

Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



Desarrollo Humano Local y Condiciones para su Gestión

Olga Marta Sánchez Oviedo



Desarrollo Humano Local y condiciones para su gestión

Olga Marta Sánchez O.

Flacso Secretaría General

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón
Coordinadora de Cooperación Internacional

Desarrollo Humano Local y condiciones para su gestión.

Olga Marta Sánchez O.

Diseño, diagramación y producción:
Perspectiva Digital S.A.

San José, Costa Rica Mayo 2011
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

303.44 S212d	Sánchez Oviedo, Olga Marta Desarrollo humano local y condiciones para su gestión / Olga Marta Sánchez Oviedo. - 1ª. ed. - San José, C.R. : FLACSO, 2011. 35 p. ; 21 x 16 cm. ISBN 978-9977-68-221-1 1.Desarrollo humano - Condiciones sociales. I. Título.
-----------------	---

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

Contenido

INTRODUCCION.....	5
LA NOCION DE DESARROLLO HUMANO BRINDA SENTIDO ESTRATEGICO AL DESARROLLO	6
CONDICIONES PARA LA GESTION DEL DESARROLLO HUMANO.....	8
LA GESTION TERRITORIAL DEL DESARROLLO HUMANO: el desarrollo humano local	10
ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL.....	16
Condiciones de la gestión pública:	16
Se requiere un estado nacional con capacidad real de regular la sociedad, de gobernar con legitimidad y con capacidad de gestión, animado por el bien común	16
Se debe tomar distancia sobre algunos usos de la noción de descentralización que propician el desmantelamiento de la unidad estatal nacional y la exclusión ciudadana.....	18
Planificar el cambio institucional que implica nuevas relaciones espaciales entre los niveles nacionales y territoriales de la institucionalidad pública	19
El reto de la organización territorial intermedia	20
Fortalecimiento de las capacidades y la acción política municipal.....	22
Gobiernos locales como agentes de desarrollo.....	24
El desarrollo humano local requiere una relación de cooperación interinstitucional.	25
El campo aun inexplorado de la mancomunidad.....	26
Desarrollo económico local:	27
Mecanismos políticos para la participación ciudadana.....	28
Ciudadanía activa	28
Reforma política y electoral	30
Desarrollo democrático, mecanismos de diálogo y negociación	31
BIBLIOGRAFÍA.....	33

INTRODUCCION

El tiempo histórico, las circunstancias sociales y la identidad construida como colectividades definen puntos de partida éticos, conceptuales y políticos que le dan sentido a los proyectos colectivos de desarrollo.

Estas circunstancias han hecho posible que el debate sobre el desarrollo, que se ha dado en las dos últimas décadas- abriera paso a posiciones que plantean la necesidad de valorar las estrategias a partir de los resultados que arrojaran desde el lente de los derechos y la calidad de vida de las personas y colectividades.

Reconocer esta tendencia lejos está de significar que los asuntos del desarrollo, núcleo dinamizador de la política y del pensamiento social, se encuentren resueltos. Lo que implica, a nuestro juicio, es la posibilidad de colocar en la agenda una idea fuerza que genere contrapeso con el pensamiento y la acción neoliberal que ha sido dominante. Los déficits que hoy exhiben nuestras sociedades en materia de desarrollo social son, en gran medida, responsabilidad de esa corriente convertida en política económica a través del Consenso de Washington.

El pensamiento y la práctica política en materia de desarrollo no solo dejó deudas en materia de calidad de vida de las personas y comunidades, particularmente en América Latina, sino que debilitó la dimensión pública de la sociedad al privilegiar de manera desbalanceada el interés privado sobre el interés colectivo, desmovilizó políticamente a la ciudadanía, erosionó el capital social y debilitó la institucionalidad estatal.

El reconocimiento de que existan otros pensamientos que tomen fuerzas y propicien propuestas alternativas rompe el monopolio del pensamiento único. Esto genera esperanza porque la tensión entre valores, principios y estrategias diversas da oportunidad a la toma de decisiones y a la acción política de cambio en el seno de nuestras sociedades. Se viven pues, momentos transicionales, con la esperanza de que se resuelvan inclinando la balanza hacia los derechos humanos plenos y activos, propios de una sociedad con responsabilidad ambiental, mayor justicia, equidad e inclusión que transite por formas de convivencia política democráticas.

Así como esta tendencia a debatir el desarrollo desde un marco ético que ubique a la persona humana como fin tiene implicaciones fundamentales en las políticas y estrategias del desarrollo, también tiene consecuencias relevantes en el ámbito de la teoría: reconstituye la unidad analítica economía y política, abandonada por diversas corrientes de pensamiento social y económico a finales del siglo XIX y particularmente del siglo XX¹.

Hay certeza de que las tareas del desarrollo en el presente, pueden encontrar un planteamiento innovador sobre el cual existe ya un cúmulo de reflexiones y propuestas², no obstante esto requiere

¹ Buena parte del pensamiento económico a partir de las corrientes neoclásicas surgidas a finales del siglo XX lucharon por convertir la ciencia económica en una disciplina técnica, neutra, más interesada en los procesos materiales que en los seres humanos. Nuevas corrientes económicas contemporáneas y autores relevantes hoy día recuperan la dimensión ética y política de la propuesta económica. Uno de los textos más precisos en ese sentido es el de Henry Mora y Franz Hinkelamert (2005) "Hacia una economía para la vida"

² Solo para ilustrar cabe hacer mención al conjunto de declaraciones que tuvieron lugar en el seno de las Naciones Unidas en la última década del siglo pasado y que concluyeron con la Declaración del Milenio, así como el aporte de personalidades de relevancia mundial y regional dentro de las que se destacan Amartya Sen, Bernardo Kliksberg y Robert Stiglitz.

complementarse con retos intelectuales, políticos, institucionales y de organización social de gran magnitud, complejidad y dificultad.

Está planteado por tanto, los siguientes desafíos:

- ser capaces de reconstituir el ámbito social colectivo que implica privilegiar el bien común, reconocernos y aceptarnos en nuestra diversidad, generar convivencias inclusivas y solidarias
- ser capaces de generar una gestión estatal y una acción de los diversos actores de la sociedad civil en consonancia.

Sobre este tema Roy Rivera (2006) resume:

“La gobernabilidad de las sociedades pasa por dos procesos: por un lado, la integración (territorial o sectorial) y la regulación y por el otro, la integración social y la legitimación. Actualmente pareciera haber consenso respecto a la tesis de que la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas pasa por una reformulación de la relación Estado sociedad civil que permita viabilizar la economía, lograr la integración social, otorgar mayor participación a los ciudadanos en la gestión de “lo público” y optimizar las políticas estatales.”

Especial relevancia tiene para las sociedades latinoamericanas y la costarricense en particular abordar estas reflexiones, pues existe suficiente evidencia para sobre la limitación estatal – tanto nacional como local- para atender las demandas y derechos reivindicados por la ciudadanía.

Hay un terreno abonado para dar espacio a la formulación de propuestas y acciones para promover el desarrollo humano local y generar cambios institucionales que mejoren el gobierno y amplíen los espacios participativos por parte de diversos actores políticos nacionales.

Si bien los indicadores de Desarrollo Humano o las referencias asociadas a las condiciones democráticas continúan colocando a Costa Rica en un nivel destacado en la región latinoamericana, ello no debe ser excusa para ocultar que hay una tendencia al deterioro del desempeño de estas importantes dimensiones de la vida colectiva³.

LA NOCION DE DESARROLLO HUMANO BRINDA SENTIDO ESTRATEGICO AL DESARROLLO

Estudios sobre las asimetrías generadas por condiciones socioeconómicas y culturales que han caracterizado la historia nacional reciente, señalan que hay grupos que resultan “perdedores” del actual modelo de desarrollo, lo que ha instalado condiciones de pobreza y exclusión social, que alcanzan casi a una cuarta parte de la población nacional. Dentro de los pobres: las mujeres, los niños y los adultos mayores- población además en crecimiento relativo- la pasan más mal. El empleo se ha contraído o bien no ha crecido a los ritmos necesarios, la población joven está encontrando

³ Al respecto es importante revisar el XVI Informe del Estado de la Nación (CONARE y Defensoría de los Habitantes, 2010) donde se destaca el deterioro de la seguridad social, el desempleo y la pobreza, el incremento de la desigualdad y de las tasas de homicidios. El I Informe de Desarrollo Humano sobre Desigualdad para América Latina y el Caribe también reafirma estas tendencias. (PNUD, 2010). Por su parte el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2010, ubica al país en el tercer lugar de toda la región, no obstante también se reconoce estancamiento y deterioro en algunos componentes de dicha medición (Konrad Adenauer Stiftung, 2010)

obstáculos para su inserción laboral, la educación formal está siendo expulsora de los jóvenes y son alarmantes las cifras fuera del sistema escolarizado. Las personas con alguna discapacidad encuentran barreras insalvables en los espacios colectivos y opciones muy cerradas para el trabajo, y prácticas culturales que los invisibilizan. La población indígena lleva muchos años esperando una legislación que los reivindique en su identidad cultural y que les reconozca la posesión territorial. Los migrantes, muchos de ellos en condiciones de ilegalidad, ven violentados sus derechos como trabajadores y están sumidos en la marginalidad. Esto solo para mencionar algunos de los grupos que encuentran sus derechos limitados.⁴

Análisis referidos a la situación territorial establecen desigualdades abismales entre algunos cantones urbanos metropolitanos y otros cantones ubicados en la ruralidad de nuestro país. También al interior de estas unidades políticas territoriales se expresa la polaridad: basta señalar por ejemplo los cantones guanacastecos o bien más cerca del territorio donde se concentra la riqueza y los servicios, se encuentra el caso – solo para citar dos- de cantones como Curridabat o Santa Ana, que reproducen la polaridad en los pocos kilómetros cuadrados de su jurisdicción⁵.

Lo descrito encuentra una relación de causa-efecto en la estructuración del poder. Se afirma lo anterior ya que el poder está directamente relacionado con los derechos, con las oportunidades, con los procesos distributivos, con la calidad de vida, con la universalidad y calidad de los servicios pero también, e igualmente relevante, con la toma de decisiones y la participación en ellas.

Las consecuencias o resultados de esta estructuración del poder ha generado amplios sectores sociales disconformes en demanda de la ampliación de sus derechos, órganos de representación política debilitados porque pierden su capacidad de representación e interlocución frente a un centro de poder lejano y concentrado, que alimenta las relaciones clientelistas. También ha propiciado desconfianza ciudadana ante la institucionalidad democrática y retraimiento en la participación electoral, afectándose así la legitimidad y gobernabilidad del sistema político.

Frente al comportamiento de los resultados del estilo de desarrollo vigente en la sociedad costarricense, resulta obvio que la noción de desarrollo humano es relevante para direccionar el cambio estratégico que la sociedad reclama y merece. El concepto de desarrollo humano permite derivar un conjunto de herramientas conceptuales para orientar el diálogo, la negociación y la concertación entre los actores sociales y el Estado y hacer posible la definición de una ruta o agenda de desarrollo.

