

Panorama de la capacitación, asesoría e investigación del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local: su incidencia en el gobierno abierto local de Costa Rica

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez

En el presente documento se identifican aquellas condiciones que permitieron la fundación a finales de la primera década del presente siglo del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (Uned) de Costa Rica, como una instancia especializada de educación superior, en gestión municipal y desarrollo del municipio.

En un segundo momento se mostrará la estrategia seguida por el IFCMDL a lo largo de más de una década de operación, especialmente en lo referido a la participación ciudadana y gobernanza en y desde los territorios.

Finalmente, se identifican los proyectos, así como las acciones educativas, realizadas, para la incidencia en el mejoramiento del gobierno local y la participación ciudadana en los municipios. Así, se da respuesta a la pregunta: ¿Cuál es el aporte del IFCMDL al desarrollo del gobierno abierto local en Costa Rica, desde su fundación en el 2009?

Proceso de descentralización

En la Administración Monge Álvarez (1982-1986), Costa Rica ingresó a lo que Jorge Rovira Mas (2012), denominó el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.

Entendemos con estilo nacional de desarrollo como "(...) la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado" Graciarena (1976: 8). Modalidad determinada, principalmente, por los conflictos entre grupos orientados por diversos intereses, de ahí, que el estilo de desarrollo sería "un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías", Graciarena (1976:8).

El nuevo rumbo del país, respondía a la pretensión de dar solución a la crisis económica y social que se enfrentaba, caracterizada en ese entonces por un Estado deficitario que no respondía a las demandas crecientes de las personas ciudadanas, problemas de endeudamiento externo, una inflación acelerada y un aumento desmesurado del tipo de cambio, Vásquez (2019).

Desde esa administración y hasta la fecha, sin importar el partido político que ostentó el poder, el rumbo del estilo nacional se mantuvo, caracterizado por una disminución paulatina del protagonismo estatal frente un aumento de la presencia del mercado, y el resurgimiento de la sociedad civil, esta última asumía aquellas competencias, que eran gradualmente dejadas de lado por el Estado o de las que no se hacía responsable, Vásquez (2019).

El Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo se caracteriza por la liberación de la economía y su integración al mercado mundial, mediante la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias; el fin del monopolio estatal de servicios de telecomunicaciones, banca y seguros; la estructuración del régimen de exoneraciones, pensiones y salarios del sector público; a una movilidad laboral del sector público al sector privado; disminución o fin del proteccionismo estatal para determinadas actividades productivas y la reforma estatal y administrativa, Vásquez (2019).

Todo lo anterior, aparejado a la consolidación y crecimiento de los derechos de las personas ciudadanas. Los derechos individuales, políticos y sociales, se complementan en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo con los derechos republicanos, lo que se materializa con nueva legislación de inclusión para todas las personas, la protección del patrimonio cultural y natural, de ahí, que la ciudadanía se transforma, hacia una más activa, demandando servicios del Estado, fiscalizando los mismos y participando con él.

Como parte de este Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, el Estado sufre una serie de transformaciones, principalmente la privatización de las empresas estatales, la fusión o reinención de entes públicos, la fundación de unos pocos, aunado a un proceso paulatino de descentralización y desconcentración.

En el proceso de descentralización, surge la necesidad de la reforma de las municipalidades, para trasladar competencias de lo nacional a lo local. De conformidad con el artículo 2 del Código Municipal de 1998, la municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y, personalidad y capacidad jurídica plena para la ejecución de todo tipo de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Según los artículos 1 y 3 de ese Código, la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón, siendo el municipio el conjunto de personas vecinas residentes en el mismo, que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno local.

La municipalidad cuenta con autonomía política, administrativa y financiera, y está a cargo de un cuerpo deliberativo, denominado Concejo, integrado por personas llamadas regidoras, una alcaldía y dos vicealcaldías, todos de elección popular, de conformidad con los artículos 168, 169 y 170 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949 y los artículos 4, 5, 12,14 y 21 del Código Municipal de 1998.

En el proceso de descentralización que vivió el Estado costarricense, en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, a partir de la década de los ochenta y finales del siglo pasado como a la primera del presente, se realizaron una serie de reformas normativas, a la que se hará referencia más adelante, al igual de otra que se oficializa en la segunda década.

En el anterior estilo nacional de desarrollo, se promulgaron tres leyes de la República, que no contribuyeron a la descentralización del estado, estas fueron el Código Municipal de 1970, la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de 1971 y a la cesión de recursos del impuesto territorial a las municipalidades en 1970.

