



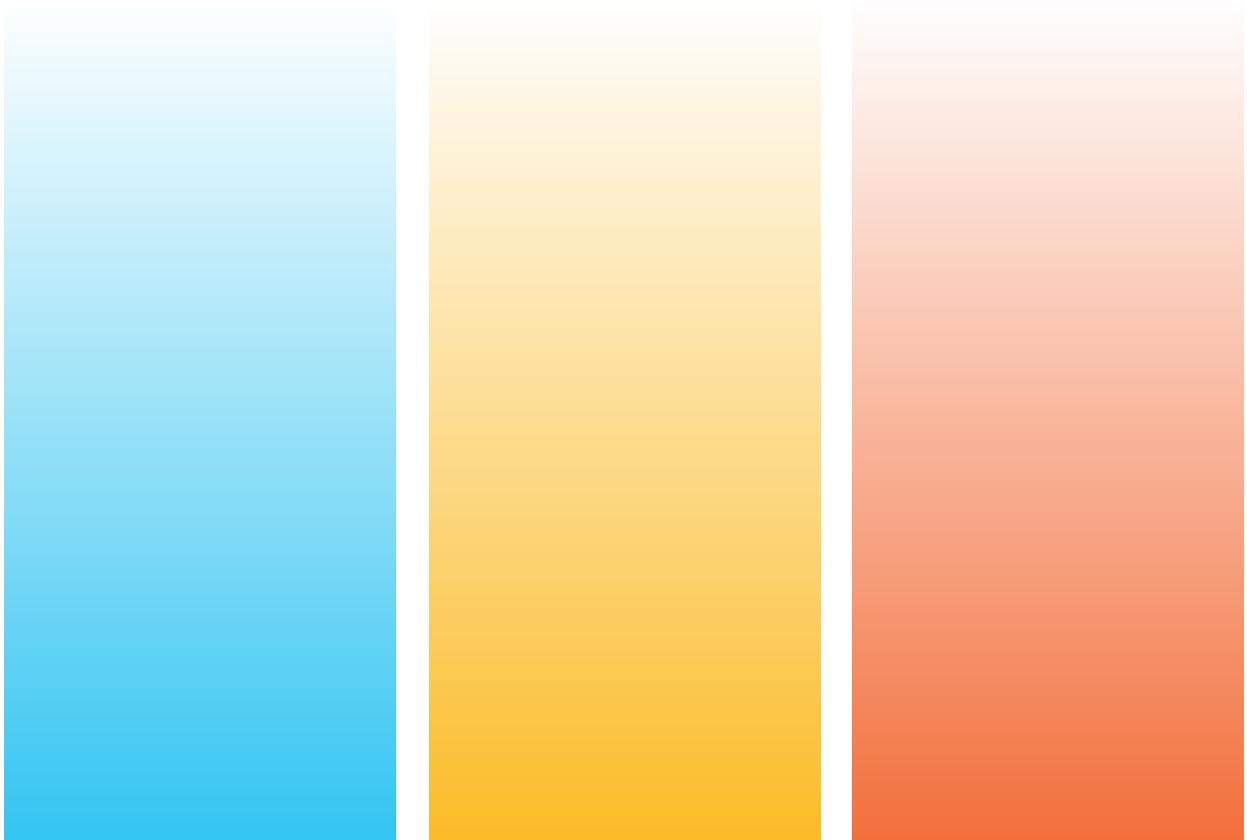
UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



GESTIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

Un proyecto de los cursos TS-2025 Taller V y TS-2026 Taller VI:
ANÁLISIS Y DISEÑO DE SERVICIOS SOCIALES I Y II

JUNIO, 2022



Volumen 1 - Número 2 - Año: 2022

ETSoc Escuela de
Trabajo Social



Este documento compila las experiencias de las y los estudiantes de los cursos TS-2025 Taller V y TS-2026 Taller VI, dentro del Proyecto Análisis y Diseño de Servicios Sociales I y II, a cargo de la docente Mag. Jeniffer Gutiérrez Barboza.

Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Costa Rica.

Coordinación: Mag. Jeniffer Gutiérrez Barboza
Diseño y edición: Andrea Carmiol Valverde y Gréttel Aguilar Santamaría

ED-3589 Intercambio de conocimientos de la ETSoc y la comunidad nacional e internacional para mejorar la calidad de vida
Unidad de Divulgación de la Escuela de Trabajo Social

UDETS. Junio, 2022

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	5
Gestión de la Política Social desde los Gobiernos Locales de Cartago: ¡Bottom up! Hacia el fortalecimiento de la política pública desde los Gobiernos Locales...	8
Andony Gómez Chacón Nathalia Martínez Jiménez Karla Monge Zamora Mónica Núñez Guzmán Christian Quesada Corrales	
1. Análisis de contexto	8
2. Análisis de Gestión Social en tiempos COVID-19	20
3. ¡Bottom up! Hacia el fortalecimiento de la política pública desde los Gobiernos Locales	25
4. Recomendaciones para una efectiva ejecución de la Política Pública desde los Gobiernos Locales	28
Municipalidad de Naranjo: gestión de política social para atención de mujeres víctimas de violencia.	34
Carolina Barrantes Vargas Megan Brais Matarrita	
1. Conociendo al Cantón de Naranjo	34
2. Conociendo a la Municipalidad de Naranjo	35
3. Condiciones del Contexto que permean la gestión del Programa de Violencia Doméstica llevado a cabo en la Municipalidad de Naranjo.	37
4. Análisis de la gestión de Programa a la luz de la Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades, 2017-2032	41
5. Algunas Reflexiones	46
Municipalidad de Belén: gestión de política social cantonal a la luz de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible..	50
Ana María Araya Meneses Catalina Campos Varela Joceline Garro Monge Sofía Rodríguez Arguedas	
1. Conociendo al Cantón de Belén	50
2. Condiciones actuales que permean la gestión de la política social desde la Municipalidad de Belén	52
3. Reflexiones finales	66
Unión Nacional de Gobiernos Locales: análisis de las condiciones que inciden en la construcción del perfil profesional de Trabajo Social en el Régimen Municipal	74
Verónica Barboza Arroyo Lucía Granados Solano Tannia Vindas Chaves	
1. Contexto del análisis: Unión Nacional de Gobiernos Locales.	74
2. Condiciones que inciden en la construcción del perfil profesional de Trabajo Social en el Régimen Municipal	76
3. Marcos normativos que rigen los procesos de contratación del personal en los Gobiernos Locales	80
4. Consideraciones finales	87
Unión Nacional de Gobiernos Locales: envejecimiento, situación por intervenir desde la realidad cantonal.	90
Byron Marengo Vargas María José Ovares Díaz	
1. Acercamiento a la UNGL Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)	90
2. Comprensión del contexto económico y político: Un análisis de la realidad de la población adulta mayor dentro del modelo neoliberal.	91
3. El envejecimiento: situación por intervenir en la realidad actual.	94
4. Acercamiento a la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.	96

PRESENTACIÓN

Durante el ciclo lectivo de 2021, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, incluyó en la oferta educativa para el V nivel de la carrera, los cursos denominados Taller V y VI: Análisis y Diseño de Servicios Sociales I y II. Ambos cursos constituyen la práctica académica del nivel de licenciatura y tienen como propósito fundamental que el estudiantado reconstruya y analice crítica y propositivamente, los procesos de gestión e implementación de políticas sociales en contextos determinados, con el fin de elaborar propuestas teórico-metodológicas para la reorientación o fortalecimiento de dichas políticas, en correspondencia con las fortalezas y debilidades que se identifiquen.

Por tercer año consecutivo, la Escuela de Trabajo Social decide abordar los grandes desafíos contextuales relacionados con cambios en la configuración, administración y gestión del Estado, con especial énfasis en la redefinición de política social y su incidencia en los espacios locales.

Al igual que el año anterior, durante el 2021, la práctica académica enfrentó algunas particularidades y limitaciones producto del contexto de pandemia que ocasionó restricciones de movilización, así como procesos laborales y educativos fuertemente marcados por la virtualidad. Aún así, las y los estudiantes lograron desarrollar un proceso metodológico fundamentado en revisión bibliográfica y documental, entrevistas virtuales sincrónicas y asincrónicas a informantes claves, correos electrónicos, uso de plataformas virtuales como Zoom, Forms y WhatsApp, lo que les permitió obtener información para la construcción de los artículos.

Durante el primer semestre, los y las estudiantes elaboraron (a través de un riguroso proceso teórico-metodológico) la reconstrucción de la política social desde las municipalidades aportando contenido las siguientes categorías de análisis:

- **Factores históricos y políticos** que se han conjugado en el origen y funcionamiento actual de los municipios, a la luz de las transformaciones del Estado costarricense.
- Reformas a la **legislación** que ampara al régimen municipal, además de los enfoques jurídicos y políticos que abogan por la descentralización de la acción estatal.
- La **participación ciudadana** y su relación con los gobiernos locales, al mismo tiempo que identificaron los mecanismos establecidos por ley para la incidencia ciudadana sobre la gestión municipal.
- **Descentralización:** el traslado a las municipalidades de funciones o competencias en materia ambiental, género, discapacidad, niñez y adolescencia, educación, empleo, seguridad ciudadana, vivienda y asistencia social, a la vez que, vinculaban éstas competencias locales con las políticas sociales nacionales.
- La incidencia de los **procesos electorales** municipales y la gestión de los gobiernos locales en la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales en los cantones.
- La **gestión** social y pública de nuevos **actores sociales** poco abordados por Trabajo Social como los son las personas electas en puestos de alcaldías, regidurías, sindicaturas, intendencias y su articulación con los partidos políticos.
- Las **manifestaciones de la cuestión social** identificadas en los cantones, así como, el reconocimiento de las desigualdades sociales que se particularizan territorialmente.

Con este insumo, al llegar el segundo semestre, las y los estudiantes se acercaron a escenarios organizacionales específicos, con la finalidad de identificar por medio de referentes concretos, las reflexiones generadas durante el primer ciclo lectivo.

De esta manera se constituyeron como centros de práctica, los municipios de Naranjo y Belén. En el caso específico de la **Municipalidad de Naranjo**, las estudiantes se incorporaron al Área de Gestión Social, específicamente en el Programa de Violencia Doméstica, el cual fue analizado a la luz de la Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades 2017-2032.

En la Municipalidad de Belén, las estudiantes se integran al Área de Desarrollo Social y realizan análisis de la Política de Desarrollo Social del cantón a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Por su parte, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, organización que promueve y desarrolla acciones tendientes al fortalecimiento de la gestión municipal y la cual hoy día, agrupa a 71 entes municipales, contó con la incorporación de dos grupos de práctica. El primero de ellos, realiza un análisis a la respuesta que las municipalidades están brindando a las personas adultas mayores teniendo como referente la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011 – 2021. El segundo grupo, analiza la importancia del papel interventor del Trabajo Social en la gestión de políticas sociales desde los espacios locales, para lo cual se incorporan elementos fundamentales que debería reunir un perfil profesional en este ámbito laboral.

Por último, un grupo de estudiantes se acerca a las municipalidades de la provincia de Cartago: Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco, para identificar y analizar las condiciones que median la gestión de la política social municipal en el contexto de pandemia.

Los hallazgos obtenidos, sin duda, permiten que docentes y estudiantes se aproximen a conocer las manifestaciones de la cuestión social y la creciente insatisfacción de la ciudadanía con respecto a las respuestas del Estado, todo lo anterior complejizado por el contexto de pandemia a causa del COVID-19. Tal y como lo demuestran los artículos que se compilan en esta edición de la revista, las municipalidades han desempeñado un rol fundamental en la atención de estas manifestaciones, así como, en la movilización de recursos locales y la promoción de la participación ciudadana.

Es importante señalar que, a partir de los análisis realizados en cada uno de los espacios de práctica, las y los estudiantes elaboraron propuestas de mejora, las cuales no aparecen en esta publicación, pero que fueron entregadas a las contrapartes institucionales al finalizar el semestre.

La divulgación de estos resultados, pretende generar procesos de reflexión en diferentes actores sociales y, por lo tanto, incidencia en la forma en que se gestionan las políticas sociales desde los contextos locales, así como reconocer a las personas que en cada una de las organizaciones mostraron apertura para brindar apoyo y orientación al proceso formativo de las y los estudiantes de Trabajo Social.

Mag. Jeniffer Gutiérrez Barboza
Docente de V Nivel
Escuela de Trabajo Social, UCR

**Gestión de la
Política Social
desde los Gobiernos
Locales de Cartago:**
¡Bottom up! Hacia el
fortalecimiento de
la política pública
desde los Gobiernos
Locales...

Andony Gómez Chacón
Nathalia Martínez Jiménez
Karla Monge Zamora
Mónica Núñez Guzmán
Christian Quesada Corrales

Gestión de la Política Social desde los Gobiernos Locales de Cartago: ¡Bottom up! Hacia el fortalecimiento de la política pública desde los Gobiernos Locales...

Andony Gómez Chacón
Nathalia Martínez Jiménez
Karla Monge Zamora
Mónica Núñez Guzmán
Christian Quesada Corrales¹

1. Análisis de contexto

Para efectos del presente artículo, se procederá con el abordaje de algunas de las manifestaciones de la cuestión social, tomando en cuenta las problemáticas estructurales visibles en la Provincia de Cartago. Además, es importante señalar que para analizar el contexto social de una forma más sencilla es necesario subdividirlo y analizar las categorías por separado, pero siempre teniendo en cuenta que todas estas categorías de análisis responden o son consecuencia de un sistema socioeconómico capitalista, que tiene como base fundamental la explotación de la clase obrera. Por lo tanto, en este apartado se analizarán cinco categorías en torno al deterioro de las condiciones sociales de la población de la Provincia de Cartago durante el contexto de la pandemia y cómo los gobiernos locales han incidido en mejorar las mismas.

Desempleo

Desde la crisis del 2008-2009 las oportunidades laborales han sido insuficientes por lo que su tasa ha venido en crecimiento desde ese momento. No obstante, con la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 esta tasa presentó un alza significativa en el segundo semestre del 2020, lo cual ha potenciado la vulnerabilidad social. El Estado de la Nación (2020) lo denota de la siguiente forma:

En materia de desempleo, el país alcanzó la tasa récord del 24% en el segundo trimestre de 2020, que prácticamente duplica la del año anterior y que elevó el número a 551.373

personas desempleadas. Esto significa un aumento de 255.793 personas, de las cuales el 49% son mujeres y el 78% residentes urbanos. En cuanto a su incidencia, la mayor tasa es la femenina (30%), para una brecha de 10 puntos porcentuales respecto a la masculina. El desempleo rural persiste en niveles inferiores si se compara con el urbano (p.67).

Asimismo, las estadísticas del INEC (2021d) para el primer trimestre del presente año muestra que la pandemia ha tenido un 99,8% de incidencia en el desempleo existente.

Ahora bien, para mitigar los efectos de la pandemia el Gobierno Central ha creado distintas estrategias, para lo cual, se les asignó a los Gobiernos Locales funciones que apoyaran a este plan de emergencia, sobre todo, lo relacionado con los subsidios provenientes del Bono Proteger y con la repartición de alimentos. Estas acciones fueron enfocadas para apoyar a las personas que perdieron el empleo o disminuyeron sus ingresos por la crisis sanitaria (Consejo Nacional de Rectores, 2020).

Por su parte, el Bono Proteger fue creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través del decreto ejecutivo n° 42305-MTSSMDHIS. Este subsidio corresponde a un monto de 125.000 o 62.500 colones, según la condición de vulnerabilidad laboral de la persona beneficiaria (Consejo Nacional de Rectores, 2020). En la siguiente tabla se muestra

¹ Estudiantes del V nivel de Licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. (2021)

la cantidad de personas beneficiadas a través de este bono por cantón de la provincia de Cartago. Paralelamente, desde las municipalidades se han creado alianzas con empresas privadas para brindar mayores y mejores oportunidades de empleo, y se han dado capacitaciones para que las personas incrementen sus competencias y logren insertarse en el mundo laboral. Asimismo, se ha promovido El Programa Empléate creado por el MTSS, el cual es una estrategia pública-privada que promueve el empleo en la población juvenil. En este, las municipalidades son el canal de enlace entre las empresas y las personas que buscan trabajo (Consejo Nacional de Rectores, 2020 y Municipalidad de Cartago, 2021c).

Un ejemplo de lo anterior se observa en la Municipalidad de Cartago, la cual ha realizado distintas acciones para disminuir el desempleo y las faltas de oportunidades laborales de este cantón, ya que incluso antes de la pandemia este era un punto de mejora para el desarrollo del mismo. Con este fin, se han brindado capacitaciones en distintas áreas y se han creado alianzas con empresas privadas para la generación de trabajos (Rodríguez y Arias, 2019).

Educación²

En términos generales, dentro del contexto costarricense, la educación en todos sus niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior) se configura como un reto país cuya intervención resulta fundamental para el fortalecimiento del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida.

Costa Rica, como nación enfrenta importantes desafíos en materia educativa, que, al no ser atendidos en su momento, dispara importantes vacíos, incrementando significativos problemas sociales, que repercuten en flagelos sociales como el incremento de la pobreza, la violencia, la exclusión social, entre otros, que inciden en

los índices de desarrollo socioeconómico y por supuesto en la calidad de vida de las personas (Garbanzo, 2019, párr.7).

Esta situación antes mencionada no es ajena al contexto de lo local, ya que desde estos espacios también se evidencian rezagos en materia de educación y a su vez, se busca contribuir en la promoción y oferta de servicios en beneficio de las personas de las localidades. No obstante, frente a escenarios como el de la actual crisis sanitaria que enfrenta el país, el acceso a la educación se ve aún más afectado y con ello se evidencia con mayor fuerza, las brechas socioeconómicas y la desigualdad en oportunidades educativas que desde antes se manifiesta y se reproduce, por ejemplo, con las medidas sanitarias acogidas por el sistema educativo costarricense.

En comprensión de lo anterior, a continuación, se pretende abordar la situación en materia educativa que experimenta, en particular, la provincia de Cartago y sus cantones, esta en relación con el acceso a la educación, escolaridad promedio, alfabetismo, entre otros. En la provincia de Cartago sobresalen numerosos centros educativos de primaria, secundaria y educación superior, como, por ejemplo: el Colegio Sagrado Corazón de Jesús, San Luis Gonzaga e incluso una de las universidades públicas más reconocidas, como lo es el Tecnológico de Costa Rica (TEC), sin embargo, a nivel socioeconómico se logran evidenciar grandes diferencias entre cantones lo cual afecta el acceso a la educación en algunas ocasiones. En el caso de la provincia, “en educación, los mayores retos se encuentran en los cantones de Jiménez y Alvarado, que juntos albergan al 6% de la población de la provincia” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, s.f, p.3).

Cuando de alfabetismo se refiere, la totalidad de los cantones de la provincia de Cartago poseen un porcentaje de alfabetismo mayor al 96%, donde la cifra más alta se encuentra en el cantón de La Unión con un 98,64% y la más baja en el cantón de Jiménez

² Existen pocos datos en materia educativa relacionados con la pandemia por COVID-19 y esto a nivel nacional, por tal motivo, se recuperan estadísticas pasadas y hasta el momento más recientes propias de Censo 2011 (INEC).

con un 96,55%, lo que evidencia una vez más la situación poco favorable para este último cantón en comparación con los demás. Asimismo, en la provincia, la escolaridad promedio en población de 15 años o más alcanza los ocho años aprobados en educación regular, tanto en hombres como mujeres, lo que quiere decir que, en promedio, no se llega a culminar en su totalidad los estudios secundarios (III Ciclo). El rango de edades que asiste en mayor medida a la educación regular es el comprendido de los 7 a los 12 años, donde el 95,5% de estas personas asiste a algún centro educativo, evidentemente, de primaria.

Según el INEC (2014) son las poblaciones entre los 5 y 17 años las que asisten mayoritariamente a la educación regular, cifras que, muy probablemente, se deban a la obligatoriedad de la enseñanza primaria (y secundaria), ya que como lo establece la Ley General de Educación Común (1936) en su artículo 2, “La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria para todo niño de 8 a 15 años de edad” (Ley N.6, 1936, artículo 2). Por otro lado, en estas mismas edades, se toma en consideración el porcentaje de rezago escolar, donde la mayoría -con 47,75%- posee únicamente un año de rezago y las personas con cuatro años o más representan el 15,15%. (INEC, 2014)

En la provincia de Cartago, según nivel de instrucción el 45,2% posee estudios primarios, el 30,6%, secundarios, y sólo el 18,1% estudios superiores. (INEC, 2014) El escenario para las personas adultas con rezagos o estudios inconclusos es completamente distinta, ya que la educación deja de ser obligatoria y pueden existir otras prioridades, como se ha mencionado anteriormente, a nivel económico y/o social, que impidan la asistencia y permanencia en los estudios.

Ante esta situación, ha de reconocerse que la pandemia sigue afectando al sector educativo en todo el país y sus efectos negativos se ven reflejados principalmente en el aumento de la deserción escolar. La suspensión de clases y el cambio repentino hacia la virtualidad ha sido el principal responsable de evidenciar las brechas socioeconómicas existentes en educación, lo que ha hecho visible las dificultades en

el uso de herramientas tecnológicas, problemas de conectividad, ambientes poco favorables desde los hogares, apoyo en educación, etc. Hasta el momento no se tienen suficientes datos para demostrar el impacto negativo de la pandemia a nivel educativo e incluso local, sin embargo, si se ha identificado que del 2019 al 2020 la deserción escolar ha aumentado dos puntos porcentuales, según el Ministerio de Educación Pública (MEP) pasó de 7% a 9% en el último año. (Meléndez, 2021)

Género

Se vuelve relevante realizar este análisis en particular, debido a que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021), “las mujeres tienen menos acceso a las oportunidades del desarrollo humano, especialmente por brechas económicas. La desigualdad de género sigue siendo un reto urgente y pendiente de Costa Rica, mostrando apenas algún salto en la última década”. Además, se considera que es a través del análisis de la información y los indicadores de género disponibles, que se posibilita la planificación de acciones y construcción de políticas públicas que verdaderamente contribuyan a un aumento de igualdad de género. Debido a que cuando se problematizan los roles y las diferencias del ingreso económico y el poder entre mujeres y hombres, y el resultado de esta reflexión se analiza, es posible determinar dónde existen desigualdades para posteriormente trazar un plan de acción (OMS, 2009).

