que enfrenta la municipalidad, el cantón y los vecinos; debilidades actuales, fortalezas y oportunidades.

Planes de Desarrollo Municipal

Precisar el grado de cumplimiento de este Plan. En caso de no haberse avanzado conforme lo programado, explicar las razones.

Capítulo 7

Defensoría de los Habitantes

Objetivo General:

- Exponer el tipo de quejas y denuncias más frecuentes presentadas por los ciudadanos contra las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes.

Objetivos Específicos:

- Explicar principales funciones y trámite de quejas utilizado por la Defensoría de los Habitantes.
- Seleccionar del informe de labores de la Defensoría, los aspectos más relevantes sobre el régimen municipal.
- Destacar otras opciones que se le brindan al ciudadano para canalizar sus quejas.

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

Órgano adscrito al Poder Legislativo, con plena independencia funcional, administrativa y de criterio.

Principales funciones

- Proteger los derechos e intereses de los habitantes ante actuaciones irregulares que puedan cometer las instituciones públicas cuando brindan sus servicios.
- Velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Const. Política, convenios, tratados y pactos internacionales, leyes y otros.
- Promover y divulgar los derechos de los habitantes de nuestro país y velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos.

¿Qué asuntos se pueden reclamar ante la Defensoría?

- Aquellos que estén relacionados con el mal funcionamiento de los servicios que brindan las instituciones públicas.
- Los casos que estén a la espera de una resolución judicial no podrán ser investigados por la Defensoría.

¿Quién puede presentar una queja ante la Defensoría?

- Quien haya sido maltratado en algunos de sus derechos e intereses por el mal funcionamiento de una institución pública o sus funcionarios.
- También la Defensoría puede actuar cuando observe irregularidades, sin que necesariamente alguien tenga que poner una queja.

¿Qué efectos tienen las recomendaciones de la Defensoría?

- Efectos de control y presión moral sobre los funcionarios del Sector Púb. que actúan incorrectamente.
- No son vinculantes: no es obligatorio que las instituciones declaradas responsables, cumplan las recomendaciones.
- Es facultad de cada institución si acata o no las recomendaciones emitidas por la Defensoría

¿Qué sucede si las recomendaciones de la Defensoría no son acatadas?

- Recomendar sanciones contra funcionarios o aconsejar su despido si las faltas se siguen cometiendo. Si considera que el hecho constituye delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público.
- No acatar las recomendaciones, puede ser objeto de amonestación para quien incumpla o, en caso de reiteración, de recomendación de suspensión o despido.

¿Cómo se presenta una queja ante la Defensoría?

- Cualquier ciudadano puede presentar una queja. El trámite es sencillo, informal y gratuito.
- La queja puede presentarse en la sede central, defensorías móviles o por correo electrónico.

Al presentar una queja se debe:

- Explicar claramente, aportar pruebas suficientes sobre el hecho denunciado y,
- Presentar datos personales completos.

INFORME ANUAL DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES - PRINCIPALES ASPECTOS DEL INFORME SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL-

Gastos Corrientes-Gastos de Capital

- Las municipalidades que más fueron denunciadas consumen en servicios personales y servicios no personales, en promedio, un 73% del total del presupuesto.
- Eso se complementa con la evolución del gasto clasificado económicamente, en donde se observa una tendencia a destinar un 77% de los egresos a gastos corrientes y únicamente un 23% a gasto de capital, lo que afecta directamente las necesidades de obras en todo el territorio nacional.
- Ello representa un reto importante para las municipalidades, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, "para que a partir de las quejas y las demandas de las comunidades, se pueda lograr un mayor equilibrio en la asignación del gasto"

Alfabetismo, población y quejas

- Interesa hacer comparaciones entre las municipalidades más denunciadas y las menos denunciadas.
- Los cantones que presentan mayores niveles de alfabetismo son Montes de Oca y Moravia, y los que tienen mayores porcentajes de población analfabeta: Talamanca y Los Chiles, "cuyos pobladores precisamente no presentaron denuncias ante el Área de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes:"
- Así, "hay una relación directa entre el número y procedencia de quejas o denuncias admitidas en la Defensoría de los Habitantes sobre aspectos de orden administrativo y financiero, la densidad de la población y los altos índices de alfabetismo del país que precisamente se encuentran en la capital y en los cantones circunvecinos."
- Esos cantones son a la vez los más populosos

Características de las quejas

- La Defensoría tiene establecido alrededor de 32 tipologías de quejas respecto a algún tipo de anomalía en la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales.
- En el período, de esos 32 tipos de quejas o reclamos, cinco representaron el 60% del total de las denuncias.
- A saber: dilación en trámites administrativos, deber de fiscalización, falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas, otorgamiento de patentes y problemas en pagos de impuestos, tarifas y tasas.

Número de municipalidades denunciadas

- De las 81, hubo denuncias contra 56 de ellas, o sea, que 25 municipalidades no fueron sujeto de quejas por parte de los vecinos.
- De esas 56, en 10 municipalidades se registraron el 55% del total de quejas, correspondiendo la mayoría a San José, Alajuela, Desamparados, Cartago, Heredia y Montes de Oca.

Admisión de quejas

- La Defensoría admitió estudiar e investigar 406 quejas o denuncias para la Dirección de Control de Gestión Administrativa.
- De ellas 184 correspondieron al Régimen Municipal, esto representa un 45% del total del trabajo.
- En esa área las municipalidades fueron las entidades del sector público más denunciadas.

Planificación territorial

- La Defensoría considera el tema de la planificación urbana uno de los componentes principales del Régimen Municipal y del desarrollo urbano del país.
- Las quejas admitidas en relación con este amplio tema, destacan el deber de fiscalización de los gobiernos locales.
- Estos están obligados a realizar inspecciones que garanticen el avance conforme los permisos de construcción. Esta premisa está claramente establecida en el artículo 87 del Reglamento de Construcciones que refiere a “la vigilancia por parte de la Municipalidad sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción, así como el uso que se les está dando. Los inspectores municipales son sus agentes que tienen por misión vigilar la observancia de los preceptos de este reglamento.”
- “Con relación al tema de las áreas públicas, es evidente que algunos municipios no se esmeran en requerir las áreas determinadas como públicas para proceder posteriormente a ejercer su posesión de las mismas, acto que debe de realizarse al momento de examinar los planos del diseño presentados para su respectiva aprobación.”
- Las municipalidades deben de dar seguimiento estricto a la realización de las obras faltantes o reparación de las existentes, de lo contrario “se seguirán suscitando las mismas quejas que hasta hoy día se admiten en la Defensoría.”
- “En materia de uso de suelos, la Defensoría ha evidenciado casos en los cuales se realizan construcciones que no cuentan con el permiso municipal y están ubicadas en zonas no destinadas para el fin apropiado, irrespetándose el diseño de sitio.”

- Se han atendido casos en que son los mismos vecinos de las urbanizaciones quienes varían el uso del suelo establecido.

Planes reguladores en las Provincias de Puntarenas, Guanacaste y Limón (estas tres provincias cubren la zona costera del país)

Puntarenas

- “La Defensoría considera que en la zona Pacífico Central existe un desarrollo acelerado en lo que tiene que ver con materia urbanística, lo cual ha provocado en muchas ocasiones conflictos de intereses entre las elaboraciones de los planes reguladores y el comercio en general, situación por la cual se dificulta la implementación de estos planes.”
- “En relación con el sector del Pacífico Sur, se presenta un escaso desarrollo en materia urbanística, lo cual puede verse como una ventaja, si concluimos que los intereses creados en dicha zona costera aún no han sido consolidadas. Dentro de este marco, la Defensoría reitera que se hace necesario elaborar pronto planes reguladores con el fin de que se procure un desarrollo ecológicamente equilibrado.”

Guanacaste

- “Esta Provincia es actualmente una de las zonas más explotadas en materia de desarrollo turístico”. No obstante, “presenta un déficit

en materia de planes reguladores, pese a la protección de la riqueza natural de la zona y el ingreso económico que tendrían las municipalidades del área por concepto del otorgamiento de concesión o por concepto de canon. La Defensoría de los Habitantes reitera que no existe convicción real de parte de los gobiernos locales respecto de la importancia de los planes reguladores, así como su ampliación y adaptación de manera continua.”

Limón

- Destaca la Defensoría que el desarrollo de infraestructura que presenta la zona es incipiente y que “ello ha servido como atenuante a los gobiernos locales para no desarrollar lo que por ley deben cumplir, es decir, elaborar los planes reguladores de su jurisdicción.”
- Para la zona caribeña no existía un solo plan regulador aprobado y vigente.
- “Lo anterior pone en evidencia un problema de falta de gestión por parte de las Municipalidades y además señala una situación preocupante en cuanto al desinterés de establecer mecanismos legales (planes reguladores) que posibiliten, en un futuro no muy lejano, evitar posibles conflictos por la zona marítimo terrestre.”

ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

- La Defensoría determinó que existía una marcada desproporción entre las obras de infraestructura que se desarrollan en las zonas costeras y el ingreso percibido por las respectivas municipalidades.
- El alquiler en terrenos de zonas marítima no constituye un ingreso importante para las municipalidades costeras, pese a su potencial.
- Para que exista un derecho de concesión se hace necesario, como acto previo, contar con la vigencia de un plan regulador. La ausencia de dicho plan no elude la responsabilidad municipal de vigilancia de la Zona Marítimo Terrestre, ello en el sentido de impedir que se consoliden situaciones nacidas al margen de la ley.
- La corporación municipal no debe mantener una actitud pasiva ante una situación de denuncia.
- Las municipalidades deben agilizar los procesos de respuesta ante solicitudes de solución de recursos y prórrogas gestionadas por los habitantes.
- En muchos casos, la dilación es de tal magnitud que se ha determinado que la omisión llega a violentar en sí un derecho constitucional de petición y pronta respuesta y, además trae consigo malestar e inseguridad jurídica en los administrados.
- Se ha denunciado en varios informes anuales, la limitación de acceso a la zona pública por parte de las empresas privadas constituyéndose una de las principales denuncias relacionadas

**INGRESOS POR CONCEPTO DE ZONA MARÍTIMO TERRESTRE
EN LAS MUNICIPALIDADES DE PUNTARENAS Y GUANACASTE
(millones de colones)**

MUNICIPALIDAD	PRESUPUESTO TOTAL	ALQUILER MILLA MARÍTIMA\	PORCENTAJE
La Cruz	Improbado	0,0	0,0
Liberia	455,7	8,5	2,0
Carrillo	331,6	58,1	18,0
Santa Cruz	404,5	28,0	7,0
Nicoya	293,7	20,0	7,0
Hojancha	84,5	5,0	6,0
Nandayure	114,5	15,5	14,0
Cóbano	44,6	16,0	36,0
Puntarenas	993,3	29,0	3,0
Esparza	249,1	9,2	4,0
Garabito	274,9	30,0	11,0
Parrita	148,9	40,0	27,0
Aguirre	268,3	14,0	5,0
Osa	147,3	19,9	7,0
Golfito	206,4	25,5	12,0

Fuente: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área Municipal. Presupuestos Ordinarios año 2002

Construcciones privadas en zonas de carácter público.