... estas reformas no incidieron en la estructura centralizada del Estado costarricense, razón por la cual, durante las subsiguientes dos décadas, se mantuvo el mismo modelo de Gobierno municipal pequeño e incapaz de atender los intereses y necesidades locales de sus comunidades, Aguilar (2009:137)

En el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo y como parte de la ejecución del tercer Programa de Ajuste Estructural a partir de 1995, Aguilar (2009:184), compromiso adquirido por el país, con el Consenso de Washington, con el propósito de fomentar la descentralización del Estado, se crea en 1995 el Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, se promulga un nuevo Código Municipal en 1998; se crea el Fondo de Partidas Específicas en el 2000 y se reforma el artículo constitucional 170 en el 2001.

En la Segunda Administración de Arias Sánchez (2006-2010), dentro del marco de la política pública “Sí, a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”, se aprueba la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N°8801, del 2010, para establecer los principios y las disposiciones generales de ejecución de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Nacional, con el fin de transferir recursos y competencias, en un proceso de descentralización territorial de lo nacional a lo local.

Con este grupo de leyes, incluso de orden constitucional, se crea un cuerpo normativo base y fundamental para el proceso de descentralización que exigía el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, no sólo competencias sino también en recursos financieros.

En forma paralela al proceso de descentralización durante este estilo de desarrollo, se lleva a cabo la desconcentración del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial e incluso el Tribunal Supremo de Elecciones, con el propósito de estar más cerca de la ciudadanía y, los distintos servicios de estos entes públicos, se brindan desde los territorios, desconcentrándolos de la capital, o incluso fuera del Gran Área Metropolitana (GAM). Muestra de ello, son la instalación de hospitales, centros de salud, agencias de los bancos estatales, circuitos judiciales, oficinas de telecomunicaciones y electricidad, centros educativos, entre otros, en los territorios.

La descentralización y desconcentración del Estado, se encontró en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, con una serie de legislación de reivindicación de los derechos de las mujeres, de las personas con discapacidad, de las afrodescendientes, con diversidad sexual, de los pueblos originarios así, como los derechos de la ciudadanía al patrimonio cultural y natural. En fin, la ciudadanía había sido ampliada, y se le brindó un marco mayor de actuación, con el fin de canalizar sus demandas y propuestas para la fiscalización de las mismas.

Si bien existía esta normativa del gobierno local, así como de la transformación de la ciudadanía, que exigía una mayor participación, se identifica a este nivel una serie de necesidades para llevarlas a cabo. Los requerimientos eran los siguientes:

- i. Capacitación en el municipio, para llevar la democratización municipal con base en la participación ciudadana.
- ii. Desarrollo de la autonomía económica municipal, como sustento de la democratización municipal.
- iii. Integración de lo nacional a lo local, así como lo local a lo nacional.
- iv. Modernización de los sistemas de gestión de las municipalidades.
- v. Introducción de nuevas tecnologías de información para el apoyo a la toma de decisiones.
- vi. La sostenibilidad de la gestión administrativa para la captación de los recursos.
- vii. Mayor participación ciudadana.
- viii. El desarrollo del gobierno abierto municipal.
- ix. Reivindicación de los derechos de las mujeres, las personas afrodescendientes, de los pueblos originarios, del espectro de las posibilidades sexuales y, al patrimonio cultural como natural.

Con el propósito de dar solución a esas necesidades, se originó el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), que pretendía satisfacerlas.

Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE)

Luego de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, del 2010, que brindaba un marco institucional para la descentralización paulatina de las competencias del poder ejecutivo a los gobiernos locales, y de la dotación de recursos financieros a estos últimos, en diciembre de 2003, la República de Costa Rica mediante su Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y la Comunidad Europea, a través de la Comisión de las Comunidades Europeas, suscribieron el Convenio de Financiación CRI/B7-310/99/0150, para ejecutar el Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), entre el 2005 y 2009, con fecha de finalización el 31 de diciembre de 2010, congruente con la necesidad de fortalecer la gestión municipal y el municipio.

Este instrumento se encontraba amparado al “Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera, técnica y de cooperación económica en Costa Rica, en virtud del Reglamento ALA”, del 10 de junio de 1999, aprobado por Ley N° 8342 del 12 de diciembre de 2002.

El convenio tenía como fin solventar los aspectos operativos de gestión, que conllevaban, la reforma constitucional mencionada, así, como la demás legislación que se había aprobado y la que se tenía prevista impulsar, en el marco de la descentralización territorial.

El proyecto contó con recursos no reembolsables de la Comisión Europea por un monto de 1.101.050,00 euros y la suma de 690.000,00 euros, de contrapartida nacional, monto que fue aportado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que es una entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propios.