La noción de desarrollo humano es particularmente valiosa desde la perspectiva de la ciudadanía puesto que reivindica el derecho que tienen las personas, para que en un contexto de libertad les sea posible potenciar sus capacidades y oportunidades y forjar espacios para la participación en la toma de decisiones sobre su futuro individual y colectivo.

El texto que a continuación se transcribe, resume didácticamente el contenido ético y estratégico del concepto de desarrollo humano:

⁴ Además de los documentos precitados, la Encuesta Nacional de Hogares 2010 (INEC, 2010) también corrobora estas condiciones.

⁵ El Atlas de Desarrollo Humano Cantonal (PNUD, 2007) combina un conjunto de índices asociados al desarrollo humano que muestran esta realidad asimétrica de nuestro país

“..... Para el desarrollo humano quienes se desarrollan son las personas no las cosas, ni las variables macroeconómicas, ni las estadísticas... El desarrollo humano se define como el proceso de ampliación de oportunidades y opciones para que las personas puedan ser y lograr lo que valoran. Una persona sin educación, sin salud, desnutrida, sin acceso a la electricidad y otros servicios públicos, tiene reducidas posibilidades, pocas oportunidades en la vida, para elegir lo que quiere ser o hacer. En cambio, una persona con educación, en salud, bien nutrida, con acceso a la justicia y a los servicios públicos, tiene más opciones para elegir y conseguir lo que desee, como por ejemplo ser profesional, tener una mejor vivienda, educar a los hijos, tener seguridad, disfrutar de vacaciones, etc.” (Cruz, 2006:11)

CONDICIONES PARA LA GESTION DEL DESARROLLO HUMANO

Las estrategias de desarrollo direccionadas a partir de la noción de desarrollo humano constituyen una oportunidad para rearticular política y socialmente a la sociedad, en torno a un proyecto de sociedad legítimo y eficiente.

El desarrollo humano requiere condiciones de gestión y prácticas que se objetiven en los resultados esperados que se describen en el apartado anterior. Estos resultados, valorados desde la perspectiva de los alcances de la definición del desarrollo humano, ubican con claridad los espacios de debate y acción en la estrategia de desarrollo:

- el ámbito de la gestión estatal y las políticas públicas
- el ámbito de la opinión pública

Se trata entonces de una conjunción entre el accionar de instituciones de gobierno, que se requiere sea eficiente y con resultados con “valor público”⁶ así como la percepción ciudadana de su eficacia y legitimidad.

Desde la perspectiva de la gerencia pública, el desarrollo humano significa todo un reto, asociado a la capacidad de negociación y resolución de conflictos, la capacidad innovadora del aparato público, el ejercicio de la prospectiva y la planificación, la gestión de la información, la capacidad de representación política, la comunicación con la ciudadanía y la profesionalización de la institucionalidad pública. Como puede colegirse de la enumeración anterior, la gestión del desarrollo humano es un asunto ético, político y de capacidades institucionales que se espera consigan objetivarse a través de las políticas públicas.

Se asume por definición que las políticas públicas eficientes son aquellas que responden al interés general, al interés colectivo, eso lleva a señalar que no toda acción estatal es necesariamente válida como política pública coherente con el desarrollo humano.

Por tanto para impulsar una estrategia de desarrollo humano se requiere también un cambio en la formulación y ejecución de la política pública, sobre todo si se parte de un estado de situación en el

⁶ El concepto de valor público está asociado con el reconocimiento ciudadano frente a los resultados de la acción pública a través de los servicios, bienes, leyes y regulaciones que desarrolla el aparato estatal. Como puede observarse es la valoración ciudadana del desempeño estatal. El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo a través de sus programas regionales en Gerencia Social ha contribuido a la conceptualización de este término a través de la evaluación de resultados como orientación de la gerencia social.

cual los resultados que se están obteniendo como tendencia, son calificables como alejados, distantes, de los valores y principios contenidos en el concepto de desarrollo humano.

Podría pensarse entonces en un conjunto básico de temas o espacios del accionar estatal que requieren redefinirse para una estrategia de desarrollo humano:

- el ámbito de la política social:
- el ámbito de las políticas crecimiento económico:
- el ámbito de la reducción de la pobreza
- el ámbito de la participación ciudadana

Estos cuatro ámbitos resultan significativos porque derivan resultados que impactan la equidad, la inclusión, el desarrollo de capacidades y oportunidades, la seguridad integral, el acceso a los recursos, a la eliminación de brechas de desigualdad y también la capacidad y oportunidad de expresión y participación de las personas en aquello que les compete para su calidad de vida y sus derechos.

Así, la noción desarrollo humano es un asunto esencialmente político que encuentra operatividad a través de una determinada racionalidad organizacional, administrativa o gerencial.

Y será entonces, una transformación significativa – en algunos casos radicales- de la práctica pública, de la toma de decisiones, de la gestión de los recursos para el desarrollo, así como de los espacios y capacidades de incidencia de los actores sociales involucrados.

El desarrollo humano local requiere:

Un estilo de desarrollo concertado y democrático. Si esta condición no está presente, difícilmente contribuirá a la eficiencia, a los impactos oportunos de la acción pública nacional o subnacional, a la legitimidad y gobernabilidad del sistema político.

Promover la participación ciudadana, ante las limitaciones de la democracia formal representativa y el centralismo. Ahora bien, para superar la retórica tan extendida en torno a este tema, son necesarias prácticas de construcción de ciudadanía, abandonar el tutelaje tradicional del Estado y de las representaciones cupulares y clientelistas, para propiciar la capacidad de organización, negociación, de propuesta y de control de los habitantes.

Ciertos arreglos institucionales que permitan la eficiencia y la eficacia pública que solo se logra si se acerca el Estado y a sus instituciones al ciudadano, a las personas, al usuario de servicios públicos.

LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO HUMANO: el desarrollo humano local

Como se ha comentado, una propuesta de desarrollo animada por los principios y valores del desarrollo humano conduce a una revisión de la política estatal, sus mecanismos y herramientas para responder a las necesidades y peculiaridades de las personas concretas que se encuentran ubicadas espacialmente en territorios y comunidades particulares.

La gestión territorial del desarrollo humano requiere tener la capacidad de reconocer la diversidad – identidades distintas, recursos distintos, vivencias organizativas particulares, desarrollos institucionales diversos, etc.-, y la especificidad de las expectativas y demandas que de estas realidades derivan. Ello implica asumir una relación flexible, creativa y dinámica entre las normas y políticas generales nacionales y las acciones particulares locales y/o regionales.

El quid de la cuestión está en la estrategia efectiva para relacionar las personas, las empresas, las instituciones, los recursos infraestructurales y el entorno cultural y natural para un objetivo de desarrollo humano local. Para ello no es posible obviar la construcción histórica previa de esta interrelación: acciones con temporalidades distintas que de alguna manera se han solidificado materialmente pero también en el imaginario colectivo.

El territorio es una construcción colectiva e histórica. Un proceso permanente de construcción que siendo producto social, también interpela a los sujetos a través de los procesos de socialización.

“Más que la mera condición de vivir en un territorio dado, la cohesión de las personas es dada tanto por la producción social como por la elaboración simbólica que una colectividad hace sobre este espacio. Esta simbología sobre el territorio en el cual vivimos es fruto de una producción colectiva y, por lo tanto, es parte esencial de la cohesión social. El compartir de vivencias y una historia común, hacen que cada individuo aislado se sienta parte de una colectividad, de un pasado y de un porvenir...”
(Fleury, 2007:3)

El texto anterior es significativo porque da luces de cómo construir la idea de lo público en lo local, porque refiere al territorio de los habitantes con su patrimonio simbólico y material. La esfera pública se constituye del conjunto de relaciones y condiciones que se requieren para la convivencia social y la reproducción de la identidad territorialmente construida.

Lo público tiene contenido la idea de la igualdad ante el reconocimiento de la diversidad. La reivindicación de lo público es por eso un principio democrático. La reivindicación de derechos y la organización comunitaria le dan instrumentos a esa construcción de lo público porque permite la agregación de intereses.

La noción de municipio presente en el Código Municipal costarricense⁷ recoge bien esta reflexión. La desigualdad – en su naturaleza económica- y la exclusión – en su naturaleza social y cultural, atentan contra lo público, es decir atentan contra la ciudadanía. Los grupos excluidos no pueden participar del mercado ni de los espacios ciudadanos y eso atenta contra la unidad y cohesión comunitaria/territorial.

⁷ ARTÍCULO 1.- El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal. (Código Municipal. Título I. Disposiciones generales. Capítulo único)

Se advierte al lector que, previo a continuar en el enunciado de las consideraciones, características y requerimientos para objetivar territorialmente el desarrollo humano se hará un breve recuento del desarrollo institucional territorial costarricense. Esto con el objeto de establecer un referente de realidad para luego desarrollar el tema de la gestión territorial del desarrollo humano local, para lo cual se usará el término de “desarrollo humano local”.

En la segunda mitad del siglo XX, en Costa Rica tuvo lugar una significativa reforma institucional a partir de la creación de un conjunto de Instituciones Autónomas que, desde una perspectiva de especialización funcional, ampliaron el quehacer de lo público. No obstante, esta especialización funcional/sectorial se hizo a expensas de un nuevo debilitamiento de los gobiernos locales⁸.

La especialización funcional/sectorial tiene su límite y particularmente lo ha tenido a partir del estancamiento y deterioro que han sufrido algunas de las instituciones autónomas de mayor significación en nuestro país⁹.

El desarrollo institucional territorial ha sido particularmente débil en la vida institucional nacional, articulada como ya se comentó, en torno a un poder y una institucionalidad pública altamente centralizada que se reforzó en la época del ajuste estructural, pese a que en este período se crearon 84 nuevas instituciones¹⁰.

Por su parte, los gobiernos locales no han tenido un papel significativo en la vida republicana costarricense del último siglo y medio. Hubo que esperar hasta la década de los noventa del siglo anterior, para que algunos cambios se empezaran a gestar en torno a aspectos de recursos, competencias, dinámica política y electoral así como de gestión en las municipalidades. El inicio de estas reformas que nos alcanzan literalmente hasta nuestros días¹¹ pretende redimensionar el peso

⁸ “La importancia del cabildo en la vida política nacional durante los orígenes del Estado Nacional fue indiscutible, no obstante, los significados de la institucionalidad local y las atribuciones de las municipalidades -el aprovisionamiento de medios de subsistencia, la adjudicación de tierras, el cobro de impuestos, la administración de justicia- se transformaron durante la segunda mitad del Siglo XIX, en aras de modernizar y articular la sociedad costarricense en torno a un esquema de poder centralista. Esas condiciones centralistas se mantuvieron a lo largo de la primera mitad del Siglo XX. Aún cuando en esta época se efectuaron importantes reformas sociales, éstas no modificaron la subordinación de las municipalidades.