De manera recurrente los habitantes se quejan ante la Defensoría en razón de los abusos que se cometen con áreas destinadas al uso público, llámense parques, zonas verdes, caminos, derechos de vías o servidumbres. Si bien se reconoce que la responsabilidad primaria de vigilar el cumplimiento del fin público recae en la institución competente, los habitantes también juegan un papel importante de denuncia cuando ello ocurre. En este sentido, lo que más dificulta a los interesados en recuperar estos espacios es la inacción de algunas municipalidades ya que a pesar de que se plantean las denuncias o quejas, no son atendidas con la celeridad que requiere y se ha llegado a extremos de que zonas destinadas a parques se venden para construir viviendas, almacenar productos, lavar carros u otros usos de naturaleza privada. Situación similar se ha detectado con servidumbres que se prevén para el desfogue para las aguas o derechos de vía y por ello la Defensoría se ve obligada a recordarle a las municipalidades su obligación de atender la problemática. Informe 2001-2002

Consideraciones finales (Informe 2001-2002)

La Defensoría de los Habitantes insiste en que es urgente un mejoramiento del régimen municipal en aras de un proceso de desarrollo económico y social del país más equitativo y concluye lo siguiente:

- Se hace necesaria una capacitación permanente del personal técnico-operativo del régimen municipal
- Es fundamental la promoción de la carrera administrativa dentro del régimen municipal, con el fin de seleccionar y nombrar al personal idóneo y evitar la política partidista.
- Se debe fijar un procedimiento idóneo de rendición de cuentas de manera que las comunidades puedan evaluar periódicamente el resultado de la gestión, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 constitucional.
- Promover que en todos los ayuntamientos se considere como prioridad la elaboración de los respectivos planes reguladores y su debida actualización.
- Redoblar esfuerzos por parte de los poderes del Estado y de todos los funcionarios públicos directa o indirectamente relacionados con el tema municipal, para coordinar acciones que permitan, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, no sólo incrementar las rentas de los ayuntamientos sino también lograr una mayor y mejor distribución de la riqueza de conformidad con las distintas realidades socioeconómicas en los diferentes cantones del país.

¿POR QUÉ LAS MUNICIPALIDADES RESULTAN LAS INSTITUCIONES MÁS DENUNCIADAS?

EXISTE UNA MEZCLA DE FACTORES:

- **Número de municipalidades y cobertura:** No existe una municipalidad, sino 81; además, la población con que se relaciona una municipalidad es la totalidad del cantón; extrapolando, quiere decir, que toda la población del país, o más específicamente, cada ciudadano, puede ser un potencial denunciador de la municipalidad. No es ese el caso de otras instituciones cuya cobertura es menor.
- **Número de competencias.** La mayoría de instituciones tiene una competencia específica en determinada área, no así las municipalidades que son entes de fines globales y poseen competencias en diversos y disímiles campos. Por supuesto, al abarcar más competencias, crecen las posibilidades de que se den más quejas.
- **Recursos:** Las municipalidades son las instituciones que, en términos relativos, manejan menos recursos. Esa relativa escasez de recursos les hace caer en omisiones o deficiencias a la hora de atender sus competencias y, por tanto, a exponerse en mayor grado a las quejas.
- **Clientelismo político:** están más expuestas que otras instituciones al favorecimiento político, lo que en ocasiones las puede llevar a no adoptar las mejores decisiones para el bien general, causando malestar en determinados grupos, en un medio donde las pasiones y enfrentamientos políticos son más corrientes.
- **Áreas críticas:** por su naturaleza, las municipalidades atienden áreas críticas en donde con frecuencia se dan ciertas condiciones que facilitan el surgimiento de actos anómalos o la afectación de derechos o intereses específicos.
- **Trámites y procedimientos:** en general, los trámites y procedimientos que se dan en las municipalidades no son expeditos y, consecuentemente, motiva la interposición de quejas.
- **Orientación al usuario:** la falta de una adecuada orientación al usuario hace perder en muchas ocasiones la perspectiva de servicio al vecino para el cual existe la municipalidad.
- **Mecanismos de canalización de quejas:** muchas instituciones han formalizado mecanismos internos para canalizar, atender y dar seguimiento a las quejas o denuncias, con lo que los usuarios agotan ahí en un alto grado su gestión, de modo que no trasciende a otras instancias. Esos mecanismos pueden ser las contralorías de servicios, presentes en muy pocas municipalidades.

CONTRALORÍA DE SERVICIOS

Artículo 114 de la Ley General de la Administración Pública: señala que el servidor público es un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con el que se relacione. El funcionario tiene la obligación de considerar a ese ciudadano en el caso individual como un representante de la colectividad de que el funcionario depende y cuyos intereses debe vigilar. El artículo considera como irregular desempeño a todo acto, hecho u omisión que por culpa o negligencia del funcionario ocasiona trabas, obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.

EXTENSIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- Las Contralorías de Servicios se crearon desde los inicios de los años 90 en que mantienen una labor de ascenso.
- Actualmente existen 155 contralorías de servicios. De las cuales 52 pertenecen al gobierno central e instituciones descentralizadas, 8 a las municipalidades y 1 en el Poder Judicial.
- La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) cuenta con 94 contralorías en clínicas, hospitales y áreas de salud.
- Algunas de ellas han desarrollado plataformas institucionales de servicios.
- En el marco de la legislación de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios se establecen las funciones y atribuciones de ellas.
- Entre esas funciones está que toda persona física o jurídica puede interponer consultas, quejas o denuncias respecto a los servicios prestados por la Institución y sobre las actuaciones de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.
- Asimismo se establece la obligación de consultar en forma regular el punto de vista de los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.

AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- La reglamentación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos contempla un procedimiento de queja para el usuario de los servicios públicos. El artículo 35 establece la obligación por parte de los prestatarios de los servicios públicos de contar con unidades de atención al usuario.
- La Autoridad Reguladora cuenta con una dependencia encargada de la atención de las gestiones de los usuarios.
- El artículo 38 establece que las quejas presentadas ante la Autoridad Reguladora se presentan a la Oficina de Atención al Usuario, que atiende y recibe las quejas orales y brinda información relativa a tarifas y condiciones generales de prestación de servicios que requiera el usuario.

Capítulo 8

El papel de los Medios de Comunicación

Objetivo General:

- Destacar la importancia de los medios de comunicación en la sociedad moderna y la atención creciente que han establecido sobre los asuntos locales.

Objetivos Específicos:

- Patentizar puntos de vista provenientes de editoriales o de artículos de opinión acerca de las municipalidades.
- Mostrar la variedad de asuntos y problemas municipales que son tratados en los medios de comunicación.
- Llamar la atención sobre la necesidad de hacer una buena utilización de estos medios en la función de gobierno.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA

Los medios de comunicación colectiva (radio, prensa escrita, televisión) tienen una importancia creciente en la sociedad moderna, en la última década han crecido y se han diversificado a través de todo el territorio nacional. El ejercicio democrático de un gobierno no se entendería sin la participación libre y dinámica de estos actores.

Por su ámbito de influencia pueden clasificarse en tres grupos: nacionales, regionales y locales.

Revaloración de lo local

- En un país pequeño, donde los medios de comunicación han estado concentrados en la ciudad capital, las noticias y el interés de estos han estado orientados hacia hechos y acontecimientos nacionales: las declaraciones del Presidente de la República o de un Ministro, los enfrentamientos en la Asamblea Legislativa, cuando no las noticias internacionales, acaparan las principales páginas y los grandes titulares.
- Los asuntos locales no pasaban de ser asuntos marginales. En esencia, esa situación se mantiene pero con interesantes variantes a favor de lo local.
- No sólo existen actualmente diversos medios de ámbito regional y local, si no que los de carácter nacional tratan con mayor atención los asuntos locales. Algo está cambiando; en consecuencia, a futuro es posible esperar un nuevo balance entre lo local y lo nacional.
- Lo cotidiano, lo inmediato, aquello que está a nuestro alrededor y nos afecta de forma directa, y que tal vez antes no era percibido como un problema o un desafío, caso de la basura, es hoy motivo de preocupación e interés del vecino. Surgen por doquier agrupaciones de vecinos interesados en resolver sus problemas cotidianos.

Funciones de la prensa

La prensa en Costa Rica goza de una adecuada opinión de parte de la ciudadanía.

Entre otras, la prensa cumple estas funciones:

- Mantener informado al ciudadano.
- Vigilar y controlar los actos de gobierno.
- Permitir la opinión diversa y discusión de los ciudadanos.
- Denunciar e investigar hechos anómalos.
- Educar mediante apropiados reportajes, suplementos, etc.
- Suministrar información objetiva y neutral para formar opinión y concienciar acerca de los problemas que encara la sociedad.
- Alertar, servir el interés público, mantener ojo crítico.
- Actuar de manera independiente, veraz, evitando manipulaciones.