El objetivo del Proyecto FOMUDE, consistió en

Contribuir a los procesos iniciados por el Estado costarricense tendientes a profundizar las prácticas democráticas, así como lograr una mayor gobernabilidad del territorio” y como objetivo específico se tiene el de “contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y a propiciar la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación del conjunto de la actuación territorial del Estado, incorporando las perspectivas de género y de desarrollo sostenible, Contraloría General de la República (2010:2)

Este proyecto fue de cobertura nacional centrado en municipalidades, federaciones de municipalidades, concejos municipales de distrito y otras organizaciones de desarrollo municipal y local.

Para el cumplimiento de ejecución del convenio, MIDEPLAN suscribió un contrato con la UNED, para brindar capacitación y formación al régimen municipal y la creación del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL).

El proyecto se realizó con esta universidad, por ser una institución pública costarricense, creada por Ley N°.6044 del 12 de marzo de 1977, con experiencia en materia de educación superior especializada en la modalidad a distancia, apoyada con plataformas con la mayor presencia en los territorios, especialmente en la periferia del país, la experiencia acumulada desde el Programa de Gestión Local, que había operado varios años y, por ser la única universidad pública que tenía un Programa de Acreditación por Experiencia.

Dentro de las primeras acciones educativas que se brindan en los últimos años de la primera década del presente siglo, en el marco de FOMUDE, se encuentran las siguientes:

- i. Federaciones de municipalidades: gestión de proyectos, gerencia y liderazgo.
- ii. Municipalidades en el área metropolitana: gestión ambiental.
- iii. Municipalidades de las diversas regiones del país: capacitación en modernización municipal, tecnologías de la información.
- iv. Concejos Municipales de Distrito: organización y funcionamiento de Concejos Municipales de Distrito, talleres de habilidades de trabajo en equipo, participación ciudadana y perfiles de proyectos.

Como se puede observar, estas acciones educativas, responden a las necesidades que había generado la normativa, constitucional y de rango legal, aprobada en el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo hacia los gobiernos locales, así como la dotación de los recursos financieros a estos últimos, como parte del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL)

En los compromisos que habían sido adquiridos dentro del Proyecto Fomude con la Comunidad Europea y entes del Poder Ejecutivo y, de la experiencia generada de las acciones educativas por parte de la UNED, su Consejo Universitario, mediante el acuerdo 2005-2009 crea el IFCMDL el 4 de noviembre del 2009, adscrito a la Dirección de Extensión Universitaria.

De conformidad con el artículo 1 del Reglamento Interno del Instituto, que reza:

(...) la instancia que lidera la oferta formal y no formal de la UNED, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de los diversos actores y agentes en sus procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal en los ámbitos local y regional.

Como de su objetivo general, de conformidad con el artículo 2, del reglamento citado.

Liderar la oferta de estrategias y servicios de educación superior a distancia, formal y no formal, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de la diversidad de actores y agentes, en los procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal en los ámbitos local y regional.

El IFCMDL, ha experimentado tres etapas, que son las siguientes:

- i. Una etapa inicial, que se desarrolla entre finales del 2009 y el 2013.
- ii. Una etapa de formación de una estrategia inicial, que se desarrolla entre el 2014 y 2021.
- iii. Una tercera etapa de vinculación con la internacionalización y la reingeniería de su gestión, que inicia en el 2022.

En la etapa inicial del IFCMDL, se continúa con acciones educativas, a partir de la experiencia de FOMUDE, de los años anteriores a su fundación. El financiamiento de los fondos internacionales llega a su fin, y se inicia la operación con fondos ordinarios de la UNED, del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y con fondos provenientes de la Ley N°9047 del 25 de junio de 2012 "Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico".

En la primera y segunda etapa, esta última entre el 2014 y 2021, continúa haciendo frente a las necesidades de asesoría, investigación y capacitación en gestión municipal, provocada por la implementación de normas de descentralización, como es el caso de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) y los Consejos Distritales de Coordinación Institucional (CDCI) que se crearon mediante la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley N°8801) y Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, N°9329 del 2015.

Para la atención a las necesidades de las poblaciones metas, se establece en el IFCMDL el marco de las "Líneas Estratégicas de Acción 2014-2048", concretadas en ellas:

- i. Gobernanza Territorial y Participación Comunitaria.
- ii. Planificación del Desarrollo Territorial.
- iii. Gestión Financiera para el Desarrollo Territorial.
- iv. Gestión del Talento Humano en el Territorio.

Para llevar a cabo sus actividades, el IFCMDL sigue contando con fondos provenientes de la Ley N°9047 "Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico", así, como del presupuesto ordinario de la UNED.

Los anteriores fondos, al igual como había sucedido en la primera etapa del Instituto, así, como en el proyecto FOMUDE, brinda los servicios educativos gratuitos a las diferentes poblaciones, lo que permite que la población del municipio, así como las personas funcionarias municipales, de elección popular o de carrera, continúen su capacitación y formación, para que los recursos económicos de las personas o las municipalidades no sea una limitante para la formación.