La restitución de competencias a los municipios en la Constitución Política de 1949, tampoco es sinónimo de descentralización municipal. El centralismo del Estado se profundizó, en esta fase histórica, a través de instituciones autónomas con funciones especializadas que vaciaron las funciones municipales, sin que éstas lograran reivindicaciones de fondo. Si cabe señalar que formalmente se reconoce la autonomía municipal y la necesidad de que las autoridades locales dediquen más tiempo a sus comunidades y la necesidad de contar con un código municipal.

Algunos años después fue significativo el reconocimiento que se hace en la Ley de Planificación Urbana (Ley 4240, 1968) de la potestad de las municipalidades de planificar y controlar su territorio. No obstante, las reformas jurídicas municipales se retardan hasta la aprobación del Código Municipal de 1970 y la creación del Instituto de Fomento Municipal (IFAM, Ley 4716, 1971). Con el IFAM y la estructuración de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO, Ley 3859, 1967) se forja una institucionalidad para el desarrollo local y de las comunidades, pero con una relativa separación de las municipalidades, lo cual ha dificultado la coordinación entre ambas entidades, especialmente en el accionar cotidiano de las localidades.

Aunque los encuentros intermunicipales se fortalecen desde el primer congreso de municipalidades ocurrido en 1949, y los que se organizan en las décadas siguientes, la institucionalidad para el desarrollo local en la segunda mitad del Siglo XX tampoco redundó en cambios significativos en cuanto al papel de participación de las localidades y de la vinculación entre las organizaciones comunales y los gobiernos locales” (Sánchez y Camacho, 2007:10).

⁹ La referencia de este tema conduce a la compleja y crítica situación de instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) que han sido analizados por largo tiempo en el debate nacional y sobre lo cual existen numerosos estudios técnicos y artículos de opinión.

¹⁰ X Informe del Estado de la Nación. 2003. Página 325. Costa Rica.

¹¹ El recién pasado 23 de febrero del 2011 el poder ejecutivo firma el primer proyecto de ley para iniciar la transferencia de recursos y competencias a las municipalidades, tal y como lo dispone la Ley de Transferencia de Competencias y Recursos a las Municipalidades por el gobierno Central, ley que se aprobó en mayo del 2010.

político y de gestión de los gobiernos locales. Esta fase no ha estado exenta de contradicciones, avances, frenos, postergaciones e indecisiones¹².

El estado de situación de los gobiernos locales lo evidencian pese al numeroso registro de instituciones asociadas al régimen municipal: 81 municipalidades, 8 Concejos Municipales de Distrito, 470 concejos de distrito y 12 federaciones municipales.

Múltiples diagnósticos apuntan las debilidades del régimen municipal¹³. Ahora bien, esta constatación de la realidad hace necesario que se identifiquen las causas de dicha situación. Coinciden los analistas que dicha debilidad política e institucional está asociada a la naturaleza y práctica del centralismo político que ha caracterizado al Estado Costarricense.

Pensar y actuar para cambiar estas circunstancias es complejo y proclive a generar resistencias y temores puesto que se trata de afectar, incidir, en la estructuración misma de las relaciones de poder que se han reproducido por largo tiempo en la sociedad costarricense. Una decisión de cambio de ruta en este tema compromete a todos los agentes de poder que operan en la sociedad: los grupos sociales organizados a partir de su diversidad, las organizaciones sectoriales, los partidos políticos, la institucionalidad pública en sus diferentes niveles territoriales, el poder legislativo y sus organismos auxiliares así como el poder ejecutivo.

Ante estas condiciones históricas particulares de la institucionalidad costarricense y retomando el tema de la gestión territorial del desarrollo humano se requeriría impulsar cambios en las siguientes direcciones:

- desde la perspectiva de los gobiernos locales: ampliar y mejorar sus capacidades políticas y de gestión, sus competencias, recursos y autonomía.
- Desde el punto de vista de los ciudadanos y sus expresiones organizativas debiera significar mayor proactividad y control.
- Desde la perspectiva del Estado Central implica definiciones claras de políticas, normativas precisas y coherentes que se deben combinar con el respeto a la autonomía municipal, así como capacidad efectiva de seguimiento, control y evaluación de resultados de la acción estatal -comprendidas instituciones públicas centrales y descentralizadas con presencia local y gobiernos municipales- a nivel local.

La transferencia de competencias, recursos y funciones a las entidades subnacionales no inhibe al Estado Central de la responsabilidad de garantizar condiciones de equidad, de

¹² Luego de una década de modificado el artículo 170 constitucional, ha sido lento y complejo dar el paso siguiente a la operacionalización del flujo de transferencias hacia las municipalidades. En los meses recientes este tema ha generado controversia al interior del mismo gabinete presidencial entre los titulares de Planificación y el recién creado Ministerio de la Descentralización y el Desarrollo Local, Un influyente sector de la prensa nacional también ha mostrado sistemáticamente su oposición. Paralelo a la firma del primer proyecto de Ley la misma Presidencia de la República y el titular del Ministerio de Hacienda anuncian una revisión de la Ley de Transferencia de Competencias promulgada hace menos de un año, al cierre de la gestión presidencial anterior.

¹³ Estudios recientes han coincidido en el debilitamiento político e institucional que caracteriza a la mayoría de las entidades municipales nacionales, así como las profundas asimetrías entre ellos. Como referencia se recomienda la revisión del tema en: Sánchez y Camacho (2007), Mora Alfaro (2009), Molina (2006) y Salom (2009). Las referencias completas de estas obras se encuentran en la bibliografía del presente artículo.

seguridad, de cobertura de derechos y de justicia, en todo su territorio nacional y a toda su ciudadanía.

- En términos de interrelaciones requiere de mecanismos de coordinación, de subsidiariedad, de complementariedad/concurrencia, de delegación entre los diferentes niveles de la institucionalidad pública (nacional, regional, sectorial, local) así como el surgimiento de nuevas competencias como producto del desarrollo de las entidades descentralizadas.

Hay competencias que le son propias a las municipalidades o que las municipalidades pueden resolver de manera más eficiente, expedita que otras instancias públicas de mayor lejanía con el ciudadano. Allí queda ejemplificado el sentido de la subsidiariedad. Sin embargo la mayoría de sus competencias, -incluidos muchos de los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial- son compartidas con otras instancias, de allí la significación de tener claro la red de relaciones de interdependencia entre los diferentes niveles del Estado. Justamente en esta realidad es que se apoya la noción de complementariedad y/o concurrencia.

En otras palabras, el desarrollo humano local requiere de la unidad de lo estatal. Esto es, requiere unidad política, fluidez organizativa y coherencia entre lo nacional y lo local. Al mencionar lo anterior no solo es válido para las instituciones centrales descentralizadas o desconcentradas sino también para la relación de estas con los gobiernos locales.

Una organización estatal con las características descritas permite mayor efectividad de las políticas nacionales de desarrollo porque las particulariza, las acerca a los habitantes y a su vez garantiza la coherencia de objetivos y estrategias nacionales. La noción de desarrollo humano local conduce a acentuar el papel de la administración pública subnacional y los gobiernos locales en la construcción de alternativas de regulación acordes a los potenciales particulares de los diversos territorios - recursos humanos, culturales, ambientales, institucionales, etc.- esto es, de potenciación de las condiciones endógenas del desarrollo.

Se trata de relaciones de interdependencia y equilibrio. Su disociación genera ineficiencia e ineficacia de la acción estatal como conjunto.

Nuestra hipótesis de trabajo es que, se trata de poner un mayor énfasis en la orientación estratégica - políticas de Estado- y en la normativa general por parte de la institucionalidad estatal central y en la ejecución y seguimiento por parte de las instancias subnacionales. La función evaluadora corresponde a ambas. Esta división política del trabajo no se resuelve por decreto, requiere de procesos reales de concertación, negociación y de que además estén sostenidos por la acción política de grupos sociales de interés.

Los mecanismos para la formalización de la relación entre los diversos niveles de gestión pública - nacional, regional, local- son variadas: normas, acuerdos, consorcios, mancomunidades, convenios, instancias mixtas, procesos de concertación, etc.

Y para el caso concreto de los gobiernos locales, se trata de una redefinición de su rol. Por tanto, debe ser un proceso paralelo a una política explícita de fortalecimiento político y gerencial de los gobiernos locales y aquellas instancias públicas y privadas - organizaciones comunitarias,

empresas, organizaciones de la sociedad civil- comprometidas en el modelo de gestión del desarrollo humano local que derive de este proceso.

Para atender lo anteriormente descrito, las municipalidades deberán desarrollar formas políticas y administrativas que les permitan atender con calidad nuevas funciones, realizar reformas organizacionales y funcionales, dictar normativas /ordenanzas que otorguen seguridad jurídica, generar planes estratégicos de desarrollo local, planes de ordenamiento territorial, crear nuevas instancias de coordinación y articulaciones de actores públicos y privados, capacidad de mediar en la conflictividad local, trabajar con transparencia, con responsabilidad y coherencia y brindando información y participación a la ciudadanía¹⁴.

La gobernanza municipal muestra la capacidad de prospectiva, de gestión y de consecución de resultados por parte de los gobiernos locales y la institucionalidad pública. Una adecuada gobernanza permite a la ciudadanía sentirse bien informada, con capacidad de exigir rendición de cuentas, con proyectos que reivindiquen sus intereses e identidades, con acciones que impacten favorablemente en la calidad de vida y que sean acciones efectivas de combate a la exclusión, la desigualdad y la pobreza, es decir coadyuva a la gobernabilidad entendida esta como eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental frente a su ciudadanía¹⁵.

No hay un modelo único: no hay recetas para este proceso. Sus características lleva la impronta de la sociedad y del momento en la que se instale la decisión de impulsar el desarrollo humano local así como de las características territoriales y de los actores públicos y privados allí asentados.

Este proceso también tiene una complejidad que no es fácil de resolver prácticamente: la necesaria comprensión conceptual y operativa de la autonomía municipal y de cómo ella se articula con principio de subsidiariedad¹⁶, concurrencia /complementariedad y delegación en asuntos administrativos, técnicos, económicos, jurídicos y de planificación relacionadas con las competencias estatales que le dan coherencia y eficiencia al accionar público en su conjunto.

Es necesario reconocer que los gobiernos locales son autónomos, esto es, tienen potestad de tomar decisiones dictadas por sus autoridades locales, elegidas popularmente.

“Esta autonomía se manifiesta de distintas formas, para nosotros es importante destacar la que se refiere a la autonomía administrativa y normativa que le otorga la capacidad a las municipalidades de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia (su organización y los servicios que presta) como también la autoadministración que no es otra cosa más que su libertad frente al Estado para tomar y ejecutar sus decisiones fundamentales.” (Rodríguez, Mora y Cifuentes, s/f:10)

¹⁴ El libro Blanco de la Gobernanza Europea plantea cinco principios de acción: transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. (Unión Europea, 2001)

¹⁵ Eficiencia para alcanzar los objetivos estatales en forma transparente y con buen uso de los recursos, eficacia para lograr los objetivos manteniendo la credibilidad y la estabilidad institucional y del sistema político, legitimidad en tanto los ciudadanos les siguen otorgando el derecho de gobernar y aceptan su autoridad. Pulgar-Vidal, Manuel. “Gobernabilidad ambiental” Sociedad peruana de Derecho Ambiental. www.spda.org.pe

¹⁶ La construcción de redes institucionales y de reforma del Estado implican principios como **subsidiariedad**, que remite a la ubicación de la gestión administrativa –para cada competencia, tarea o problema- en el ámbito descentralizado para garantizar un desempeño eficaz, según las condiciones políticas, garantizando transferencia de poder y recursos para fines de convivencia común y corrección de las desigualdades sociales estructurales (Castells, 1988).