En primer lugar, se retoma la información disponible en el Fichero Cantonal (2020), con respecto al Índice de Desarrollo Relativo al Género, presentado por El Instituto de Formación y Estudios en Democracia, donde unifican datos sobre la realidad de cada uno de los cantones del país, en este caso en particular, solamente se considera la información relativa a la provincia de Cartago, por los objetivos previamente fijados para el presente informe.

El Índice de Desarrollo Relativo al Género Cantonal 2016, refleja las desigualdades entre hombres y mujeres a nivel cantonal en las siguientes dimensiones: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de

Cantón	Posición	Calificación
Cartago	16	0.777
Paraíso	26	0.749
La Unión	9	0.796
Jiménez	65	0.681
Turrialba	42	0.725
Alvarado	30	0.745
Oreamuno	18	0.773
El Guarco	11	0.780
Promedio Provincial	27	0.753

Tabla 1.
Cantones de la Provincia de Cartago:
Índice de Desarrollo Relativo al Género (2016)

Fuente: Elaboración propia con base en el Fichero Cantonal(2020)

vida digno, en donde 1 indica la mejor posición y 81 la peor (Fichero Cantonal, 2020). A través de la tabla anterior, se evidencia la diversidad de condiciones existentes en cada uno de los cantones de la provincia, en vista de que las posiciones van desde el puesto 9 al 65, mostrando una brecha significativa dentro del mismo territorio. Se considera que la información anterior, indica la necesidad de aumentar las acciones que favorezcan la búsqueda de una igualdad de género, especialmente en los cantones de Jiménez, Turrialba, Alvarado y Paraíso.

Como segundo punto, se construye una tabla con la información que refleja el porcentaje de hogares con jefatura femenina, divididos entre los cantones de la provincia. Tal y como lo afirma ONU (1995) (citado en Ochoa, 2007), el número de mujeres que viven en condiciones de pobreza aumenta considerablemente en comparación con los hombres, la feminización de la pobreza ha empezado a ser un serio problema, por lo que se debe integrar en todos los análisis económicos y planificación económica, una perspectiva de género; además, los efectos negativos de la pobreza, inciden directamente en los hogares encabezados por mujeres.

Se observa que, a través de los años, en cada uno de los cantones ha aumentado considerablemente el porcentaje de hogares con jefatura femenina. La Unión se mantiene como el cantón más alto de la provincia,

Cantón	2000	2011
Cartago	21.0	28.7
Paraíso	17.6	26.0
La Unión	22.7	31.5
Jiménez	16.0	25.6
Turrialba	18.0	26.5
Alvarado	12.5	19.5
Oreamuno	16.2	26.0
El Guarco	15.2	23.7
Promedio Provincial	17.4	25.9

Tabla 2.
Cantones de la Provincia de Cartago:
Porcentaje de hogares con jefatura femenina (2011)

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011 (2011))

pasando de un 22.7% aun 31.5%; en tanto el cantón de Alvarado con un 12.5% en el 2000 y un 19.5% para el 2011, se posiciona como el cantón más bajo. Al observar el cuadro en general, es posible afirmar que la mayoría de los territorios siempre han mantenido un promedio bastante similar.

Además, desde los contenidos del Fichero Cantonal (2020), es posible afirmar que el porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo (ocupadas y desocupadas) en los últimos años ha ido en aumento. Asimismo, si se mira la relación entre hombres y mujeres de las personas que se encuentran dentro de la fuerza de trabajo de la provincia de Cartago, en todos los cantones el porcentaje para el caso de los hombres es mucho mayor, incluso en algunas ocasiones le dobla o casi que triplica, el número para las mujeres. Resulta relevante destacar, que en lo referente al mercado laboral existen cuatro formas de exclusión que afectan a las mujeres: el desempleo, las formas precarias de inserción laboral, las formas de trabajo no remuneradas y la exclusión de oportunidades para desarrollar sus potencialidades (Ochoa, 2007).

Es decir, se debe de tener en consideración que el aumento de jefaturas femeninas se da en un contexto de condiciones desiguales. Por todo lo antes expuesto, resulta innegable la necesidad de construir estrategias dentro de los planes de trabajo de las municipalidades,

debido a qué, si bien se reconoce que la raíz de la problemática es estructural y las acciones del gobierno central son determinantes, desde los gobiernos locales se cuenta con la posibilidad de trabajar tomando en cuenta las particularidades de sus poblaciones.

Pobreza

En cuanto al tema de la pobreza, es importante mencionar que existe un Índice de Pobreza Cantonal que recopila diferentes indicadores pertinentes para el conocimiento de cada gobierno local. Este indicador de pobreza cantonal muestra además del estado en este tema según cantón, las diferencias existentes

Cantón	Índice de Pobreza	Posición a nivel país
Cartago	12,084	14
Paraíso	12,661	24
La Unión	11,715	3
Jiménez	13,537	33
Turrialba	13,366	30
Alvarado	13,374	31
Oreamuno	12,249	18
El Guarco	12,308	20
Promedio Provincial	12,662	25.9

Tabla 3.
Cantones de la Provincia de Cartago:
Índice de Pobreza y posición según índice a nivel país (2020)
Fuente: Elaboración propia con base en el Fichero Cantonal (2020).

entre éstos. Para lograr visualizar esto, se presenta a continuación una tabla que sintetiza este indicador por cantón:

Como es posible observar, las municipalidades de la provincia de Cartago se mantienen dentro de la mitad de cantones que tienen menor índice de pobreza, siendo el Cantón de Jiménez el más rezagado en el tratamiento de la pobreza, ocupando el puesto 33. Asimismo, es rescatable que el cantón que tiene menor índice de pobreza es el de La Unión, ocupando el tercer puesto entre los cantones a nivel nacional. En esta línea, es importante destacar las desigualdades

existentes entre los cantones de la provincia, pues como se mencionó anteriormente entre el cantón con menor índice de pobreza y el cantón con mayor índice se distancian por 30 lugares en el ranking. Asimismo, solo se posicionan tres cantones por debajo del puesto 20 y tres se encuentran entre el puesto 30 y el 33. A su vez, es visible que los dos cantones con un índice de pobreza menor (La Unión y Cartago son los que se encuentran mayormente urbanizados, mientras que los tres con mayor índice de pobreza (Turrialba, Jiménez y Alvarado) responden a cantones con más espacios rurales y alejados de la capital.

Violencia

La presente categoría pretende estudiar las manifestaciones de violencia social que se han desarrollado en el actual contexto de emergencia sanitaria a partir del COVID-19, este análisis a su vez intenta mapear cual ha sido la respuesta de algunos gobiernos locales – específicamente los de la provincia de Cartago- ante los aumentos estadísticos de violencia social durante el actual confinamiento.

Abordando primeramente la categoría teórica de violencia, Galtung (1990), plantea la existencia de un paradigma triangular donde la violencia se manifiesta en tres estadios: cultural, estructural y directa. La violencia cultural: predica, enseña, advierte, incita, y hasta embota nuestras mentes para hacernos ver la explotación y/o la represión como algo normal y natural, o posibilita la alienación para vivir aparentando que no se sienten sus consecuencias. (p.155).

En el actual contexto de pandemia, el confinamiento ha provocado que las dinámicas en los hogares cambien, generando más espacios de convivencia familiar pero también momentos de discusión y tensión colectiva que se viven con frecuencia, es por ello por lo que, prácticas autoritarias de crianza con uso de violencia que han sido normalizadas históricamente a través del castigo, han incrementado los niveles de violencia intrafamiliar en el escenario de confinamiento en el que nos encontramos. Continuando con el paradigma triangular situado

por Galtung, la violencia estructural se ubica en el centro del triángulo, a través de: “(...) radicalización y el ostracismo utilizado para evitar la toma de conciencia, y la alienación y la desintegración que evita la organización de formas útiles contra la explotación y la represión.” (p.155), esta violencia estructural se ha manifestado con particularidad en la pandemia por medio de las medidas políticas, represivas y autoritarias, que ha aplicado el gobierno central, mediante estrategias de seguridad denominadas como “el martillo”, las estrictas restricciones vehiculares, el cierre de establecimientos y lugares turísticos, la obligatoriedad de mascarilla y otras disposiciones suman a la tensión colectiva de la sociedad.

Esta tensión colectiva recientemente planteada, ha generado escenarios de violencia directa, tercer concepto de Galtung en su paradigma del triángulo de violencia: “parte superior, siempre visible, se sitúa el estrato de la violencia directa con todo el registro de la crueldad perpetrada por los seres humanos tanto contra los demás como contra otras formas de vida o la

naturaleza en general. (p.155). Violencia directa posible de identificar en los medios de comunicación, los cuales generan noticias del aumento de violencia hacia autoridades policiales y de control, así como de la violencia intrafamiliar que lamentablemente ha incrementado en esta coyuntura.

Al enfocarse la presente investigación en las diversas repercusiones que se han desarrollado en la provincia de Cartago en el actual contexto de pandemia, se realiza la siguiente tabla que recupera las infracciones contra la ley de violencia doméstica según la cantidad de población de cada uno de los 8 cantones:

Con la tabla anterior, puede señalarse al cantón de Paraíso como el lugar con mayores infracciones a esta ley de violencia doméstica durante al año 2020, de igual forma puede destacarse al cantón de Alvarado con la menor tasa de infracción a la Ley, caracterizándose este cantón por poseer un entorno social ligado al campo rural.

Resulta difícil el poder identificar a partir de un análisis hemerográfico, las estrategias desarrolladas a nivel cantonal para trabajar los temas asociados a la violencia. Estas estadísticas y tendencias podrán contemplarse en el II informe de investigación, el cual tiene como objetivo el realizar un instrumento de investigación que se ha completado por las autoridades de los gobiernos locales de los cantones de la provincia de Cartago, para identificar así, que estrategias han sido ejecutadas para atender estas manifestaciones de la cuestión social ligadas al desarrollo de la violencia en el hogar.

Como lo indica la investigadora social de la Universidad Nacional, Claudia Palma (2020), “la pandemia desnuda violencia y exclusión, en situaciones de crisis se agravan los conflictos sociales”. (Portal Web “UNA Comunica”). A partir de ello y desde la naturaleza del presente curso de Gestión de Servicios Sociales desde el contexto local, interesa de manera particular el comprender si ha existido o no articulación entre el Gobierno Central y las Municipalidades para atender estos alarmantes índices de violencia.

Cantón	Población proyectada al 2020 (Fuente: INEC 2021)	Infracciones a la ley contra la violencia doméstica (Fuente: Observatorio de la Violencia 2020)	
	Población Total	Infracciones totales	Tasa de infracciones en el cantón según su población (%)
Cartago	12,084	240	0.14
La Unión	12,661	154	0.13
Turrialba	11,715	107	0.14
Paraíso	13,537	133	0.21
Oreamuno	13,366	82	0.16
El Guarco	13,374	78	0.17
Jiménez	12,249	29	0.18

Tabla 4. Infracciones a la ley contra la violencia doméstica según cantón de la provincia de Cartago.

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos provenientes del INEC (2021) y del Observatorio de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz (2020).

El papel que han tenido los gobiernos locales en el actual contexto de emergencia sanitaria en comparación al gobierno central ha sido relativamente distinto. Las municipalidades poseen un mayor acercamiento con las comunidades, poseen mecanismos de participación como las Asociaciones de Desarrollo, personas Síndicas y Regidoras con un papel de voceros de las situaciones que se viven dentro de las comunidades, ante ello surge la importancia de comprender cómo se han materializado estos enlaces en política social dirigida desde estas organizaciones.

Situación económica en la provincia: entre desigualdades presupuestarias y diferencias en la gestión municipal.

Como parte del análisis de contexto de los cantones de la Provincia de Cartago, se hace imprescindible tomar en cuenta los factores económicos que envuelven las dinámicas de los diferentes gobiernos locales de

Código	Cantón	Porcentaje de población ocupada en el sector primario (%)	Porcentaje de población ocupada en el sector secundario (%)	Porcentaje de población ocupada en el sector terciario (%)
301	Cartago	10,1	23,3	66,5
302	Paraíso	16,0	23,3	60,6
303	La Unión	1,8	20,1	78,1
304	Jiménez	32,7	16,4	50,9
305	Turrialba	21,6	17,1	61,3
306	Alvarado	43,4	14,6	42,1
307	Oreamuno	20,1	20,4	59,6
308	El Guarco	12,1	28,7	59,1
Promedio		19,7	20,5	59,8

Tabla 5. Cantones de la Provincia de Cartago: Porcentajes de población ocupada en los sectores primario, secundario o terciario (2016)

Fuente: Sistema de consultas del INEC (2016).

3 Según Caballero (2016) el sector terciario o de servicios refiere “toda actividad que produce un beneficio intangible, que no se puede almacenar, de corta duración y de la que no se puede adquirir propiedad. También se puede decir que al sector servicios corresponden todas las actividades que no forman parte de la agricultura y de la industria”

esta provincia. Sin embargo, es importante advertir que, en cuanto a los datos utilizados, los más actuales son los proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Censos del 2011 (INEC, 2016); y, que no se realizará énfasis en la situación de desempleo, ya que en el apartado donde se analiza el contexto social se abordó este tema. Según datos del INEC (2016), presentados en la tabla 6, el sector productivo en el que se insertan la mayoría de los y las cartaginesas es el sector terciario, es decir, el sector de servicios³. En la mayoría de los cantones de la provincia cartaginesa, la población ocupada en el sector terciario equivale a más de la mitad del total de la población ocupada, con excepción del cantón de Alvarado donde el mayor porcentaje de población ocupada se ubica en el sector primario, es decir, el sector agrícola.

Es posible observar en la tabla que la distribución porcentual de la población ocupada de la Provincia de

Código	Cantón	Porcentaje de población que trabaja en el mismo cantón (%)	Porcentaje de población que trabaja en otro cantón (%)	Porcentaje de población que trabaja en varios cantones (%)
301	Cartago	62,6	33,7	3,6
302	Paraíso	55,2	41,1	3,6
303	La Unión	38,1	56,4	5,2
304	Jiménez	64,6	34,6	0,8
305	Turrialba	80,7	18,1	1,2
306	Alvarado	68,6	27,3	4,1
307	Oreamuno	50,2	45,4	4,2
308	El Guarco	56,1	39,6	4,1
Promedio		59,5	37,0	3,4

Tabla 6. Cantones de la Provincia de Cartago: Porcentajes de población ocupada en los sectores primario, secundario o terciario (2016)

Fuente: Sistema de consultas del INEC (2016).

Cartago es: el 19,7% se dedica a actividades del sector primario (agrícolas); el 20,5% a actividades del sector secundario (industria); y, el 59,8% a actividades del sector terciario (servicios) (INEC, 2016).

Además, es notorio que el Cantón de La Unión es el que alberga una población ocupada que se dedica en mucha menor medida al sector primario; así como que es el cantón con mayor porcentaje de ocupación en el sector terciario. Esto podría deberse a la cercanía de dicho cantón con la capital costarricense y la urbanización que presenta, lo que coincidiría con el dato de “Población que trabaja en otro cantón” de la Tabla 7 (INEC, 2016).

La mayoría de habitantes de la provincia de Cartago trabaja en sus cantones de residencia. En términos generales, el 59,5% de los cartagineses ocupados trabajan en el cantón dónde residen; el 37% se movilizan a su trabajo fuera de su cantón de residencia; y, un pequeño porcentaje, equivalente al 3,4%, labora en varios cantones (INEC, 2016).

También, es rescatable los porcentajes arrojados en cuanto al trabajo en el sector privado y el público, los

Código	Cantón	Porcentaje de población ocupada en el sector privado	Porcentaje de población ocupada en el sector público
301	Cartago	83,5	16,5
302	Paraíso	82,3	17,7
303	La Unión	84,2	15,8
304	Jiménez	82,2	17,8
305	Turrialba	78,8	21,2
306	Alvarado	91,7	8,3
307	Oreamuno	86,3	13,7
308	El Guarco	86,9	13,1
Promedio		84,5	15,5

Tabla 7. Cantones de la Provincia de Cartago: Porcentajes de población que trabaja en el sector privado o en el sector público (2016)

Fuente: Sistema de consultas del INEC (2016).

cuales se pueden visualizar en la tabla 7. En la generalidad de la provincia es notoria una dependencia de la ocupación en el sector privado, acentuado significativamente en el Cantón de Alvarado donde el 91,7% de la población ocupada labora para el sector privado; siendo la población ocupada del Cantón de Turrialba empleada en mayor medida en el sector público, esto en comparación con los demás cantones de la Provincia de Cartago, la cual equivale al 21,2% (INEC, 2016).

Asimismo, el promedio provincial indica que, por parte del sector privado se proporciona el 84,5% de los empleos; mientras que por parte del sector público se generan el 15,5% de los empleos (INEC, 2016).

Finalmente, previo a detallar la situación presupuestal de cada uno de los gobiernos locales, es importante hacer mención de la Zona Económica Especial Cartago (ZEEC). Según su informe del año 2020, esta es una “estrategia de desarrollo económico que fortalece la vinculación entre los sectores empresarial, gubernamental y académico, con el fin de mejorar la competitividad y el clima de inversión” (ZEEC, 2020, p.04). Esta estrategia es liderada por el Tecnológico de Costa Rica (TEC), pero posee alrededor de 80 miembros dentro de las cuales destacan: las municipalidades de Cartago, Turrialba, La Unión, El Guarco, Paraíso y Oreamuno; centros educativos (Colegios Técnicos, Universidades, Instituto Nacional de Aprendizaje); la Cámara de Comercio de Cartago; desarrolladores de zonas francas y algunas zonas francas; la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER); la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE); y, varias empresas privadas (ZEEC, 2020).

Ahora bien, tanto los datos presentados anteriormente sobre la caracterización de la población ocupada como de las iniciativas de inversión económica en la provincia, son de gran importancia porque muestran la realidad económica y comercial de Cartago, y, detallan la incidencia del sector productivo en el desarrollo económico provincial (y con esto el incremento en la recaudación de los gobiernos locales).

La Danza y el martillo: Relaciones de coordinación y tensión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales de Costa Rica.

El siguiente apartado pretende analizar en el actual contexto de pandemia por COVID-19, la existencia de relaciones de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales en Costa Rica. Asimismo, se recuperan las estrategias asumidas por la Municipalidad de Cartago para asumir esta coyuntura a partir de la gestión del servicio social desarrollada desde lo local.

Dadas las condiciones de virtualidad de la práctica de V nivel y el tiempo disponible para realizar el acercamiento a esta categoría, para su construcción se realizó un análisis de noticias y material digital que permitió acercarse al contexto político del gobierno local de Cartago, posterior a recabar esa información mediante fuentes secundarias, se realizó una entrevista semiestructurada, al alcalde de la Municipalidad de Cartago (2020-2024), el señor Mario Redondo Poveda, quien se colocó como un actor relevante en la lucha para que el Gobierno Central abriera espacios de diálogo con los gobiernos locales y les tomara en cuenta en las decisiones respecto a las medidas sanitarias. Asimismo, esta institución ocupó una eficiente sostenibilidad financiera en el abordaje de la pandemia, según la Contraloría General de la República, siendo la municipalidad con la mejor nota de ponderación con un 85. (La República, 2021).

A continuación, se describen los hallazgos en dos módulos, el primero relativo a las relaciones de poder existentes entre el gobierno central y gobiernos locales; y el segundo, destaca la respuesta de la Municipalidad de Cartago a través de programas y proyectos de carácter social implementados en esta coyuntura.

Relaciones de poder existentes entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

La emergencia sanitaria a raíz del COVID-19 representó un reto para toda la sociedad, las autoridades desde sus respectivas posiciones de control, seguridad y coordinación no quedaron exentas de

este grado de alerta, pues se vieron obligados a actuar conforme la pandemia se desarrollaba, sin espacios para comprender particularidades, variaciones o implicaciones de esta.

A partir de ello, el alcalde Redondo (2021), consideró que el manejo por las autoridades del gobierno central al inicio de la pandemia no fue bueno, pues ignoraron el vínculo que poseen las instituciones descentralizadas (entre ellas los gobiernos locales) con la comunidad. Dentro de la estructura organizacional de las municipalidades en Costa Rica, existen organizaciones que poseen una naturaleza ocupada por la participación de la ciudadanía, como las Asociaciones de Desarrollo, Comités Cantonales, Comités Comunales, grupos sociales, grupos deportivos entre otras organizaciones que pudieron ser un canal de información con las comunidades.

La estrategia implementada por la Municipalidad de Cartago para intentar romper con la relación distante con las instituciones del gobierno central fue el ejercer presión a organizaciones como la Compañía Nacional de Emergencias (CNE) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Asimismo, Redondo (2021), destacó un debilitamiento en el sistema democrático costarricense, al destacarse como un modelo altamente centralista, con pocas “capacidades de maniobra” de los órganos descentralizados, desde su punto de vista, la política debe ser más participativa y menos representativa.

El proceso de vacunación frente al COVID-19 y las medidas de restricción representaron a su vez relaciones de tensión entre las instituciones. Redondo (2021), comentó algunas de las estrategias de la Municipalidad de Cartago para colaborar con la ciudadanía en el proceso de vacunación.

Debido a las largas filas, donde personas guardaban su campo por más de 24 horas, sin posibilidad de asistir a servicios sanitarios, expuestas al calor del sol y la lluvia, la Municipalidad de Cartago diseñó una herramienta digital para que la población pudiera acceder a la asignación de citas de vacunación,

asimismo, se puso a disposición las instalaciones del polideportivo de Cartago, un espacio techado y con servicios sanitarios con espacio para cerca de 5 mil personas, sin embargo, ambas estrategias fueron rechazadas por la Caja Costarricense del Seguro Social. (CCSS).

Asimismo, en las redes sociales tanto de la Municipalidad de Cartago como en medios de comunicación, se posicionó el alcalde Redondo, en una entrevista realizada por Romero (2021), del medio Monumental, el alcalde realizó un llamado a las autoridades de salud para una mayor eficiencia en el proceso de vacunación en Cartago.

Esta posición asumida por la CCSS da cuentas de las relaciones de poder de las que hacen uso ciertas instituciones del país, al ser la institución encargada del proceso de vacunación en el país puede analizarse que asumen una posición rígida donde son ellos los que toman las decisiones apegadas a sus disposiciones protocolarias sin realizar un balance de que puede representar un mayor beneficio para la población.

Por otra parte, respecto a las restricciones vehiculares, Redondo (2021), comentó que la estrategia del gobierno central de “la danza y el martillo⁴”, no contempló sensibilidades o particularidades, haciendo que pagaran justos por pecadores, cuando la persona irresponsable sigue siendo irresponsable. Desde su punto de vista, estas restricciones necesitaban de un balance justo que analizará las afectaciones económicas, sociales que podían producir estas políticas tan tajantes.