Para cumplir con lo anterior, el instituto entre el 2017 al 2021, cuenta con recursos del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) del presupuesto de la Uned y de la Ley N°9047 del 25 de junio de 2012 “Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico”.

En su tercera etapa, se sigue contando con fondos provenientes de las dos fuentes anteriores, lo que permite, lo siguiente:

- i) Impulsa la modernización administrativa en las gestiones municipales, por ello inicia estudios de simplificación de trámites, reingeniería de procesos y democratización de las compras públicas, e impulsa los cursos de compras públicas en municipalidades, gerencia pública en los gobiernos locales y herramientas de calidad de la gestión.
- ii) Se realizan esfuerzos, para abrir al Instituto, hacia la internacionalización de sus actividades, con la participación en congresos, misiones al extranjero y proliferación de investigaciones, por ello, se llevan a cabo convenios con universidades y centros de investigación en Perú, Chile y Colombia, en el 2023 se realizó una misión a Arica en Chile.
- iii) Lidera técnicamente la creación de las municipalidades de Puerto Jiménez y Monteverde, previstas para mayo de 2024, en el primer caso en conjunto con la Comisión procantonato de Puerto Jiménez, grupo formado por personas líderes del recién formado cantón, lo que es una muestra del apoyo y fomento a la participación ciudadana por parte del instituto y el segundo con el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.
- iv) Incursiona como asesor en el proceso de plebiscito del distrito de Nosara, donde las personas ciudadanas van a decidir sobre la creación de un concejo municipal de distrito para el año 2024.

En síntesis, en la primera etapa, es donde se inicia con una serie de actividades y se consideran una sucesión de experiencias para la definición de su rumbo, en la segunda se establece el Marco de Planificación (2018), para el periodo 2014-2048, a partir de la teoría neoinstitucional, y en la tercera, incursiona en la internacionalización y asesorías que fomentan la participación ciudadana en lo local.

En la experiencia del instituto se establece la relevancia de la participación de los diferentes actores, públicos y privados, cada uno con sus diversos recursos, unos con mayor influencia que otros, en la gestión pública municipal, y particularmente en las políticas públicas municipales.

... la institucionalidad local ha tomado relevancia, en la medida en que se ha convertido en el espacio idóneo para ensayar formas de renovación democrática orientadas hacia una praxis más efectiva del ejercicio de ciudadanía. Así se han vuelto frecuentes las dinámicas participativas a nivel de la planificación, la construcción de presupuestos (mediante procesos de consulta en espacios como los Concejos de Distrito) y de deliberación (por la vía de mecanismos extraordinarios de democracia directa, tales como los cabildos, referéndum y plebiscitos). Dichos ejercicios entrañan una búsqueda por fórmulas de gobierno de “proximidad” capaces de incrementar el grado aquiescencia y efectividad de la gestión pública. IFCMDL (2018: 7 y 8)

La gobernanza, de conformidad con el IFCMDL (2018), surge, en el ámbito local, como un nuevo paradigma, que implica la construcción colectiva de lo público, en donde prevalecen las relaciones horizontales entre los diferentes actores.

... es un esfuerzo por construir, en el marco de procesos policéntricos, no jerarquizados, una gama de políticas públicas construidas bajo mecanismos participativos, y que expresan una vocación inclusiva y transversal. La naturaleza concéntrica de los procesos de redes que conlleva, se considera como la vía idónea para lograr la aprehensión, coherencia y consistencia de la acción gubernamental, IFCMDL (2018:8)

En este orden de pensamiento, concordante, con el Marco de Planificación del IFCMDL (2018:7)¹, se establecen dos ámbitos de trabajo, a saber:

- i. La conducción de las instancias de la gestión política territorial es ejercida por liderazgos emergentes que operan mediante prácticas democráticas efectivas.
- ii. Operación efectiva en el territorio de instancias de coordinación interinstitucional, y público privadas legitimadas y reconocidas.

Ese mismo Marco de Planificación del IFCMDL (2018:7) establece para avanzar en dichos ámbitos de trabajo, las estrategias siguientes:

- i. Fortalecimiento de las capacidades de actores locales para construir política pública desde el enfoque de gobernanza. Ello impone propiciar procesos de formación de nuevos liderazgos democráticos, tanto para el ejercicio del poder en los espacios públicos, como en la conducción de organizaciones sociales, así como fortalecer capacidades de participación ciudadana.
- ii. Fortalecimiento de las capacidades de conducción y gestión de los espacios de coordinación interinstitucional tanto de autoridades como las personas funcionarias de los gobiernos locales y de instituciones de gobierno central con presencia en los territorios, para la concreción articulada de las políticas públicas locales, particularmente las contempladas en los Planes de Desarrollo Municipal.