Una prensa libre, responsable, competitiva, que cumpla aquellas funciones, es una garantía para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

En la vida real es difícil encontrar a plenitud un medio libre de intereses y totalmente objetivo. Sin embargo, con sus imperfecciones, es preferible una prensa libre a una sujeta a los dictados de los gobernantes.

Una prensa libre es parte del sistema de frenos y contrapesos de una democracia.

Condensación y percepciones

- Resulta muy difícil tener un conocimiento cabal sobre la realidad que nos rodea. Nuestras limitaciones humanas nos lo impiden y, por lo general, accedemos a ella por medio de percepciones parciales e incompletas.
- La prensa ayuda a informarnos pero de manera condensada, fraccionada. Esta es la forma como la mayoría de personas se enteran de lo que sucede en el mundo.
- En relación con las municipalidades, la prensa ayuda o ha ayudado a reafirmar muchas de las percepciones negativas que la gente tiene respecto a ellas.
- Uno de los problemas que enfrenta el gobierno local es justamente que existe desconocimiento por parte de la población de lo que es y de las potencialidades que ofrece, mientras que pesan sobre él una serie de prejuicios o de opiniones adversas.
- Es decir, las municipalidades tienen un grave problema de imagen, muy compartida por una mayoría de la población, que le afecta en sus procesos de transformación. Por lógica, deben de mejorar esa imagen para atraerse el favor de la población, en lo cual, el Alcalde tiene un importante papel que cumplir.
- En una encuesta de la IDESPO de mediados del 2002, realizada en la GAM, los entrevistados consideraron en un 75% que las municipalidades son ineficientes.

Frente a esa percepción negativa debe señalarse que, no obstante esas opiniones, el costarricense estima que el gobierno local es una entidad necesaria y que debe mantenerse, lo que dice bastante en cuanto, en el fondo, se tienen esperanzas de que, no necesariamente en el corto plazo, la situación mejore, dadas las oportunidades que ahora se le presentan.

Calidoscopio municipal

- La confrontación, debate y exposición libre de ideas, fomentadas y acogidas en los medios de comunicación colectiva, enriquece los puntos de vista y el conocimiento sobre los problemas o asuntos de interés nacional, regional y local.
- El hecho es que todos los asuntos, a fin de cuentas, necesariamente tienen su impacto en el ámbito local, ya que el territorio nacional no es más que la suma de 81 circunscripciones territoriales. Es decir, todo repercute localmente; los cantones son cajas de resonancias, con sus propios sonidos e impactos, de conformidad con sus características y naturaleza.
- Los más diversos actores, opinando y contrastando sus ideas, brindan un amplio espectro de posibilidades y opciones. Una reducida pero significativa selección de opiniones editoriales y de particulares se expone a continuación con el objeto de mostrar aquella riqueza y aquella variedad de temas y puntos de vista surgida libremente del seno de la sociedad.
- Pueda, y muy probablemente así sea, que no coincidamos y que nos parezcan exageradas y hasta fuera de tono algunas de esas opiniones, pero de eso se trata, de disentir, coincidir o consensuar, según lo juzguemos, poniendo en práctica el valor de la tolerancia, el respeto de las ideas ajenas, por más descabellados que se nos antojen, pues ningún actor en particular es dueño de la verdad.
- Los gobernantes, en este caso el Alcalde, sentirá en ocasiones que la prensa no es justa con los juicios que emite sobre su labor o la del Gobierno Local en conjunto, y tratará de evitarla si se siente perseguido, negando información o declaraciones. Quizá sienta que la prensa quiere gobernar.

Pero como principio, aunque en la práctica se cometan injusticias, debe recordarse que la democracia no se daña cuando se pide explicaciones, se daña cuando las autoridades se niegan a darlas.

LA PRENSA Y EL ALCALDE (Resumen de artículos y editoriales)

PYMES, DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN.

- Agotamiento del modelo paternalista de Estado.
- Subsidiaridad del Estado y descentralización están pasando a formar parte del lenguaje de los formuladores de políticas.
- Se requiere una administración más flexible y oportuna y un reordenamiento de los gobiernos locales.
- Descentralización y desarrollo local son indivisibles e involucran, en su esencia, la participación social.
- El desarrollo local requiere del trabajo conjunto de los ciudadanos, de la representación política local, de los grupos organizados y, por supuesto, de las empresas locales, que en su inmensa mayoría son pequeñas y medianas empresas.
- La fijación de las prioridades de las comunidades es un asunto de todos.
- Las empresas de menos de 20 empleados representan el 97.4% del total de empresas del país
- Estas tienen sus asientos en localidades concretas en donde desarrollan una serie de vínculos.
- No tiene mucho sentido un desarrollo que se concentre sólo en las grandes empresas.
- Las pequeñas empresas deben entrelazarse, formar conglomerados de un mismo tipo, fomentando el ahorro y la inversión local.

URGE ALZA EN TARIFAS HÍDRICAS

- La calidad del servicio de agua que se brinda en Costa Rica está en peligro ya que las instituciones del sector tienen problemas para invertir en nuevos sistemas, pues los recursos son insuficientes.
- Esta situación está intrínsecamente vinculada con las bajas tarifas que se cobran al consumidor.
- Esas tarifas apenas alcanzan para el mantenimiento.
- Además, los niveles de morosidad son muy altos.
- Durante 20 años no se han hecho inversiones importantes para la protección del recurso hídrico.
- Deberá realizarse una inversión de \$ 1.000 millones en el transcurso de los próximos 10 años para salvar las fuentes.
- Cada vez más, las zonas de recarga son impermeabilizadas por carreteras o urbanizaciones.
- Complejos turísticos, hoteles y campos de golf se aprueban en zonas donde ni siquiera hay estudios básicos sobre la disponibilidad de agua.
- Y, al no haberse construido el alcantarillado en forma paralela a la expansión urbana, la construcción masiva de tanques sépticos amenaza seriamente la calidad de la fuente principal del agua para consumo doméstico.
- Las concesiones para extraer agua de pozos no se supervisan ni controlan y los concesionarios pagan cánones risibles.

SOS : AGUA POTABLE

- Hasta que ocurrió. Más bien, debemos alegrarnos de que no haya sucedido una tragedia ya que todas las condiciones están puestas para la contaminación del agua en diversas comunidades.
- Si los infortunios hacen escuela, este debe remover voluntades y conciencias.
- Todos coinciden en que los sistemas de captación de aguas en los ríos del país son "completamente vulnerables"
- En el área metropolitana, por las urbanizaciones, "las tomas del líquido han sido tragadas por la ciudad", prueba inequívoca de la ausencia total de coordinación institucional y de visión de futuro.
- En la mayoría de las tomas de agua en Costa Rica puede pasar cualquier cosa.
- Las tomas de agua son obsoletas y un terrible foco de contaminación.
- Es un deber prioritario del Estado en general y del régimen municipal en particular, asumir sus responsabilidades en este campo.

VULNERABILIDAD DE LOS SISTEMAS

- Entre menos inversión en mantenimiento y obras de prevención, mayores los riesgos de desastres.
- El problema es que cuando los recursos alcanzan apenas para lo básico, se deja el mantenimiento y la prevención de lado.
- Aumentan las posibilidades de fallas y de deterioro del sistema.
- El ICE, por ejemplo, ha balanceado sus inversiones para obtener seguridad en el sistema eléctrico del país.
- Es posible que una disminución en sus inversiones para seguridad y prevención dificulte el aislamiento de las fallas.
- En las municipalidades ese tipo de inversiones se tornan más difíciles.

ARRASAN EL TEMPISQUE

- El ciego desarrollo productivo y urbano en la Cuenca del Río Tempisque, en Guanacaste, con 100 hectáreas propensas a inundaciones, causará multimillonarias pérdidas en cultivos e infraestructura, y alimentará el desempleo en la región.
- Hay sobreexplotación pues las concesiones de agua superan 11,5 metros cúbicos por segundo; un volumen mayor que el caudal del río durante la época seca.
- La cuenca, que es un joya para el país, está expuesta a una intensa extracción de agua. Es el sistema hidrológico más extenso del país y en su zona viven 170 mil costarricenses.
- Los puentes y caminos se construyen sin considerar su impacto ambiental.
- La falta de previsión es responsable de los daños causados por desbordamientos de ríos que provocaron el desempleo de más de 2 mil personas.
- Debe mantenerse un diálogo entre los diferentes sectores para encontrar soluciones de largo plazo.

RESULTADOS TANGIBLES

- El deseo de obtener resultados tangibles y visibles, lleva a muchos regidores a transgredir normas y procedimientos establecidos.
- Aunque no se les ha imputado ningún acto doloso, hay cosas graves.
- El municipio desoyó las recomendaciones del proveedor.
- Se nombró un órgano directivo pero sólo se ha reunido dos veces. No se ha dado la investigación de los hechos.
- Esto es grave por cuanto revela despreocupación ante el incumplimiento de normas y con ello deja que los actos incorrectos floten en la impunidad.
- Esa actitud confirma el desorden reinante en el municipio y, quizás, la preeminencia de los intereses políticos.
- ¿Por qué pareciera que el fin justifica los medios?
- ¿Por qué no se investigan los hechos calificados como anómalos y no se sienta la respectiva responsabilidad?

SE PUDO EVITAR

- Muchas tragedias podrian evitarse si se cumplen a cabalidad las normas preventivas correspondientes y si las autoridades ejercen una vigilancia permanente y eficaz, acompañadas de las sanciones de rigor contra los negligentes.
- No fue ese el caso en Naranjo, donde, por agua contaminada, un niño murió.
- Esta tragedia replantea el tema de la labor del régimen municipal que, en cuanto a la prestación de servicios, presenta un marco anacrónico e ineficiente, denunciado hasta el agotamiento.
- El Viceministro de Salud manifestó que, en vista de la carencia de recursos del Ministerio para controlar las nacientes de agua del país, esta función se había trasladado ese año (1997) a las municipalidades.
- Sin embargo, la experiencia municipal en materia de aguas ha sido ingrata.
- Hay urgencia de hacer algo para revivir el régimen municipal.
- ¿Habrá que esperar más tragedias? Y si los municipios no pueden satisfacer sus obligaciones elementales, ¿hasta cuándo proseguirá la inacción del Estado y de los partidos políticos en este campo?
- Debemos entender que no se trata simplemente de poner al día una entidad estatal. Se trata, en definitiva, de la comprobación de que un mal servicio viola derechos fundamentales.