Estas tensiones y relaciones jerárquicas entre el gobierno central y gobierno local se alejan de los modelos de organización interinstitucional y procesos de coordinación de los cuales se alardea en la teoría y cursos de Administración Pública. De cuentas del juego burocrático que cobija a las organizaciones del Estado, donde se defienden posiciones tradicionales

de poder, siendo la población el principal perjudicado por las afectaciones en la gestión del servicio social recibido.

Programas y proyectos de carácter social ejecutados por la Municipalidad de Cartago

La municipalidad de Cartago cuenta específicamente con un Área Social, la cual fija como su objetivo “promover y brindar de manera efectiva los servicios sociales de la Institución, como plataforma de los Derechos Humanos, políticas públicas inclusivas, libertades fundamentales y oportunidades para todos los habitantes del Cantón” (Municipalidad de Cartago, 2021). Desde la página oficial de la Municipalidad, se muestran los programas y proyectos que se ejecutan desde la institución en busca del cumplimiento del objetivo antes expuesto.

Desde la Oficina de Equidad de Género y Desarrollo Social, la Municipalidad busca promover el desarrollo familiar por medio del enfoque de niñez, adolescencia, persona mayor, mujer y género. Para lo anterior, cuenta con programas específicos para cada población. Se ejecutan una serie de programas en busca del beneficio de dicha población, entre ellos se encuentran programas de apoyo, acompañamiento y capacitación a mujeres jefas de hogar y madres solteras, el programa “Mujeres con Futuro”, la búsqueda de la Incidencia Política de las Mujeres y la Transversalización del enfoque de género en todos los espacios (Municipalidad de Cartago, 2021).

Con respecto al Proyecto de Niñez y Adolescencia, dentro de sus planes de acción se encuentra realizar asesoría a instituciones u organizaciones en el enfoque de juventudes, promulgar iniciativas y proyectos que impacten a la población de personas jóvenes, proporcionar atención a personas jóvenes por medio de capacitaciones o asesorías para el desarrollo de sus iniciativas y el otorgamiento de becas (Municipalidad de Cartago, 2021).

4 La danza y el martillo” fue la estrategia desarrollada por el presidente Carlos Alvarado para el proceso de reactivación y reapertura de actividades. A grandes rasgos, significa que los comercios, organizaciones y sociedad en general deben seguir las órdenes de las autoridades para avanzar con la reapertura de lo contrario serán sancionados tajantemente.

En relación con los proyectos dirigidos a la población adulta mayor, desde la página oficial de la Municipalidad de Cartago (2021) afirman que cuentan con cuatro programas para la atención de dicha población: el Programa de Alimentación (dirigido a personas mayores en condición de pobreza, pobreza extrema, riesgo social o abandono), el Programa de Sensibilización y Participación Ciudadana, el Programa de Desarrollo Físico y Estilos de Vida Saludable y el Programa de Apoyo Social (dirigido a los familiares de personas mayores para el desarrollo de habilidades de cuidado y autocuidado).

Por último, desde la entrevista realizada al Alcalde Mario Redondo, el mismo comparte que este año se incrementaron los recursos económicos destinados a becas hacia la población menor de edad, se imparte el programa de inglés “Cartago Bilingüe” que además genera becas para el estudio del idioma. Asimismo, se cuenta con un Centro Municipal de Formación que ha graduado a más de 200 personas en lo que se lleva del año, ferias de artesanos y emprendedoras y se destinan recursos para brindar comestibles a personas en condición de vulnerabilidad que necesitan de este subsidio alimentario (Redondo, 2021).

Se considera que a través de la oferta de programas que se ofrece desde la municipalidad, se denota un esfuerzo por construir opciones y espacios que se adapten a las necesidades de cada una de las poblaciones de interés. Los programas de carácter social se encuentran debidamente divididos por poblaciones y se encargan de problemáticas específicas. Sin embargo, se desea resaltar que, a pesar de lo mencionado anteriormente, la oferta programática existente no abarca gran diversidad de temáticas por población, por lo que todavía existe la necesidad de ampliar en este sentido.

En síntesis, se pudo apreciar en el análisis del contexto social se puede observar que el desempleo llega a ser una de las variables más importantes en las que hay que mejorar, ya que incluso antes de la pandemia las oportunidades laborales eran escasas para la población en general y con la llegada de la crisis sanitaria, estas se redujeron aún más. Es por ello, que

desde las municipalidades se han realizado diversas acciones para que las personas puedan insertarse al mercado laboral; entre ellas, la creación de alianzas con las empresas privadas y la capacitación de las personas en distintas áreas.

En cuanto a la categoría educación, como se detalló en el subapartado, existen pocos datos sobre el impacto de la pandemia, sin embargo, es posible afirmar que al igual que en otras esferas del ámbito social, ésta ha influido de forma negativa en la vida de los cartagineses. Los datos sobre alfabetismo, asistencia y escolaridad promedio de la provincia se encuentran desactualizados, no obstante, el escenario de la educación en la provincia no es desfavorable, más sigue configurándose como todo un desafío para los esfuerzos desde lo local. Producto de la pandemia el único fenómeno evidente resulta ser la deserción escolar, la cual se presenta con mayor fuerza en la educación media (secundaria/III y IV ciclo) y ha incrementado a nivel nacional debido a los cambios que ha traído consigo el contexto de crisis sanitaria.

Con respecto al análisis de género, y considerando el Índice de Desarrollo Relativo al Género de los cantones de la provincia de Cartago, desarrollado anteriormente en el presente documento, se puede afirmar que existe una desigualdad de condiciones con respecto a los 8 cantones, en vista de que el rango de puntuaciones va desde el puesto 9 al 65. Además, tomando en cuenta los demás datos recolectados, se confirma que en general, las mujeres de la provincia se desarrollan bajo una situación desfavorable con respecto a la de los hombres, por lo que es necesario continuar trabajando alrededor de la desigualdad de género desde los gobiernos locales.

Respecto al indicador de pobreza, se puede mencionar que esta problemática si bien afecta generalizadamente al país, los cantones de la Provincia de Cartago se encuentran en buenas posiciones respecto a otros cantones. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre los cantones de la provincia, mostrando con esto las diferencias en el desarrollo económico existentes entre los cantones que se encuentran más o menos cercanos al centro de la Gran Área Metropolitana.

Relativo a la problemática de violencia, debe considerarse por parte de las autoridades -con trascendental importancia los gobiernos locales por su nexos con la comunidad- como la principal área de intervención desde lo social, el confinamiento provocó un estado de crisis reflejado en el aumento de denuncias y problemáticas de convivencia que se viven en los hogares, con personas víctimas de violencia social siendo agredidas por las mismas personas que conforman su núcleo familiar.

Con respecto al contexto económico de la provincia de Cartago, la economía de la población proviene mayormente por el sector terciario y privado (actividades comerciales, hotelería, restaurantes, transportes e inmobiliarios, servicios financieros, enseñanza, salud, etc.). Asimismo, la Zona Económica Especial Cartago (ZEEC) ha impulsado las alianzas entre la empresa privada y pública con el fin de ofrecer mejores y mayores oportunidades laborales a la población. Esto es de gran importancia porque la atracción de inversión a los cantones de la provincia se traduce en ingresos para los municipios y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

Es importante indicar que, para la investigación de los presupuestos de los distintos gobiernos locales, se observó una escasez de datos y/o una desactualización de las hojas presupuestarias en las páginas oficiales. Esto muestra una dificultad en la accesibilidad a esta información por parte de la población, lo cual llega a ser un punto de mejora para la transparencia y credibilidad de éstas organizaciones.

Asimismo, a partir de los datos recabados existen situaciones observables tales como que: aunque los presupuestos o los ingresos tienden a disminuir, las Municipalidades suelen mantener un porcentaje de subutilización; es decir, que el dinero presupuestado y recibido sigue sin utilizarse en la totalidad o que lo reservan como superávit para el siguiente año. Esto representa una debilidad porque quiere decir que, de las actividades de gestión municipal planificadas, no se ejecutan en la totalidad, dejando vacíos en las gestiones.

De igual manera, según los datos presentados en el segundo apartado del primer capítulo, se visualizan gestiones presupuestarias relativamente diferentes donde: unas buscan mayores porcentajes de ejecución y la disminución del superávit, como en el caso de la Municipalidad de Paraíso; mientras otras se encuentran distantes de cumplir con el presupuesto realizado, como en la Municipalidad de Jiménez.

Asimismo, con la llegada de la pandemia por COVID-19, se produjo una recesión económica a nivel nacional, y, por ende, que se ve reflejada a nivel local. Esta situación afecta directamente el trabajo desde los gobiernos locales, ya que las prioridades durante la emergencia cambiaron y consigo el monto presupuestario para las distintas áreas de trabajo. Para algunos de los gobiernos locales esto se vio reflejado en una reducción del presupuesto para la ejecución de la política social.

Conocer el contexto presupuestario de las municipalidades resulta fundamental para la gestión de la política social desde los gobiernos locales, así como un desafío para las administraciones actuales y próximas. El tener conocimiento en términos financieros a nivel municipal permite a actores sociales, profesionales y/o funcionarios(as) comprender esa dinámica entre ingresos y egresos y cómo éstos son destinados a intervenciones de carácter social las cuales buscan atender las problemáticas de desarrollo económico y social de la población.

El tener claridad de dicho tema permite mirar de forma crítica cómo se destinan los recursos, cómo estos son administrados y cuáles serían las mejores decisiones estratégicas para atender de forma efectiva las problemáticas sociales, en el entendido que, en muchas ocasiones, se priorizan otros sectores. Lo anterior coadyuva a su vez a la formulación y ejecución de políticas públicas integrales dirigidas a las diversas poblaciones y sus respectivas demandas, con el objetivo de alcanzar el bienestar de todas las personas.

En relación con el contexto político, es posible afirmar que, desde el inicio de la emergencia sanitaria, los gobiernos locales han tenido un aumento en el

nivel de comunicación con el gobierno central y sus instituciones, con la intención de abordar la situación de la mejor manera. Sin embargo, desde los aportes del actual alcalde de la Municipalidad de Cartago, se entiende que, a pesar de que sí han existido espacios de diálogo, la mayoría de las propuestas no han sido escuchadas y solamente se han implementado las medidas tomadas desde el gobierno central, demostrando la relación de poder existente.

2. Análisis de Gestión Social en tiempos COVID-19

Para analizar las medidas de contingencia en el marco del COVID-19, se presentarán tres ejes: el primero comprende las implicaciones que han tenido las municipalidades parte del estudio en cuanto a sus procesos de Gestión Social; el segundo refiere a los programas sociales que en medio de la pandemia fueron priorizados por las municipalidades; y el tercer apartado hace mención de la coordinación o articulación interinstitucional realizada por las municipalidades.

Implicaciones en la Gestión Social de los Gobiernos Locales en tiempos COVID-19

Como punto esencial de análisis del presente artículo cabe rescatar la gestión de programas sociales en el marco de la pandemia por COVID-19. La actual crisis sanitaria trajo consigo cambios sustanciales visibles en la gestión de las instituciones públicas producto, principalmente, de las medidas de contención del contagio del SARS-CoV-2. Entre otras medidas, se optó por la implementación del teletrabajo en las instituciones públicas que cambia radicalmente la gestión social en las municipalidades (Ruiz, 2020).

En primer lugar, en el marco de las acciones que se generaron en relación con la gestión social a raíz de la emergencia sanitaria, se retoman los contenidos de los Reportes Anuales de Rendimiento y los Informes de Labores emitidos con respecto al año 2020, de los 4 cantones de la provincia de Cartago que los elaboraron. Las municipalidades de Cartago, El Guarco, Oreamuno y Paraíso, facilitaron dichos documentos en sus páginas web oficiales, mientras

que los municipios de Jiménez, Alvarado, La Unión y Turrialba, no publicaron los informes de interés.

Con respecto al Reporte Anual de Rendimiento del año 2020 elaborado desde la Municipalidad de Paraíso, en lo referente a las consideraciones elaboradas sobre nuevos puntos de acción en relación con las nuevas condiciones ocasionadas por el COVID-19, se enfocan en temas como la contención de la propagación en la institución y la reactivación económica a través de mejores condiciones de infraestructura, trámites, tecnología y alianzas. A lo largo de todo el documento, mencionaron programas de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano que se desarrollan desde el municipio, sin embargo, en relación con estos proyectos y el tema de la pandemia sanitaria, solo colocan: “Atención a la población por la pandemia COVID-19” (Municipalidad de Paraíso, 2020, p.26).

Ahora bien, referente a la Municipalidad de Oreamuno (2020), desde su Informe de Labores del año 2020 y en relación con los cambios en la acción social comunal ocasionados a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, comparten la apertura a 27 procesos psicoterapéuticos de manera virtual y con acompañamiento simultáneo de respuesta rápida de mensajes vía plataforma de WhatsApp, campañas virtuales de prevención y divulgación de la violencia intrafamiliar con el objetivo de prevenir incidentes violentos durante el confinamiento social ante la pandemia y por último, la confección de un catálogo digital para fomentar el emprendedurismo en el cantón.

Tomando en cuenta la experiencia del municipio de El Guarco, algunas de las actividades que mencionan en relación con la “nueva normalidad” a la que se deben apegar las acciones municipales, son el día Internacional de la toma de conciencia del Abuso y Maltrato hacia las Personas Adultas Mayores en el cual organizaron una marcha virtual a través de las páginas web del Centro Diurno El Tejar y la Municipalidad de El Guarco, coordinaron la recepción de donativos de la embajada de Estados Unidos frente a la situación de emergencia provocada por la propagación del COVID-

19, así como la entrega de donaciones de alimentos a las familias y personas afectadas por la situación de emergencia (Municipalidad El Guarco, 2020).

Por último, luego de la revisión del Informe de Labores proporcionado por la Municipalidad de Cartago (2020), el cual de forma más detallada proporciona datos sobre los cambios que le implementaron a sus programas de carácter social, se abstrae que dentro de las principales modificaciones se encuentran el cambio de charlas presenciales a virtuales, la interrupción indefinida de grupos de actividad física, el aumento de materiales virtuales para compartir en de redes sociales, la suspensión de las actividades presenciales de la Casa Municipal de la Salud y la implementación de llamadas y atención telefónica a las personas que se encuentran dentro de determinados programas.

A partir de los puntos antes señalados, obtenidos de la información de los Reportes Anuales de Rendimiento y los Informes de Labores disponibles, se concluye que parte importante de los programas que históricamente se han implementado desde los cantones de la provincia de Cartago, han encontrado la forma de proseguir con su ejecución, en vista de que las municipalidades se han dado a la tarea de aplicar variaciones que permitan brindar los servicios al mismo tiempo que acatan los lineamientos brindados por el Ministerio de Salud. Cabe resaltar, que se hace mención de algunos programas que se han tenido que cerrar por completo debido a que sus requerimientos para ser implementados exigen un nivel de presencialidad alto, sin embargo, son la minoría.

Asimismo, a través de la información recabada por medio del instrumento de consulta dirigido a las personas en puestos de Alcaldía, Vice Alcaldías y Regidurías de las Municipalidades de la provincia de Cartago, se identifican los principales desafíos y fortalezas con respecto a la implementación de los programas y proyectos sociales que ofrece cada cantón en tiempos de la pandemia sanitaria.

En cuanto a los aspectos que consideran que con la llegada del COVID-19, se han fortalecido en relación con los programas y proyectos sociales que desde su respectiva Municipalidad se ofrecen, todas las personas que respondieron el instrumento se abstienen de elegir alguna de todas las opciones ofrecidas, y optan por marcar “ninguna de las anteriores” cuando se les realiza la pregunta, por lo que es posible afirmar que no logran visualizar ningún aspecto positivo sobre la situación.

Por último, al consultar sobre las variables que se habían debilitado, todas las personas seleccionaron la opción “cambio en la forma en que los programas sociales atienden a las personas usuarias” y la mayoría de los y las usuarias que respondieron, lo acompañaron con la elección de “disminución en la cobertura de los programas”. Es decir, tomando en cuenta la información recabada a partir del instrumento elaborado, las personas funcionarias no logran visualizar puntos de fortaleza, solamente de debilidad.

Priorización de los programas sociales en tiempo COVID-19

A partir de la implantación de las estrategias neoliberales en nuestro país se instauró un escenario para la descentralización de funciones estatales que fueron transferidas del gobierno central hacia las municipalidades (Granados, 2009). A partir de las reformas neoliberales es que se comienza a hablar de la gestión social desde las municipalidades, pues en el paquete de transferencia de competencias se encuentran algunas funciones orientadas al tratamiento de distintas manifestaciones de la cuestión social.

Sin embargo, que los gobiernos locales adquieran competencias sobre la gestión social no implica que ésta sea una prioridad para las instancias municipales. Pues, dentro de todas las funciones que poseen las municipalidades dependerá de los intereses de los gobiernos locales de turno si la gestión social se coloca o no como prioridad. Al respecto, es visible en las respuestas de las personas informantes en el marco

de la consulta realizada que en tiempos de pandemia por COVID-19 dentro de las prioridades municipales no se han posicionado temáticas de carácter social.

Únicamente, la regidora informante de La Unión (Espinoza-Majano, 20 de octubre de 2021) menciona que uno de los temas que se ha priorizado es el eje de cultura; esto sin dejar de lado temas como la vigilancia y seguridad ciudadana y los planes de atención del COVID-19. Por otro lado, las demás personas informantes colocaron como las prioridades de sus municipalidades:

- infraestructura vial, servicios públicos y planes de atención del COVID-19, en la Municipalidad de Oreamuno (Martínez-Bonilla, 20 de octubre de 2021);
- servicios públicos, planes de atención del COVID-19 y salud en la Municipalidad de Cartago (Arce-Moya, 21 de octubre de 2021);
- y, por último, infraestructura vial, servicios públicos, planes de atención del COVID-19 y vigilancia y seguridad ciudadana, en la Municipalidad de El Guarco (Arias-Richmond, 22 de octubre de 2021).

Asimismo, a la hora de consultar sobre la atención social enfocada hacia poblaciones específicas, en el marco de la pandemia, las cuatro personas informantes coinciden en que un grupo social priorizado es el de mujeres. Además, Martínez-Bonilla adiciona personas adultas mayores y adolescentes; Espinoza-Majano coloca también niños, niñas, personas estudiantes; Arce-Moya agrega hombres; y, Arias-Richmond menciona también personas adultas mayores, niños y niñas y personas con discapacidad.

Además, mediante la consulta de fuentes bibliográficas se puede mencionar que respecto a las acciones sociales priorizadas por la Municipalidad de Cartago en el año 2020 (atravesado por la crisis sanitaria), se puede destacar que tienen fines asistenciales, socioeducativos y terapéuticos. Siendo las poblaciones destinatarias de más acciones sociales las mujeres, la población infantil y las personas adultas

mayores. Sin embargo, se debe destacar que se denota una focalización en las acciones dirigidas hacia la población infantil y la población adulta mayor, pues se reitera que se busca la atención de personas en pobreza o pobreza extrema. (Municipalidad de Cartago, 2021).

En el caso de la población compuesta por niños y niñas se realizaron coordinaciones para brindar subsidios mediante los CECUDI; dar mantenimiento a la infraestructura de los centros para la atención de esta población; y, entregar juguetes a final de año. Para la población adulta mayor principalmente se entregaron subsidios de alimentos a partir del cierre de los centros diurnos provocado por la crisis sanitaria. (Municipalidad de Cartago, 2021).

Finalmente, para el grupo social de mujeres se realizaron acciones en la línea de: atención terapéutica a sobrevivientes de violencia; grupos socioeducativos para la prevención de violencia de intrafamiliar y sexual; talleres para abordar tipos de violencia vividos por las mujeres; feria de mujeres empresarias; talleres para emprendedoras; taller de liderazgo de las mujeres frente a la situación de crisis nacional; y charlas desde el enfoque de educación y salud para la igualdad. (Municipalidad de Cartago, 2021).

En otro orden, según el Reporte Anual de Rendimiento de la Municipalidad de Paraíso (2021), que reporta las acciones realizadas en el año 2020, es necesario mencionar que un eje de trabajo se orientó a la “Atención de la población adulta mayor, niñez, adolescencia, discapacidad, en articulación de proyectos con todas las instituciones pertenecientes al Concejo Cantonal de Coordinación Institucional” (p.21); sin embargo, es una limitación que este informe lo mencione de forma escueta, pues no especifica acciones concretas realizadas.

En el caso de esta municipalidad, también se trabajan programas y acciones que se orienten a la reivindicación de derechos de las mujeres; sin embargo, al igual que el eje mencionado anteriormente, no se especifica tampoco en qué consistieron esos programas y acciones; únicamente se comenta sobre la atención de mujeres que requirieron el apoyo de

personas profesionales de la municipalidad. También, desde esta municipalidad se realizaron acciones de tipo asistencial durante el primer año de pandemia; pues, se invirtió 50 millones de colones para apoyar con paquetes de alimentos para entregar a las personas afectadas por la enfermedad COVID-19, en coordinación con Concejos de Distrito y Asociaciones de Desarrollo Integral. (Municipalidad de Paraíso, 2021).

En cuanto a lo desarrollado por la Municipalidad de Oreamuno, es relevante mencionar que según el Informe de Labores del 2020 (Municipalidad de Oreamuno, 2021) se enfatizó en la atención de la violencia desde la gestión social, trabajando desde áreas terapéuticas individuales y grupales (para diversas poblaciones y algunos con énfasis en mujeres), como mediante campañas de concientización, prevención y divulgación.

Además, se priorizó también el fomento del emprendedurismo. En este sentido se desarrollaron diversos talleres con temáticas afines para capacitar en temas de emprendimientos y un catálogo digital de personas emprendedoras en el cantón. Es importante mencionar que éste eje se trabajó focalizado en el grupo social de mujeres, incluso mediante la municipalidad se participó en el “programa de la Academia para mujeres emprendedoras AWE -Embajada Americana para mujeres formalizadas en emprendedurismo integrado por organizaciones nacionales que apoyan a este sector” (Municipalidad de Oreamuno, 2021, p.48); esto para apoyar al sector de mujeres emprendedoras en el contexto de crisis generado por la COVID-19.

Respecto al Informe de Labores 2020 de la Municipalidad de El Guarco (2021) es preciso mencionar que se identifica: para el grupo social de mujeres, al igual que otras municipalidades, acciones terapéuticas y socioeducativas orientadas a la prevención y atención de la violencia y celebraciones conmemorativas; y, para el grupo de niños y niñas, acciones asistenciales vinculadas a la educación y coordinación interinstitucional para la atención de esta población.