En el desarrollo del eje Gobernanza Territorial y Participación Comunitaria de este Marco de Planificación (2018:7) tiene lugar el desarrollo del gobierno abierto local o gobierno abierto municipal.

Entendemos como gobierno abierto

(...) como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo, Clad (2016:5)

Costa Rica, había establecido desde 1949, una serie de principios constitucionales, que permitían el desarrollo del gobierno abierto, a partir del principio de participación ciudadana, y otros principios constitucionales complementarios al mismo, como son el derecho de privacidad, libertad de asociación, el derecho a la manifestación pacífica, libertad de expresión e igualdad ante la ley, todo lo anterior de conformidad con los artículos 9, 26, 25, 26, 28 y 33, de la Constitución Política de Costa Rica, de 1949, Vásquez (2019b).

Posteriormente, desde los años ochenta, el país ha tenido una gran influencia de los Estados Unidos de América y recientemente de las prácticas y directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en materia de gestión pública, incluyendo el gobierno abierto, lo que implica una orientación hacia transparencia y la rendición de cuentas Hüt (2019), que es posible en el marco constitucional citado.

En la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) se logra la adhesión de Costa Rica al "Open Government Partnership", que se había creado a partir de las pautas establecidas en el año 2009 por el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama y posteriormente en la Administración Solís Rivera (2014-2018), se implementó una Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto.

¹ Los dos ámbitos de trabajo son una transcripción de lo establecido en el Marco de Planificación del IFCMDL, actualizado al 2018.

En Costa Rica, se aprueban una serie de leyes, relacionadas con el Gobierno Abierto, entre ellas, en el 2004, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N°.8422, en el 2011 Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, N° 8968; en el 2017 el Canje de notas con la Organización Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para la adhesión de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, el Tratado Internacional N°9450, en el 2021 la Ley General de Contratación Pública N°9986, reafirma la obligatoriedad para todos los entes públicos de la utilización de un Sistema de Compras Públicas, denominado SICOP.

En forma paralela a la aprobación de las leyes anteriores, se realizan una serie de acciones para el fortalecimiento del gobierno abierto, los tres poderes de la República, a partir del “Convenio Marco para Promover un Estado Abierto” suscrito en el 2017 por los presidentes de los Supremos Poderes de la República y la Coordinación de Gobierno Abierto de la Presidencia de la República de Costa Rica. Estas acciones en la materia, dan lugar a que las municipalidades se incorporen al proceso.

El 21 de marzo de 2017, el Poder Ejecutivo y las municipalidades de los cantones de Curridabat y Montes de Oca firmaron una carta de entendimiento con el objetivo de que estos dos gobiernos locales se incorporarán a la Estrategia Nacional para el Gobierno Abierto, asumiendo los compromisos de cumplimiento con el derecho a la información pública, la lucha contra la corrupción y garantizar la participación ciudadana Hernández (2019:13)

Posteriormente, en noviembre del 2017 las municipalidades de Osa, Barva, Moravia, San José, Cartago, Santa Ana, Quepos, Curridabat, Naranjo, Turrialba, Santo Domingo, San Isidro, Esparza y Heredia firmaron un pacto con el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, para promover en sus municipalidades y correspondientes municipios políticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

(...) la sostenibilidad de la implementación de convenios marco de esta categoría, transita por la incorporación de los gobiernos locales en el fortalecimiento de los mecanismos existentes de participación ciudadana y en el desarrollo de nuevos mecanismos para mejorar la relación entre la ciudadanía y las personas encargadas de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como dar acceso a los datos e información pública mediante el uso de nuevas tecnologías. Hernández, (2019:13)

La participación de los gobiernos locales es necesario contextualizarlo en el proceso de descentralización y desconcentración que había vivido el país, precisamente a fines del siglo pasado y principios del presente, antes mencionado, donde se transfieren competencias desde el gobierno nacional al gobierno local, de ahí, que ahora, el Gobierno Abierto en los gobiernos locales, tomaba importancia, en tanto tenían más competencias y recursos.

No obstante, antes de estos esfuerzos del 2017, en nuestro criterio, algunos gobiernos locales ya habían establecido una serie de normativa en cuanto a participación ciudadana. En diciembre de 2012, la Municipalidad de Turrialba aprobó el “Reglamento de participación Ciudadana del Cantón de Turrialba”, así mismo, en el 2013 su homóloga Jiménez hizo lo mismo con su propio “Reglamento de participación ciudadana del Cantón de Jiménez”, en el 2015 la Municipalidad de Mora aprueba el “Reglamento para normar el Funcionamiento de los Concejos de Distrito, impulsar la Participación Ciudadana y Procedimiento para Trámite y Ejecución de las Partidas Específicas”. Para el 2016 la Municipalidad de San José, había aprobado el “Reglamento de Presupuesto Participativo de la Municipalidad del Cantón de San José, de igual forma en el 2017, existía reglamentación municipal similar en las municipalidades de los Cantones del Guarco, Aserrí, Barva y Desamparados.