CAOS URBANO

- Casi no hay centro urbano en todo el país que se haya desarrollado conforme a un plan.
- La característica es la anarquía en la disposición de las construcciones, el trazado errático en las calles, la destrucción de las aceras, el uso caótico del suelo, el deterioro de las alcantarillas y de la cañería, la dispersión de las ventas ambulantes y la proliferación esparpéntica de los rótulos comerciales, que los hay de todos los tamaños, verticales y horizontales, adheridos en las paredes o lanzados, generalmente, sobre las aceras o sobre las calles.
- En esta lista o vitrina de factores que conspiran contra el orden y el desarrollo de nuestras comunidades urbanas, grandes o pequeñas, sobresale el caos existente en el uso y aprovechamiento de los suelos, librados a los intereses particulares, sin sujeción a un plan regulador.
- Algunas municipalidades han contado con este tipo de plan. Sin embargo, la realidad diaria proclama su inobservancia.
- El déficit fiscal no ha estado menos del lado de las ordenanzas, que deben remozarse, que de la visión y de la voluntad de actuar.
- Al fin de cuentas, es la propia Constitución Política la que les confiere autonomía a los gobiernos locales sobre planificación y desarrollo urbano. Es decir, no han faltado normas.

¿CUÁNTA DESCENTRALIZACIÓN?

- Todo el mundo habla de la necesidad de descentralizar.
- Descentralizar, como tal, sin embargo, no es sinónimo de mejor desarrollo socioeconómico.
- La gobernabilidad de un país como Costa Rica puede ser peor si se descentraliza mal, que con un centralismo inocuo como el actual.
- En primer lugar, es necesario ordenar, articular.
- En Guanacaste, por ejemplo, existen multimillonarios recursos públicos y acciones manejados por 44 ministerios, entes autónomos y municipalidades que operan en la provincia, pero sin coordinación estratégica y operativa.
- Pese a esos recursos, no se resuelven los problemas grandes ni pequeños.
- En Limón, para el 2000, el Estado dedicó cerca de 70.000 millones de colones para el desarrollo económico y social de la provincia.
- Pero ¿quién coordinó esos esfuerzos? Absolutamente nadie.
- Conviene analizar opciones para determinar que figura organizativa sirve a la Provincia, con autonomía política y administrativa (Liga de municipalidades, Consejos Regionales de Desarrollo, Corporaciones Regionales de Desarrollo).
- También puede pensarse en la elección popular de Gobernadores, con una estructura regional de desarrollo, capaz de trabajar con las municipalidades y coordinar estratégicamente lo que ocurra en la provincia.

AGUA QUE SÍ HAS DE BEBER

- Después de la gravísima contaminación del agua en el área metropolitana, es imposible no exigir una cabal rendición de cuentas y la adopción de medidas urgentes e inmediatas.
- Se deben establecer, desde ya, mecanismos de alerta temprana para el caso de la contaminación, evitando el retardo actual en que los encargados solo actuaron cuando miles de ciudadanos estaban ya afectados y en tratamiento hospitalario.
- Adoptar de inmediato medidas de orden público para proteger, resguardar y defender las fuentes de agua de sus respectivas áreas de ubicación, con personal y sistemas de seguridad modernos y adecuados.
- Si fuera del caso, esas áreas deberán expropiarse en toda la extensión que se necesite porque, así como hemos procedido a declarar miles de hectáreas como parques nacionales, con mayor razón debemos de hacerlo con esos terrenos que deben adquirirse como una prioridad nacional.

DEMOSCLEROSIS

- No solo en las municipalidades, sino en el país en general, se sufre de demosclerosis.
- Se ha pensado que el problema esencial del país es de tipo económico. Pero no es así.
- El mecanismo de toma de decisiones en el país está paralizado.
- Una de las manifestaciones más dramáticas son los años que se tiene sin resolver el problema de la basura mediante rellenos sanitarios regionales.
- El sistema tiene un "taco" en la tubería.
- La cantidad de trámites y papeleos públicos no tiene comparación.
- La economía nacional va como una larga fila de autos detrás de un trailer en una carretera angosta.
- El aparato estatal se ha neutralizado a sí mismo.
- La Sala Constitucional ha colocado el Derecho por encima de todos los demás valores y a menudo ubica el interés individual sobre el interés común.
- En cada rincón del país todo el mundo argumenta citando leyes, reglamentos e incisos.
- Uno de cada cuatro costarricenses está metido en algún tipo de querrela judicial. Es un delirio judicial.
- En el pueblo circula la idea de que en la Asamblea Legislativa no hay consenso ni para un minuto de silencio.

MALES MUNICIPALES

- Las quejas, las denuncias y la experiencia sobre el quebranto de los intereses ciudadanos, de parte de las municipalidades, son pan cotidiano.
- Primero la burocracia; de seguido el interés político; luego los grupos de presión. Y, si sobra algo, la gente.
- Sorprende la falta de orden y limpieza, tarea elementales de los municipios, lo que da una sensación de dejadez. El caos de los anuncios comerciales: ciertamente el país está inundado de apropiación indebida de la propiedad pública para este efecto.
- Motivos de constantes quejas son los permisos de construcción y las urbanizaciones. La función pública se desnaturaliza cuando su objetivo no es la calidad de vida.

GAM SE VUELVE INVIVIBLE

- Un deterioro en la calidad de vida en la Gran Área Metropolitana (GAM) reveló el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Hay urgencia de devolver al habitante ciudades que no representen un obstáculo para viajar a sus trabajos y llegar temprano a casa.
- También la necesidad de frenar el abandono del centro urbano, debido a la inseguridad ciudadana, desorden vial y contaminación.
- La deficiente interconexión de vías provoca graves presas en el corazón josefino.
- La falta de planificación urbana conduce a un incremento en los costos de salud.

REPOBLAR EL CENTRO DE SAN JOSÉ

- La iniciativa forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.
- Tanto se ha desplazado la ciudad en forma horizontal que no hay donde construir.
- Conforme más largo se vaya la gente, más deben de gastar los entes públicos en proveer servicios y caminos.
- La repoblación implica, entre otras cosas, el desarrollo de la vivienda en altura o vertical. Esta modalidad permitiría el reciclaje de gran cantidad de inmuebles abandonados o subutilizados en el centro de SJ.
- Asimismo, la transformación de viviendas desocupadas o deterioradas y el empleo de terrenos desaprovechados.

REFORMA MUNICIPAL

- No existe ahora un pensamiento único. Hay muchos grupos de poder y de interés, lo que dificulta los consensos. Sectores importantes piensan que el país se está quedando rezagado y piden cambios urgentes en diferentes órdenes del Estado y la sociedad.
- No obstante, tradicionalmente Costa Rica ha sido cauta y hasta conservadora en sus grandes transformaciones. Apuesta más a la evolución que a la ruptura.
- Joseph Stiglitz decía unos cuatro años atrás: "Ustedes son reformadores tardíos. En buena hora, así no se cometieron los errores de otros países."
- Por otra parte, el país es vulnerable económicamente; se tiene una estabilidad precaria pero no un adecuado crecimiento. El déficit fiscal pende como una espada de Damocles.
- Así, la reforma municipal tendrá que continuar por ese camino conservador que hemos seguido en el pasado. Muchas medidas descentralizadoras se han dado en América Latina, con pobres o nulos resultados, puesto que se cometieron en el proceso muchos errores.
- Podemos aprender de esos errores y efectuar un proceso, aunque más tardío, más seguro.

CANTONES PREPARAN OFERTA TURÍSTICA

- Con la oferta de dos parques nacionales, un volcán, dos zonas protectoras, cataratas, lagunas, artesanías, aventura, pesca, balnearios, diversidad agrícola sostenida y albergues, cinco cantones de la región occidental del Valle Central se han unido para atraer turistas.
- Poás, Grecia, Sarchí, Zarceró y Naranjo, con 572 kilómetros cuadrados y 154.000 habitantes diseñan una novedosa propuesta para disputar el gran mercado de visitantes nacionales y extranjeros a otras regiones en los próximos dos años.
- Representantes de estos cantones han coincidido en el escaso beneficio obtenido con turistas nacionales y extranjeros, pues estos sólo utilizan sus vías para trasladarse a las llanuras del norte del país o Guanacaste.
- Los municipios también buscan promocionar actividades de agroecoturismo e investigación biológica entre estudiantes de Europa, Canadá y Estados Unidos.
- En la propuesta del denominado "Circuito Turístico de Occidente", ha trabajado una Comisión Ejecutora integrada por representantes municipales y de las cámaras de los cinco cantones.
- Ello es una buena muestra de cómo los cantones: sus representantes políticos y organizaciones sociales y empresariales, adquieren conciencia de que deben organizarse, fundirse para tomar con sus propias manos los riendas del desarrollo local.

COMBINACIÓN DE TECNOLOGÍAS

- El problema de la basura debe ser acometido de diversas formas. Por lo general, lo más recomendable es una combinación de distintas modalidades que incluye relleno, plantas de trituración, reciclaje, incineración con producción energética y otras más.
- Lo solución óptima es posible que incluya una combinación de tecnologías decidida a partir de una adecuada evaluación de los costos y beneficios.
- En los países desarrollados se avanza en una verdadera cultura del reciclaje.
- Para atacar el problema de la basura debe verse en sus varias etapas: generación, recogida y eliminación final. Las municipalidades son responsables de las dos últimas etapas, pero pocos se preocupan de su generación.
- El problema es suficientemente serio para ameritar una visión de conjunto.
- En Costa Rica los recursos asignados a este problema son insuficientes en comparación con sus efectos negativos.
- El rápido crecimiento urbano genera ciertos problemas con mayor rapidez que la conciencia de las acciones necesarias para tratarlos adecuadamente.