Asimismo, el Informe de Labores 2020 también menciona que como parte de la gestión realizada para enfrentar la crisis por COVID-19, se coordinó para brindar ayuda humanitaria (paquetes de alimentos) a personas afectadas por la enfermedad; y, se realizaron gestiones para identificar las situaciones vividas por las personas adultas mayores que dejaron de asistir a los centros diurnos de la Red de Cuido producto de la pandemia. (Municipalidad de El Guarco, 2021).

Es importante mencionar que las acciones realizadas por las Municipalidades de La Unión, Jiménez, Turrialba y Alvarado no se encuentran en las páginas web oficiales y los informes de gestión no han sido publicados. Esto produjo la necesidad de realizar mayores búsquedas, por lo que únicamente se cuentan con fuentes que respaldan que el Cantón de Jiménez ha realizado campañas de divulgación en las Redes Sociales sobre información para enfrentar el COVID-19 y promover el consumo en negocios locales (Municipalidad de Jiménez, 2021); y, que la Municipalidad de La Unión gestiona la ayuda humanitaria solicitada por sus administrados afectados por el COVID-19 (Municipalidad de La Unión, 2021).

Para finalizar, es preciso acotar que algunas municipalidades en el contexto de pandemia pudieron recuperar o mantener procesos llevados a cabo con poblaciones específicas, como los dirigidos a mujeres. Por otro lado, también algunas requirieron adaptar la atención que daban antes de la crisis sanitaria, como los procesos gestionados para las personas adultas mayores por el cierre de los centros diurnos. Independientemente de la logística de la gestión social, existen grandes esfuerzos por potenciar a poblaciones vulnerabilizadas y promover mejoras a la calidad de vida de las personas.

Procesos de articulación inter-institucional

La articulación inter-institucional se concibe como el proceso mediante el cual, las instituciones se ponen de acuerdo y definen acciones, propósitos, objetivos, metas, métodos de trabajo; se distribuyen roles y funciones para llevar a cabo dichas acciones y lograr los propósitos conjuntamente. (Molina, Ramírez y Oquendo, 2018.)

En ese sentido, es importante identificar cuáles han sido los procesos de comunicación y facilitación entre los gobiernos locales y contrapartes, tales como: gobierno central, instituciones públicas, empresas y organizaciones del tercer sector en el actual contexto de pandemia.

Para la construcción de esta categoría se utilizó una escala de Likert, en la que se les consultó a las personas informantes de los cantones de la provincia de Cartago, cómo calificarían los procesos de trabajo con otras instituciones, siendo la puntuación de (5) el valor más alto, aludiendo a buenos procesos de trabajo y coordinación y siendo (1), la puntuación más baja, sugiriendo que los procesos de trabajo con estas instituciones pueden mejorar.

Utilizando el valor (5), tanto la persona informante del cantón de Oreamuno como la del cantón central de Cartago indicaron al Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y al Ministerio de Salud, como las instituciones con mejores procesos de coordinación.

Por su parte, la persona informante del cantón de La Unión señaló al EBAIS, ITCR, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y la Fuerza Pública como las instituciones con mayor coordinación. Por parte de la persona informante del cantón de El Guarco, se señala a las instituciones como: EBAIS, ITCR, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Fuerza Pública, ONG y Empresas Privadas.

A grandes rasgos, puede destacarse al Ministerio de Salud y al Instituto Tecnológico como las instituciones que desarrollaron mejores procesos de comunicación, trabajo y coordinación con las municipalidades de la provincia de Cartago.

Entorno al Ministerio de Salud, puede considerarse que ha sido la institución rectora encargada de dictar los lineamientos generales en la atención a la pandemia por COVID-19, es por ello por lo que los esfuerzos desarrollados pueden denotarse en las opiniones de las distintas personas informantes de los cantones de la Municipalidad de Cartago.

Respecto al Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), es preciso mencionar que esta institución redireccionó muchos de sus recursos en la atención a la pandemia, a pesar de no ser una organización que posee una naturaleza jurídica que le obliga a cooperar en momentos de emergencia nacional, el TEC utilizó sus instalaciones ubicadas en el Cantón Central de Cartago como un espacio de vacunación. Asimismo, en este centro de vacunación ubicado en el TEC podían asistir personas de todos los cantones de la provincia de Cartago, por lo cual, las distintas municipalidades realizan comunicados y campañas para informar a la población sobre este centro de vacunación.

Realizando un breve análisis en documentos como Informes de Gestión, sitios web y redes sociales oficiales de los gobiernos locales, se logra identificar que los mayores procesos de alianza estratégica son con otras instituciones pertenecientes también al Estado. Por ejemplo, el Informe de Labores Año 2020 Administración Redondo Poveda (2021), da cuentas de procesos de trabajo con otras instituciones como lo son: Colegio Universitario de Cartago (CUC), ITCR, la Cámara de Comercio de Cartago, la Zona Empresarial Especial, entre otras. (p.12)

De igual manera, en el Informe de Labores (2021) de la Municipalidad de El Guarco se evidencia la articulación con instituciones como el Ministerio de Justicia y Paz en sus programas de Justicia Abierta, con el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Federación de Estudiantes del Tecnológico de Costa Rica (FEITEC).

Por lo cual, es claro de los procesos de articulación con instituciones del Estado, sin embargo, pareciera existir una falta de procesos de comunicación y alianza con empresas privadas e instituciones del tercer sector, pues esta articulación se da en términos de contratación, es decir, desde los Gobiernos Locales se giran los recursos económicos para que las organizaciones brinden un servicio en específico el cual es remunerado bajo los términos de un contrato.

De acuerdo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, uno de los Objetivos trascendentales para

el cumplimiento de las metas corresponde al objetivo 17, Alianzas para lograr los objetivos, el cual plantea qué:

Para que un programa de desarrollo se cumpla satisfactoriamente, es necesario establecer asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) sobre principios y valores, así como sobre una visión y unos objetivos compartidos que se centren primero en las personas y el planeta (ODS, 2021, párr. 2).

A partir de ello, los Gobiernos Locales en el desarrollo de la gestión pública y desde su espacio privilegiado de conocer sobre las particularidades que suceden en lo local, tienen la posibilidad de generar procesos en los cuales las personas, las instituciones, empresas privada y organizaciones del tercer sector comprendan cómo a través de una participación activa pueden desarrollarse mejoras desde lo local.

Lo anterior, debido a que, al recibir todos los actores sociales en un mismo espacio geográfico delimitado en este caso por un Cantón, puede dirigirse esfuerzos coordinados hacia metas comunes. Un ejemplo simple sería la reactivación económica por temas COVID-19, el Gobierno Local puede promover actividades y poner a disposición instalaciones, las personas ciudadanas pueden participar de las actividades y por otro punto, el sector empresarial e instituciones pueden generar campañas que le permitan a la comunidad conocer sobre los comercios locales.

3. ¡Bottom up! Hacia el fortalecimiento de la política pública desde los Gobiernos Locales

En el presente apartado, se pretende desarrollar un último acercamiento al tópico de políticas públicas y sociales desde los gobiernos locales en Costa Rica, con el objetivo de brindar algunas recomendaciones para su fortalecimiento y óptima ejecución en beneficio de la población costarricense. Para la realización del mismo, se tomó en cuenta las percepciones de dos personas expertas a las que se les aplicó una guía de entrevista, a saber: María Vargas Tomás y Sergio Araya Alvarado, ambos politólogos de profesión.

Realidades heterogéneas

La historia de Costa Rica ha sido muy esquivada respecto al involucramiento de los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas; el Estado costarricense desde sus inicios, se caracterizó por ser altamente centralista. Sin embargo, a partir de la “Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, los gobiernos locales adquieren un papel más protagónico en la ejecución de la política pública y llegan a ser el primer encuentro de las personas ciudadanas con la administración pública (S. Araya, comunicación personal, 04 de noviembre, 2021 y M. Vargas, comunicación personal, 02 de noviembre, 2021).

En la ejecución de la política pública, no se puede realizar generalizaciones de las 82 municipalidades existentes a nivel nacional, porque las realidades son muy asimétricas y algunas viven condiciones de vulnerabilidad mayor que otras; incluso, se podría indicar que, existen polos de riqueza y de pobreza en las dinámicas municipales. De una a otra municipalidad varía en gran medida el presupuesto, recursos humanos, infraestructura, recursos tecnológicos, etc. Además, hay municipalidades que logran una mejor ejecución presupuestaria y otras que ni siquiera realizan las funciones mínimas que el Código Municipal les demanda (S. Araya, comunicación personal, 04 de noviembre, 2021 y M. Vargas, comunicación personal, 02 de noviembre, 2021).

En contraparte, para Sergio Araya (comunicación personal, 04 de noviembre, 2021), a través del tiempo, el papel de los gobiernos locales se ha venido debilitando, ya que sigue siendo “la hermanita pobre” de la administración pública, y sigue teniendo una participación del “gasto público total” bastante reducido -incluso, es de los niveles más bajos a nivel centroamericano-. Aun en las municipalidades más poderosas, la cobertura sigue siendo incipiente, porque se encuentran rezagadas en comparación a lo que se hace a nivel de la institucionalidad central.

Todo esto, ocasiona que para el Régimen Municipal sea un desafío cumplir con las tareas que se le han asignado históricamente (recolección de basura, bacheo de calles, asignación de patentes, definición de política urbana, ordenamiento político-administrativo, etc.) y a su vez involucrarse en otras competencias para atender los intereses de las personas munícipes, a nivel social (S. Araya, comunicación personal, 04 de noviembre, 2021).

3.1 Gobiernos Locales y Política Pública: Fortalezas y debilidades

La atención de las políticas públicas desde los gobiernos locales tiene sus fortalezas y debilidades. Para Alvarado (comunicación personal, 04 de noviembre, 2021) y Vargas (comunicación personal, 02 de noviembre, 2021) las fortalezas son las siguientes:

- Participación ciudadana: Existe la posibilidad de un mayor nivel de involucramiento ciudadano; por ende, resulta más fácil conocer la opinión de las personas beneficiarias de la Política Pública.
- Accesibilidad: Las personas munícipes llegan a tener más accesibilidad a la administración pública. Además, para solicitar ayuda en temas sociales puede ser menos amenazante recurrir a una instancia local que a una central que queda mucho más lejana.
- Construcción de alianzas: Se crean alianzas con el gobierno central y con otras municipalidades; también, alianzas público-privadas, lo cual permite realizar proyectos en torno a la responsabilidad social en pro al desarrollo cantonal.
- Posibilidad de expansión: A partir de reformas a las leyes se puede incluir competencias a los gobiernos locales con el fin de atender las políticas públicas desde lo local.
- Creatividad en proyectos: Se tiene una mayor oportunidad de desarrollar proyectos creativos que promuevan el desarrollo cantonal y mejoren la calidad de vida de las personas munícipes.

Por otra parte, las mismas personas expertas indican que algunas de las debilidades son:

- Falta de recursos: Existe un déficit presupuestario para lograr realizar todas las obligaciones; asimismo, de un déficit de recursos humanos calificados.
- Poca o nula educación ciudadana: Las personas munícipes no saben lo que pueden solicitar a los gobiernos locales, ni saben que existe un presupuesto asignado para la realización de proyectos, ni conocen a las personas que llegan a los cargos o las conocen, pero median los conflictos personales. La educación en esta área es imprescindible para mejorar la participación ciudadana.
- Baja participación ciudadana: Aunque existe una mayor posibilidad de involucramiento ciudadano, no se realizan los esfuerzos necesarios para que las personas munícipes sean partícipes en la creación de los proyectos para implementar la política pública.
- Personal humano no apto: Muchas de las personas que llegan a los puestos municipales no conocen las funciones que deben realizar ni tienen las aptitudes necesarias para ejercerlas. Es necesario que las personas que sean electas sean personas preparadas para ello, que conozcan y tengan las habilidades para efectuar sus cargos efectivamente.
- Desconfianza ciudadana: Al existir una cultura centralista
- Falta de instrumentos de evaluación: No existen instrumentos de verificación del cumplimiento de la efectividad de las políticas públicas, por lo que no hay métodos de control y mejoramiento.
- Autonomía restringida: Aunque son autónomas según la constitución, tienen muchas limitaciones para ejecutar las políticas públicas independientemente sin el apoyo de la institucionalidad central.

Partidos políticos: “No todo lo que brilla es oro”

Los partidos políticos comprendidos como agrupaciones de naturaleza jurídica poseen un rol fundamental dentro de los Gobiernos Locales y la institucionalidad pública en general, al ser estos espacios e instrumentos que fortalecen la democracia

y a su vez promueven la organización y la participación política de las y los ciudadanos(as) (Rosales, 2013).

Pese a esta conceptualización respaldada en el Código Electoral (artículo 48), en la actualidad los partidos políticos y su proliferación se han convertido en un “arma de doble filo” tanto a nivel nacional, como local, incluso en la atención y ejecución de políticas públicas, esto debido a los conflictos generados por la naturaleza de los partidos y las dinámicas de poder a lo interno (autoridad y oposición) que afectan principalmente el consenso y, por ende, la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, Sergio Araya (comunicación personal, 04 de noviembre, 2021) destaca algunos de los principales problemas que enfrentan dichas agrupaciones, a saber: falta de identidad, de institucionalidad y de sustento programático, los cuales han llevado a una crisis de los partidos políticos a nivel nacional producto de su proliferación y acompañado del descontento de las y los costarricenses, lo que se traduce en pérdida de legitimidad e incremento de la desconfianza y la apatía política.

En los últimos años, el multipartidismo ha estado en su apogeo a raíz del sentimiento de desvinculación por parte de la ciudadanía con ciertos partidos políticos tradicionales. Este sistema -en cierta medida- ha abierto las puertas a la multiplicidad de voces y al fomento de la participación tanto ciudadana como electoral, lo que según María Vargas (comunicación personal, 02 de noviembre, 2021) beneficia a la población, ya que existe mayor posibilidad que más sectores de la comunidad sean tomados en cuenta, en este caso, para la formulación y ejecución de políticas.

No obstante, el multipartidismo reproduce la crisis de los partidos y de esta forma evidencia -una vez más- la debilidad del sistema. Al poseer estos el monopolio de la representación política a nivel país, no necesariamente los fortalece, sino más bien permite la creación de lo que Sergio Araya denomina “cascarones jurídicos”: partidos políticos que existen únicamente en el papel, que sirven de vehículo para el alcance de aspiraciones personales o bien, constituyen

una plataforma para alcanzar el poder sin tomar en cuenta las demandas o necesidades reales de la población (S. Araya, comunicación personal, 04 de noviembre, 2021).

Finalmente, al converger tantos actores aumenta la dificultad para la toma de decisiones, “por lo que llega a ser sumamente necesario la construcción de estrategias para mejorar el diálogo, la negociación y la constitución de acuerdos” (M. Vargas, comunicación personal, 02 de noviembre, 2021).

Retos frente al contexto de pandemia

Desde inicios de 2020, la pandemia ocasionada por el COVID-19 ha modificado el panorama mundial y nacional debido a la rápida expansión y facilidad de transmisión de la enfermedad, lo que ha ocasionado una importante crisis a nivel país no solo sanitaria, sino también económica y social, que incluso ha tenido impacto en la dinámica de los gobiernos locales, los cuales se han visto obligados a adaptarse de forma abrupta a los cambios producto de dicho contexto con el objetivo de hacerle frente a la situación y a su vez seguir brindando servicios a las comunidades, en especial, a través de la ejecución de políticas públicas.

No obstante, lo anterior no ha sido tarea fácil para la administración desde lo local puesto que la crisis -además de atacar una economía nacional debilitada - ha evidenciado con mayor fuerza debilidades de los gobiernos locales a nivel de organización, presupuesto, gobernabilidad, gobernanza, participación ciudadana, entre otros. (S. Araya, comunicación personal, 04 de noviembre, 2021 y M. Vargas, comunicación personal, 02 de noviembre, 2021).

Según María Vargas, con la llegada de la pandemia los gobiernos locales asumieron roles específicos para los que no estaban preparados logística y presupuestariamente, por lo que sus recursos se vieron disminuidos y la atención al ámbito social estaba en riesgo (M. Vargas, comunicación personal, 02 de noviembre, 2021). Ante esta situación, las municipalidades debían ejecutar acciones para la contención del gasto y a su vez minimizar impactos

negativos a nivel social y de política pública y de esta forma garantizar el bienestar de la población.

Frente a este panorama, para Sergio Araya (comunicación personal, 04 de noviembre, 2021) uno de los principales desafíos de los gobiernos locales es la organización y administración de estos. Asimismo, el trabajo desde lo local se complejiza frente a la pandemia debido a situaciones que se arrastran desde tiempo atrás, a saber: carencia de visión estratégica, construcción y puesta en práctica de agendas políticas cortoplacistas y falta de recursos suficientes. En concordancia con lo anterior, María Vargas (comunicación personal, 02 de noviembre, 2021) también afirma que el mayor reto es el fortalecimiento de la organización administrativa, el cual debe ir acompañado de la escucha a las comunidades y el fomento de la participación ciudadana en todos los espacios de acción, incluso en la construcción, formulación y ejecución de la política pública.

Tomando en cuenta la situación vivida por los gobiernos locales actualmente y producto de la pandemia, así como los desafíos a los que se enfrentan es de suma importancia que desde lo local se sigan construyendo estrategias y medidas oportunas para la prestación de servicios de calidad desde las municipalidades ante una eventual emergencia a futuro que posea implicaciones a nivel sanitario, social, político y económico.

4. Recomendaciones para una efectiva ejecución de la Política Pública desde los Gobiernos Locales

A continuación, se expondrán las recomendaciones finales en función de lo expuesto en apartados anteriores, las cuales tienen como objetivo la ejecución efectiva de la política pública desde los gobiernos locales.

De la Gestión Social

En relación con las implicaciones que tuvo la pandemia ocasionada por el COVID-19, en la implementación de los programas de carácter social ejecutados por las municipalidades pertenecientes a la

Provincia de Cartago, se desea resaltar que al usar los Reportes Anuales de Rendimiento y los Informes de Labores, y en vista que, solamente cuatro de las ocho municipalidades emitieron dicho documento para el año 2020, se imposibilita analizar los procesos de toda la provincia como se pretendía.

Igualmente, se toma en cuenta la información obtenida por el instrumento compartido a alcaldes, vicealcaldes y concejos municipales, la cual solamente está compuesta por la respuesta de las municipalidades de Oreamuno, La Unión, Cartago y El Guarco. A partir de lo anterior, una de las primeras recomendaciones que se desea compartir, es la necesidad que desde todas las municipalidades se realice un esfuerzo mayor por sistematizar y compartir las particularidades de sus procesos.

Además, cabe decir, que solo dos de las cuatro municipalidades que cuentan con los informes tomados en cuenta para el análisis, comparten numerosas acciones específicas pensadas exclusivamente para poder continuar con sus procesos bajo las condiciones que se presentan actualmente. Por ende, se recomienda aumentar las estrategias para que los servicios que históricamente se han brindado desde las municipalidades de la provincia de Cartago puedan seguir beneficiando a la población para la que van dirigidos.

Considerando que ninguna de las municipalidades que respondieron al instrumento indican algún beneficio que la coyuntura actual le haya brindado a la implementación de los programas de carácter social, se insta a que desde dichas organizaciones consideren que, al verse de alguna manera forzadas a complementar sus acciones por medio de procesos virtuales, se abre una ventana que tal vez no estaba siendo aprovechada anteriormente. A pesar que para algunos procesos la presencialidad es muy importante, para otros no es necesaria y más bien esta herramienta permite llegar a una mayor cantidad de personas más fácilmente.

Respecto a la priorización de programas sociales en los municipios, es importante mencionar que a

partir de los hallazgos se evidencia la importancia de velar por una gestión social que posea un enfoque integral de intervención hacia las poblaciones. Si bien los grupos mayoritariamente vulnerabilizados en términos de acceso económico requieren atención especial (asistencia social), es importante promover una gestión en lo social que integre a todos los administrados, mejorando el tejido social y proponiendo servicios en miras a la universalización.

Asimismo, con el recargo de responsabilidades sociales a los gobiernos locales, la gestión dirigida hacia grupos poblacionales se debe acompañar con procesos de articulación que se enfoquen no sólo a brindar asistencia social, sino también a realizar otros trabajos en busca de minimizar los efectos de las desigualdades sociales. Pues, como se constató, existen poblaciones que son destinatarias de asistencia —como la niñez, adolescencia y adultez mayor—, pero que se pueden ampliar la gama de servicios para mejorar las condiciones de vida de dichas poblaciones.

En este sentido, es importante que las municipalidades posean un norte claro respecto a sus funciones destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que viven en sus cantones. No hay que olvidar que las grandes decisiones tomadas por los gobiernos locales recaen en posiciones de elección popular, siendo éstos representantes responsables de posicionar medidas que promuevan un desarrollo constante de las comunidades. De aquí que la gestión social debe convertirse en una prioridad en sí misma de las municipalidades, para responder a las necesidades del electorado.

Además, es importante que a partir de la experiencia actual provocada por la pandemia del COVID-19, se gestionen planes y protocolos de contingencia que en futuros eventuales funjan como puntos de partida para mantener la atención a grupos vulnerabilizados. De forma que los servicios no se vean interrumpidos y el personal encargado de gestionar desde la municipalidad genere soluciones creativas, con el fin de que las poblaciones no queden desprotegidas en tiempos de mayor impacto social.

Por otra parte, respecto a los procesos de articulación inter-institucional, se identificó en la respuesta de las personas informantes de las municipalidades de Oreamuno, La Unión, Cartago y El Guarco, su cercanía y procesos de articulación con una institución en específico, como lo es el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). Al ser esta una institución académica, se recomienda realizar un análisis más específico donde se identifiquen los beneficios recíprocos que puede otorgar esta institución a las distintas municipalidades de Cartago, ya que dicha Universidad cuenta con valiosos recursos humanos, materiales y logísticos que pueden ser direccionados desde proyectos de acción social.

Un ejemplo de esta articulación exitosa entre el TEC y las Municipalidades de la Provincia de Cartago, corresponde a la Zona Económica Especial de Cartago (ZEEC), estrategia de Desarrollo Económico-Social liderada por el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Por lo cual, se realiza una llamada para que las Municipalidades valoren la importancia y apoyo estratégico que puede brindar esta institución académica en relación al ámbito económico dentro de la provincia.