Con el propósito de dar cumplimiento con las necesidades de gobierno abierto desde las municipalidades, el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, desde el componente de su eje estratégico “Gobernanza y Participación Comunitaria”, lleva a cabo acciones para las municipalidades.

Lo anterior, desde dos proyectos estratégicos: Concejos de Distrito Empoderados y el de Formación de Liderazgos y Gobernantes Locales Democráticos, a partir de los dos últimos ciclos de las administraciones de los gobiernos locales, a saber 2016-2020 y 2020-2024. Para conceptualizar el mismo, se debe indicar que el territorio de Costa Rica de 51.100 Km², posee 84 cantones, cuyo gobierno local les corresponde a las municipalidades, y cada uno de estos cantones se divide en distritos, contando el país al 2022 con 489.

Los Concejos de Distrito, son órganos colegiados, cuyas personas que los conforman son electas popularmente, de conformidad con el artículo 57 del Código Municipal “(...) los concejos de distrito son los órganos políticos municipales que tiene mayor cercanía con las y los munícipes, y tienen bajo su competencia, la vigilancia de la actividad municipal y promueven la eficiencia de la actividad del sector público”, Costa Rica (1998:44-45).

En el 2015, el IFCMDL en un estudio de sus poblaciones metas, logró determinar que, al momento de asumir funciones, las personas electas para asumir sus cargos dentro del Concejo de Distrito, desconocían sus competencias y responsabilidades, no contaban con planes de trabajo ni con una priorización de proyectos para el distrito que representaban, por su parte los munícipes, no conocían las competencias y responsabilidades del órgano colegiado, sus miembros eran desconocidos. Tanto los miembros del Concejo Municipal y las personas ciudadanas del cantón, coincidían, que, para el ejercicio de las personas funcionarias de elección popular, especialmente de una gestión abierta y transparente, con rendición de cuentas, se requería capacitación.

El proyecto estratégico Concejo de Distrito Empoderados del IFCMDL, tiene como propósito fortalecer las competencias de los miembros de ese órgano colegiado, desde el plano normativo, elaboración de planes de trabajo, identificación de proyectos de desarrollo distrital y rendición de cuentas, mediante tres acciones educativas, que son:

- i. Generando desarrollo desde los concejos de distrito.
- ii. Identificación de proyectos de desarrollo distrital.
- iii. Rendición de cuentas por concejos de distrito: mejorar la representatividad política local, aumentar la transparencia, la comunicación de su gestión, la rendición de cuenta, la mejora de la planificación distrital, promover la participación ciudadana y el debate público.

El proyecto “Formación de Liderazgos y Gobernantes Locales Democráticos” tiene como propósito fortalecer los liderazgos en el municipio, para que incidan el mejoramiento de la democracia representativa local, propiciando la participación ciudadana, así como la implementación de aspectos claves del gobierno local, como son la propuestas de proyectos entre los miembros del municipio y la municipalidad, la fiscalización ciudadana de la gestión municipal y la colaboración entre la persona ciudadana local y gobierno local.

El proyecto, lo forman las acciones educativas siguientes:

- i. Seminario memoria y movimientos políticos locales.
- ii. Elementos básicos del régimen municipal.
- iii. Sistema electoral costarricense.
- iv. Comunicación política.
- v. Gobernar con compromiso.
- vi. Del diálogo a la acción.

Las primeras cuatro acciones educativas, pretenden dejar capacidades entre las personas funcionarias municipales, tanto de elección popular, como de carrera administrativa.

La quinta acción educativa “Gobernar con compromiso”, desarrolla una temática relacionada con el trabajo en equipo, la negociación, estrategias y herramientas de interacción, percepción de la ciudadanía, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Del “Dialogo a la acción”, dirigido a las personas candidatas a puestos de elección popular en los gobiernos locales, desarrolla temáticas relacionadas con el gobierno municipal y los puestos de elección popular, programa de gobierno municipal, propuestas de prioridades cantonales y distritales.

Estos dos proyectos, Concejo de Distrito Empoderados y Formación de Liderazgos y Gobernantes Locales Democráticos, pretenden entonces, a nivel de gobierno abierto, empoderar la participación ciudadana, en la propuesta, fiscalización y trabajo en conjunto, con el gobierno local; pero a su vez, crear en los gobiernos locales, un ambiente de transparencia y rendición de cuentas, que permita esa participación ciudadana, para el mejoramiento de la democracia representativa local.