No obstante, lo apuntado anteriormente, reconocer la relevancia del gobierno nacional con presencia local y de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo humano local, no debe llevar a la conclusión de que es solamente una tarea de estos actores públicos.

El señalamiento crítico del centralismo como una limitante tampoco debe llevar a pensar que la alternativa para generar las condiciones del desarrollo humano local se agotan con el fortalecimiento de los gobiernos locales. Esto es necesario pero no suficiente. El asunto no se reduce a la “municipalización” del desarrollo. Es necesario considerar de manera igualmente dinámica, activa y con capacidad de incidencia a otros actores locales: la ciudadanía y sus organizaciones y diversas formas de expresión.

Pese a las dificultades para dar este paso hacia el desarrollo humano local, vale el esfuerzo político e institucional ante la expectativa de que ello redunde en: a) espacios políticos para la participación ciudadana, b) democratización y mayor eficiencia de la administración pública en sus diversos niveles territoriales, c) partidos políticos más abiertos y sin clientelismo, d) políticas públicas más cercanas a las necesidades de las personas y los territorios, y e) desconcentración del poder político lo que ayuda al equilibrio y control del mismo, entre algunas de las aspiraciones más significativas para profundizar nuestra vida democrática.

Resulta obvio que el desarrollo humano local implica, como uno de sus atributos centrales, el fortalecimiento de la sociedad civil. Y esto solo se consigue si hay canales para participar y ejercer el control o auditoría ciudadana de manera real y directa. Ampliar el espacio de desarrollo de la acción ciudadana traerá consigo el fortalecimiento y ampliación de sus formas organizativas, dando origen a un círculo virtuoso: participación/organización.

Al empezar la segunda década del siglo XXI no es posible afirmar que hayan cambios sustantivos aun en la redistribución del poder entre el poder central y los poderes locales (ciudadanía local activa y organizada + municipalidades fuertes y con capacidad de animación y liderazgo del desarrollo humano local). Aun cuando se pueda compartir el reconocimiento a un conjunto de reformas legales y normativas diversas que coadyuvan con este propósito al abrir el camino a la modificación de potestades, atribuciones y competencias a favor de las instancias locales, aun no logra cambiar la tendencia centralista que estructura el poder político. Ante las razones expuestas la tarea de la participación ciudadana en la sociedad costarricense es compleja y en gran medida es, fundamentalmente una aspiración.

Las limitaciones no solo están en la balanza de los actores públicos, también es necesario reconocer el distanciamiento ciudadano con relación a los espacios de participación más allá de las instancias comunales. Hay alejamiento y desencanto con la política municipal y con la participación electoral local y nacional.¹⁷

Mirar el desarrollo humano con perspectiva local contribuye a la competitividad y al desarrollo social de los territorios. Si los territorios son capaces de brindar un soporte de innovación, competitividad y emprendedurismo, quienes allí habitan podrán tener mayores condiciones para desarrollar sus capacidades y potencialidades y por tanto estar y sentirse incluidos en los procesos

¹⁷ Existen mecanismos formalmente reconocidos para la participación ciudadana como por ejemplo el cabildo, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular o las audiencias públicas, sin embargo son aun poco recurridos tanto por desinterés o temor por parte de los actores municipales como por ausencia de presión por parte de la ciudadanía.

de desarrollo local, también esto propiciará una relación con el gobierno local de doble vía que animará la calidad de la gestión municipal

Pensar desde la noción de desarrollo humano local conduce a propiciar decisiones conjuntas de la ciudadanía y las instancias públicas cercanas a los pueblos – y por tanto con mayor capacidad de lectura y sensibilidad de la especificidad territorial- , que permitan generar bienes y servicios apropiados a las aspiraciones y necesidades de los hombres y mujeres en sus espacios cotidianos.

Proximidad de la acción pública, eficiencia y avance de la democracia participativa son los resultados esperados de este proceso. Se trata de construir nuevos equilibrios entre niveles de gobierno, se trata de construir nuevas interrelaciones donde comienza a privilegiarse la organización en red y las mancomunidades.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL

A partir de las reflexiones generales que se han desarrollado en las páginas anteriores, se intentará trabajar con algo más de detalle elementos de estrategia para el desarrollo humano local, articulado en torno a tres ejes básicos:

- Condiciones requeridas en el ámbito de la gestión pública
- Condiciones para el desarrollo económico local
- Condiciones para la participación ciudadana

En algunos ítems se hará referencia a experiencias específicas que se desarrollen en el ámbito nacional y que puedan ser referentes de interés para conocer sobre iniciativas de cambio institucional, de representatividad y de participación ciudadana.

Condiciones de la gestión pública:

- ✓ **Se requiere un estado nacional con capacidad real de regular la sociedad, de gobernar con legitimidad y con capacidad de gestión, animado por el bien común.**

En apartados anteriores del presente artículo se mencionó que existen responsabilidades y tareas precisas para la institucionalidad pública central del Estado, cuando se impulsan procesos de la naturaleza de los que se están planteando.

Contrario a algunas posiciones conceptuales y prácticas interesadas en el debilitamiento del Estado Central a nuestro juicio, el desarrollo humano local requiere un Estado que asuma la perspectiva y la responsabilidad de pensar en el interés general nacional, es decir que reivindique lo público, lo común, en relación a un conjunto de principios y valores concertados.

Ello implica independencia y autonomía frente a grupos de interés y de presión. Particularmente sensible es este tema en la coyuntura actual cuando el debate público analiza la injerencia de actores de gran peso político en la toma de decisiones estatales: son

tiempos de revelaciones de wikileaks¹⁸, de denuncias de tráfico de influencias así como de claras evidencias de falta de seguimiento y supervisión de la supervisión de obra pública concesionada. Los tres son temas que agitan la coyuntura política y que ponen en la balanza de la opinión pública el tema de la autonomía relativa del Estado, para utilizar el concepto acuñado en la tradición de la ciencia política.

Sin embargo la realidad nunca es lineal o simple. Existen otras condiciones de relevancia para la capacidad de conducción estratégica del Estado central donde se muestran aportes que interesa resaltar y que están asociados a otras características necesarias para esa gestión estratégica del desarrollo humano.

Es posible constatar esfuerzos en materia de definición de una hoja de ruta para la acción pública, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 que se presentó a la ciudadanía el pasado mes de diciembre del 2010. Este plan, articulado en torno a 14 sectores, se alinea a su vez con los compromisos nacionales asumidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Recién se planean iniciativas, apoyados por la cooperación internacional, para conseguir articular también esta estrategia nacional con las propuestas cantonales y regionales. Hay interés en recomponer y dinamizar las estructuras regionales de planificación así como el Sistema Nacional de Planificación. Estos temas habían dejado hace algún tiempo de ser relevantes y prioritarios desde la acción pública central. No obstante, es necesario reconocer el peso decisivo que en materia de gestión de recursos estatales tiene la organización sectorial del aparato público y la debilidad que ha sufrido el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Este debilitamiento perjudica la respuesta unitaria de la institucionalidad pública central porque por naturaleza y por función corresponde a esta cartera las tareas de visión estratégica de conjunto, seguimiento y evaluación, además que al ser prácticamente el único ministerio que no responde a una tarea sectorial puede desarrollar esa mirada de conjunto.

Queda por verse en el futuro inmediato si estas iniciativas podrán ser acompañadas de capacidad negociadora – no de favorecimiento, cooptación o clientelismo- frente a la diversidad de intereses que agitan la sociedad.

Otro tema en torno al cual hay expectativa es sobre la capacidad de control y seguimiento efectivo de la eficiencia de la política pública que se exprese en resultados para la inclusión social, la ampliación de derechos y la capacidad productiva nacional.

Como se ha comentado en otros apartados del presente artículo la evaluación del desempeño nacional en esta materia no ha sido exitosa. Como lo ha reseñado el XVI Informe del Estado de la Nación (CONARE, Defensoría de los Habitantes, 2010) y otros analistas de la coyuntura cabe destacar que:

- si bien la crisis económica golpeó al país, su impacto fue de menor intensidad al que se temía a pesar de que continúa teniendo impactos. En el desempeño económico nacional

¹⁸ El presente mes de marzo del 2011 inició con la revelación a través de un influyente medio periodístico nacional – el periódico La Nación- de los 764 cables secretos sobre Costa Rica que contiene esta colección.

alarma la disminución marcada de la cantidad de empresas nacionales, particularmente en el sector exportador, considerado el más dinámico y estratégico de la economía nacional.

- La apuesta al mercado externo en la política estatal, sin embargo, en los últimos años ha sido el mercado interno el que ha actuado como colchón amortiguador del proceso de crisis. Pese a esta evidencia, se ha categorizado como faltos de visión y de espíritu innovador a aquellos sectores y fuerzas políticas que han abogado por una política de Estado de estímulo a la producción y al productor nacional.
- La pérdida de empleos, particularmente en aquellas categorías que acogen a los microempresarios y a la población en condiciones de vulnerabilidad económica y social: los trabajos no calificados y la informalidad que se desarrolla como estrategias de sobrevivencia ante la pobreza y la pobreza extrema. En materia de empleo se aumentó la brecha entre la población con calificación y los que no la tienen. Al ligar este tema con los déficits educativos en materia de calidad y de combate a la deserción, se reseña otro tema que reta a la política estatal nacional
- El desempeño nacional continúa evidenciando logros en materia de salud y de ingreso, al repuntar ligeramente este entre los más pobres a través de programas asistenciales masivos, sin embargo nos estancamos en materia educativa y de incorporación plena y satisfactoria de la mujer a la vida laboral, y claramente se pierde terreno en cobertura de la seguridad social, en materia de desempleo, de seguridad, de gestión del riesgo, de pobreza y de desigualdad llevando la situación de la desigualdad del ingreso a su punto más alto.

Los retos en esta materia, para sentar las bases del desarrollo humano y particularmente del desarrollo humano local para el país son grandes y complejos. Deberá trabajarse fuerte y con visión de Estado para atender estas complejidades.

Otro tema relevante en materia de fortalecimiento, independencia y autonomía estatal se circunscribe al desarrollo equilibrado y la función de contrapeso de los poderes. En la coyuntura actual, ante ciertos acontecimientos políticos de gran relevancia e impacto, este es un tema de preocupación para la salud democrática nacional.