En términos de procesos de articulación interinstitucional, responde a la posibilidad e incluso deber, que tienen las municipalidades de conversar, negociar y construir con la comunidad, eso implica también generar procesos de articulación con empresas y organizaciones del tercer sector que se encuentren dentro de sus espacios territoriales promoviendo así resultados más beneficiosos para todas las personas que forman parte de la comunidad.

Los procesos de articulación con empresas e instituciones del tercer sector en la presente investigación se identificaron mediante gestiones de contratación o tercerización de servicios, lo cual tiene un impacto y consideraciones relativamente distintas.

Según las entrevistas realizadas a la señora María Vargas Tomás, politóloga y máster en Salud Pública y docente de la Universidad de Costa Rica, y al señor Sergio Araya Alvarado, politólogo y coordinador de

Proyectos del Área Política para Costa Rica de la Fundación Konrad Adenauer, las recomendaciones para una efectiva ejecución de la política pública desde los gobiernos locales serían las siguientes:

- El gobierno local no debe realizar las funciones de forma aislada de la comunidad, es imprescindible que conozca la realidad de los distritos. Por ende, es preciso construir un “banco” con tres patas: transparencia, efectivo uso de los recursos y rendición de cuentas, en donde se lleguen a sentar las personas municipales y haya una efectiva participación ciudadana.
- Es fundamental brindar apoyo educativo para cambiar la perspectiva que tiene la ciudadanía de la política, porque, lastimosamente, las personas la visualizan como un ambiente sucio y corrupto, por lo que no están interesadas en acercarse y participar. La educación en esta área es imprescindible para mejorar la participación ciudadana.
- Resulta necesario cuestionarse quiénes son las personas que están llegando a los puestos municipales, y si tienen las aptitudes y el conocimiento que se requiere para una efectiva gestión municipal. Es imprescindible que las personas que sean electas sean personas preparadas para ello, que conozcan y tengan las habilidades para efectuar sus cargos efectivamente.
- Las personas que más conocen la realidad cantonal son las mujeres mayores, pero la disparidad de género se sigue viendo en las elecciones de los puestos. Resulta de suma importancia que exista una inclusión en la política de poblaciones que han sido históricamente discriminadas y excluidas -entre ellas las mujeres-, y dejar de reproducir estos patrones que aún se observan al referirse a cargos políticos, participación y representación política.
- La política pública no debería formularse detrás de un escritorio (burocráticamente), lo ideal es que sea pensada, desarrollada y ejecutada desde la comunidad junto con las personas municipales

(bottom-up). La corresponsabilidad por parte de la administración pública y las personas municipales es fundamental para que a través de esta sinergia se realice efectivamente la política pública. Al final, es una buena gobernabilidad y gobernanza⁵ lo que hace que esa ejecución sea efectiva, ya que la política pública va a ser aceptada y popular entre las personas ciudadanas.

- En un escenario utópico, lo ideal sería un rediseño institucional estratégico y una redistribución cantonal, donde se trabaje en el ordenamiento de la institucionalidad pública nacional y local, y se creen tejidos de administración estratégica con el fin de hacer eficiente la gestión municipal.

Referencias

- Aguilar, N. (18 de marzo, 2021). De Mitos y Leyendas: ¿Es La Unión realmente el Cantón del Agua? Crónicas de la Unión. <https://cronicasdelunion.com/de-mitos-y-leyendas-es-la-union-realmente-el-canton-del-agua/>
- Asamblea Legislativa. (1998). Ley 7794: Código Municipal. Versión 2021. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197
- Caballero, F. (2016). Sector Terciario o Servicios. Consultado el 30 de octubre de 2021. <https://economipedia.com/definiciones/sector-terciario-servicios.html>
- Congreso de la República de Costa Rica. (1998). Ley 6: Ley General de Educación Común. Versión 1936. http://www.pgrweb.go.cr/scijbusquedanormativanormas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=35307&nValor3=85629&nValor4=0&nValor5=214840&nValor6=31/07/1918&strTipM=FA
- Consejo Nacional de Rectores CONARE. (2019). Estado de la Educación Costarricense. Programa Estado de la Nación. <https://www.uned.ac.cr/viplan/images/cppi/documentos/ESTADO-EDUCACION-2019-WEB.pdf>
- Consejo Nacional de Rectores. (2020). Estado de la Nación 2020. <https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2c63d393-6c6d-4a24-bfa0-a3facd5d0afb>
- Contraloría General de la República. (2020). DFOE-DL-2077. Improbación del presupuesto inicial del período 2021 de

⁵ La gobernabilidad (nivel de aceptación de la política pública por las personas municipales) y la gobernanza (grado de acuerdos con las personas municipales: se consulta a la ciudadanía) de la política pública.

- la Municipalidad de La Unión. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020019682.pdf
- Contraloría General de la República. (2021a). Buscador de documentos. <https://www.cgr.go.cr/07-cgr-varios/buscadores.html#gsc.tab=0>
- Contraloría General de la República. (2021b). Índice de Gestión de Servicios Municipales 2021 (IGSM). <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/86f73da1-b7bf-433691d4cf5a9f4bb8ff/page/38UQC>
- Contraloría General de la República. (2021c). Transparencia-Sistema de Información sobre planes y presupuestos (SIPP). <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:0>
- Galtung, J. (1990). La violencia: cultural, estructural y directa. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>
- Garbanzo, M. (26 de septiembre, 2019). Voz experta: Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes desde las universidades públicas. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/09/26/voz-experta-desafios-de-la-educacion-en-costa-rica-y-aportes-desde-las-universidades-publicas.html>
- Granados, L. (2009). Participación Social en el Desarrollo Local, dentro de la Reforma Estatal costarricense: la experiencia del Cantón de Oreamuno [versión digital]. [Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social]. Universidad de Costa Rica. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-1-2009-01.pdf>
- IFAM (2020). Contactos Municipales Periodo 2020-2024. <http://www.ifam.go.cr/wp-content/uploads/2020/09/Contactos-municipales.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2016). Sistema de consultas. <https://www.inec.cr/sistema-de-consultas>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2021b). Estimaciones y proyecciones de población. <https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. (2011a). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. https://www.inec.cr/educacion?keys=provincia&shs_term_node_tid_depth=All &field_periodo_tid=All&field_anio_documento_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. (2014). Costa Rica: Indicadores de Educación y de Contexto. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/educacion/estadisticas/resultados/reeducaccenso2011-10.pdf.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021c). La Encuesta continua de empleo al primer trimestre de 2021. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/rececit2021.pdf>
- Llorente, A. (8 septiembre 2018). 4 cifras sobre la alfabetización que quizá te sorprendan. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45453102>
- Meléndez, C. (17 de mayo de 2021). La deserción escolar y el esfuerzo de las empresas en Costa Rica Para evitarlo. DELFINO. <https://delfino.cr/2021/05/desercion-escolar-y-el-aporte-de-las-empresas-en-costa-rica>
- Méndez, A. (19 de agosto de 2020). El desempleo preocupa a la ciudadanía más que el COVID-19. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/08/19/el-desempleo-preocupa-a-la-ciudadania-mas-que-el-covid-19.html>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social MTSS. (s.f) Modelo de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil, Cartago. <https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/trabajo-infantil/trabajo-infantil/Cartago%20Triptico%20-%20Ficha%20CR.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). Anexo 1. Cantidad de bonos otorgados del Bono Proteger, por provincia, cantón y distrito, al 8 de enero de 2021. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/arc_hivos/noveno_informe_anexo1.pdf
- Molina, G, Ramirez, A y Oquendo, T. (2018). Cooperación y articulación intersectorial e interinstitucional en salud pública en el modelo de mercado del sistema de salud colombiano, 2012-2016. <https://www.scielosp.org/pdf/rsap/2018.v20n3/286-292#:~:text=La%20articulaci%C3%B3n%20inter%20institucional%20se,y%20lograr%20los%20prop%C3%B3sitos%20conjuntamente.>
- Municipalidad de Alvarado. (2019). Presupuesto y Planificación. <https://www.munialvarado.go.cr/index.php/mn-gestionmunicipal/mn-areaadministrativa/mn-gestionfinanciera/mn-presupuestoplanificacion.>
- Municipalidad de Cartago. (2021). Informe de Labores Año 2020 Administración Redondo Poveda 2020-2024. <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/Informe-de-Labores-Alcalde-2020.-Administracion-Redondo-Poveda.pdf>
- Municipalidad de Cartago. (2021a) Informe de Labores Año 2020 Administración Redondo Poveda 2020-2024. <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/Informe-de-Labores-Alcalde-2020.-Administracion-Redondo-Poveda.pdf>
- Municipalidad de Cartago.(2021b) Plan Operativo Institucional

- POI-2021. <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/POI-2021-Municipalidad-de-Cartago-1-1.pdf>
- Municipalidad de Cartago. (2021c). Oficina de Intermediación de Empleo. <http://empleo.muni-carta.go.cr/inicio.aspx>
- Municipalidad de El Guarco. (2021). Informe de Labores 2020. http://www.muniguarco.go.cr/pdf/informe-labores_2020.pdf
- Municipalidad de El Guarco. (2021). Informe de Labores 2020. https://drive.google.com/drive/folders/19EmADJvK_TosKuY1MR0GcIX6pB6dw_xdX
- Municipalidad de Jiménez. (2021). Todo sobre el COVID-19 en JIMÉNEZ. <https://munijimenez.go.cr/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=54>
- Municipalidad de la Unión. (2019). Informe de Rendición de Cuentas. <https://launion.go.cr/documentos/>
- Municipalidad de la Unión. (2021). Notas contables Estados Financieros Junio 2021. <https://launion.go.cr/documentos/>
- Municipalidad de La Unión. (2021). Apoyo a las familias afectadas ante la alerta sanitaria por COVID-19. <https://launion.go.cr/eventos/apoyo-a-las-familias-afectadas-ante-la-alerta-sanitaria-por-covid-19/>
- Municipalidad de Oreamuno (2021) Informe de Labores 2020. <https://www.oreamuno.go.cr/2021/03/12/informe-de-labores-2020/>
- Municipalidad de Oreamuno. (2021). Presupuesto. <https://www.oreamuno.go.cr/transparencia/presupuesto/>
- Municipalidad de Paraíso. (2021). Informe de Labores 2020. <https://www.muniparaiso.go.cr/Transparency/articulo/57/informes-de-gestion-i-nforme-de-labores>
- Municipalidad de Turrialba. (2016). Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) 2016-2026. <http://muniturrialba.go.cr/docs/planificacion/Plan%20Cantonal%20DHL%20Turrialba.pdf>
- Municipalidad de Turrialba. (2019). Presupuestos Municipales. <https://www.muniturrialba.go.cr/index.php/en/about/presupuestos> Observatorio de la Violencia,
- Ministerio de Justicia y Paz. (2021). Sistema de información sobre la violencia y el delito (SISVI). <http://observatorio.mj.go.cr/resultados?violentAct=6&province=3&grouped=canton&year=0&minYear=2019&maxYear=2020&age-filter=all&min=0&max=1&nationality=all>
- Ochoa, M. (2007). Pobreza y Jefatura Femenina. Revista de Estudios de Género, (25). <https://www.redalyc.org/pdf/884/88402507.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2009). Elementos para un Análisis de Género en las Estadísticas de Salud para la Toma de Decisiones. <https://www.paho.org/es/documentos/elementos-para-analisis-genero-estadisticas-salud-para-toma-decisiones>
- Palma, C.(2020). Pandemia desnuda violencia y exclusión. <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/julio-2020/3058-pandemia-des-nuda-violencia-y-exclusion>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). Atlas de desarrollo humano cantonal. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-human-o-cantonal.html>
- Rodríguez, R. y Arias, E. (2019). Plan de desarrollo y modernización . Cantón Cartago. 2020-2024. https://www.tse.go.cr/partidos/programasPoliticos/2020/4_303090740.pdf
- Romero, F. (2021). Alcalde Mario Redondo solicita más vacunas contra el COVID-19 para Cartago. Monumental. https://www.monumental.co.cr/2021/07/18/alcalde-mario-redondo-solicita-mas-vacunas-contra-el-covid-19-para-cartago/?fbclid=IwAR1hI-kSfaz2kGvVtJJqyh-K_SXBcgifZqq8-Ecr5AQpwEO_p4crIO4QWA4
- Rosales, R. (2013) Creación y Funcionamiento de los Partidos Políticos. Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Formación y Estudios de Democracia. https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/creacion-y-funcionamiento-de-los-partidos-politicos-TSE.pdf
- Ruiz, H. (2020). Estado de situación del COVID-19 en Costa Rica. <https://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/124-boletines-articulos/559-estado-de-situacion-del-covid-19-en-costarica>
- Tribunal Supremo de Elecciones TSE. (2020) Fichero Cantonal: elecciones municipales 2020. <https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2020.pdf>
- Zona Económica Especial de Cartago. (2021). Informe Anual 2020. <https://www.flipsnack.com/hitest/informe-zeec-2020.html>

Municipalidad de Naranjo: gestión de política social para atención de mujeres víctimas de violencia.

Carolina Barrantes Vargas
Megan Brais Matarrita

Municipalidad de Naranjo: gestión de política social para atención de mujeres víctimas de violencia.

Carolina Barrantes Vargas

Megan Brais Matarrita¹

1. Conociendo al Cantón de Naranjo

Naranjo se convirtió en cantón por decreto ejecutivo No.2 del 09 de marzo de 1886, siendo el número seis de la provincia de Alajuela, procedente del cantón de Grecia. En ese momento únicamente contaba con cinco distritos y actualmente posee ocho: Naranjo, San Miguel, San José, Cirrú Sur, San Jerónimo, San Juan, El Rosario y Palmitos, siendo su cabecera la ciudad de Naranjo. Posee una extensión territorial de 126.62 km² y limita territorialmente al este con Sarchí y Grecia, al oeste con San Ramón y Palmares, al norte con Zarceros y al sur con Atenas. (Municipalidad de Naranjo, 2019; Ministerio de Seguridad Pública, 2020).

Durante la época precolombina, lo que actualmente se conoce como el territorio del cantón de Naranjo fue habitado por personas indígenas del Reino Huetar Occidente, bajo el dominio del Cacique Garavito. Durante la conquista, la primera persona colonizadora fue Judas Tadeo Sáenz junto a su esposa Candelaria Barrantes, quienes se asentaron en Bajo Corrales de Naranjo en 1833. El nombre del cantón deviene a los naranjales que encontró Judas Tadeo al llegar a lo que hoy es Candelaria, y le llamó los Naranjales, el nombre ha cambiado hasta constituirse sólo como Naranjo (Municipalidad de Naranjo, 2019).

En el año 1869, se donaron terrenos para la construcción de la iglesia y la plaza pública y durante la administración de Prospero Fernández en 1882 se le otorgó el nombre de villa a la aldea del Naranjo de Grecia. Fue hasta 1918 que Naranjo deja de ser villa a tener la categoría de ciudad. Y pasó a fundarse como cantón el 09 de marzo de 1886, al separarse del cantón de Grecia (Municipalidad de Naranjo, 2019).

Como ya habían pasado las elecciones municipales, la Municipalidad de Naranjo pudo ejercer sus funciones hasta 1900 y contar con sus debidos regidores, en ese momento se conformaba por tres, para 1949 contaba con cinco y en 1990 pasó a ser integrada por siete regidores. No obstante, desde mayo del 2002 hasta la actualidad volvió a estar conformada por cinco regidores (Municipalidad de Naranjo, 2019).

En el caso de los distritos, en el momento de su conformación como cantón contaba con tres distritos, en 1933 el distrito de Cirrú se separó de Grecia y se unió a Naranjo, lo mismo pasó por medio de Plebiscito con el distrito de San Jerónimo. Mientras que en 1970 San Juan y San Antonio, dejaron de ser solo comunidades del distrito central de Naranjo a ser distritos del cantón. El séptimo distrito fue el Rosario y el último fue Palmitos, creado en el año 2008 (Municipalidad de Naranjo, 2019).

A partir del Sistema de Consulta de Proyecciones de Población Distritales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) se estima que en el 2021 el cantón de Naranjo posee 49 288 personas habitantes, de los cuales 24 771 son hombres y 24 517 son mujeres. De sus distritos Naranjo es el que posee mayor cantidad de habitantes con aproximadamente 17 273 personas, San Miguel 5 701, Cirrú Sur 5 465, San Jerónimo 4 019, El Rosario 4 571, Palmitos 4 976, San Juan 3646 y el menos habitado es San José con 3 637 personas (INEC, 2021).

Asimismo, se pudo determinar a partir de datos de los Indicadores Demográficos Cantonales 2013 que

¹ Estudiantes del V nivel de Licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. (2021)

la densidad de la población es de 353,8 habitantes por Km². Además, la estructura de la población se conforma por un 23,5% de personas entre los 0- 14 años, 69,3% de personas entre 15 y 64 años, mientras que las personas con 65 años y más abarcan el 7,2% de la población del cantón (INEC, 2015).

Con respecto a la cantidad de nacimientos en el cantón se identifica una tasa bruta de natalidad de 13 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que la tasa bruta de mortalidad es de 4,5 defunciones por cada mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil es de 15 defunciones por cada mil nacimientos (INEC, 2015).

La principal actividad económica desarrollada en el cantón es el cultivo y comercialización de café, debido a que geográficamente Naranjo cuenta con suelos de acidez moderada, altos contenidos de materia orgánica y micronutrientes, por lo que Chaves (2019) manifiesta que el 62% del suelo posee las condiciones aptas para el cultivo de dicho grano. El cultivo del café se ejecutó desde los primeros asentamientos en el cantón, generando diversos flujos migratorios provenientes de la Meseta Central (Chaves, 2019). Otras actividades socioeconómicas desarrolladas en el cantón son la agricultura, ganadería, industria manufacturera, construcción, comercio y reparación, turismo, transporte y comunicación, entre otros. (Municipalidad de Naranjo, 2019). El cantón cuenta con una población de fuerza de trabajo aproximadamente de 16 391 personas, de las cuales 15 941 se encuentran ocupadas y 450 desempleadas. De la población aproximadamente 2 104 se encuentra en el sector público y 13 837 en el sector privado (INEC, 2012).

En cuanto a aspectos de Desarrollo Humano Cantonal, se pudo determinar que el cantón de Naranjo se encuentra en la posición 43 con una calificación de 0, 762 en el Índice de Desarrollo Humano Cantonal, en el índice de Pobreza Cantonal se encuentra en la posición 35 con una calificación de 13, 619, mientras que en el índice de Desarrollo Relativo al Género se encuentran en la posición 39 con una calificación de 0, 726. (Tribunal Supremo de Elecciones, 2020).

Los indicadores en salud manifiestan que en el cantón de Naranjo hubo 202 defunciones en el año 2013, donde la tasa de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio fue de 12, 5 por cada 10,000 habitantes, por causas externas fue de 3,9 y por enfermedades mal definidas de 0,2. En cuanto a la tasa por suicidios fue de 1,51 personas por cada 10.000 habitantes y por neoplasias malignas de 10, 5. Así mismo, según el Ministerio de Salud la tasa de incidencia de sida, esquizofrenia, trastorno afectivo bipolar fue de 0,00 por cada 100.000 y hubo 325 episodios de depresión en cifras absolutas en el 2013. Es importante mencionar que más del 87, 5 % de las personas menores de un año cuenta con el esquema de vacunación completo. (Ministerio de Salud, 2013).

Con respecto a educación, cuenta con un total de 64 instituciones y servicios educativos, de estos 29 son de educación preescolar, 29 escuelas diurnas y 6 colegios. Para el año 2018 en la matrícula inicial de educación regular (preescolar, escuelas y colegios) fue de 8,762 personas, de las cuales el 50,9% fueron hombres y el 49, 1% mujeres, el 58,9 % provenientes de la zona urbana de cantón y el otro 41,1% de la zona rural. Una gran parte de las personas estudiantes asisten a dependencias públicas y sólo el 2,3% lo hacen en centros educativos privados. Con respecto a la matrícula final, solo hubo un 0, 4% de exclusión intra- anual.

Los indicadores señalados para la política electoral, muestran que hubo una población proyectada de 48 310 personas, de los cuales se proyectó para las elecciones electorales del 2020 una cantidad aproximada de 33 626 personas con una participación electoral municipal del 42, 4% equivalente a 13 065 personas.

2. Conociendo a la Municipalidad de Naranjo

Antes de presentar los principales hallazgos obtenidos del acercamiento a la atención de las mujeres víctimas de violencia, es importante identificar algunos elementos generales de la municipalidad.

El gobierno local en ejercicio, fue electo en el proceso electoral de febrero 2020 y se encuentra conformado por las siguientes personas: el puesto de la alcaldía es ocupado por Juan Luis Chaves Vargas y en la vice-alcaldía: Gabriela Murillo Fonseca, ambos del partido Unidad Social Cristiana.

Por su parte, el Concejo Municipal está constituido por Ólger Murillo Ramírez, Yeiner Corrales Salas, Orlando Herrera Pérez, Beatriz Salazar Bogante y Andrés Gabino Ulate Hidalgo, provenientes de los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional.

Administrativamente, la municipalidad posee varias instancias que se encargan de brindar a la ciudadanía los distintos servicios, entre los que se encuentran la Alcaldía, Administración Tributaria, Cementerio Municipal, Asesoría Legal, Auditoría, Recursos Humanos, Contabilidad y Presupuesto, Gestión Administrativa y Planificación, Planificación Urbana, Acueducto Municipal, Gestión Ambiental, Gestión Social, Gestión Cultural, Gestión Vial, Oficina de Informática, Oficina de Comunicación, Proveeduría y Tesorería.

La labor de todas estas dependencias, permite que la ciudadanía del cantón de Naranjo perciba por parte de la municipalidad servicios tales como: Mercado, Cementerio Municipal, Patentes Municipales, Servicios básicos, permisos de construcción, entre otros. Para efectos del presente artículo, es de interés el Departamento de Gestión Social, pues fue el espacio específico en el que autoras realizaron su proceso práctica académica.

Este Departamento del Gobierno Local de Naranjo se puede comprender como un macro proceso, el cual se subdivide en siete procesos:

1. Atención y Orientación Integral en temas de Derechos Humanos desde la perspectiva de equidad e igualdad de género a la población en general.
2. Emprendedurismo, Empresariedad y Desarrollo de PYMES.