ENTORNO, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA

- Una relación entre el sistema centralista de gobierno y el entorno ha sido destacada por distintos profesionales en América Latina.
- El centralismo afecta la participación ciudadana y la responsabilidad personal. Si el ciudadano espera que el Gobierno Central le provea de todos los servicios, se tendrá como consecuencia la desatención de deberes elementales por parte de este, entre ellos el de cuidar de su medio, de su entorno.
- Sabemos que el Gobierno Municipal se asienta físicamente sobre la ciudad, e institucionalmente sobre la participación ciudadana. Y también que, al faltar ésta, se pierde interés en los asuntos de la ciudad, en su entorno.
- En el caso de Costa Rica se ha dicho: "¿Cómo luce nuestro entorno? ¿Cómo lucen nuestros campos, ríos, playas y caminos? ¿Cómo lucen nuestras casas, vecindarios, jardines y parques? ¿Cómo lucen nuestras escuelas, estadios y hospitales? En fin, ¿Cómo luce nuestro entorno? Nuestro entorno luce descuidado, desordenado, sucio. Por doquier hay basura, desorden, obras inconclusas, arreglos mal hechos, matorrales, descuido, dejación..."
- En centralismo aquí, y en cualquier parte del mundo, castra la generación de ideas y la participación y, lo que es peor, la responsabilidad personal sin la cual no hay democracia posible. Al enfatizar omnipresencia y omnipotencia del gobierno nacional, se debilita el gobierno local. Esta es una de las razones de la desatención del entorno, del bien común.

PERCEPCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ACERCA DE LOS GOBIERNOS LOCALES (cifras absolutas y relativas)

CONCEPTO	TOTAL ABS	SI %	NO ABS	NO SABE %	ABS	%	ABS	%
Favorecen el desarrollo local.	11	100.0	5	45.5	6	54.5	-	-
Favorecen la participación ciudadana.	11	100.0	2	18.2	9	81.8	-	-
Persiste influencia política.	11	100.0	9	81.8	1	9.1	1	9.1

FUENTE: Entrevistas realizadas a 11 periodistas de medios de comunicación de radio y prensa escrita a nivel nacional y local.

PERCEPCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ACERCA DE LOS GOBIERNOS LOCALES (cifras absolutas y relativas)

CONCEPTO	ABS	TOTAL %	ABS	MUCHO %	ABS	POCO %	ABS	NADA %	ABS	N.R. % Dism.
Influencia política	11	100.0	2	18.2	6	54.5	2	18.2	1	9.1
Relación del medio con las municipalidades	11	100.0	6	54.5	4	36.4	1	9.1	-	-

N.R.:No responde

FUENTE: : Entrevistas realizadas a 11 periodistas de medios de comunicación de radio y prensa escrita a nivel nacional y local.

RECOMENDACIONES DE PERIODISTAS DE ALGUNOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO Y LA IMAGEN DE LAS MUNICIPALIDADES

(medios de comunicación de radio y prensa a nivel nacional y local)

- Mayor apertura del concejo en la toma de decisiones.
- Exigir a los partidos políticos que postulen personas idóneas en esos puestos de elección popular, verdaderos administradores municipales.
- Capacitar al funcionario municipal y a los miembros del concejo.
- Rendición de cuentas a la población mediante informes y boletines a la comunidad.
- Desaparecer las dietas para que la gente llegue a servir y no a servirse.
- Establecer el porcentaje de ingresos a utilizar en salarios.
- Simplificar trámites para los usuarios.
- Controlar la calidad de las obras municipales.
- Mejorar la credibilidad.
- Fiscalizar y denunciar las irregularidades en sus cantones.
- Facilitar el pago de tributos municipales.
- Mayor cercanía con el pueblo.
- Incrementar la rapidez en la ejecución de los mandatos y políticas del concejo.
- Proyectarse más a las comunidades.
- Mayor creatividad en la propuesta de soluciones.
- Mejorar su planificación y estructura.
- Mostrar mayor interés en las inquietudes de los habitantes del cantón.
- Una mayor promoción de la participación ciudadana.
- Mayor coordinación de esfuerzos con las organizaciones comunales.
- Utilizar con más regularidad el instrumento democrático del plebiscito (consulta).
- Proveerlas de suficientes recursos.
- Que tengan suficiente autonomía.
- Despolitizarlas.
- Que recolecten mejor los recursos.
- Que inviertan en obras palpables.
- Que suministren un mejor servicio al público.
- Mayor ordenamiento interno.
- Disminuir el personal municipal en la medida de lo posible.

ALCALDES: papel que juegan y grado de idoneidad
(medios de comunicación de radio y prensa a nivel nacional y local)

- El papel de los alcaldes es importante, el problema es que muchas veces no cuentan con los requisitos mínimos para desempeñar el cargo.
- Los alcaldes deben ser algo así como los presidentes del cantón, sin embargo, en algunas oportunidades llegan a sus cargos sin la experiencia y conocimiento adecuado .
- No siempre están preparados para estos puestos, y más bien son utilizados como trampolín político.
- Todavía no han cumplido con las expectativas del pueblo. Hace falta más empuje en la propuesta y ejecución de acciones a los problemas, son muy pasivos.
- En la actualidad están en consonancia con el pobre papel que han jugado los gobiernos locales, de ahí su poca idoneidad. Es de esperar un cambio importante a partir de febrero próximo, cuando asuman los alcaldes electos el pasado 1^a de diciembre.
- Parecen desconocer las competencias que le otorga el Código Municipal.
- Actualmente juegan un papel más político, es una figura que no puede hacer mucho por sí solo.
- Ahora con la elección popular debería ser fiscalizador de los problemas locales y tratar de solucionarlos, para el bienestar de los ciudadanos.
- El rol que juegan en la actualidad es secundario en la mayoría de los casos, toda vez que depende su estabilidad del concejo, haciendo que su labor o presencia sea sumisa hacia este cuerpo colegiado.

PERCEPCIÓN GENERAL RESPECTO DEL GOBIERNO LOCAL Y DEL ALCALDE
(medios de comunicación de radio y prensa a nivel nacional y local)

- La Municipalidad ha servido como parche en materia de desarrollo social y económico, cosa que debería cambiar y servir de soporte y mejorar la situación de las comunidades en lo social e infraestructura.
- En términos generales el alcalde es una persona poco conocida.
- El municipio adolece del mismo problema, por lo que debería esforzarse por hacer llegar mensajes masivos en murales, periódicos o revistas institucionales con la frecuencia que las circunstancias permitan.
- Los gobiernos locales deberían acercarse más a las comunidades y no limitar su trabajo a cobrar impuestos y recoger la basura.
- En tanto permitan a las comunidades participar y trabajar por su desarrollo, mayor será el nivel de aceptación que tengan en el cantón y cumplirán con su rol de facilitar la concreción de obras bajo su administración a realizar en los distritos.
- Deben tener más contacto con grupos locales, para que conozcan bien las necesidades de la comunidad que manejan y solucionar poco a poco los problemas, por orden de prioridad.

Capítulo 9

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Objetivo General:

- Mostrar la situación que prevalece en esta materia y la urgencia de que los gobiernos locales asuman un rol acorde con las nuevas demandas y desafíos.

Objetivos Específicos:

- Detallar riesgos y amenazas a que se enfrentan las comunidades de no adoptarse programas y medidas urgentes.
- Presentar juicio de expertos sobre la situación de los planes reguladores.
- Resaltar la conveniencia de articular la planificación local con la regional.

CRECIMIENTO CAÓTICO

El país ha experimentado un importante aumento en su población, concentración en determinadas áreas, movimientos de migración y número de vehículos automotores, sin que paralelamente se diera la correspondiente planificación, inversión y ejecución de obras colectivas que permitieran que aquellos procesos de crecimiento transcurrieran dentro de cauces controlados y previstos.

Hoy se tiene que enfrentar los desafíos del crecimiento futuro junto a la necesidad de atender los rezagos del pasado.

Competencias jurídicas y capacidades reales

Se quiere achacar a las municipalidades la mayor responsabilidad por las consecuencias surgidas de aquel crecimiento caótico, pues se argumenta que la ley les proveyó de las competencias jurídicas necesarias para planificar en sus jurisdicciones lo requerido a fin de obtener un ordenamiento armónico del territorio. Pero una planificación tal supone:

- Recursos humanos capacitados para implementarla.
- Conciencia de la previsión y de los impactos del crecimiento.
- Políticas y planes nacionales y regionales dentro de los cuales insertarse.
- Participación ciudadana efectiva para ejercer el debido control, conformar pactos sociales y garantizar el cumplimiento.

- Recursos financieros para ejecutar las obras planeadas.
- Equilibrio entre lo urgente y lo recomendable.
- Despolitización de los programas de vivienda social.

De nuevo se constata que la competencia jurídica es apenas un elemento, entre otros más, de una ecuación social mayor. En la mayoría de municipalidades difícilmente se podrían haber reunido esas condiciones. Lo cierto es que el Estado y la sociedad costarricense abandonaron, marginaron y redujeron hasta sus últimas consecuencias el papel del gobierno local, por lo que no sería racional pedir más de lo que se dio. Pueden traerse a colación diversos casos de municipalidades omisas y hasta negligentes, pero el problema del ordenamiento territorial debe verse dentro de un contexto mayor.

AREAS CRITICAS

El recurso hídrico, la problemática energética, la urbanización y la metropolización se hallan entre las áreas más críticas que enfrenta el país y las municipalidades en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente.

Gestión del riesgo:

- El desordenado proceso de urbanización ha incrementado los riesgos por desastres naturales.
- La recurrencia de pequeños y micro eventos como inundaciones, incendios y deslizamientos representa costos económicos importantes en diversas comunidades.
- En conjunto, esos eventos tienen un impacto mayor sobre la infraestructura y en pérdidas de vidas humanas, que los eventos de gran magnitud.

Problemática energética:

- Nuestro proceso de desarrollo ha estado basado en el uso intensivo de energía (especialmente hidrocarburos).
- Eso genera un patrón de consumo alto e insostenible, y una enorme dependencia externa.
- La mayor parte del trasiego comercial se mueve por carreteras.
- Ese trasiego tiende a crecer cada vez más; asimismo el número de vehículos automotores, en gran parte por el auge que se dio en el mercado de automóviles usados.