- ✓ **Se debe tomar distancia sobre algunos usos de la noción de descentralización que propician el dismantelamiento de la unidad estatal nacional y la exclusión ciudadana**

Para el lector habrá quedado evidente que los procesos de desarrollo humano local están íntimamente relacionados con las estrategias de descentralización. La descentralización, particularmente en su dimensión territorial, ha estado en las agendas de reforma del estado de las últimas cuatro décadas en nuestro país, peso al avance limitado que se ha conseguido en esta materia.

Ahora bien, nuestra apreciación es que es un tema que convoca más resistencias que apoyos, por lo menos en el ámbito de los grupos de poder. Eso resulta esperable, puesto que la

descentralización asumida en su perspectiva más esencial, es un asunto de redistribución de poder y por tanto de afectación del statu quo.

La situación se vuelve más compleja aun si se reconoce que tampoco hay unidad de pensamiento y de propuesta en los sectores que suscriben la descentralización. Para parte de algunos de ellos, el tema de la descentralización se reduce a la “municipalización” de la vida local, para otros además se trata de reclamar en aras del fortalecimiento de los gobiernos locales, la autonomía absoluta y se animan “feudos”, cacicazgos, pequeños poderes concentrados y atomizados que más bien obstaculizan el camino para una sociedad más democrática y gobernable.

A nuestro juicio, se debe cribar el pensamiento y la acción en este sentido, pues este tipo de posturas, no conducen al desarrollo humano local por dos razones: porque interfieren en la unidad conceptual, funcional de lo estatal a través de relaciones de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia de los diversos niveles de la gestión pública territorial y la otra razón igualmente relevante, es porque cierran oportunidades, espacios y convocatoria a la participación ciudadana.

El desarrollo humano local requiere como condición paralela de un proyecto estatal articulador que reivindique, de manera general los principios democráticos como ruta de desarrollo nacional. Este proyecto nacional no se contrapone, por el contrario, es posible operacionalizarlo a través de poderes locales. Creemos que este planteamiento coincide plenamente con la lógica constitucional (Título XII. Régimen municipal. Artículos 168 a 175)

✓ **Planificar el cambio institucional que implica nuevas relaciones espaciales entre los niveles nacionales y territoriales de la institucionalidad pública**

La estrategia de promoción del desarrollo humano local requiere de un proceso gradual, selectivo de traslado de funciones y competencias hacia lo local, particularmente hacia los gobiernos locales, así como de nuevas relaciones interinstitucionales.

Para lograrlo se debe eliminar la descoordinación. Nuestra gestión estatal centralista y sectorializada ha sobrevivido con dispersión institucional, con visiones y acciones fragmentadas de la acción pública.

Un proyecto de desarrollo humano local obliga a una relación interinstitucional compleja y en red, no hay otra manera. Ello significa la interdependencia, la cooperación y la coordinación como base organizativa de la arquitectura institucional nacional y sus diferentes niveles territoriales y sectoriales.

La propuesta organizacional pública que acompaña a la estrategia de desarrollo humano local tiende a ser más en forma de red. Ello implica cambios sustantivos en materia conceptual y de gestión. Requiere el ejercicio, hasta ahora prácticamente nulo de construcción de consensos, acuerdos y planes conjuntos, tanto para el desempeño de acciones como para la distribución y uso de recursos a partir de prioridades negociadas. El seguimiento y la evaluación son prerrequisitos de estas nuevas formas de articulación. Es una estructura de gestión policéntrica e interdependiente. Ello no niega las naturalezas y

responsabilidades particulares, por el contrario, es justamente este punto de partida lo que enriquece a la red interinstitucional. Seguramente habrá conflicto y requiere preverse los mecanismos para su resolución. La organización en red encuentra su sentido en que, en la gestión territorial del desarrollo, los fenómenos se entrelazan e interconectan y por ende no son competencia absoluta de ningún sector en particular de los que han sido diseñados para organizar la gestión pública tradicional. La nueva gerencia pública se orienta más en esta dirección.

Hace algunas décadas, sobretudo en regiones periféricas se ensayó con relativo éxito los Consejos Regionales de Desarrollo. En esta experiencia destacó el de la Región Brunca. También hubo algunos esfuerzos, sobre todo en el campo de la planificación del desarrollo regional en otros contextos, como fue la propuesta Limón Siglo XXI formulada en la década de los noventa con un amplio concurso de instituciones articuladas en torno a la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), uno de los dos organismos de desarrollo regional existentes en el país.

También cabe resaltar que, primero por Decreto Ejecutivo y después recogido en la Ley de Transferencia de Recursos y competencias a las municipalidades aprobada en mayo del 2010, se establece la posibilidad de creación de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI). Estos Consejos reúnen a toda la institucionalidad pública con presencia local y es presidido por la Alcaldía Municipal y tienen por objeto servir de punto de enlace de la acción pública a nivel local. La existencia de los planes cantonales de desarrollo pretende establecer el punto de partida común para la negociación y la acción interinstitucional conjunta. Su vida es breve, en algunos cantones ya se han constituido, cabe esperar sus resultados. En principio parece un mecanismo con potencial para propiciar la coordinación interinstitucional, junto con los gobiernos locales. También hay posibilidades de articular la figura básica de los CCCI entre un conjunto de cantones. La región conocida como Los Santos experimenta en esta línea.

Hay factores de riesgo desde luego que están asociados a la ausencia de tradición de este tipo de arreglos interinstitucionales, las carencias de la institucionalidad local así como de la institucionalidad nacional.

✓ **El reto de la organización territorial intermedia**

La división político administrativa nacional tiene como instancia intermedia la provincia, no obstante, en términos de la gestión estatal concreta no cumple funciones significativas. La realidad y la normativa han ido estableciendo las regiones y subregiones. Formalmente se reconocen siete regiones, aun así su papel en la organización de la gestión pública no es claro y ha sido intermitente según la voluntad de los diferentes gobiernos de turno.

Por tanto, es un reto urgente desarrollar este nivel territorial porque es vital para la intermediación política y la articulación de las identidades locales en el proyecto nacional y viceversa. El nivel regional/ intermedio cumple una función trascendente: integra a la sociedad y a la vez permite reconocer la diferenciación territorial. Este asunto colinda con decisiones de diferente nivel, normativas unas, políticas y funcionales otras, que la sociedad costarricense tendrá que tomar en materia de su organización espacial para el desarrollo.

Tampoco es un tema sencillo: los localismos por un lado y el centralismo por otro dificultan la gestión mezo territorial, vaciándola de contenido real de decisiones y recursos.

Desde el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) la coordinación regional interinstitucional fue durante mucho tiempo un área de trabajo. Sin embargo han enfrentado dos limitaciones: las resistencias sectoriales y la falta de convocatoria en unos casos y de respuesta en otros a la participación en esta labor de las instancias municipales.

El período gubernamental 2006-2010 borró el trabajo regional, hoy nuevamente se reactiva con la presente administración. Como ya se comentó con antelación, varias iniciativas se despliegan en este momento para conectar la planificación territorial a partir de los niveles locales, regionales y nacionales.¹⁹

En este nivel cabe mencionar y dar seguimiento a dos instancias de desarrollo regional formalmente constituidas: la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) creada en 1966 y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR) creada en 1998. Ambas juntas fueron pensadas para atender regiones del país con bajos índices de desarrollo humano y con dificultades para articularse a las dinámicas económicas nacionales e internacionales, particularmente después del abandono de la zona de empresas con economías de enclave. Actualmente, los balances del estado de situación económica y social de ambas regiones siguen arrojando los mismos o más graves problemas, lo que pone en cuestionamiento la capacidad de estas instituciones para atender las tareas para las cuales fueron fundadas pues en la realidad no han sido un factor dinamizador del desarrollo territorial.

En la Zona Norte del país se ha creado una instancia también de carácter regional, que no tiene el nivel de formalización jurídica de las dos instancias señaladas anteriormente. Se trata de la Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte que ha promovido una estrategia de desarrollo conocida como la Zona Económica Especial (ZEE). Esta experiencia ha sido más exitosa particularmente en la planificación integral del desarrollo y en gestar espacios de coordinación interinstitucional y de actores diversos: instituciones públicas, gobiernos locales, universidades, empresarios y grupos de productores agrícolas.

En un análisis de la institucionalidad intermedia nacional sería conveniente darle seguimiento al desempeño de estas tres instancias para valorar sus impactos sobre las regiones respectivas en las que se espera su incidencia estratégica. Su estudio permitiría extraer lecciones.

¹⁹ En Costa Rica, con un fuerte apalancamiento de la cooperación internacional particularmente europea, se ha conseguido un avance significativo en materia de formulación de planes de desarrollo cantonal – 42 cantones desarrollaron particularmente sus planes cantonales de desarrollo humano a través del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local” en una acción conjunta de FOMUDE, PNUD, MIDEPLAN, ONU-HABITAT e IFAM- o bien planes estratégicos municipales – en algunos cantones se encuentran formulados ambos instrumentos. Hoy día se desarrollan esfuerzos para articular estas propuestas locales alineadas sectorial y regionalmente estableciendo coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. En el campo de la gestión de riesgo y la recuperación, luego de la devastación causada por la Tormenta Thomas en el país, se están haciendo esfuerzos de planes interinstitucionales con visión regional. Una de estas iniciativas se asienta en el Pacífico Central, donde particularmente los cantones de Parrita y Aguirre fueron muy afectadas. El Ministerio de Salud, por mandato ejecutivo, coordina las acciones con el concurso del PNUD- Costa Rica.

✓ Fortalecimiento de las capacidades y la acción política municipal

Sobre esta materia hay abundancia de propuestas e iniciativas pertinentes tanto para el fortalecimiento normativo como administrativo de los gobiernos locales. Agregaría a estas numerosas iniciativas la importancia de trabajar en la capacidad de las municipalidades de convertirse en promotores activos del desarrollo local²⁰.

En cuanto a la definición de los ámbitos de gestión de los gobiernos locales, la Constitución Política, el Código Municipal y el Voto 5445-99 establecen los parámetros. La ley de Transferencia de Competencias y Recursos a las Municipalidades y el proyecto de ley recientemente firmado para operativizar el mandato anterior podrían ampliar estas definiciones.

La definición de las funciones municipales en el artículo 169 de la Constitución Política expresamente señala: *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal”* El desarrollo de las sociedades y la ampliación de los derechos humanos de seguro traerá consigo nuevas funciones estatales, muchas de las cuales coinciden con los ámbitos de competencia municipal y además es conveniente que se involucren en su gestión, al ser entidades representativas de los habitantes localmente ubicados y además ser enlace con las instituciones públicas centrales.

Además de las condiciones anteriormente descritas que dan contenido a las competencias municipales, existe un conjunto de normas y disposiciones que también enmarcan el quehacer municipal. Cabe tan solo mencionar como ejemplo las Leyes de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Orgánica del Ambiente, de Planificación Urbana, de Construcciones, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (Nro. 8114) y el Reglamento al Artículo 5, inciso b) de esa Ley, así como, Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (**L-1-2009-CO-DFOE**) emitida por la Contraloría General de la República.