3. Intermediación Laboral
4. Participación Social Intra e Interinstitucional
5. Comité Municipal de Emergencias
6. Gestión de Riesgo
7. Apoyo en la evaluación de Servicios municipales

En el marco de esta práctica académica se trabajó desde el proceso número 1: Atención y Orientación Integral en temas de Derechos Humanos desde la perspectiva de equidad e igualdad de género a la población en general. El objetivo de dicho proceso es el de desarrollar planes, programas, proyectos y acciones tendientes a la búsqueda del desarrollo local desde una perspectiva biopsicosocial de manera integral. Su población meta está constituida por mujeres que han sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas sentimentales, que han vivido en círculos de violencia por parte de sus familias de origen y repiten el patrón, o bien con otras parejas sentimentales.

Hasta el momento las acciones que se han ejecutado se enfocan en la atención y orientación integral en el tema de derechos humanos a los diferentes grupos etarios, ya sea de forma individual o de manera grupal. Se crea expediente de los usuarios atendidos, se realizan las coordinaciones y referencias requeridas, se crean los grupos con fines de empoderamiento y fortalecimiento y temas afines con las personas atendidas y sus demandas. Y se está trabajando en la realización de la Política de Igualdad y Equidad de Género.

Además, se brinda atención individual o grupal, logrando empatía con él o la usuaria, en cumplimiento con los objetivos claves acordes con las necesidades y demandas, así como atención psicológica terapéutica ante las múltiples manifestaciones emocionales que se presentan en los y las usuarias, referencias por trastornos emocionales y demás situaciones de índole social que se presenten.

Se brindan talleres en Centros Educativos e instituciones del cantón, así como otras organizaciones sin fines de lucro que lo soliciten, en temas como Manejo de Límites, Autoestima, Dependencia Emocional, Calidad de Vida, Proyecto de Vida, Violencia

Intrafamiliar, Habilidades Blandas, Herramientas para la búsqueda de Empleo, Bullying, Masculinidad, Abuso Sexual, Derechos de las Mujeres, de la persona adulta mayor, personas con discapacidad y personas menores de edad, entre otros. Orientación y atención en el tema de vivienda, Desarrollo de política de igualdad y equidad de género y de Niñez y Adolescencia. Todo lo anterior, a fin de satisfacer la alta demanda de la población.

Este servicio ha crecido por la demanda de la problemática social y necesidades propias del crecimiento poblacional existente en el cantón en todos los grupos etarios, incluyendo el desempleo, y la gran necesidad de crear PYMES para la generación de ingresos en las familias. Así como toda la problemática biopsicosocial que nos demanda. Incluyendo la afectación que genera la pandemia por COVID19, ya que ha repercutido significativamente en todos los ámbitos en los que nos desarrollamos los seres humanos.

Los procesos están a cargo de 3 funcionarias: Ingrid Soto, Adriana Castro y Grettel Salazar. Además, se cuenta con la participación de estudiantes de prácticas universitarias, voluntariados, Trabajos Comunes Universitarios y personal del INA para llevar a cabo muchas de las actividades programadas.

El presupuesto destinado para el área de Gestión Social en un inicio correspondía a 43,700.000 colones (incluyendo salarios). No obstante, de acuerdo con datos suministrados por Castro y Soto; debido a la pandemia el presupuesto fue recortado a únicamente 3 millones de colones para el desarrollo de las actividades en el año 2021 propuestas por el departamento. En la actualidad los servicios son brindados por 2 profesionales, la psicóloga y coordinadora del departamento: Ingrid Soto, la trabajadora social Adriana Castro y una persona asistente administrativa, Grettel Salazar.

3. Condiciones del Contexto que permean la gestión del Programa de Violencia Doméstica llevado a cabo en la Municipalidad de Naranjo.

El presente apartado pretende mostrar el análisis realizado de las condiciones contextuales que median un servicio social desde el espacio local, resaltando la importancia de comprender cómo se desenvuelven las dinámicas de la gestión municipal desde la dimensión económica, política, sociocultural y jurídica en orden de llevar a cabo un programa de interés social como lo es el Programa de Violencia Doméstica llevado a cabo en la Municipalidad de Naranjo.

Para comprender el marco de intervención del Programa de Violencia Doméstica de la Municipalidad de Naranjo, es determinante analizar el contexto económico en el que se inserta, teniendo a la sociedad capitalista como el plano más amplio de referencia. El capitalismo surge aproximadamente en el siglo XVIII y es el modo de producción imperante, por lo tanto, configura todas las relaciones de la vida en sociedad.

En el caso del cantón de Naranjo, su desarrollo económico se ha vinculado históricamente al sector agrícola, y en las últimas décadas también ha incursionado en el sector de servicios y comercio. Arroyo y Rodríguez (2014) manifiestan que estas transformaciones económicas en las estructuras productivas han desencadenado el empobrecimiento paulatino. Por lo que argumentan las autoras “Dentro del contexto de incertidumbre, las familias de la región siguen cumpliendo sus funciones en escenarios cada vez más empobrecidos y desempeñando los roles establecidos socialmente dentro de condiciones más adversas” (Arroyo y Navarro, 2014, p. 121)

En este contexto capitalista, la condición de pobreza limita la plena satisfacción de necesidades básicas, debido a que la instrumentalización de las necesidades, ha generado que gran parte de estas sean satisfechas por medio de la mercancía de dinero. Como se podrían mencionar la salud, alimentación, vivienda, tecnología, transporte, servicios básicos (agua potable, electricidad), entre otras.

Aunque se parte del contexto económico, este posee incidencia directa con la violencia doméstica, debido a que históricamente las mujeres han estado vinculadas con los roles dentro del espacio privado y

con ello, ejerciendo trabajos de cuidado no remunerados. En este sentido, cuando la mujer se encuentra en una condición de violencia doméstica, la dependencia económica refuerza su permanencia en el círculo de la violencia. Tal como lo mencionan Fabián et al. (2020):

La dinámica de la violencia y el cómo hacerle frente está influenciado por el vínculo afectivo, la dependencia económica de la mujer y las representaciones sociales de una sociedad patriarcal machista. La incapacidad para escapar de la violencia en un tiempo, está determinado por múltiples variables que interactúan y favorecen que la mujer permanezca largo tiempo con la pareja violenta antes de lograr salir de la relación (p.84)

Dada su complejidad es indispensable la atención de la violencia doméstica dentro de los gobiernos locales por medio de políticas, programas o proyectos sociales. No obstante, una de las limitaciones de este accionar dentro del sistema capitalista es que el modelo neoliberal considera las intervenciones sociales como gasto público, por lo cual se utiliza el trinomio privatización- descentralización- focalización, con el objetivo de “desuniversalizar y asistencializar las acciones, recortando los gastos sociales y contribuyendo con el equilibrio financiero del sector público” (Behring, 2013, p. 11).

Estas complejizaciones del Estado neoliberal se perpetúan y agudizan en los momentos de crisis, tal es el caso de la crisis sanitaria por COVID- 19 que generó el recorte de presupuesto destinado para el área de Gestión Social de la Municipalidad de Naranjo. En un inicio el presupuesto correspondía a 43,700,000 de colones (incluyendo salarios) y después de la pandemia fue recortado a únicamente 3 millones de colones para el desarrollo de las actividades en el año 2021 propuestas por el departamento.

De acuerdo con Castro (comunicación personal del 13 de octubre, 2021) el departamento de Gestión Social pasó de percibir más de 10 millones en la cuenta bancaria a tres millones y medio de colones. La trabajadora social comenta que esto

principalmente afectó la actividad de capacitaciones que realizan en el transcurso del año, en la cual brindaban capacitaciones a la población en diversos temas para ayudarles a emprender, cabe destacar que estas actividades iban principalmente orientadas a las mujeres para que se especializaran en cursos como de confección de ropa interior, esmaltado de uñas y demás. La municipalidad además les realizaba una graduación a las asistentes junto con el certificado del curso concluido.

No obstante, Castro comenta que, si bien se tuvo que dejar de hacer por el recorte presupuestal, de igual forma por la misma situación de la pandemia, no tenían permiso del Ministerio de Salud para seguir realizándose de manera presencial, por tanto, todo se empezó a mover al espacio virtual. Comenta, además, que ese dinero que dejaron de percibir se usó para otras necesidades inmediatas del cantón como la atención de la emergencia sanitaria y la necesidad de brindar información a la población naranjeña, por tanto, la mayoría fue destinado a rótulos y pancartas de señalización de lugares sin acceso y de protocolos sanitarios.

Contextualmente, resulta relevante señalar elementos culturales del cantón que las múltiples situaciones por las cuales las mujeres se encuentran en situación de violencia, no obstante, una de sus principales raíces proviene de un hecho que se ha reproducido históricamente, el patriarcado.

De acuerdo con Fontela (2008) el sentido literal de la palabra patriarcado hace referencia al gobierno de los padres, sin embargo, históricamente se ha usado para designar un tipo de organización social en el que la autoridad la ejerce el hombre, jefe de familia, dueño de bienes, esposa e hijos(as). De allí deviene una ideología que engloba un conjunto de actitudes, acciones, conductas y prácticas sociales que promueven la superioridad del hombre sobre la mujer, el machismo.

Es importante recabar en estos dos conceptos porque son los que dan origen a conductas violentas, opresivas y de dominación por parte de los hombres

hacia las mujeres (o inclusive de mujeres hacia las mismas mujeres), poniéndolas en situaciones de sumisión y de dependencia tanto económica como emocional. Es justamente bajo este panorama en el cual se inserta el programa de *Violencia contra la Mujer* dirigido por el departamento de Gestión Social de la Municipalidad de Naranjo.

La violencia, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (s.f) la define como el uso intencional de fuerza, poder, de hecho, o como amenaza contra sí mismo u otra persona con el fin de causar lesiones, daños psicológicos, privaciones o la muerte. En esta misma línea se inserta la violencia de género, la cual, de acuerdo con la CEPAL (1996) se refiere a toda agresión perpetrada hacia una mujer, vinculada a la desigualdad de poder, relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, desvalorización de lo femenino y por tanto la subordinación a lo masculino. Todos estos factores producen situaciones violentas en formas agresivas y coercitivas que violentan sus derechos humanos.

Aunado a lo anterior, también posee una estrecha vinculación con la violencia doméstica, la cual, según Castro (comunicación personal 09 de junio 2021) es actualmente uno de los problemas sociales más grandes que impactan a la comunidad de Naranjo. Está, de acuerdo con el Poder Judicial (2016) se entiende como toda acción u omisión ejercida por un pariente de consanguinidad o afinidad que produzca como consecuencia el menoscabo en la integridad física, sexual, psicológica o patrimonial. Si bien esto puede suceder hacia cualquier miembro de una familia, las estadísticas internacionales han mostrado que las mujeres son quienes mayormente lo sufren.

Es a partir de este tipo de situaciones identificadas en la comunidad de Naranjo que repercuten en el nivel de vida de muchas mujeres, que el programa pretende intervenir por medio de sesiones terapéuticas y socioeducativas con el fin de que estas personas en situación de violencia doméstica sean capaces de identificar el ciclo de violencia en que se encuentran, comprender cuando están siendo sometidas a tratos opresivos o abusadores, así como también

a cómo denunciar y salvaguardar sus vidas. El empobrecimiento y la dependencia de la mujer sigue siendo una realidad tanto en el cantón naranjeño como en el país. Estas situaciones siguen siendo consecuencias de un sistema injusto que le otorgó poder al hombre y sumisión a la mujer. La realidad naranjeña se refleja en la existencia de una **economía del cuidado**, la cual, de acuerdo con la CEPAL (2020), esta se caracteriza por tener una organización social injusta en la cual las mujeres realizan mayores cargas de trabajo no remunerado como producto de una rígida división sexual del trabajo que persiste en la región.

En conclusión, las mujeres naranjeñas enfrentan un contexto socio cultural bastante complejo el cual se sostiene de un sistema patriarcal y reproducciones machistas, las cuales se interiorizan en la comunidad, familias y en ellas mismas, reproduciendo patrones de violencia, especialmente de género y domésticas, las cuales son producto también de una economía del cuidado que les impide surgir profesional y económicamente, volviéndolas personas dependientes, sumisas y temerosas, poniendo en peligro su integridad física, psicológica y patrimonial.

Desde el contexto legal-jurídico, se tiene que en relación propiamente al tema de violencia doméstica, Castro (comunicación personal del 13 de octubre, 2021) menciona que éste no es explícitamente señalado en el Código Municipal tal cual, es decir, no está propiamente especificado o no se aborda de manera amplia y específica. No obstante, el tema de violencia de género y violencia doméstica son abordados en los Planes de Acción de la Municipalidad, legitimado y sustentado en las políticas nacionales que promueven trabajar estos temas a niveles cantonales como lo es la a Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030.

Con relación a la identificación de intereses políticos y tensiones que surgen a partir de la realización de este programa; Castro (comunicación personal 28 de septiembre del 2021) menciona que no existen conflictos a nivel interno de la municipalidad que les haya obstaculizado la realización de proyectos

sociales. Al contrario, explica que siempre han tenido libertad para crear programas en beneficio a la población naranjeña, contando con el apoyo de la municipalidad.

Aunado a lo anterior, Castro comenta que este programa se encuentra dentro del Plan de Acción de la Alcaldía y siempre ha sido incluido en los planes de acción de la municipalidad ya que la situación de violencia doméstica es -lamentablemente- muy característica y propia del cantón naranjeño, y, por tanto, es un tema imperante de abordar. (comunicación personal del 13 de octubre, 2021).

Por otro lado, es importante mencionar las posiciones de poder que pueden surgir a nivel de comunidad. En el caso específico del proyecto de prevención de la violencia contra la mujer; éste genera tensiones a nivel de los hogares en los cuales las participantes viven. En repetidas ocasiones, los esposos, hijos u otros miembros de la familia de la mujer, les prohíben o impiden asistir a las sesiones programadas, obligando a muchas de ellas a desistir de la actividad o bien, tener que recurrir a ocultarlo.

Lo anterior deviene de relaciones de poder en el cual la contraparte no quiere perder su postura de dominio sobre la persona dominada, y, al ver que este poder está siendo afectado directamente por medio de programas creados por la municipalidad de naranjo que pretenden empoderar a esa persona y brindarle herramientas para salir de ese círculo de violencia; es ahí donde surge la oposición y el conflicto de intereses al no representar el de la persona dominadora.

A manera de síntesis se puede señalar que los elementos del contexto que permean la gestión del programa permitieron identificar que la Municipalidad de Naranjo sufrió cambios abruptos en su dimensión económica al ver el Departamento de Gestión Social su presupuesto recortado en más de la mitad de lo que solía percibir debido a la pandemia, principalmente su programa de Capacitaciones, el cual iba primordialmente dirigido a empoderar mujeres naranjeñas para que emprendieran su propio negocio. Si bien, las capacitaciones intentaron seguir por

medios virtuales, Adriana Castro comentaba que no fue lo mismo ya que muchas mujeres no poseían de los recursos económicos y tecnológicos para conectarse a las sesiones, además de que muchos cursos, por su naturaleza, no se pudieron virtualizar.

En la dimensión sociocultural, se encuentra que Naranjo - al igual que Costa Rica en sí- es una región con una cultura patriarcal y machista en la cual persisten prácticas sexistas y discriminatorios que conlleva a situaciones de violencia hacia la mujer tanto en espacios sociales como en el espacio privado, en el cual surge la violencia doméstica. Por tanto, es imperante para la Municipalidad de Naranjo seguir realizando esfuerzos en estas áreas para garantizar espacios más seguros y respetuosos para las mujeres, además de seguir la lucha por la eliminación de formas de discriminación, sexismo y masculinidades tóxicas.

Desde las condiciones jurídicas, se tiene que a nivel nacional e internacional existen instrumentos, leyes y convenciones que promueven y protegen a las mujeres, exigiendo el reconocimiento de sus derechos, la igualdad de género y la generación de acciones a nivel local para la protección de estas. Por otra parte, en la dimensión política, de acuerdo con Castro, el Departamento de Gestión Social no ha tenido inconvenientes al proponer y realizar programas orientados para las mujeres, en especial, en la prevención de la violencia doméstica.

Lo anterior devela los intereses municipales de contribuir al mejoramiento de la situación de estas mujeres víctimas de violencia en sus casas, proporcionándoles el espacio y el recurso humano para atenderlas por diversos medios ya sea atención psicológica o de Trabajo Social por medio de referencias interinstitucionales -de ser necesarias- terapias grupales, atención terapéutica o talleres socioeducativos.

Concluyendo, la violencia doméstica es un tema clave para la población naranjeña, de acuerdo con la información suministrada por la trabajadora social, éste constituye uno de los problemas sociales más relevantes a nivel cantonal y de allí se desprende la

importancia de seguir trabajándolo a nivel local. Si bien es cierto que los recortes económicos que sufrió el Departamento de Gestión Social fueron significativos; éste ha evidenciado una preocupación por buscar los diversos mecanismos para seguir atendiendo a esta población, al igual que la Municipalidad de Naranjo en sí, al no poner resistencias o “trabas” para la implementación de nuevos procesos de trabajo orientados a las mujeres víctimas de violencia doméstica.

4. Análisis de la gestión de Programa a la luz de la Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades, 2017-2032

La Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades, 2017-2032 se origina por la necesidad de atención de las diversas manifestaciones de violencia y desigualdad que enfrentan las mujeres por las relaciones estructurales de la sociedad patriarcal. Anudado a lo anterior, estas desigualdades se agudizan por los efectos provocados por el modo de producción capitalista que rige las relaciones socioeconómicas en la actualidad.

Según el Instituto Nacional de las Mujeres (2018) la condición social de género provoca que las mujeres cuenten con menos recursos para hacer frente a las múltiples discriminaciones que han sufrido históricamente. Esto se ve reflejado en condiciones como lo es la pobreza y la pobreza extrema, la cual se encuentra presente en un alto número de hogares con jefatura femenina y aumenta el riesgo de sufrir violencia.

Ejemplo de lo anterior, es que las niñas en condición de pobreza poseen 2,5 mayor probabilidad de casarse en la infancia que el quintil más rico y con ello, el aumento del embarazo juvenil, desempleo o subempleo informal (INAMU, 2018). Así mismo, la condición de pobreza genera mayor vulnerabilidad a que las mujeres sean víctimas de trata, explotación sexual o permanencia en el círculo de la violencia doméstica por la dependencia económica (INAMU, 2018).

A pesar de la necesidad de empleo, la mejora de sus condiciones económicas y de calidad de vida, las mujeres han tenido que asumir trabajos no remunerados para ejecutar roles de cuidado y son quienes poseen mayor participación en el subempleo y empleo informal. Además, el INAMU (2018) manifiesta que las mujeres registran bajos niveles de accesos a la seguridad social y, por ende, se ve condicionado el acceso a su derecho a la salud.

Teniendo claridad de como las relaciones estructurales la sociedad patriarcal- capitalista configura la calidad de vida de las mujeres que vivencian la violencia desde un plano interseccional, esta política pretende “Promover una cultura no machista, la ruptura de los ciclos de transmisión social e intergeneracional de la violencia contra las mujeres, la no impunidad y la debida diligencia en la respuesta del Estado Costarricense para el avance en la erradicación de esta violencia y como requisito para el pleno desarrollo humano de las mujeres y la sociedad” (p. 46).

Para lograr alcanzar sus objetivos, la Política Nacional de Atención y Prevención de la Violencia de las mujeres de todas las edades, utiliza seis ejes estructurales:

- 1. Promoción de una cultura no machista:** Este eje busca visibilizar la violencia simbólica, para impulsar cambios hacia la construcción de una cultura no machista. Para lo cual, pretende propiciar en la población percepciones no estereotipadas entre géneros, basados en los principios de no violencia, igualdad, relaciones igualitarias, respeto del cuerpo de las mujeres, dignidad, reconocimiento y valoración de las diferencias. (INAMU, 2018)
- 2. Promoción de masculinidades para la igualdad y la no violencia:** El objetivo de dicho eje busca fomentar las masculinidades no hegemónicas para re- configurar identidades y cuestionar la subordinación histórica que han recibido las mujeres de parte de los hombres por los roles impuestos por la sociedad patriarcal. Por

lo tanto, impulsa a niños, hombres jóvenes y adultos a desarrollar competencias enfocadas en las masculinidades para la igualdad. (INAMU, 2018)

3. **Articulación de iniciativas público- privadas de desarrollo social para desvincular la pobreza multidimensional, exclusión y violencia contra las mujeres:** Este eje tiene como finalidad articular alianzas estratégicas entre políticas y programas públicos que favorezcan la autonomía económica de las mujeres como forma de protección contra la violencia o como alternativa para salir de esta. Por lo tanto, busca aumentar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión a programas de desarrollo económico y social (INAMU, 2018).
4. **Protección efectiva, acceso real, debida diligencia, sanción y no revictimización:** Este eje pretende fomentar un trato respetuoso de parte de todas las instancias públicas que se encuentran involucradas en el abordaje y atención de la violencia, como mecanismo para asegurar la protección, la debida diligencia y la no impunidad (INAMU, 2018).
5. **Prevención, atención integral y no revictimización frente a la violencia sexual:** Su principal objetivo es posicionar en el foco de las intervenciones públicas, la prevención y atención de la violencia sexual. Por este sentido, promueve el acceso de las mujeres víctimas de violencia sexual de todas las edades a servicios especializados
6. **Prevención del femicidio:** Con este eje se pretende la disminución de las muertes de mujeres en el país a razón de género, por lo que promueve medidas que permitan concientizar sobre este problema y prevenirlo de forma específica y efectiva, instando el acceso a recursos institucionales y comunitarios de apoyo y protección (INAMU, 2018).

Asimismo, el ente rector de dicha política es el Instituto Nacional de las Mujeres, pero también se responsabiliza a diversas instituciones para lograr su ejecución de forma interinstitucional, las cuales se encuentran delimitadas en el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar.

La Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades, 2017-2032 evidencia los esfuerzos realizados por el Estado costarricense en promover los derechos humanos de las mujeres, que, además, se encuentran protegidos desde diversos instrumentos internacionales. La política es un instrumento completo, que posee como objetivo de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres desde diversos espacios de la vida en sociedad.

No obstante, en la cotidianidad de los espacios locales, se sigue evidenciando que las mujeres continúan sufriendo diversas manifestaciones de violencia y desigualdad desde un plano interseccional, como lo es la pobreza, violencia doméstica, roles de género. En consecuencia, como profesionales consideramos que se deben seguir realizando esfuerzos intersectoriales con el objetivo de que los derechos humanos tengan un alcance real en las poblaciones que han sido históricamente vulnerabilizadas.