- Como consecuencia se tiene una creciente congestión urbana, contaminación sonora y atmosférica.
- El mal estado de los vehículos, la falta de planificación urbana, el mal estado de las vías y el inadecuado diseño de la red vial coadyuvan a esa situación.

Un país urbano

- Costa Rica es hoy un país más urbano que rural: el 59% de la población vive en zonas urbanas.
- La urbanización acrecienta la necesidad de inversión en infraestructura y equipamientos colectivos, presionando los presupuestos de las instituciones públicas y de las municipalidades.
- Las zonas suburbanas (alrededor del casco urbano) y las ciudades secundarias son las más afectadas por este fenómeno.
- Sucede que, en muchos casos, los distritos de mayor crecimiento no son los centros de las ciudades, sino comunidades adyacentes, como Pavas, Hatillo, San Francisco de Heredia, San Sebastián, etc.

PRINCIPALES FACTORES DE PRESIÓN SOBRE EL RECURSO HÍDRICO

- Profundos cambios en la distribución de la población sobre el territorio.
- Procesos de cambio en el uso de la tierra: deforestación, drenaje de humedales e impermeabilización por desarrollo urbano y descarga de desechos que potencialmente pueden alcanzar los niveles freáticos.
- Los patrones de consumo, incremento constante de la demanda, auge del turismo, desarrollo industrial y las tasas de extracción de aguas subterráneas. Así, la demanda del recurso hídrico ha crecido más allá de todas las predicciones.

ALCANTARILLADO SANITARIO: INVERSIONES POSPUESTAS

En materia de acueductos se han pospuesto una serie de inversiones, pero en donde es más evidente tal posposición es en materia de alcantarillado sanitario.

LOS ACUÍFEROS

Los acuíferos, que son un patrimonio para el desarrollo futuro de Costa Rica, se encuentran bajo creciente presión. La calidad y cantidad de agua que surten para consumo doméstico depende del grado de deterioro de las zonas de recarga. Los acuíferos más explotados del país: Colima Inferior, Colima Superior y Barva abastecen el 66% de la población de la GAM.

La cobertura nacional de acueductos es alta, pero los niveles de equipamiento en alcantarillado sanitario son muy deficitarios. Deben hacerse importantes inversiones para ampliar la red de colectores y construir plantas de tratamiento de aguas negras.

CRECIENTE CONTAMINACIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES Y SUBTERRÁNEAS

La cuenca más contaminada es la del Río Grande de Tárcos, que recibe aproximadamente el 67% de la carga orgánica del país. Le siguen la cuenca del Reventazón (11%) y la del Térraba (8%).

LOS PRINCIPALES FACTORES QUE INCIDEN EN LA CRECIENTE CONTAMINACIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES SON:

- La falta de cobertura del alcantarillado sanitario en las principales ciudades, y la ausencia de tratamiento de aguas residuales de actividades industriales y agropecuarias.
- Sólo el 2% de las aguas utilizadas recibe tratamiento por parte del ICAA.
- Costa Rica está entre los países de uso más intensivo de plaguicidas por hectárea en el mundo.
- Continua expansión de la vivienda popular de tipo horizontal y de asentamientos precarios en sitios inadecuados.
- Proliferación de urbanizaciones y construcciones sin permiso, con mal manejo de aguas pluviales y aguas negras.
- Al carecerse de alcantarillado sanitario se han expandido los tanques sépticos con los riesgos de contaminación de acuíferos ubicados en la GAM.
- La intrusión salina, en especial en los acuíferos costeros, es otra amenaza de contaminación de aguas subterráneas.

DEBILIDADES EN EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN

- Se considera urgente la creación de un sistema nacional de monitoreo permanente de la calidad del agua.
- El futuro del desarrollo urbano, industrial y turístico del país dependerá, en buena medida, de la capacidad institucional de control y monitoreo del patrimonio de aguas subterráneas.
- Aunque la cobertura del servicio de agua es amplio en nuestro país, de esta existe todavía un sector que no es potable.
- El estancamiento en cuanto a potabilización y desinfección se concentra en los acueductos municipales y los rurales.

COBERTURA DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO SEGÚN ENTE ADMINISTRADOR 2000

ENTE ADMINISTRADOR	POBLACIÓN SERVIDA		CON AGUA POTABLE	
ICAA	1.795.794	46,9	1.734.737	96.6
Municipalidades	653.713	17,0	419.684	64.2
ESPH	180.000	4,7	180.000	100.0
CAAR	1.098.496	28,7	560.233	51,0
Sin Información	96.590	2,7	0	0
TOTAL	3.824.593	100,0	2.894.654	75,7

FUENTE: Informe Estado de la Nación.

LA GRAN ÁREA METROPOLITANA (GAM) Y EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ (AMSJ)

La GAM comprende un entorno definido por los valle central y del Guarco, compartido por cuatro provincias y 31 municipios.

El AMSJ abarca el cantón central de San José más los siguientes nueve cantones adyacentes: Moravia, Coronado, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Desamparados, Alajuelita, Goicoechea, La Unión.

EXPANSIÓN URBANA EN LA GAM

- La mancha urbana de la GAM creció un 80% en once años.
- Esa región concentra el 70% de la flota vehicular y el 85% de la industria.
- Concentra la mitad de la población del país en el 6% de su superficie.
- La imposibilidad de ordenar y planificar su territorio ha provocado un crecimiento desordenado, sin control y desarticulado.
- La concentración de la población y el incremento del consumo energético y del parque automotor, sin una inversión pública en materia de infraestructura vial con ritmos similares, ha llevado a crecientes situaciones de congestión.
- El aumento en el número y densidad de la población, así como en la frecuencia de intercambios y flujos de bienes y personas, aumenta las probabilidades de encuentros peligrosos como los accidentes de tránsito.
- Esa situación constituye un reto importante para la gestión del riesgo, ya que los problemas de congestión, contaminación y accidentes viales siguen deteriorando la calidad de vida de los habitantes de la región.
- La calidad y cantidad de los servicios de transportes tiene una incidencia directa en los patrones de consumo energético y de uso de la tierra.
- Las zonas más accesibles suelen ser más rentables y tienen mayor potencial para generar valor agregado.
- Solucionar el problema de la congestión en la GAM requiere la superación de enfoques sectoriales y una visión apropiada del ordenamiento territorial.

CRECIENTE MERCADO DE LA BASURA

Es necesario determinar los cambios que se han dado y se están dando en el entorno en relación con el problema de los desechos sólidos para encontrar o propiciar soluciones acordes con las tendencias dominantes.

Un hecho importante es que, en los actuales momentos, se reconoce que las municipalidades deben de jugar un papel importante en el problema de los desechos sólidos. No era así a principios de la década de los noventa del siglo pasado cuando se dio la emergencia nacional por los desechos sólidos en el área metropolitana, y se le imputaba a las municipalidades la culpa por tal situación, percibiéndose una actitud antimunicipalista de parte de los técnicos y jerarcas de las instituciones públicas. Para entonces se dio el Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos (PNMD), primero de su naturaleza en el país, el cual traslucía desconfianza hacia las municipalidades.

La posición del IFAM al respecto ha sido la siguiente:

- Reconocer las deficiencias que han existido en el ámbito municipal para la prestación de servicios básicos.
- Sostener y divulgar que, en tales casos, la solución no consiste en desconocer o marginar a la administración municipal, como fue lo característico de todo el periodo (más de cien años) centralista de gobierno nacional, sino en corregir aquellas deficiencias, levantar los obstáculos que se oponen a buen desempeño municipal o hallar el mejor papel que le cabe cumplir según sus fortalezas.

En términos generales, las tendencias prevalecientes en el medio parecen apuntar en los siguientes sentidos:

- El Ministerio de Salud cumpliendo función de órgano rector e impulsando soluciones preferiblemente de carácter regional.
- Un mercado de la basura creciente que va generando nuevos actores y nuevos roles.
- Esto ha implicado la aparición de actores transnacionales que compiten entre sí por un segmento mayor del mercado

pues requieren de economías de escala para hacer rentable el negocio.

- Pero también la aparición del pequeño empresario y otros encadenamientos que genera el mercado.
- Así se tiene a la gran empresa, efecto de la globalización, pugnando por ganar mercado y pequeños empresarios por subsistir, tónica que también se está dando en otros ámbitos de la economía nacional.
- A las municipalidades se les reconoce la titularidad del servicio y su potencial fortaleza para promover en ese ámbito la participación ciudadana, un componente que se ha vuelto indispensable en cualquier propuesta de mejoramiento de la problemática de los desechos sólidos, pero que hasta ahora no ha sido suficientemente aprovechado. Esa fortaleza entraña un mejor control cívico.

Como debilidad se le apunta a las municipalidades su deficiente capacidad de administración, por lo que hay una propensión a que éstas brinden el servicio por contrato.

De hecho así ha venido sucediendo en la práctica: con el crecimiento del mercado de la basura y la aparición de diversas empresas, cada vez más municipalidades se inclinan por el contrato.

PLANES REGULADORES

Ley de Planificación Urbana Artículo 15

“Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas que deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.”

Ley de Planificación Urbana Artículo 16

De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador tendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:

- a) **LA POLÍTICA DE DESARROLLO:** con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar.
- b) **ESTUDIO DE LA POBLACIÓN:** incluye proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad.
- c) **USO DE LA TIERRA:** mostrar la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente.
- d) **ESTUDIO DE LA CIRCULACIÓN:** por medio del cual señale en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte.
- e) **SERVICIOS COMUNALES:** para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar.
- f) **SERVICIOS PÚBLICOS:** con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia.
- g) **VIVIENDA Y RENOVACIÓN URBANA:** con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

**PRINCIPALES LEYES Y NORMAS PARA LA PLANIFICACIÓN,
CONTROL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**
(Según su naturaleza pueden ser agrupadas por áreas)

I. PLANIFICACIÓN – ORDENAMIENTO

- Ley de Planificación Urbana
- Reglamento para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones
- Ley de Catastro Nacional
- Reglamento a la Ley de Catastro Nacional
- Declaración de Interés Público.