La intervención del IFCMDL, en el país, se realiza mediante las coordinaciones territoriales, contando para ello con una en cada una de las regiones socioeconómicas, en que se divide el país: Región Central, Región Chorotega, Región Pacífico Central, Región Brunca, Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte.

Cada una de estas coordinaciones territoriales, lleva a cabo su intervención en los municipios, en conjunto con las 37 Sedes Universitarias de la UNED.

Para la intervención del IFCMDL, a partir del 2018, se establecieron cantones prioritarios, por lo que cada región cuenta con uno que le es prioridad. Esos cantones se establecieron a partir de los criterios siguientes:

- i. La existencia de un compromiso y aval formal del gobierno local para participar del proceso.
- ii. La existencia de un proceso previo de trabajo del Instituto.
- iii. El cantón muestra bajos índices de desarrollo y en particular la existencia de poblaciones con acceso limitado a la educación superior.
- iv. La presencia en el territorio de un Centro universitario de la UNED (hoy Sede Universitaria), que muestre compromiso para apoyar las acciones del Instituto.

De ahí, que el Instituto, trabaja principalmente con 6 gobiernos locales y un concejo municipal de distrito, sin dejar de lado una oferta nacional para otros cantones.

En forma paralela a los proyectos en mención, el IFCMDL cuenta con una “Cátedra Abierta de Participación Ciudadana”, que abre las puertas a todas las personas ciudadanas de todo el territorio nacional, para el debate, el diálogo, la conversación o asistencia a mesas de debate sobre asuntos que le interesa a la persona ciudadana. A partir de un determinado momento coyuntural; las actividades de dicha Cátedra se han centrado en los procesos políticos electorales locales, o nacionales con proyección local; en temas de interés como la violencia contra la mujer, en los escenarios de elección popular, en el desarrollo de puestos de elección popular; en la legislación o jurisprudencia, de la equidad de género mediante la paridad horizontal y vertical en los puestos de elección popular en los gobiernos locales.

En materia de gobierno abierto, el IFCMDL, especialmente en los territorios prioritarios, ha desarrollado en las personas participantes lo siguiente, IFCMDL (2020-2021):

- i. Conocimiento de elementos básicos del ciclo de proyectos, para una mejor identificación, priorización, negociación y rendición de cuentas de proyectos.

- ii. Identificación, priorización y negociación de propuestas de proyectos, para el desarrollo integral de las comunidades ante: concejo municipal, instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales.
- iii. Identificación y comprensión de las diferentes formas en que la realidad cantonal y distrital se manifiesta.
- iv. Potenciación de la memoria colectiva local para contribuir a una persona ciudadana y una persona gobernante con sentido de identidad territorial.
- v. Análisis e interpretación de los movimientos políticos locales desde el espacio global.
- vi. Descubrimiento o redescubrimiento de los liderazgos democráticos existentes en el municipio.
- vii. Aprehensión de elementos claves de las gestiones del sistema electoral cantonal.
- viii. Identificación de actores y redes de actores, para la gestión pública municipal.
- ix. Conocimiento del concejo de distrito y concejo de distrito ampliado.
- x. Comprensión e incidencia en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)

Luego de una operación mayor a una década el IFCMDL ha capacitado en gestión pública municipal, entre ellos el gobierno abierto, a una serie de personas ciudadanas que han ocupado u ocupan, puestos de elección popular y de carrera administrativa en las municipalidades, además hoy, se desarrollan en organizaciones de base popular, como diputados y diputadas en la Asamblea Legislativa o personas funcionarias del Poder Ejecutivo. La gran mayoría de las municipalidades de los territorios prioritarios, cuentan en la alcaldía, vicealcaldías o en el concejo municipal, con personas que han sido capacitadas especialmente en los proyectos de Formación de Liderazgos y Gobernantes Locales Democráticos y de Concejos de Distritos Empoderados, constituyéndose muchos de ellos, en nuevos liderazgos en el municipio. A manera de conclusión, el IFCMDL de la UNED, es una muestra de una institución instalada y desarrollada a partir de la cooperación internacional, en este caso del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), de la Comisión de las Comunidades Europeas.

El IFCMDL responde a las necesidades de asesoría, investigación y capacitación, existentes a finales de la primera década del presente siglo, generado en el marco del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, con integración al mundo, particularmente, al proceso de descentralización y desconcentración, que transforman el estado a partir de la aprobación de una serie de leyes, iniciativas y proyectos de la época, así, como la creciente transformación de la ciudadanía, cuyos derechos se ampliaron, y abrigaron a poblaciones que históricamente habían sido excluidas, de ahí, la intencionalidad del proyecto FOMUDE, en considerar el género y el desarrollo sostenible, como ejes transversales de todas las gestiones en los municipios.