Vinculación de la Política Social con las Municipalidades

De acuerdo a lo conversado con Ana Lorena Flores, directora técnica del INAMU (comunicación personal del 01 de noviembre, 2021), el PLANNOVI les otorga responsabilidades a los gobiernos locales en la atención y prevención de la violencia contra la mujer. No obstante, esta no especifica acciones, líneas específicas o estrategias que deben ser implementadas por las mismas, es decir, se menciona la importancia que tiene la participación de las municipalidades en el desarrollo del PLANNOVI, sin embargo, se aborda de manera general y sintética.

Dentro de los principales aportes que figuran en el PLANNOVI con relación al aporte de los gobiernos locales se pueden señalar los siguientes:

- “Se trata de promover alianzas estratégicas con otros programas y proyectos en el nivel local relacionados con problemáticas de salud pública, seguridad, promoción social, etc. La alianza con los gobiernos locales y el sector privado se considera estratégica”. (PLANNOVI, 2018, p.76). La cita anterior hace referencia a la importancia de crear redes de apoyo que permitan a las municipalidades desarrollar estrategias para la atención de la violencia en cada comunidad.
- “Esta política impulsará el encuentro de las instituciones en el nivel local, cantonal y comunitario para garantizar que las regulaciones, normas y previsiones, se apliquen de manera oportuna y diligente por parte de todas las instituciones y que las mismas beneficien de manera efectiva a las mujeres.” (PLANNOVI, 2018, p.55). Esta cita hace referencia de manera general al impulso que la política pretende brindar para la conexión entre instituciones locales y comunitarias que ayuden a garantizar el cumplimiento del PLANNOVI

Como se muestra anteriormente, la política si menciona a los gobiernos locales y su relevancia para el cumplimiento del plan, no obstante, lo que se encuentra en el mismo es reducido, general y deja paso a un margen de acción bastante amplio.

Con relación a la descentralización del quehacer del Estado, en el caso de la Municipalidad de Naranjo se observan esfuerzos por atender la política del PLANNOVI. Si bien, como se ha determinado anteriormente, los recursos que posee el Departamento de Gestión Social son limitados para atender a toda la población naranjeña; se realiza el esfuerzo y sigue estando dentro de la agenda el atender el tema de violencia doméstica, empoderamiento de la mujer y capacitaciones para que se inserten en labores técnicas.

Flores (comunicación personal del 01 de noviembre, 2021) manifiesta que las Oficinas de la Mujer y otras acciones estratégicas que se imparten en las municipalidades no están bajo un marco legal y normativo, por tanto, estas desde su carácter autónomo tienen la potestad de decidir que Oficinas consideran importantes dejar y/o eliminar, al igual que programas y proyectos. Por estas razones el PLANNOVI no contempla un plan específico para los gobiernos locales ya que todos gozan de diferencias marcadas y con prioridades distintas, recursos económicos variables entre sí y, además, la autonomía para tomar sus propias decisiones.

Vinculación de la política social con el Programa de Violencia Doméstica de la Municipalidad de Naranjo

Dentro de las vinculaciones que se pudieron apreciar en el Programa de Violencia contra la Mujer de la Municipalidad de Naranjo y la Política nacional para la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres de todas las edades Costa Rica 2017-2032 (PLANNOVI), se pueden destacar encuentros y desencuentros con la misma.

Primeramente, se visualiza un desencuentro con lo establecido en la Política con relación a la población específica a la que se atenderá. Esta menciona que se brindará especial atención a las mujeres niñas, adolescentes y mujeres jóvenes debido a la creciente presencia de violencia sexual (embarazo infantil y adolescente y acoso sexual en espacios públicos) y de violencia física (incluido el feminicidio). Además, promueve prestar especial atención a la primera infancia y adolescencia como etapas del desarrollo humano con mayor potencial de cambios identitarios y así lograr interrumpir la transmisión intergeneracional de la violencia contra las mujeres. (PLANNOVI, 2018).

Por su parte, la Municipalidad de Naranjo se ha caracterizado por la preocupación constante de brindar servicios de atención a las mujeres en situación de violencia, así como la implementación de mecanismos de prevención, no obstante, estas acciones no están focalizadas en la primera infancia

y/o adolescencia (como lo solicita la política), sino más bien se brinda atención a cualquier mujer residente del cantón que se encuentre en situación de violencia doméstica, sin importar su grupo etario.

En concordancia con lo anteriormente planteado, se identifica un vacío en el servicio social que brinda la Municipalidad de Naranjo. El PLANNOVI (2018) establece que se debe promover la organización y movilización de hombres jóvenes para la construcción de masculinidades no violentas e igualitarias, así como su involucramiento consciente para erradicar toda forma de violencia contra las mujeres, sin embargo, tanto el Programa de Violencia contra la Mujer como otros programas de la municipalidad, no contemplan espacios o proyectos específicos para tratar este tipo de problemáticas en la población mencionada. Es decir, actualmente la municipalidad no cuenta con un programa o proyecto dedicado a tratar la construcción de nuevas masculinidades en los hombres jóvenes del cantón naranjeño. Lo anterior se considera de especial importancia ya que las masculinidades son un tema relevante para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

Por otra parte, también se identifican puntos de encuentro del servicio social con el PLANNOVI.

Aparte de lo anterior, al privilegiarse en esta política las acciones de cambio cultural, promoción y prevención, necesariamente éstas deben desarrollarse en el nivel local, donde viven y conviven las personas, donde se crea y recrea cotidianamente la cultura y desde donde se pueden gestar espacios de protección y seguridad efectivos. (PLANNOVI, 2018, p.55).

Como lo menciona la política, el espacio local es de suma importancia para el desarrollo de acciones orientadas a la prevención y protección de mujeres víctimas de violencia, debido a que es donde se crea y se recrea cotidianamente la cultura y en la cual surgen las principales relaciones sociales y vínculos afectivos. Por tanto, Castro (comunicación personal del 13 de octubre del 2021) puntualiza que para la Municipalidad de Naranjo este tema siempre ha

sido de relevancia cantonal y siempre ha existido en la agenda municipal, permitiéndoles la continua creación de estrategias (de acuerdo con la situación del momento) para abordar el tema. Es decir, no es un asunto que depende del gobierno local que se encuentre en función; sino que este tema se posiciona como esencial a tratar en cualquier agenda de gobierno entrante. Aunado a lo anterior, otro encuentro que se visualiza del servicio social con la política es la visión de integralidad que ambas proponen. El PLANNOVI exige tener en cuenta todos los aspectos que constituyen a una persona, tomando en cuenta esa integralidad. Por su parte, el Departamento de Gestión Social por medio del programa en estudio les brinda a las mujeres atención en el área psicológica, legal, económica y social, asegurándoles el correcto abordaje de las situaciones que presentan y, además, realizando las coordinaciones necesarias en los diversos departamentos y/o instituciones para llevar a cabo una correcta intervención. De esta forma, se reconoce que la persona está constituida por múltiples factores y, por tanto, debe ser tratada de manera integral y no aislada, reconociendo la complejidad de estos procesos y abordándolos de la mejor manera posible.

Por otra parte, con relación a la lógica con que se gestionan los servicios sociales desde el espacio local y lo establecido en la política social, primeramente, se puede identificar que estas comparten principios orientadores para la gestión del servicio:

- **No discriminación:** Ahonda en cómo ninguna persona debe ser discriminada por razones de sexo, etnia, edad, religión, condición socioeconómica, orientación sexual y demás. De esta forma, todos los servicios sociales brindados en la municipalidad deben seguir este principio, asegurando la igualdad de oportunidades para todos(as).
- **No revictimización:** Pretende asegurar que las mujeres víctimas de violencia no vuelvan a serlo, el programa evita someter a las mujeres a interrogatorios, declaraciones o malos tratos que afecten su autoestima y salud integral.

- **Capacidad de agencia de las mujeres:** Desde el programa no se observa a la persona como una víctima pasiva, sino que procura reconocer muchas de sus actitudes, comportamientos y emociones como métodos de supervivencia debido a la relación de poder desigual en la que se encontraba. De esta manera, el programa insta a las participantes a reconocer y potenciar esas habilidades para reconstruir una vida plena, autónoma y libre de violencia.
- **No neutralidad, no silencio e invisibilidad:** Como es conocido, la mayoría de los casos de Violencia Doméstica no son conocidos por que no llegan a denunciarse debido al temor, ocasionando una impunidad en muchos agresores. Desde este principio, el programa vela por la denuncia de estos actos de violencia, insta a las mujeres a no aceptar la postura de sumisión y silencio, al igual que por parte de la Municipalidad se propicia que no exista una postura de neutralidad hacia los agresores.
- **Protección:** La municipalidad vela por actuar con diligencia en la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia. Para ello se realiza un trabajo interinstitucional en el cual se realizan acciones preventivas, investigativas, de coordinación y sanción, resguardando siempre la vida de la víctima.

Además, como se señaló, los servicios gestionados son interinstitucionales, integrados y transectoriales (también señalado en el PLANNOVI). Por tanto, la respuesta frente a la violencia contra las mujeres se aborda a través de diversos mecanismos interinstitucionales que le permiten al Departamento de Gestión Social hacer las coordinaciones pertinentes para la solución de los casos de violencia, por ejemplo, coordinaciones con el INAMU. Además, también favorece la generación de alianzas público-privadas, con la sociedad civil, con comunidades y con la academia para lograr una coordinación conjunta de las acciones estratégicas establecidas y lograr una óptima atención integral de la problemática. (PLANNOVI, 2018).

Después de analizar el Programa de Violencia Doméstica de la Municipalidad de Naranjo, se pudo determinar que su ejecución posee puntos de encuentro con las líneas estratégicas de la Política Social. No obstante, su formulación no se encuentra precisamente vinculada o fundamentada desde los lineamientos de PLANNOVI.

Lo anterior, se pudo comprender en el marco de la entrevista con Flores (comunicación personal del 01 de noviembre, 2021) donde se analizó que, al no tener responsabilidades específicas y clarificadas para los gobiernos locales, la oficina de gestión social no está obligada a vincular su quehacer con la PLANNOVI. A raíz de esta condición, se pudo identificar diversos desafíos para la gestión de la Política Social Municipal a la luz de la Política Social Estatal.

En primera instancia, se puede mencionar que, al no poseer responsabilidades clarificadas en la Política, el INAMU no puede darles seguimiento ni acompañamiento directo a los gobiernos locales con respecto a la formulación, ejecución y evaluación de la PLANNOVI. Debido a que este seguimiento se realiza a través de las responsabilidades, en el cual se encuentra la realización de un Plan Institucional con el que se pueda poner en práctica las líneas estratégicas de la Política (Flores, comunicación personal del 01 de noviembre, 2021)

Por el mismo motivo, tampoco se pueden designar recursos humanos ni económicos desde INAMU para la formulación, ejecución y evaluación del Plan para la atención de la violencia contra las mujeres en los gobiernos locales. Y este es un desafío, debido a que como se comentó con anterioridad, en momentos de crisis los recortes presupuestarios recaen principalmente en los programas sociales, los cuales, por sí mismos, ya son escasos (Comunicación Personal, Flores, 2021). Así mismo, desde el INAMU no se pueda desarrollar un proceso de capacitación sobre la PLANNOVI hacia las personas funcionarias de las Municipalidades.

5. Algunas Reflexiones

A partir de lo argumentado con anterioridad, se puede reflexionar que esta carencia de responsabilidades directas hacia los gobiernos locales genera una serie de vacíos con respecto a la ejecución de la PLANNOVI. En primer lugar, que estos no se encuentran obligados a ejecutarla, sin embargo, no se puede obviar el hecho de que, la inexistencia de responsabilidades directas no exime el compromiso de promoción de los derechos humanos y las comunidades seguras por parte de las municipalidades.

De la misma manera, se puede identificar que la ejecución de la PLANNOVI en el contexto de los gobiernos locales es compleja por la autonomía de la cual gozan, debido a que todas las municipalidades poseen particularidades que las distinguen de las demás y no se puede universalizar la ejecución de la Política. Además, al ser una arena de lucha e intereses, no siempre se prioriza la prevención y atención de la violencia contra las mujeres dentro de las agendas políticas.

En este contexto institucional en el que se insertan las profesionales en Trabajo Social, uno de los desafíos para la ejecución de las políticas sociales estatales recae en que no siempre coinciden los intereses políticos con el planteamiento de proyectos desde lo social, en este caso, de la violencia doméstica contra las mujeres. Lo que refleja la necesidad de una intervención profesional que se fundamente desde la defensa de los derechos humanos y que coloque sobre la mesa de diálogo la atención hacia las poblaciones que han sido históricamente vulnerabilizadas.

Sumado a lo anterior, cuando se logra ejecutar los proyectos sociales, otro de los desafíos profesionales es la escasez de recursos económicos para desarrollarlos de una forma óptima, que permita un alcance real en la población meta. Esta limitación de recursos genera, además, que no se puedan realizar un proceso de evaluación de la política social para analizar la trascendencia del programa y la necesidad de mejorar su diseño y ejecución.

Referencias Bibliográficas

- Arroyo, I. y Navarro, M. (2014). Aproximaciones al estudio de la pobreza en la región de Occidente: los cantones de Naranjo, Palmares y San Ramón. *Diálogos*, Volumen especial. pp. 113-124. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/dreh/v15s1/1409-469X-dreh-15-s1-00079.pdf>
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. Belem do Pará, Brasil: OEA. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de Costa Rica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.
- Behring, Elaine (2013) La Política Social en el contexto de la crisis capitalista. *Revista de Trabajo Social FCH*. 6 (9) PP. 4- 20 <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/03/2.pdf>
- Chaves, A. (2019). Juventudes rurales y generaciones. Experiencias en procesos de transformación productiva y tradiciones ocupacionales: un estudio de caso en el cantón de Naranjo, Alajuela (1980-2008). *Revista de Historia UNA*. (79). <http://dx.doi.org/10.15359/rh.79.5>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5855-violencia-genero-un-problema-derechos-humanos>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). La economía del cuidado como acelerador del cambio estructural con igualdad. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30_esp_-_economia_del_cuidado.pdf
- Fabián, E., Rafaele, M. y Vilcas, L. (2020). Permanencia de la mujer en relación violenta con su agresor en Jauja, Perú. *Revista de Investigación Psicológica*. pp. 81- 94. http://www.scielo.org.bo/pdf/rip/n23/n23_a07.pdf
- Fontela, M. (2008). ¿Qué es el patriarcado? Mujeres en Red: Periódico Feminista. Recuperado de: <https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). Sistema de consulta de proyecciones distritales. INEC Costa Rica. <http://services.inec.go.cr/proyeccionpoblacion/frmproyec.aspx>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). Indicadores Demográficos Cantonales 2013. San José, Costa Rica: INEC. https://www.inec.cr/wwwisis/documentos/INEC/Indicadores_Demograficos_Cantonales/Indicadores_Demograficos_Cantonales_2013.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Características Económicas. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2018) Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032. San José, Costa Rica: INAMU. http://planovicr.org/sites/default/files/documentos/planovi_2017-2032_diagramada_2019_0.pdf
- Ley No. 7142, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. (1990). Publicada en La Gaceta N° 59 del 26 de marzo. San Jose, Costa Rica: Imprenta Nacional.http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=10806&nValor3=0&strTipM=F
- Ley No. 7586, Ley contra la Violencia Doméstica. (1996). Publicada en La Gaceta N° 83 del 02 de mayo. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=27926&nValor3=0&strTipM=FN
- Ministerio de Educación Pública. (2020). Indicadores educativos cantonales 2010 y 2018. San José, Costa Rica: MEP. https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/Indicadores_Educativos_Cantonales_2010_y_2018.pdf
- Ministerio de Salud. (2013). Situación de la Salud en Costa Rica: Indicadores Básicos 2013. San José, Costa Rica: Ministerio de Salud. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/indicadores-de-salud-boletines/indicadores-basicos>
- Ministerio de Seguridad Pública. (2020). Análisis cantón de Naranjo: Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública. San José, Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública. Recuperado de: https://www.seguridadpublica.go.cr/cronograma_de_implementacion/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2020/Naranjo/INFORME%20FINAL-SEMBREMOS%20NARANJO.pdf
- Municipalidad de Naranjo. (2019). Historia. Naranjo Gobierno Local. Recuperado de: <http://www.naranjo.go.cr/nuestro-canton/historia/>
- Municipalidad de Naranjo. (2019). Nuestro Cantón. Naranjo Gobierno Local. Recuperado de: <https://www.naranjo.go.cr/nuestro-canton/>
- Municipalidad de Naranjo. (s.f.). Departamentos Municipales. Recuperado de: <https://www.naranjo.go.cr/departamentos/>
- Municipalidad de Naranjo. (s.f.). Directorio. Recuperado de: <https://www.naranjo.go.cr/directorio/>
- Municipalidad de Naranjo. (s.f.). Estructura Organizacional. Recuperado de <https://www.naranjo.go.cr/gobierno-cantonal/estructura-organizacional/>
- Municipalidad de Naranjo. (s.f.). Miembros del Concejo. Recuperado de: <https://www.naranjo.go.cr/concejo-municipal/miembros-del-concejo/>
- Organización Mundial de la Salud. (s.f). Violencia y Salud Mental. Recuperado de: <https://www.uv.mx/psicologia/files/2014/11/Violencia-y-Salud-Mental-OMS.pdf>
- Poder Judicial. (2016). Violencia Doméstica. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.conamaj.go.cr/images/libros/pdf/049.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2020). Elecciones Municipales 2020: Fichero Cantonal. San José, Costa Rica: TSE.

Entrevistas

- A, Castro. Comunicación personal. 13 de octubre de 2021.
- A, Flores. Comunicación personal vía ZOOM. 01 de noviembre de 2021.

Anexos

Anexo 1. Organigrama del Departamento de Gestión Social de la Municipalidad de Naranjo

Departamento de Gestión Social

-
- Atención y Orientación Integral en temas de Derechos Humanos desde la perspectiva de equidad e igualdad de género a la población en general.
 - Emprendedurismo, Empresariedad y Desarrollo de PYMES
 - Intermediación Laboral
 - Participación Social Intra e interinstitucional
 - Apoyo logística y técnico del Comité Municipal de Emergencias
 - Gestión de Riesgo

**Municipalidad de
Belén:** gestión
de política social
cantonal a la luz
de los Objetivos
para el Desarrollo
Sostenible..

Ana María Araya Meneses
Catalina Campos Varela
Joceline Garro Monge
Sofía Rodríguez Arguedas

Municipalidad de Belén: gestión de política social cantonal a la luz de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible..

Ana María Araya Meneses
Catalina Campos Varela
Joceline Garro Monge
Sofía Rodríguez Arguedas¹

1. Conociendo al Cantón de Belén

Para un mayor acercamiento al análisis de la gestión de la política social desde los gobiernos locales, es necesario abordar al contexto sociohistórico y demográfico de sus municipios y jurisdicción territorial; por lo que a continuación, se recupera una breve caracterización del cantón de Belén de la provincia de Heredia, en aras de conocer las condiciones que dieron origen y en las cuales se desarrollan actualmente, las acciones de la Municipalidad de Belén.

El territorio que ahora se conoce como el cantón de Belén, formó parte del reino Huetar entre el periodo de 300 a. C. y 1000 d. C., bajo el cacicazgo de Coyoche, conocido como Garabito o Andrés de Garabito por los españoles (El Guacho, 2017; Municipalidad de Belén, 2021). Durante el período colonial, se estableció el primer asentamiento de la familias heredianas y cartaginesas de los González, Murillo y Moya en la Hacienda Potrerillos, la cual pertenecía a la Cofradía de La Asunción de Barva, y donde se define el actual territorio de Belén (Colorado, Hernández y Vargas, 2009).

Para 1843, el cantón de Belén, conocido en ese momento como La Asunción, comenzó a desarrollarse dado que servía de ruta para comunicar la ciudad de San José con el Puerto de Puntarenas, ante el auge de la exportación del café. De esa manera se conformaron, a lo largo de dicho camino principal, los barrios de San Antonio y La Ribera en 1846. (Colorado, Hernández y Vargas, 2009; Municipalidad de Belén,

2021). Igualmente, la Hacienda Potrerillos comienza a crecer debido al establecimiento de nuevas familias procedentes de Cubujuquí, como los Pérez y Chaverri, así como, por su nombramiento como el distrito parroquial del primer cantón de Heredia.

En diciembre de 1859, a la Asunción se le otorga finalmente el nombre de Belén, según la iniciativa del primer obispo de Costa Rica, Monseñor Anselmo Llorente y Lafuente, quien después de su regreso al ser expulsado del país, decide llamar a este territorio San Antonio de Belén, en referencia al pesebre (Colorado, Hernández y Vargas, 2009; Municipalidad de Belén, 2021).

Durante el siglo XIX, Belén se convirtió en un pueblo con mayor organización y avances sociales que se evidenciaron en la reforma educativa impulsada por el educador Mauro Fernández, quien implementó el sistema de enseñanza hasta sexto grado en Belén. Por otra parte, la economía se fortaleció gracias a su ubicación estratégica y la apertura de la estación de San Antonio de Belén en 1900, lo cual benefició las actividades de agricultura y el comercio de café, granos básicos y verduras, como el maíz y la cebolla respectivamente, cultivados y producidos en la zona (Municipalidad de Belén, 2021).

Ante este desarrollo socioeconómico, el pueblo belemita buscó mayor independencia y organización política y administrativa, por lo que solicitaron la creación de su propio cantón ante el Congreso

¹ Estudiantes del V nivel de Licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. (2021)

Constitucional y la Municipalidad de Heredia. Entre las figuras importantes que presentaron dicho proyecto se destacan los vecinos Ricardo Moya, Leonidas Chávez, Maximiliano Zamora, Gregorio Campos, Apolinar Cerdas, Emilio Ramírez, Braulio Guzmán, el párroco Antonio del Carmen Monestel, entre otros (Municipalidad de Belén, 2021).

Como consecuencia, Belén fue declarado como nuevo cantón de Heredia con tres distritos, la Asunción, la Ribera y San Antonio, siendo este último, cabecera de cantón y Villa, según lo establecido en el decreto ejecutivo N° 15 del 6 de junio del año 1907 bajo la administración de Cleto González Víquez (Colorado, Hernández y Vargas, 2009; Municipalidad de Belén, 2021).

En las siguientes décadas, el cantón logra promover grandes proyectos como la construcción del “Puente Mulas” en 1912 para la creación de la planta hidroeléctrica en el Río Virilla (Alvarado, 2020); como también, la gestión de los programas de la Municipalidad de Belén ha incidido en mayores índices de productividad y competitividad, así como, de desarrollo social cantonal que se evidencian en las condiciones sociales expuestas a continuación.