II. VIVIENDA Y SECTOR PÚBLICO

- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

III. CONSTRUCCIÓN Y URBANIZACIÓN

- Ley de Construcciones
- Reglamento a la Ley de Construcciones
- Ley para el Establecimiento de un Código Antisismico en Obras Civiles

IV. VIALIDAD

- Ley General de Caminos Públicos

V. PROPIEDAD URBANA

- Ley de Propiedad Horizontal
- Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios
- Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos

JUICIO DE EXPERTOS

Es de interés para el Alcalde considerar las opiniones y juicios que sobre el ordenamiento local emiten los expertos nacionales, en este caso en materia de planificación urbana, quienes tienen una perspectiva y una visión propia de ese ámbito.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LOS PLANES REGULADORES PARA SU APLICACIÓN. (juicio de expertos)

- El principal problema es de índole político - administrativo.
- Los planes reguladores no se actualizan: aproximadamente un 50% de ellos se encuentran en esa situación. La Dirección de Urbanismo no puede darle seguimiento a los planes reguladores y hacer la revisión que como mínimo debe efectuar quinquenalmente, según la Ley de Planificación Urbana.
- No hay un enfoque regional que los integre a la red vial, los servicios y otros aspectos básicos que se dan en la zona. Actualmente se elaboran totalmente localizados, como si fueran islas, acentuándose en las zonas costeras.
- Una vez vigente el plan regulador, corresponde a la municipalidad la gestión y administración. El INVU únicamente recomienda, sin embargo, las mismas no son vinculantes.
- La inexistente gestión y administración de los planes. Elaborar un plan regulador no resuelve los problemas de ordenamiento urbano – territorial. Más bien ahí empiezan los problemas de gestión. ¿Qué se gana con tener un buen plan regulador, si la capacidad de administración de la municipalidad es nula o muy poca, no se tienen inspectores para darle control y seguimiento, o ingenieros y arquitectos que orienten? También suele suceder que el ingeniero o arquitecto municipal sea juez y parte.
- Los planes se caracterizan por ser muy tecnocráticos y poco participativos.
- Alta rotación del personal municipal, lo que atenta contra los procesos de aprendizaje y capacitación. A modo de ejemplo, el INVU había preparado varios ciclos de charlas para las municipalidades. Se completó el primero y cuando se iba a dar inicio al segundo, los funcionarios municipales que habían recibido el primer ciclo no estaban. El programa se suspendió porque considerarse un desperdicio de los ya de por sí escasos recursos.
- Las oficinas municipales encargadas de los planes no tienen el entrenamiento debido para aplicarlos. Así su aplicación se ve obstaculizada.
- El largo período transcurrido entre su elaboración, aprobación y, su aplicación, contribuyen a esta situación. Asimismo, hay municipalidades que contratan a una empresa para elaborar un plan regulador, luego de haber realizado un gran inversión lo dejan abandonado por dos o tres años.
- El procedimiento seguido por las municipalidades para modificar los planes con frecuencia no se ajusta al que establece la ley, por lo que corre el riesgo de que se interponga un recurso y se interrumpa el proceso.
- No se tiene tradición de planificación urbana en Costa Rica.
- Generalmente los planes no contemplan el uso de elementos como catastro, patentes, impuestos y servicios, sistemas de información geográfica (SIG).
- La ausencia de una base de datos regional compartida, induce a efectuar gastos innecesarios.
- Intromisión de la política.

POSIBLES SOLUCIONES PARA SUPERAR ALGUNOS DE LOS OBSTÁCULOS. (juicio de expertos)

- Mejorar los contenidos de los planes y tener esquemas o formas de participación de la población.
- Conviene que las propuestas, los diagnósticos y los planes sean discutidas con los concejos de distrito.
- Contemplar las diferentes escalas de planificación para que exista coherencia y coordinación con lo local, regional y nacional. Un posible mecanismo para darle carácter vinculante es modificando en lo que corresponda la Ley de Planificación Urbana. Actualmente el único lineamiento que se tiene a nivel regional es lo de la GAM, que corresponde únicamente al 4% del territorio nacional, lo que significa que el 96% del territorio nacional no tiene directrices nacionales.
- Posibilidad de crear una oficina de planificación regional que atienda tanto el Plan Regional y todos aquellos planes locales, cuyas municipalidades no puedan asumir esa responsabilidad.
- Ciertamente todos los cantones deben tener su plan regulador. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano propone que antes que los planes cantonales, deben elaborarse los planes regionales, sirviendo éstos de marco de referencia para los de carácter local. Lo anterior evitaría que la visión local vaya en detrimento de la regional, que de darse podría causar inconsistencia en el funcionamiento urbano.
- Considerar al plan regulador como algo más que un instrumento para dar permisos y solución de problemas; como un pacto donde la comunidad y la sociedad llegan a un acuerdo de la forma en que debe utilizarse el territorio.
- Debe establecerse una metodología que indique los temas, las variables e indicadores que como mínimo debería contener un plan regulador, algunos de ellos son:
 - No pueden durar menos de un año
 - No los pueden hacer sin sistemas de información geográficas
 - No los puede hacer un equipo que no tenga una capacidad institucional mínima instalada
 - Tienen que ser participativos.
- Establecer en las municipalidades oficinas de control y seguimiento del plan, atendidas por profesionales.
- La ejecución de planes reguladores deberá darse de forma más abierta a otros grupos profesionales especializados.
- Involucrar de manera real y efectiva a la sociedad civil.

**TIPOS DE MUNICIPIOS QUE REQUIEREN CON
MÁS URGENCIA DE UN PLAN REGULADOR.
(juicio de expertos)**

- Retomar los municipios del Gran Área Metropolitana (GAM) como prioridad.
- Otro grupo prioritario de municipios son aquellos que tienen las denominadas “ciudades intermedias” que están creciendo a un porcentaje igual o similar al crecimiento urbano que se da en la GAM.
- Aquellos donde se está construyendo infraestructura muy importante y que de pronto van a cambiarlos radicalmente. Estos municipios enfrentan una presión particular de desarrollo ante una coyuntura específica (una carretera u obra de infraestructura), por lo que requieren con urgencia una aplicación que prevenga un rápido crecimiento espontáneo no planificado.

**PAPEL QUE JUEGAN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) Y
LIMITACIONES EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES.
(juicio de expertos)**

- Brindan precisión en el manejo de la información y la posibilidad de trabajar incluso desde el escritorio, con sustento técnico. Permiten una integración de los sistemas tanto a nivel nacional como internacional.
- Facilitan el manejo de la información y el control, seguimiento y actualización del plan regulador.
- Son instrumentos y no fines en sí mismos.
- Representan importantes herramientas para la formulación y aplicación de los planes reguladores, no obstante, se carece del recurso humano y la capacitación para manejar esos sistemas.
- No se tienen los paquetes completos ni un verdadero sistema de información geográfica.
- Deben ser el eje central de la cartografía y datos que se manejen.

PAPEL QUE HA TENIDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA APROBACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES (juicio de expertos)

- Ha sido mínima, mal planteada y en muchos casos ficticia con el fin de cumplir con un requisito.
- Se requiere capacitación y transmisión de conceptos urbanos a la ciudadanía para una mejor participación.
- Cuanto más conozca la comunidad el plan, tanto mayor será la empatía con el proceso.
- En la práctica se han dado diversos tipos de participación: el primer caso es aquel donde se da la participación de diversas asociaciones y grupos de interés, haciendo observaciones con el propósito de detener la propuesta para retomarla y rehacerla. La segunda modalidad es aquella en que la participación ha sido mínima porque en forma premeditada se han tocado las menos puertas posibles. Con ese propósito previamente se escoge a quienes van a participar como representantes de la comunidad, lo cual es incorrecto porque es una manipulación del proceso, el cual debe darse en forma amplia y abierta. Un tercer caso es aquel donde la comunidad participa únicamente en la fase final del proceso para darle seguimiento a la aplicación del plan regulador.
- Como no se tienen metodologías oficiales, la participación ciudadana depende de la empresa y de la municipalidad. Si una municipalidad no quiere que la gente participe, hay metodologías muy amañadas. Lo único que la ley le pide a la municipalidad es la convocatoria a audiencia pública.
- La participación que tienen los actores sociales en la programación y gestión de planes, es poca o escasa. Si la comunidad conoce las propuestas del plan, se va a convertir en vigilante y fiscalizadora de la gestión municipal.
- Un problema de la audiencia, es que debe salir publicada en La Gaceta, y pocas personas son las que la leen. Entonces al no darle divulgación, las municipalidades no incentivan la participación. Se debe citar con una buena divulgación a través de los medios locales o regionales por ejemplo, un día entre semana y realizarla en horas en que pueda participar la mayor cantidad de vecinos posible.
- El manejo del territorio es municipal, pero el control y el seguimiento es de la ciudadanía.
- La gente no se interesa hasta que se ve afectada y es cuando ya la decisión se ha tomado.
- Lo que se necesita es la participación de los vecinos durante la confección, antes de la aprobación, y a través de su aplicación para su debido control.
- La participación de los vecinos es fundamental durante el diagnóstico. Sin embargo, aproximadamente un 95% de la información se obtiene de fuentes institucionales, incluida la municipalidad. El restante 5% aportado por los vecinos equivale a un 40% del valor del trabajo, dada la calidad y riqueza de la información. Es importante destacar que el conocimiento que pueden tener las oficinas de planificación territorial sobre la realidad de los cantones y distritos no puede ser detallada, ese es un conocimiento que pertenece a los vecinos.
- Si el plan no es asumido por un grupo significativo de vecinos corre el riesgo, una vez concluido, de archivarse. Aquí es importante tener presente que la participación debe darse: durante el proceso de elaboración, en el momento de la aprobación, y finalmente en el proceso de control y fiscalización.

VIVIENDA Y URBANISMO

De ordinario, urbanizar consiste en convertir en poblado o en residencial una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles, pavimentando y dotándolas de luz y demás servicios básicos.