Desde la perspectiva del desarrollo humano local particular referencia habría que hacer a los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (**L-1-2009-CO-DFOE**) emitidos por la Contraloría General de la República se incluyen varias disposiciones aplicables a la presentación y contenido de los planes operativos anuales municipales, complementadas con un resumen de conceptos que aporta elementos para el desarrollo efectivo de la planificación estratégica, la valoración de propuestas sobre objetivos y metas y su establecimiento efectivo, el desarrollo de instrumentos de medición de resultados y la correspondiente evaluación de desempeño. Las disposiciones emanadas de estos Lineamientos, coadyuvan en el tema de la planificación, dado que exigen la realización de acciones específicas para coordinar, vincular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas de cada municipalidad bajo la premisa de la participación ciudadana.

Con el señalamiento anterior se desea concluir que el problema de la gestión municipal y sus competencias no es tanto normativo como político y funcional.

²⁰ Este tema se desarrollará en un breve apartado a continuación.

En lo político, el sistema político vigente a través de las dinámicas de los partidos políticos tradicionales han subordinado los cargos políticos municipales a un engranaje de relaciones clienteleras subordinadas.²¹

Como contrapeso a las características comentadas en torno a las dinámicas políticas que frenan el desarrollo y fortalecimiento municipal, es necesario reconocer que son por naturaleza entes políticos que de ello deriva un principio democrático básico: la capacidad de decidir a partir de la representación pluripartidista, que si se asume en su real esencia debiera conducir a un aprendizaje y una práctica de negociación y concertación de la autoridad máxima constituida por el Concejo Municipal. Es lamentable, pero en nuestra historia inmediata hay gran precariedad en nuestros gobiernos locales en esta materia. En el campo político es igualmente estratégico romper el aislamiento municipal con la ciudadanía que los ha elegido como sus representantes y abrir espacios reales a la participación ciudadana, a través de mecanismos formales ya existentes, como los Concejos de Distrito, las comisiones y también a través de nuevas prácticas de relacionamiento político, donde destacan los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas y las acciones de gestión local del desarrollo desde los actores de la sociedad civil.

En lo funcional, salta a la vista las asimetrías entre algunos pocos gobiernos locales – particularmente metropolitanos- y el resto que exhiben muestran rezagos significativos en la gestión municipal. Es necesario diagnosticar y actuar en el desarrollo gerencial de aspectos medulares a cualquier gestión local del desarrollo y más aun si se trata de enfilar la participación local en una estrategia de cambio. Temas como la estructura organizativa, los procesos e instrumentos de planificación local, el estado de la captación de ingresos, la ejecución de los egresos, los procesos de adquisición de bienes y servicios que han dejado muchas dudas en algunas municipalidades, los procesos de gestión de proyectos, procesos de gestión de recursos humano, la infraestructura y el equipamiento, los sistemas de información y transparencia y por supuesto todo aquel conjunto de acciones hacia la comunidad en el campo del ambiente y el ordenamiento territorial, la gestión de riesgo, la política social, la infraestructura para el desarrollo cantonal, el desempeño en el campo de los servicios públicos y la infraestructura cantonal debieran ser evaluados como punto de partida para una nueva gerencia municipal, basada en la consecución de resultados como demanda la propuesta del desarrollo humano local.

“El desplazamiento de la problemática de gobierno para este cuadrante impone, por un lado, la descentralización político-administrativa o auto-administración y, por otro, la gobernanza local, o sea, el desarrollo de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad local, de forma tal que provea modelos alternativos de generación de consenso, por medio de mecanismos deliberativos con el involucramiento de los principales actores locales. Se trata tanto de la creación de nuevos espacios públicos que permitan este diálogo deliberativo, como de la construcción de procesos de

²¹ Uno de los casos más preocupantes de este pasaje que demerita la competencia política municipal fue la presión que el memorándum Casas—Sánchez sugería hacer entre los recursos a asignarse y el compromiso de las autoridades locales con una postura favorable al Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos. La prensa reprodujo profusamente el texto en mención. En el recién pasado proceso electoral municipal que concluyó en diciembre del 2010 fue público y notorio el padrinazgo de políticos tradicionales para apalancar campañas locales.

planeamiento estratégico participativo que tenga en cuenta esta relación de co-gestión y control social de las políticas públicas” (Fleury,2007:12)

✓ **Gobiernos locales como agentes de desarrollo**

El desarrollo humano local reposiciona los actores sociales y políticos, y modifica la significación de su incidencia en la formulación de estrategias y en su gestión. Hay una apuesta a la activación de los actores locales y de su capacidad de toma de decisiones. Esto involucra tanto a la ciudadanía local como a sus gobiernos locales.

Para el caso de los gobiernos locales requiere cambios en sus roles tradicionales, que además en el caso de Costa Rica como se comentó con antelación en el presente documento, tienen la característica de su debilitamiento y limitada gravitación en las definiciones de las estrategias de desarrollo nacional. Por tanto, los cambios requeridos son de profundidad en cuanto a la significación y acción municipal.

El perfil tradicional del gobierno local ocupado en la prestación de algunos servicios queda rebasado con creces y se demanda, en este nuevo contexto del desarrollo humano local, una acción más esencial y proactiva, un liderazgo claro y reconocido en la promoción del estilo de desarrollo al que se apuesta como tendencia de cambio.

Para ello las decisiones fiscales y de ejercicio presupuestario municipal son estratégicas. Y estas decisiones corresponden en una parte al gobierno local mismo, pero otras están asociadas con procesos nacionales de descentralización y de reajustes políticos que actúen en los pesos y contrapesos del poder entre las instancias nacionales y locales. Ello lo vuelve tan complejo y además tan sensible, sobretodo en una sociedad esencialmente centralista como la costarricense. Y es posible que se conjuguen dos situaciones: la resistencia a la descentralización y la limitada capacidad real, objetiva, práctica de un gobierno local históricamente debilitado – e incluso incapacitado- para asumir su autonomía y rol estratégico en el desarrollo humano local. Esta disyuntiva no es fácil ni efímera y posiblemente se constituye en uno de los aspectos de mayor dificultad en el proceso de desarrollo humano local.

En el fortalecimiento de los gobiernos locales como agentes de desarrollo hay aspectos que generan fácil consenso: reconocer en abstracto la necesidad de un papel más proactivo en el desarrollo local, comprender y avalar la necesidad de elevar la capacidad de gestión y la calidad del recurso humano municipal. No obstante hay otros aspectos que generan resistencia como se ha visto en la actual coyuntura nacional. Estos elementos duros son: transferencia de recursos, independencia política de las estructuras partidarias dominantes que han visto en los gobiernos locales intermediarios de las relaciones clientelistas, incidencia en la toma de decisiones de la política pública, conducción en los procesos de coordinación interinstitucional local, mayor proactividad fiscal y los asuntos de la regulación sobre el uso del territorio.

Pese a las dificultades descritas, si resulta claro el rol estratégico que están llamados a cumplir los gobiernos locales en este proceso, lo que obliga a poner creatividad y esfuerzo en la superación de estas condiciones históricamente limitantes.

La adopción de estrategias de desarrollo siempre genera tensión de intereses particulares, por lo que corresponde también al gobierno local, en su condición de promotor del desarrollo, mediar en estos conflictos. Y esto no se trata solamente de aspectos formales o normativos, sino de legitimidad y capacidad, lo que remite tanto a un tema de gerencia pública como político.

Se trata por un lado de promover el desarrollo y consolidar un sistema de planificación participativa del desarrollo local, propiciar condiciones para el surgimiento y consolidación de empresas municipales, fortalecer la acción normativa y ejecutiva de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial.

Las municipalidades tienen una responsabilidad y un ámbito de acción emergente en la posibilidad de desarrollar un tejido económico local competitivo, diversificados, encadenados que sea base para la democratización de la riqueza localmente generada y la preservación del patrimonio natural y cultural

Requieren diseñar y coordinar políticas, recursos e infraestructura que de soporte a las iniciativas del desarrollo local. De nuevo cobra relevancia en este tema la planificación municipal y la coordinación interinstitucional²².

Se requiere trabajar fuerte en otros aspectos de la gestión de los gobiernos locales como la capacidad fiscal a través de la mejora del sistema de catastro y la gestión de cobro. También es tarea urgente la profesionalización del recurso humano, los sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas así como atreverse a dar el paso hacia formas de gestión presupuestaria más participativas.²³

Hay algunas iniciativas en curso de establecer ciertos criterios para una especie de certificación o calificación del desarrollo de la capacidad de gestión municipal.²⁴

✓ **El desarrollo humano local requiere una relación de cooperación interinstitucional.**

Se ha afirmado que el tránsito hacia un estilo de desarrollo que propicie el desarrollo humano local es un proceso que llevará a tomar decisiones para garantizar la cobertura territorial de funciones estatales centrales que se articulen y complementen con responsabilidades municipales. En esta perspectiva hay algunas herramientas que resultan de gran importancia: la planificación estratégica municipal, la planificación institucional con perspectiva territorial y las instancias de coordinación interinstitucional/municipal a nivel local. En este sentido la recientemente aprobada Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades promueve los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI).

²² Se quisiera recordar de nuevo el esfuerzo realizado por la formulación de planes de desarrollo humano local y planes estratégicos municipales en 42 cantones del país, con soporte en metodologías participativas, auspiciado por un acuerdo entre FOMUDE, PNUD, ONU-Hábitat, MIDEPLAN e IFAM así como otras iniciativas promovidas por la GTZ, DEMUCA y otras fuentes de cooperación internacional. También se recuerda en esta materia el mandato de la Contraloría General de la República de desarrollar un sistema de planificación municipal. Queda pendiente la tarea de que estas formulaciones se conviertan en hoja de ruta para la acción municipal y en fuente para la evaluación de resultados.

²³ Ya algunas municipalidades, aun pocas, aprovechan las instancias subcantonales y las disposiciones normativas para involucrar a organizaciones locales en la generación de propuestas para la gestión municipal. La Municipalidad de Montes de Oca por ejemplo, en el año 2010 tomó el acuerdo de iniciar una práctica de formulación participativa de algunos recursos de su presupuesto.

²⁴ Al respecto existe un proyecto en desarrollo en MIDEPLAN sobre este tema.

Pese a que en Costa Rica y de manera relativamente temprana se dictó en el año 1974 una legislación en materia de planificación nacional de la gestión pública que, entre uno de sus aspectos apuntaba a la coordinación interinstitucional en materia de planificación y gestión, lo cierto es que, con el embate de las políticas de ajuste estructural y el debilitamiento de la gravitación de la política pública en la estrategia de desarrollo y de las instituciones con capacidad integradora de esta acción como MIDEPLAN, la entronización de acciones clientelares, el debilitamiento organizativo de la gestión pública, los problemas fiscales, ha habido en el mejor de los casos estancamiento en materia de articulación, sinergias, complementariedades y concurrencias de la acción de más de trescientas instituciones públicas que tiene el país.

En un esquema de desarrollo humano y en particular de desarrollo humano local es relevante repensar y actuar en torno a este asunto neurálgico en la planeación, la ejecución y la evaluación de la acción pública nacional y local.