El Instituto desarrolló sus actividades, por más de una década, convirtiéndose en la primera instancia de una universidad pública del país, especializada en la gestión municipal, así como en los procesos políticos en los municipios. Las actividades en los diferentes cantones, han permitido el surgimiento de nuevos liderazgos mejorando así la democracia representativa local, e incidencia en la disminución de las brechas sociales, ya que las personas munícipes, han sido incluidas en las acciones educativas en forma gratuita, para que los recursos económicos que poseen o no una persona ciudadana, no se conviertan en una barrera para la su capacitación, que aspiran a puesto de elección popular, a dirigir las diferentes organizaciones de base comunal, o ser parte del funcionariado general de los gobiernos locales.

Lo anterior ha permitido la construcción de una ciudadanía activa, autoridades públicas y un funcionariado público municipal, preparado para un gobierno abierto municipal, que debe estar en constante mejoramiento, a través de una persona que participe en la gestión pública, proponiendo proyectos, trabajando en conjunto con el gobierno local y fiscalizando su actuación, y una persona funcionaria pública, de elección popular o de carrera, preparado y dispuesto a trabajar con la persona ciudadana del municipio, pero también a realizar una gestión transparente, donde la rendición de cuentas es parte de la gestión pública municipal.

Ahora, corresponde al IFCMDL, de conformidad con la experiencia acumulada en el desarrollo de la gestión municipal en Costa Rica y otros países, preguntarse en la actual coyuntura y las perspectivas del cantón y el país: ¿Cuál es el municipio que requieren las personas ciudadanas y el país?, lo que conlleva a otra pregunta ¿Cuál es la municipalidad que se necesita de conformidad a esos requerimientos?, y finalmente ¿Cuál es el IFCMDL, que requiere el municipio, la municipalidad y el país? Se puede anticipar, que parte de las respuestas a esas preguntas, comprenderán al gobierno abierto, la glocalización, la interseccionalidad y la participación ciudadana activa, en función del mejoramiento de la democracia representativa, para el buen vivir en los territorios.

Bibliografía

- Aguilar Font, Justo (2009). Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas, ICAP, Costa Rica.
- Aguilar Font, Justo (2011). La descentralización como política pública. Una interpretación histórica par el caso costarricense. En Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local y el Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local, Costa Rica.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). Ciudadanía y red pública: la aparición de los derechos republicanos. Trabajo presentado en el Seminario Internacional "La reinención de la Política y la Ciudadanía, organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalidad de Catalunya, 22-23 de enero de 2001, Barcelona, España.
- Contraloría General de la República (2010). Autorización para iniciar trámites de un procedimiento de contratación, sin contenido presupuestario. Oficio 01259, DJ-0510-2010, del 5 de febrero de 2010. Costa Rica.
- Costa Rica (1998). Código Municipal, Ley N°7794. Costa Rica.
- Clad (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Colombia.
- Graciarena, J. (1976). Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. Revista de la CEPAL, Primer Semestre.
- Hernández Cruz, Orlando Josué (2020). Gobierno abierto: una ruta para su implementación en Costa Rica. Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Costa Rica.
- Hüt Herrera, Harold (2019). Gobernanza y Gobernabilidad en el marco del modelo de Gobierno Abierto. Un análisis comparado entre Costa Rica y Puerto Rico. En Teoría y Praxis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Don Bosco, N°-35, Julio-Diciembre de 2019. Costa Rica.
- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2020). Memoria Anual, 2019, Uned. Costa Rica.
- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2021). Memoria Anual, 2020, Uned. Costa Rica.
- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2022). Memoria Anual, 2021, Uned. Costa Rica.
- Lo Vuolo, Rubén Mario (2015). Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructura y cambio climático en América Latina, CEPAL
- Rovira Mas, Jorge (2012). El Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo. En Implicaciones del TLC, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto (2019). La Política Pública de la Infraestructura Vial Nacional en Costa Rica. Tesis para optar al grado de Doctor Académico en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Vasquez Rodríguez, Jorge Alberto (2019b). La Gerencia Pública entre la Encrucijada Contemporánea de lo Público y lo Privado. Editorial Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.

Reseña Biográfica

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez. Costarricense, graduado en la Universidad de Costa Rica como Doctor Académico en Gobierno y Políticas Públicas, Magister Scientiae en Administración Pública, Magister Scientiae en Sociología y Licenciado en Administración Pública; Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Licenciado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional; docente e investigador en gestión pública, reforma del estado y calidad de los servicios públicos. Director del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la UNED.