En cambio, urbanismo es un concepto más amplio, rector de la urbanización, comprensivo no sólo de las obras a realizar para aquellos fines, si no de los estudios, planes, controles, renovación, entorno y progreso de los habitantes en orden de las necesidades de la vida humana.

Dos conceptos que en teoría deberían estar en armonía y que, sin embargo, en la práctica parecen contrapuestos. El urbanizar, la construcción de viviendas, en la realidad ha adquirido un sentido de "urgencia" que lleva a despreocuparse del urbanismo.

El derecho a disponer de vivienda digna figura entre los derechos humanos de carácter universal. Su cumplimiento efectivo ha requerido de una acción decisiva por parte del Estado, sobre todo en relación con los sectores más pobres que encuentran serias dificultades para satisfacer esa necesidad en condiciones de mercado.

El déficit habitacional en Costa Rica se estima en viviendas, lo que equivale a decir que cada uno de los hogares tiene problemas de alojamiento.

A la par de importantes logros en el campo social, Costa Rica presenta una débil planificación urbana.

Lo urgente ha sido la construcción de viviendas, sobre todo de orden social, actividad que se lleva a cabo aún violentando la normativa urbana y la previsión social.

La acción política inmediata relega a un segundo término la adopción de medidas de fondo y mayor complejidad, con efectos en el mediano y el largo plazo.

En consecuencia, la planificación urbana se ha encontrado subordinada a la gestión gubernamental en materia de vivienda, la cual, en aras de alcanzar ambiciosas metas y de cumplir con compromisos políticos, ha sacrificado frecuentemente el ordenamiento urbano y relegado los problemas de la ciudad a un futuro indeterminado o a la acción de los gobiernos municipales.

El programa de erradicación de tugurios se cita como una muestra de que, mediante declaratoria de asentamiento consolidado por parte del INVU, se permite obviar el visado de las municipalidades para facilitar la construcción de viviendas, acción que se traduce, en ocasiones, en la utilización de áreas no aptas por no contar con la infraestructura y equipamiento suficiente o porque deberían preservarse en su estado natural.

EL ARTE DE LO POSIBLE

Desde una perspectiva política no cabe esperar a que exista un plan urbano para actuar, más si el problema apremia; dentro de lo posible debe avanzarse, ciertamente a veces a contrape-lo de lo ideal. De cierta manera, es una forma de avanzar retrocediendo, ya que se constru-yen complejos habitacionales de tipo social, con lo que se mejora la situación de una serie de familias, pero generando simultáneamente otros problemas.

En efecto, atender el déficit habitacional y a la vez cumplir estrictamente con la calidad cons-tructiva, infraestructura comunal, infraestructura vial, transporte público, servicios básicos y zo-nas de recreo, es una tarea que enfrenta muchos retos y dificultades.

DESAMPARADOS: DEPÓSITO URBANÍSTICO

En los años 80 la vivienda y, más particular-mente, las promesas de vivienda, se convirtie-ron en tema prioritario de las campañas políti-cas. Nada de malo ha habido en ofrecer 80.000, 100.000 o 150.000 soluciones de vi-vienda. Lo malo provenía de que no se planifi-cara donde iban a construirse, de dónde sal-drían los recursos para infraestructura, agua, luz, calles, escuelas, colegios, y, en especial, cuál sería el impacto económico sobre la in-fraestructura al incorporar 50.000 o más habi-tantes en cantones como Desamparados o Ala-juelita.

El huracán Mitch produjo importantes secuelas en el cantón de Desamparados y, por ende, problemas diversos a la municipalidad del lu-gar.

En el mes de diciembre de 1998, a raíz de esas y otras secuelas, el Alcalde Municipal de De-samparados, señalaba que ese cantón ha sido utilizado durante muchos años como un depó-sito urbanístico, donde se han construido vi-viendas sin ninguna planificación, con los con-secuentes problemas que esto acarrea.

Entre varias cosas, se permitió recordar que el tema de la vivienda va más allá del suelo: hay que tomar en cuenta otros elementos como la

educación, salud y servicios que deben de reci-bir los ciudadanos que habitan una comuni-dad.

Asimismo, destacó que las entidades responsa-bles de autorizar proyectos de vivienda social lo hacían sin atender criterios técnicos.

Un problema que el Mitch puso al descubierto en Desamparados, fue la construcción de gran cantidad de viviendas en zonas no aptas, vul-nerables, expuestas a los impactos de las creci-das de ríos, acequias y riachuelos.

Por lo tanto, la municipalidad enfrenta este problema: La construcción de vivienda de in-terés social no requiere por ley del permiso mu-nicipal. De los cantones del área metropolita-na, es uno de los que contaba con más terre-nos no urbanizados. Mediante el estableci-miento de programas de vivienda social, se in-corporaron al cantón más de 50.000 personas. Esa cantidad es como crear una nueva ciudad, si tenemos en cuenta que en Costa Rica una ciudad de 50.000 habitantes se considera grande. Ubicada entre las 5 grandes del Régi-men Municipal, la Municipalidad de Desampa-rados resulta pequeña e impotente ante el ex-plosivo crecimiento urbanístico no planificado que ha experimentado, y los correspondientes problemas que de él se derivan.

PREVIENDO IMPACTOS

Una nueva carretera, nuevos proyectos de infraestructura, de turismo o productivos, pueden cambiar el rol y la posición funcional de un cantón o ciudad dentro del territorio en que se ubican. Prever y encarar esos impactos es responsabilidad del gobierno local y en particular del alcalde.

IMPACTOS DE LA CARRETERA CIUDAD COLÓN-CALDERA.

La política de infraestructura y comunicaciones representa uno de los mecanismos más efectivos para lograr o profundizar la integración económica territorial.

Es un hecho que si no se dispone de una red de centros urbanos intermedios que posibilite el encuadramiento de la población y que si no se cuenta con una base económica suficiente que garantice empleos e ingresos a ésta, un mejoramiento de la red de transportes puede ocasionar una intensificación de los movimientos migratorios hacia el Área Metropolitana.

La carretera Ciudad Colón-Caldera, con más de 10 años de atrasos, es una obra que tendrá gran impacto, en especial en las municipalidades que se ubican en su corredor. Entre otras cosas, esa obra:

- Ayudará a integrar la Gran Área Metropolitana (GAM) con las ciudades del Pacífico Central y Guanacaste.
- Fortalecerá la posición de primacía que tiene la Área Metropolitana de San José dentro del sistema urbano costarricense.
- Facilitará el surgimiento de nuevos polos de desarrollo (en la zona de Turrúcares, Cebadilla de Alajuela, en Orotina – base del futuro aeropuerto internacional y la zona de Caldera)

Generalmente los proyectos de transportes se han realizado sin una debida integración con la planificación territorial. El estudio sobre desarro-

llo regional e infraestructura de transportes en el corredor de la carretera Ciudad Colón-Caldera, realizado por ProDUS, destaca que de no hacerse un adecuado planeamiento regional y local puede darse un desarrollo de carácter lineal y disperso a lo largo de la vía, con toda la serie de inconvenientes que este hecho traería.

En ese sentido recomienda la necesidad de crear un Polo de Desarrollo al Oeste de la GAM que ayude a concentrar en un punto de gran accesibilidad física actividades productivas que de otra manera continuarían dispersándose en forma poco eficiente por toda la región, creando enormes flujos de tráfico, costos adicionales de transporte y dificultades muy serias de acceso para sus trabajadores.

El rol de las municipalidades del corredor (Mora, Alajuela, Atenas, San Mateo, Orotina y Esparza) es conceptualizado en estos términos:

- Manejar mejor el fuerte crecimiento urbano que experimentarán.
- No dejar que los acontecimientos desborden sus capacidades y permitir que la mayor parte de ciudadanos pueda ayudar a definir qué clase de cantones quieren tener.
- Aprovechar las oportunidades brindadas por la nueva carretera para diversificar sus actividades productivas y aumentar las oportunidades para sus ciudadanos.
- Eso va a requerir hacer planes reguladores pero dentro de una visión regional.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Apuntes sobre el alcalde, IFAM, abril 2001
 - Código Urbano, Dionisio Alfaro Rodríguez, Compilador. Colección Leyes, Editorial Porvenir S.A., San José, Costa Rica, 6ª edición, 1999.
 - Defensoría de los Habitantes, Informes de Labores, San José, Costa Rica Mayo 2002
 - Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica, Primera Conferencia Centroamericana, El Salvador, 2001.
 - Elecciones locales, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 1998
 - El Futuro de la Tierra, Soluciones a la crisis medioambiental en una era de cambio, Norman Myres, Atlas-GAIA; Celeste Ediciones, 1992
 - El Proceso de Descentralización en Costa Rica, IFAM, Febrero 2002
 - Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Informes 6y 7
 - Voto 5445-99, Sala Constitucional de la Corte de Suprema de Justicia, Julio 1999
 - Índice de Desarrollo Social, Serie de Estudios Especiales, N° 3, MIDEPLAN, Mayo 2001
 - La Modernización sin Fin y la Descentralización en Centroamérica, Roy Rivera, Primera Edición, FLACSO, Marzo 2002,
 - Los Secretos del Buen Alcalde, Una Guía para el Ejecutivo Local, Proyecto SACDEL, IULA, CELCADEL, Santiago de Chile, Octubre de 1994.
 - Manual para la Participación Ciudadana, Roxana Salazar, Ana Lucía Hernández, Francisco Rojas, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, 1999
 - Manual de Formación Municipal, Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales, Barcelona, 1983.
 - Manual de Anticorrupción en la Función Pública, Transparencia Internacional, Granica-Ciedla, Argentina 1998
 - Periódicos. La Nación, La República, La Prensa Libre, AL Día, El Heraldo, La Extra, 2001-2002.
 - Planes reguladores, Entrevistas a Expertos, IFAM, octubre 2002.
- Variables que Intervienen en el Análisis de la Participación, María Cecilia Múmera, Taller Latinamericano "Gestión de los Gobiernos Locales: Fortalecimiento Institucional y Participación", Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1994.



Elaborado y revisado por:

Ronulfo Alvarado Salas y
Sonia Mayela Saborío Cubillo,

Diciembre 2002.