La coordinación interinstitucional tiene una dimensión muy significativa para el seguimiento y la evaluación. De nuevo nos encontramos ante una temática que combina lo político con lo técnico.

Actualmente se reconoce que hay grandes limitaciones en el seguimiento de las metas, vacíos de información y de articulación. Los problemas se dan tanto desde la perspectiva sectorial como territorial²⁵.

En síntesis lo que se pretende son gobiernos locales que al ser la instancia estatal más cercana a la ciudadanía consigan en la práctica representación y legitimidad, que actúen como verdaderos agentes de integración social y cultural y que sean flexibles

La nueva gestión pública local requiere de ciertos atributos y recursos que le den coherencia en torno a una unidad de concepción y de acción política. El desarrollo humano local requiere ser un proceso planificado que dirija y alinee las responsabilidades y competencias de los distintos “nodos” de actores con presencia local, así como la coordinación, la cooperación y la evaluación de resultados son vitales para que esta compleja propuesta organizativa funcione.

Propender a la generación de redes colaborativas entre actores territoriales y entre actores nacionales y regionales.

✓ **El campo aún inexplorado de la mancomunidad**

Conceptualmente resulta relativamente fácil concluir que una estrategia de desarrollo “de abajo hacia arriba” y que responda a una visión de integralidad nacional, requiere constituir espacios y mecanismos de agregación. Máxime si se concibe al territorio como un continuum y a los asuntos particulares del desarrollo espacialmente integrados. Esta realidad ha quedado de manifiesto sobre todo cuando se piensa en integración de mercados, en ordenamiento territorial o en el tema de la sostenibilidad ambiental.

²⁵ La Contraloría General de la República por ejemplo evaluó el desempeño de la acción pública en relación al cumplimiento de las metas de desarrollo social con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y arroja una serie de resultados importantes para la gerencia pública tanto a nivel central como local (Contraloría General de la República, 2009)

La asociatividad entre actores que trascienden las fronteras de las unidades territoriales formalmente constituidas es parte de la lógica de una concepción de desarrollo con perspectiva de integralidad.

No obstante lo anterior, aun el ámbito de la mancomunidad para potenciar las capacidades y recursos del desarrollo no ha sido un expediente muy desarrollado.

En el ámbito municipal existen formalmente 12 federaciones municipales, once de ellas articuladas con criterios territoriales y una por especialización productiva (CAPROBA) que aglutina los cantones bananeros del país.

Aun no son estructuras consolidadas, les ha sido dificultoso emprender proyectos conjuntos y particularmente los gobiernos locales de mayor desarrollo las consideran una carga y hasta el momento ven pocos réditos en esta asociatividad.²⁶

Desarrollo económico local:

Esto apartado de las estrategias para el desarrollo humano local se refiere fundamentalmente al conjunto de elementos, generados desde el territorio y desde lo nacional, desde el ámbito estatal y el privado, que suscitan condiciones propicias para la competitividad a partir de la promoción de la innovación²⁷ y la generación de cadenas de valor, aprovechando y potenciando las características y recursos culturales y naturales propios del territorio, en un contexto de sostenibilidad social y ambiental. El resultado de esta interacción permitirá reproducir y consolidar una construcción social asentada espacialmente que se reconoce como comunidad a partir de su propia identidad.

Lejos está esta noción de desarrollo económico con perspectiva de desarrollo humano local de asumirse como un localismo autárquico, alejado de los circuitos nacionales y/o globales²⁸

Este desarrollo económico para el desarrollo humano local si requiere como condición que los resultados e impactos se “localicen”. Es decir, que generen condiciones para garantizar bienestar para las personas, desarrollo de sus capacidades, ejercicio de sus derechos e inclusión social ahí, en el espacio que habitan y así también coadyuvar a la reducción de las asimetrías sociales y territoriales.

Esta última condición de nuevo confronta el contenido esencialmente político de las estrategias del desarrollo humano local, pues remite a los resultados o beneficios – de orden cuantitativo y cualitativo, de naturaleza tangible e intangible- del desarrollo desde la perspectiva de los individuos y esto se asocia con los mecanismos de distribución de la riqueza colectiva y con procesos de

²⁶ El Proyecto FOMUDE ha desarrollado diagnósticos sobre el estado de situación de estas instancias, y ha buscado apalancar con diversos proyectos los procesos de planificación, institucionalización y el equipamiento de estas instancias.

²⁷ Al introducir el concepto de innovación, de nuevo conduce a la lógica del “círculo virtuoso” que promueve el desarrollo humano entre condiciones y resultados. En nuestro tiempo y desde la perspectiva de desarrollo que se ha venido asumiendo, la capacidad innovadora lógicamente remite a condiciones socialmente extendidas de conocimiento y aprendizaje que permitan el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas.

²⁸ Ante el influjo de la aceleración de los procesos de globalización del capital y la cultura, hace algunos años se discutió mucho sobre esta articulación local-global que llevó incluso a acuñar el concepto de “glocalización del desarrollo” en la década de los ochenta. Se trata de recoger la relación de doble vía entre la tendencia homogeneizadora de la globalización y la posibilidad de la heterogeneidad con que se participa en la globalización cuando se vive desde la localidad y esa síntesis explica gran parte de los estilos de vida colectivos que han caracterizado a nuestro tiempo. La glocalización desde la perspectiva del desarrollo económico local se orienta a identificar la ventaja que significa el reconocimiento del valor de la diversidad en los mercados globales.

inclusión social, valorados a la luz de un conjunto de principios que le dan sentido a la noción de desarrollo humano.

Así, interesa por ejemplo la dinámica del empleo y del desarrollo empresarial pero igualmente relevante es la calidad y sostenibilidad de los mismos para garantizar ampliación de oportunidades, democratización económica, respeto a los derechos laborales, la naturaleza de su impacto ambiental, solo para citar algunos aspectos asociados a esta temática.

La reflexión anterior lleva de nuevo, como en otros tópicos específicos del desarrollo humano local, al significativo peso que tiene la gerencia pública para resultados²⁹.

“La sostenibilidad se asegura a través de otras formas de encarar el desarrollo de un territorio, por ejemplo con la inclusión de criterios asociados a la calidad de vida de la población. En esta perspectiva, la renta, los ingresos y los empleos serían solamente medios para alcanzar objetivos más relevantes y significativos para el desarrollo humano: la educación, el bienestar, la salud... La sostenibilidad a la que hacemos referencia no se centra únicamente en lo económico. Implica la búsqueda de las relaciones virtuosas entre las sostenibilidades ambientales, territoriales, sociales, económicas y políticas” (Barreiro, 2007: 4)

Es decir, los resultados esperados, están asociados con la inclusividad, la lucha contra la pobreza, la cohesión social y las condiciones integrales para la calidad de vida. Estos serán parámetros de evaluación de resultados de la ruta del desarrollo económico desde la perspectiva del desarrollo humano local.

Hay un aspecto fundamental en torno a este tema al mirarlo desde la perspectiva del desarrollo humano local, y desde luego no es neutro: se trata de la relación entre mercado e interés público local. Al haber un compromiso claro en el desarrollo humano local con la equidad, la justicia, la inclusión esto lleva al tema distributivo y por ende, ante la evidencia de que el automatismo del mercado no resuelve esta situación, por el contrario nos aleja de la posibilidad de la igualdad, se requiere el agente estatal- tanto nacional como local- con capacidad de compensar las asimetrías del mercado: impulsar e incentivar agentes del mercado con dificultad de inserción, explotar las externalidades positivas a nivel local y minimizar las negativas, la gestión del desarrollo económico local requiere actuar con carácter redistributivo. La justicia y la inclusión económica están comprometidas en la noción de desarrollo humano local.

Mecanismos políticos para la participación ciudadana

✓ Ciudadanía activa

Este es un asunto consustancial a la noción misma de desarrollo humano local ya que es consustancial a su definición básica del desarrollo humano reconocer que las estrategias y los resultados son con la gente y por la gente.

²⁹ Sobre este tema de la evaluación para resultados existe una amplia bibliografía. Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acaba de publicar la obra “ La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina” (García y García, 2010)

El desarrollo humano local implica la participación política y social: la información, el contacto y comunicación cercana, los mecanismos participativos como la consulta, el cabildo, el referéndum, etc., las comisiones de trabajo, la formulación de propuestas, los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas pueden ser algunos de los expedientes que propicien esa participación, así como el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local, la responsabilidad social empresarial y el voluntariado. Atender la formación y capacitación para la vida ciudadana es también una necesidad para promover y ampliar la participación de las personas en sus localidades.

La participación ciudadana es participación política esencialmente, no técnica. Se trata de fortalecer los mecanismos y espacios de representación social. Propiciar nuevos liderazgos locales para que se generen nuevas correlaciones de fuerza.

Corresponde a las autoridades locales comprendan la importancia de sintonizarse con las demandas ciudadanas para la legitimidad de su autoridad y la gobernabilidad local.

La participación ciudadana es necesaria y conveniente, por dos razones fundamentales: a) porque los efectos e impactos de la acción pública estatal impactan sus condiciones de vida y oportunidades, y b) porque las personas que integramos esta sociedad tenemos, como individuos y como colectivos, la capacidad de conocer y reconocer lo que nos interesa y/o beneficia.

Pese a los logros, que comparativamente con el resto de la región, la sociedad costarricense ha conseguido en términos de libertades, oportunidades y desarrollo de capacidades de sus habitantes, como dato estadístico general, se ha visto con enorme preocupación en los años recientes, un crecimiento de la desigualdad y la exclusión social. Eso implica que actualmente que nuestro país está desaprovechando la herencia que en materia de desarrollo y bienestar social se construyó en la segunda mitad del siglo anterior. Esto pone en riesgo la capacidad competitiva y la convivencia social.

Las deudas crecientes con el desarrollo que se evidencian y se están acumulando, amenazan también la gobernabilidad y la vida democrática. Hay sectores sociales que estas condiciones estructurales atentan contra sus derechos humanos. Puede ser que estos sectores poblacionales tengan conciencia de ello y los reivindiquen, o que los apremios de la vida cotidiana no les permita aún identificar sus carencias.

En materia de derechos es necesario reconocer que estos son universales: en todo lugar y para todos y que reivindicar los derechos es propio y válido para cualquier actor social. Pero se requiere trabajar en el conocimiento, en la sensibilización y en la apropiación de cuales son y el significado de los derechos humanos.

La lucha por los derechos humanos puede ser un acto individual, pero su eficacia depende aun más de que sea una acción colectiva, organizada, por lo que tiene relevancia el fortalecimiento de la sociedad civil en materia de reivindicación de los derechos humanos. El ejercicio de la ciudadanía pasa por una agenda de derechos, y un conjunto de herramientas, particularmente orientadas al diálogo, la negociación y la concertación para su consecución. El desarrollo humano local es una oportunidad para esta participación.

“El desafío actual es desarrollar la capacidad de movilizar la sociedad local alrededor de un imaginario colectivo y conectar diferentes actores en un proyecto común que origine procesos democráticos y participativos de planeamiento estratégico del desarrollo. En este sentido, las características de gestión innovadora que asumen una estructura reticular en función de la complejidad del tema y de la multiplicidad de actores/nódulos involucrados en la búsqueda de solución para el problema, parecen ser el modelo de gestión más adecuado a la realidad de la inclusión social.” (Fleury, 2007:2)

Recientemente la Asamblea Legislativa aprobó la ley No. 17297 de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en la cual en el tema de participación ciudadana conmina a las municipalidades a crear las condiciones para que los habitantes del cantón –los munícipes- puedan fiscalizar la inversión de los fondos públicos que se transfieran a partir de la misma ley (Artículo 14).

La motivación para estas disposiciones normativas son reconocidas en el artículo 16 y se considera el aporte de estas iniciativas a la democratización de las decisiones, empoderar a los munícipes, fortalecer la autogestión local y tomar en consideración las demandas y propuestas de las diferentes comunidades que integran el cantón y por supuesto, crear condiciones para la fiscalización ciudadana.

Para aprovechar los espacios ya normados y para crear nuevos es necesario apuntalar el proceso con la promoción de la organización de base y con dinámicas de formación ciudadana, formación cívica para la cohesión que requiere la vida comunitaria democrática.

✓ **Reforma política y electoral**

Se ha iniciado un proceso fundamental en esta materia que se concretará en el año 2016 con la unificación de los procesos electorales municipales a medio período.

No obstante la experiencia vivida en las pasadas elecciones locales de diciembre del 2010 arrojó un resultado desesperanzador, pues se mantuvo el abultado abstencionismo de las dos convocatorias anteriores para la elección de Alcaldías y Vicealcaldías.

Muchas hipótesis se han levantado al respecto: la desvalorización de los gobiernos locales en la vida institucional nacional, el alejamiento de los representantes locales de sus representados, la ineficiencia administrativa, el destape de numerosos casos de corrupción, la cooptación de los representantes locales por parte de los partidos tradicionales, la falta de liderazgos genuinos de las personas que se postulan, un creciente desencanto ciudadano frente a la política electoral, son de los argumentos más recurrentes. Otros obedecen al sistema que impone la normativa electoral: las dificultades de financiamiento para fuerzas políticas emergentes, la dinámica del día de las elecciones que favorece el clientelismo y el acarreo, por ejemplo.

Puede ser que la causalidad sean algunos de esos señalamientos o todos en conjunto, no obstante esto amenaza la legitimidad de los procesos de elección de representantes por un lado, y por otro, deja vacíos de poder que son llenados por alguna fuerza y algunas prácticas que no necesariamente satisfagan las aspiraciones del desarrollo humano local.

Todo ello ha planteado la necesidad de mejorar los procesos electorales locales. Algunas iniciativas que comienzan a oírse se orientan a valorar las opciones de participación política electoral hoy circunscrita a organizaciones político partidarias y pensar en la alternativa de candidaturas directas, una evaluación sobre los frenos a la participación que impone el financiamiento público a posteriori de los procesos electorales locales y la atención y seriedad con que los partidos políticos promueven las candidaturas locales. Es necesario que quienes se presenten al escrutinio público como representantes populares sean reconocidos por su compromiso comunal, su probidad, capacidad y ética y así romper las prácticas clientelistas en la escogencia de candidatos locales. Otro desafío que está planteado es superar con el clientelismo como forma de mediación política que tanto en lo local como en los procesos nacionales termina teniendo un peso significativo en la decisión del votante.

La formación ciudadana y cívica también cobra relevancia en esta temática.

No obstante los señalamientos críticos formulados, es promisorio reconocer que ha ido creciendo el desarrollo de opciones locales independientes así como los ensayos de alianzas electorales de diverso cuño, que introducen novedad a la tradición político electoral dominada por partidos nacionales y por la predominancia del bipartidismo en una época y en los años recientes por el Partido Liberación Nacional³⁰.

✓ **Desarrollo democrático, mecanismos de diálogo y negociación**

Comprender y promover los nuevos roles de la ciudadanía y sus organizaciones, incentivar la diversidad de organizaciones sociales que surgen de la diversidad de intereses y condiciones de los habitantes de un territorio, propiciar la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones municipales, fortalecer los espacios y mecanismos para la rendición de cuentas y el control/auditoría ciudadana, incentivar la práctica de las consultas populares que se prevén en nuestra actual normativa y desarrollar sistemas de información para la ciudadanía local y propiciar el desarrollo de redes nacionales de organizaciones locales son mecanismos propicios para las estrategias del desarrollo humano local

Las estrategias para la promoción del desarrollo humano local ofrecen la **oportunidad** para que, aquellos sectores y grupos excluidos o con poco peso relativo como grupo de presión nacional puedan tener canales de expresión y propuesta, a través de la participación política local, donde es más posible obtener cuotas de poder para reivindicar sus intereses particulares. Es una oportunidad política para la expresión y reivindicación de la diversidad que componen el mosaico nacional.

³⁰ Posiblemente en poco tiempo vean la luz estudios sobre los resultados electorales del proceso recién pasado en diciembre del 2010 y se pueda hacer una lectura analítica de los mismos, donde sea posible mirar recomposiciones, repuntes y retrocesos entre las fuerzas políticas participantes que se ocultan detrás del dato global que muestra que un partido obtuvo la mayor parte de los puestos en disputa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, Ronald. *Lo municipal desde la óptica partidista: agendas partidarias y asuntos municipales en la Costa Rica actual*. Documento de trabajo. 2005. San José, Costa Rica. FUNDEMUCA.
- Alfaro, Ronald. *Institucionalidad local en Costa Rica: una aproximación a sus características y evolución histórica*. Documento de trabajo. Estudio sobre descentralización Mayo, 2006. San José, Costa Rica. FOMUDE-Universidad Nacional
- Barreiro Cavestany, Fernando. *Territorios virtuosos para el desarrollo humano*. II Encuentro latinoamericano para el desarrollo local. Gestión innovadora de territorios. Cuenca, Ecuador. Noviembre 2007. Consultado 24 febrero 2011. En: <http://www.cedet.edu.ar>
- Castells, Manuel. *¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia Seminario "Sociedad y reforma del estado", Sao Pulo, Brasil. 26-28 marzo 1998. Consultado 26 de febrero 2011. En: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129.pdf>
- Contraloría General de la República (CGR). Análisis y opiniones sobre la gestión de los gobiernos locales. Segundo Informe. 2006. San José, Costa Rica. Consultado el 14 de febrero 2011. En: http://www.asamblea.go.cr/Informes_de.../DFOE_SM_113_2006%5B1%5D.pdf
- Contraloría General de la República (CGR). *Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Informe DFOE-SOC-16-2009*. 2009. San José, Costa Rica. Consultado el 3 de marzo 2011. En: http://jaguar.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/sad_docs/.../DFOE-SOC-16-2009.doc
- Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y Defensoría de los Habitantes. *XVI Informe del Estado de la Nación*. 2010. San José, Costa Rica
- Finot, Iván. *Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina*. Ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD. 2005. Santiago de Chile. Consultado el 1 de marzo 2011. En: <http://www.clad.org>
- Finot, Iván. *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*. Revista de la CEPAL # 86, 2005. Consultado el 16 de febrero 2011. En: <http://www.eclac.org/id.asp?id=22210>
- Fleury, Sonia. *La ciudad de los ciudadanos*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Consultado el 6 de marzo 2011. En: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/.../CLAD/.../fleury.pdf>
- Furlan, José Luis. *Claves para una estrategia de descentralización*. Ponencia preparada en el marco de la misión de Asistencia Técnica Internacional al Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización de Costa Rica (FOMUDE) 2006. San José, Costa Rica.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos para América Latina y el Caribe*. 2010. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Garrido, Francisco et al. *Desarrollo sostenible y agenda 21 local*. 2005. IEPALA EDITORIAL/CIMAS.
- Hinkelamert, Franz y Mora, Henry. *Hacia una economía para la vida*. 2005. San José, Costa Rica. Editorial DEI.

- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). *Compendio de Normativa Conexa Municipal, XVIII Programa de formación de nuevas autoridades municipales 2006-2010*. 2006 San José, Costa Rica.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. *Recursos Financieros Municipales, XVIII Programa de formación de nuevas autoridades municipales 2006-2010*. 2006. San José, Costa Rica.
- Konrad Adenauer Stiftung. *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2010*. Consultado el 2 de marzo 2011. En: <http://www.idd-lat>.
- Lozada, Carlos. El perfil de la nueva gerencia pública. En: Varios autores. La descentralización y modernización del gobierno local. Hacia un modelo de estado para un desarrollo sustentable. Seminario Internacional. Consultado el 23 de febrero 2011. En: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/buenosaires2010/insumos.../Sem21.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). *Propuestas de acciones de reforma del Estado*. 2008. San José, Costa Rica
- Molina, Fabio. *La democracia desde el municipio*. 2006. Versión digital. San José, Costa Rica
- Mora Agüero, Jorge Cayetano. *La organización comunitaria: instrumento de la democracia costarricense*. Documento inédito. s/f. San José, Costa Rica
- Mora Alfaro, Jorge. *El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local*. 2009. San José, Costa Rica. FLACSO.
- Navarro, Marc. *Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional*. Revista Instituciones y desarrollo. 2004. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Consultado el 21 de febrero del 2011. En: http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=41231_201
- Ocampo, José Antonio. *Retomar la agenda del desarrollo*. Revista del CLAD Reforma y democracia No. 22. Febrero, 2002. Caracas
- Perales, Iosu. *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Consultado el 19 de febrero del 2011. En <http://www.rebellion.org/otromundo/030701iosu.pdf>
- PNUD. *I Informe de Desarrollo Humano sobre Desigualdad para América Latina y el Caribe*. 2010
- PNUD. *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal*. 2007. San José, Costa Rica
- PNUD. *Desarrollo local con activos de ciudadanía*. 2006. Consultado el 4 de marzo del 2011. En: <http://www.pnud.org.co>
- Rivera, Roy: *De la reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica*. En: Rivera, Roy et al. La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en la Costa Rica contemporánea. 2006. PNUD- FLACSO. San José, Costa
- Rodríguez, Mora y Cifuentes. Manual para la gestión ambiental municipal. s/f. San José, Costa Rica. UICN.
- Salas, Seidy. *Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica. Diagnóstico y lineamientos*. 2007. San José Costa Rica. SICA,CCAD, ASDI Y UICN.

Salom Echeverría, Alberto. *Elites Políticas y Descentralización en Costa Rica*. 2009. San José, Costa Rica. DEMUCA

Sánchez, Olga Marta y Camacho, Antonieta. *Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. Informe final*. 2007. FOMUDE-Universidad Nacional. San José, Costa Rica.

Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo. *Primero la gente*. 2008. España. DEUSTO, SA. Ediciones.

UL Haq, Mahbub. Paradigma del desarrollo humano. Consultado el 25 de febrero del 2011. En: http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf

Unión Europea. *El libro blanco de la gobernanza europea*. Consultado el 19 de febrero del 2011. En: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000
San José, Costa Rica

www.flacso.org