Actualmente, en cuanto a la distribución sociodemográfica de la población, el cantón de Belén está conformado por tres distritos, estos son San Antonio que es la cabecera, la Asunción y la Ribera. De acuerdo con los datos obtenidos del último censo nacional (2011) la población total del cantón es de 21.633 personas de las cuales 11.136 son mujeres (51,48%) y 10.495 son hombres (48,5%). Este cantón posee una densidad poblacional de 1780,5 personas por kilómetro cuadrado y toda la población se encuentra en zona urbana.

Aunado a lo anterior, según INEC (2011) con respecto a la distribución de la población por distrito se encuentra que en San Antonio viven 10,193 personas, es decir el 47% de la población total de Belén, seguidamente el distrito de La Ribera cuenta con 6,024 personas representando el 28% de la población y por último en el distrito de La Asunción

viven 5,591 personas siendo el 26% del total de la población a nivel cantonal. Aunado a ello, del total de la población se destaca que el 8,8% presenta alguna situación de discapacidad.

Según las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014), para el año 2021 el cantón de Belén cuenta con 26 662 personas de las cuales 13 326 son hombres y 13 336 son mujeres. Asimismo, se calcula que el grupo etario de los 0 a los 19 años lo componen 6 583 personas, el grupo de los 20 años a los 64 años 17 317 personas y 2 762 personas con más de 65 años.

Las condiciones del empleo y de acuerdo con el Informe Estado de la Nación (2019) a nivel nacional Belén se encuentra entre los cantones de alto desempeño, este grupo está compuesto por trece municipios, estos concentran la mayor parte de las ventas (76%) y el empleo (69%) del país. Se caracterizan por tener niveles de ventas, productividad laboral y empleo, proporciones de empresas grandes, extranjeras y exportadoras por encima del promedio.

Por lo anterior, Belén destaca a nivel nacional como uno de los cantones con mejores condiciones laborales. Así mismo, de acuerdo con el Índice de Competitividad Cantonal (ICC) de la Universidad de Costa Rica, cuyos datos más actualizados datan del 2018, Belén encabeza la lista de los cantones más competitivos ubicándose en la primera posición, entre sus pilares se destacan el económico (posición 1), infraestructura (posición 5), clima laboral (posición 16), gobierno (posición 4), clima empresarial (posición 2), capacidad de innovación (posición 5), calidad de vida (posición 13).

En relación a datos de salud, se torna fundamental mencionar que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del cantón de Belén fue de 0,92 en una escala de 0 a 1, resultado que lo colocó como el tercer cantón a nivel nacional con mayor IDH (PNUD, 2016). Este índice toma en consideración las siguientes categorías: longevidad, salud, esperanza de vida, tasa de alfabetización, matrícula en primaria y secundaria y el consumo de electricidad residencial. Lo cual

demuestra los altos estándares en temas de salud que presenta dicho cantón.

Para la dimensión educación en el Plan Cantonal 2013-2022 se presenta una serie indicadores que muestran que en el cantón hay “una tasa de matrícula en primaria del 100%, en secundaria del 85,5% y global de 89,1%. Por otra parte, hay una tasa de alfabetización del 98,7%.” (p.26). Además, se expresa que hay una cantidad igualmente proporcional de centros educativos privados como públicos.

Agregando a esto en los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011 se muestra que para el cantón de Belén hay un nivel educativo de la población de 1,6% de ningún año de educación realizado, 8,2% de primaria incompleta, 20,7% primaria completa, 16,2% de secundaria incompleta, 16,8 de secundaria completa y 36,5% a nivel superior.

Sobre el componente de vivienda, en los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011 se señala que hubieron 4,727 y 6,011 viviendas ocupadas respectivamente para cada año, y de esa cantidad hubo un porcentaje de viviendas en buen estado de 79,4% para el 2000 y 82,5% para el 2011. Y muestra que de esas hubo un porcentaje de viviendas hacinadas de 4,0% para el 2000 y 2,9% para el 2011. Lo último es alentador en términos de desarrollo en el área de vivienda ya que en el Diagnóstico Socioeconómico realizado para la actualización del Plan Regulador del cantón de Belén (2008) se expresa que el mismo “presenta una tendencia al incremento de los hogares y la población en condiciones de pobreza.”

Haciendo énfasis en términos políticos, según los datos del Fichero Cantonal (2020) el porcentaje de participación electoral cantonal fue de (44.7%), lo cual visibiliza la problemática que se presenta a nivel país en relación al abstencionismo y la falta de credibilidad que impera en las personas costarricenses. Sin embargo, es importante mencionar que según relatos de personas trabajadoras de la Municipalidad de Belén (J, Barquero, Comunicación Personal, 2021), este es uno de los gobiernos locales donde su población confía mucho en las gestiones que se realicen desde este

espacio. Lo relativo a temas político-sociales, éstos se abordarán con mayor profundidad en el apartado de condiciones que median la gestión de política social en la Municipalidad de Belén.

2. Condiciones actuales que permean la gestión de la política social desde la Municipalidad de Belén

Dimensión Jurídica: Atribuciones y fundamentos legales de los servicios y política social de la Municipalidad de Belén.

El Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Belén se sustenta en una serie de leyes, reglamentos, convenios y políticas que dan forma a los programas y proyectos que se ofrecen desde sus diferentes oficinas. En específico, se recupera el fundamento legal que determina el quehacer de la Dirección del Área para la construcción de la Política de Desarrollo Social del cantón de Belén (PDSB).

En primer lugar, todos los procesos de trabajo de la municipalidad, incluidos los del Área de Desarrollo Social, se sustentan en la *Constitución Política* (1949), cuyo Título 12 define lo respectivo al Régimen Municipal. De esa forma, se reconoce la autoridad y autonomía de las Municipalidades para administrar los intereses y servicios de cada cantón, a partir de un Gobierno Local deliberativo y de elección popular, como lo señalan los artículos 169 y 170 de la Carta Magna.

Vinculado a esto, el Código Municipal (1998) define de forma más específica dicha autonomía, al otorgar personería jurídica a la Municipalidad como un ente con patrimonio y capacidad para ejecutar todo tipo de actos y contratos para alcanzar sus fines, según lo establece su artículo 2. De esa manera, la Municipalidad posee la potestad para llevar a cabo el proceso de contratación con otras instancias o personas para la respectiva elaboración del diagnóstico y construcción de la PDSB.

Además, este Código establece que las municipalidades deben promover el desarrollo local; impulsar políticas públicas cantonales; captar y

gestionar recursos económicos. Asimismo, se les otorga la capacidad para pactar convenios, asignar ayudas y becas a las personas munícipes en condición de infortunio, así como, subvencionar instituciones u organizaciones de bien social que trabajen con y por los mismos objetivos del Gobierno Local, según lo definen los artículos 4, 9, 62 y 71 del Código Municipal (1998). De ese modo, la municipalidad dispone de la autoridad para definir su propia política social y gestionar sus recursos para tal fin, pero también, posee la obligación de garantizar a sus munícipes medidas basadas en los principios de igualdad, equidad, participación e inclusión, y especialmente, en la promoción de los derechos humanos.

Para alcanzar esas obligaciones y fines, el Área de Desarrollo Social, por medio de la aprobación del Concejo Municipal, construye entonces una serie de políticas locales, reglamentos y convenios, y de esta manera encamina sus acciones hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas munícipes, especialmente, de aquellas en desventaja social. En primera instancia, el Área define entonces diferentes políticas sociales cantonales de largo plazo, las cuales establecen metas y actividades para alcanzar su objetivo general vinculado con los derechos de la población meta o ámbito social de incidencia. Entre dichas políticas sociales destacan las siguientes:

- **Política cantonal para la atención integral de la Persona Adulta Mayor del cantón de Belén:** Su objetivo principal es “Proteger y promover los derechos de las personas adultas mayores del cantón de Belén, así mismo orientar la gestión local a un envejecimiento activo y saludable.” (Concejo Municipal, 2021, p. 40), mediante la cooperación intersectorial e intermunicipal, el fortalecimiento de las redes comunales y familiares de las personas adultas mayores, y la gestión de estrategias locales intersectoriales e intergeneracionales para garantizar los derechos de dicha población.
- **Política Municipal en Accesibilidad e Inclusión de la Municipalidad de Belén:** Esta constituye un modelo estratégico global, para el pleno desarrollo

de los derechos de las personas con discapacidad del cantón de Belén, mediante el trabajo interconectado dentro de la municipalidad, tomando en cuenta los diferentes departamentos que la componen y la gestión de los mismos con la comunidad (personas, familias, empresas y entidades públicas). (Concejo Municipal, 2020, p.9).

- **Política Municipal de Niñez y Adolescencia:** Tiene como visión cumplir una función orientadora y articuladora de las acciones realizadas por la Municipalidad de Belén y actores locales (públicos y privados) dirigidas a garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez, la adolescencia, y sus familias; optimizando aquellas actuaciones que se dirigen a mejorar su calidad de vida, la promoción de su desarrollo y, la participación e integración progresiva e inclusiva en la sociedad como ciudadanía de pleno derecho. (Concejo Municipal, 2016, p. 11).
- **Política para la Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Belén:** Con esta política se busca “Contribuir a mejorar la calidad de vida y a disminuir las desigualdades de género para lograr un desarrollo cantonal integral, democrático, equitativo e inclusivo de la diversidad.” (Concejo Municipal, 2015, p.2).
- **Política Cultural de la Municipalidad de Belén:** El propósito de la política es lograr un "desarrollo cultural participativo, sostenible y equitativo; definiendo las funciones claramente de los participantes en el proceso cultural en el cantón; utilizando todas las alternativas posibles en los espacios, capital humano y recursos locales para mejorar la calidad de vida de los pobladores de Belén" (Concejo Municipal, 2011, p.7).

A partir de dichas normas, se reconoce que la Municipalidad de Belén desarrolla políticas de tipo educativo, formativo y cultural, en tanto impulsan medidas de integración y transmisión de conocimientos e información relativa a los derechos fundamentales de poblaciones específicas y de la

comunidad belemita en general. Asimismo, las políticas anteriores poseen un carácter asistencial y de promoción social, ya que contemplan

el derecho que tiene el ser humano a demandar del Estado que cumpla con el deber de asistir a todos los miembros de la sociedad. La Asistencia Social es entonces definida como un conglomerado de programas y de instituciones y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer las necesidades de los seres humanos (Fernández y Rozas, 1988, p. 33).

Es así que la municipalidad desde su Área de Desarrollo Social participa en la promoción de proyectos sociales, como también, programas y servicios permanentes o continuos para responder a las necesidades de la población belemita, especialmente, frente a las desigualdades sociales. Para ello, se dispone además de reglamentos para organizar y ejecutar los servicios que contribuyen con el desarrollo e igualdad social del cantón de Belén. Entre ellos se destacan: Reglamento para Ayudas Temporales y Subvenciones, Reglamento para el Otorgamiento de Becas para Estudio, Reglamento para Regular el Funcionamiento y Operación del Centro Infantil Modelo del Cantón Belén, Reglamento Municipal sobre la Comisión Permanente de la Condición de la Mujer; Reglamento para la Aplicación del Fondo Concursable para el Desarrollo Artístico en el Cantón de Belén:

Todo lo anterior demuestra la variedad de temas que aborda la Municipalidad de Belén para responder a las necesidades y demandas de la población, las cuales han sido contempladas por dicha institución con el objetivo de definir rutas de acción que permitan garantizar los derechos de los sectores más vulnerabilizados. Sin embargo, esto ha implicado una segmentación de las estrategias, así como, de los resultados alcanzados en el cantón, por lo que el Área de Desarrollo Social intenta innovar y mejorar la construcción, gestión y continuidad de dichas políticas y demás reglamentos del Área, mediante su

articulación en una sola Política de Desarrollo Social del cantón de Belén (PDSB) con un enfoque integral y participativo.

Para ello, dicha iniciativa se fundamenta principalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), los cuales se definieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para enfocar las acciones de los Estados en la atención de aquellos desafíos políticos, ambientales y económicos de mayor envergadura alrededor del mundo (PNUD, 2021). A nivel nacional, la promoción de los ODS y su cumplimiento se impulsan desde el Pacto Nacional para el Alcance de los ODS (Poder Ejecutivo, 2016) y el Decreto de Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica (Poder Ejecutivo, 2017), en donde se establece el acuerdo del trabajo interinstitucional e intersectorial para superar los desafíos y alcanzar las metas de la Agenda 2030.

Entre las metas más vinculantes con la iniciativa del Área, debido a su estrecha relación con las políticas y servicios sociales ya existentes, son los objetivos sobre: el fin de la pobreza; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; trabajo decente y crecimiento económico; reducción de desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; y paz, justicia e instituciones sólidas.

Cabe resaltar que el proyecto de política social de la Municipalidad de Belén contempla el encadenamiento de los ODS, por lo que el alcance de uno depende del cumplimiento de otro y, por ende, el desarrollo social del cantón deriva de su promoción en conjunto². Por consiguiente, se considera la totalidad de los objetivos como fundamento central de la PSDB, puesto que su característica integradora de acciones y metas centradas en el Desarrollo Sostenible permite articular de manera coherente los actuales servicios y políticas del Área. Sin embargo, esa perspectiva integradora no implica abandonar las particularidades de cada población meta de las estrategias del Área de Desarrollo

² Barquero, comunicación personal, 1 de septiembre de 2021.

Social. Por esto, la iniciativa de la PDSB toma como referencia jurídica el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), el cual impulsa la integración plena de la población para el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos a nivel latinoamericano y del Caribe.

De ahí que la futura política cantonal pretenda retomar las medidas promulgadas en los títulos del Consenso sobre: Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos; Igualdad de género; Migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes; pueblos indígenas: interculturalidad y derechos; y Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial. De ese modo, se espera articular las medidas afirmativas particulares para cada población y problemática social, con el fin de promover el desarrollo integral del cantón desde una política con enfoque de derechos humanos y que contemple medidas para generar condiciones de igualdad.

A partir de esa normativa, el Área de Desarrollo Social y la Municipalidad justifican la creación de sus políticas sociales, las cuales representan una respuesta contradictoria para mantener el control, y a su vez garantizar el acceso a los derechos fundamentales de su población. Sin embargo, las políticas sociales se contemplan además como resultado de las luchas constantes de aquellas poblaciones que han sido vulnerabilizadas, como también, producto de los avances de un cantón que busca la justicia social, trayendo a colación esa normativa macro para adecuarla a sus necesidades y contexto local.

Es así que se pretende romper con la segmentación y parcialización de las problemáticas sociales mediante una respuesta estratégica integral, de manera que esa normativa formal se transforme en una sinergia de

acciones para intervenir desde diferentes aristas una misma realidad social local, asegurando entonces las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos de la población belemita. Asimismo, la vinculación de esa normativa a través de la construcción de una sola Política de Desarrollo Social permite alcanzar una mayor eficiencia, coherencia y alcance de las estrategias que se desarrollan desde el Área, facilitando el trabajo en conjunto de los equipos de cada Oficina, desde la interdisciplinariedad y la atención integral que se busca brindar en el cantón.

En esa misma línea, la construcción de la PDSB ayuda a mantener las políticas sociales existentes actualizadas y acordes al fundamento jurídico expuesto, porque a pesar de ser políticas de largo plazo, estas requieren de la revisión, evaluación y reestructuración continua cada cuatro años³, para mantener su pertinencia y relevancia dentro del contexto sociopolítico del cantón. Por esa razón, la construcción de la PDSB brinda la posibilidad de reducir el tiempo y labores de actualización de varias políticas en un solo proceso, permitiendo además planificar y gestionar los recursos económicos y humanos del Área de forma más eficiente y eficaz.

Asimismo, la PDSB aporta a la articulación y encadenamientos para el desarrollo de los programas, servicios y políticas del Área de Desarrollo Social, lo cual resulta fundamental ante la reducida presencia de instituciones estatales dentro del cantón, como también, ante la constante descentralización y privatización de los servicios sociales⁴. Ante esto, se ha delegado la responsabilidad de la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos para la atención de las manifestaciones de la cuestión social a los Gobiernos Locales, por lo que la Municipalidad de Belén deviene más allá de un espacio de acción, el actor encargado de materializar los derechos, garantías y libertades de las personas belemitas a través de sus intervenciones.

³ Barquero, comunicación personal, 1 de septiembre de 2021.

⁴ Idem.

En definitiva, el fundamento jurídico expuesto no sólo justifica las acciones de la Municipalidad, ante la promoción de los ODS desde una política local, por ejemplo, sino que también permite la coordinación e integración de las estrategias públicas para garantizar su congruencia con los principios de derechos humanos y gobernabilidad dentro de la atención que se brinda a las poblaciones. Inclusive, el marco legal sustenta la obligación de ampliar el alcance de sus resultados al intervenir desde diferentes disciplinas e instituciones, de modo que se articulen y organicen en la política integral y participativa social para el cantón de Belén.

Dimensión socio-cultural: derechos humanos, participación ciudadana y gobernabilidad de la política social de la Municipalidad de Belén.

Los procesos socioculturales se encuentran marcados por las manifestaciones de la cuestión social, estas refieren a aquellas desigualdades sociales en términos de clase, producto de la industrialización en la Europa del Siglo XIX: el pauperismo generalizado y la desigualdad característica del contexto (Esquivel, s.f.).

En relación a lo anterior, el cantón de Belén presenta problemas ambientales y de planificación urbana que afecta directamente a la salud de las personas habitantes. Asimismo, se presentan problemáticas en relación a las violencias que enfrentan las mujeres, la discriminación hacia las personas con diversidad funcional y adultas mayores, pobreza, discriminación y violencia hacia la niñez y adolescencia. (Pacheco, 2008).

Por tal razón, como se ha mencionado anteriormente, desde este espacio local se plantea la necesidad de crear una política social que aborde cada una de estas problemáticas sociales de manera integral. De ahí, se torna fundamental analizar, desde el marco socio-cultural, las siguientes categorías: Derechos Humanos, Participación Ciudadana y Gobernabilidad; con el fin de comprender el alcance que se pretende obtener con la implementación de dicha política cantonal.

Ahora bien, los Derechos Humanos se entienden

“como procesos sociales, económicos, políticos y culturales” (Gándara, 2014, p. 79). Por lo tanto, resulta fundamental comprenderlos y reconocerlos como una totalidad para lograr un análisis adecuado de estos. Asimismo, es necesario recordar que “el único que puede vulnerar las exigencias contenidas en los derechos humanos es el Estado, al no brindar la protección requerida” (Beitz, 2012, p.14).

Pues es el responsable de velar por el cumplimiento y protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, en este marco se desencadena una lucha de poderes y acceso a recursos y, por ende, una priorización de derechos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales). Por ello, desde la Municipalidad de Belén los derechos humanos constituyen un eje transversal del proyecto ético, en donde existe una responsabilidad por su cumplimiento. Comprendiendo que [no] toda referencia a los derechos humanos está animada por una intencionalidad crítica; los derechos humanos no son críticos per se. Los derechos humanos pueden, pues, servir a una praxis de liberación, o bien ser útiles para legitimar y reforzar procesos de opresión. El discurso de los derechos es un ámbito de disputa, de lucha de poder, pudiendo resultar funcionales o no a los procesos de lucha que llevan adelante los distintos sujetos sociales. (Gándara, 2015, p.78)

Por tanto, se torna fundamental realizar una lectura crítica de la realidad y de los derechos humanos, con el fin de posicionar mecanismos de acción que no vulneren los derechos de las personas, sino que los proteja y los exija. Lo anterior, mediante la construcción de políticas, programas y proyectos en los que se integren los principios de igualdad y no discriminación.

Para ello, debe existir una apropiación del espacio para llevar a cabo estrategias de acción y contraataque en búsqueda de la visibilización y lucha constante por la reivindicación de los derechos de aquellas poblaciones mayormente vulnerabilizadas. Esto en el cantón de Belén se logra debido al conocimiento y vinculación con la población sujeta de atención, puesto que, es esta quien ha marcado las rutas de acción debido a sus movilizaciones y demandas.

De ahí, que la categoría Participación Ciudadana se torna relevante, ya que como lo establece la CEPAL (s.f), esta

implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política (...) para mejorar la calidad de las políticas públicas es de gran importancia que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que la misma esté presente desde el momento del diagnóstico (párr.2).

Es decir, se reconoce el derecho y el deber que poseen las personas municipales de participar en los procesos de construcción de políticas públicas, ya que, como lo afirma el Tribunal Supremo de Elecciones (2016), la participación es fundamental para la vida en democracia y a nivel internacional ha sido reconocida como un Derecho Humano. La participación implica inversión de tiempo por parte de las personas que se involucran en la política local y asumen sus derechos de ciudadanas y ciudadanos activos (Artavia et al, 2012).

La ciudadanía tiene la posibilidad de desarrollar o ser partícipes de parte de los procesos de toma de decisiones a nivel local e incluso en la construcción de políticas sociales por medio de la elección y demanda responsable e informada. Siempre enmarcadas en un espacio geográfico definido, por lo cual la categoría Gobernabilidad es necesaria en este proceso.

Debido a que esta se entiende como aquella capacidad de administrar un gobierno de forma eficiente, a través de la toma de decisiones y de la formulación e implementación de estrategias desde la legitimidad y participación política, promoviendo así el fortalecimiento de la democracia. Según Artavia y Obando (2016), la gobernabilidad va más allá de la noción de gobierno (acción de autoridades responsables de la dirección y control de las entidades gubernamentales y su interacción con actores sociales) y los resultados que este tenga. La gobernabilidad depende de la capacidad (y calidad) de creación y

gestión de las redes de actores (gobernanza) y de la acción de gobierno o gobernación. (Artavia y Obando, 2016, p.12)

En otras palabras, se podría afirmar que la gobernabilidad permite la gestión de política pública, la cual a su vez depende del fundamento jurídico-normativo existente. La municipalidad gestiona políticas sociales para la gobernabilidad local, con el ideal de responder de forma real y efectiva a las problemáticas generadas dentro del cantón.

En síntesis, la comprensión de estas categorías permite el análisis integral de la realidad y el reconocimiento de los objetivos de la Municipalidad de Belén al potenciar la creación de su política cantonal. Con el fin de promover el desarrollo social y cantonal, y velar por el bienestar de la ciudadanía.

Dimensión económica: Neoliberalismo, presupuestos y política social de la Municipalidad de Belén.

Las características del modelo económico de producción y de cómo estas se reflejan en las manifestaciones de la cuestión social que se atiende e interviene desde Trabajo Social en la Municipalidad de Belén aportan en la comprensión de las consecuencias del proyecto político neoliberal materializadas en limitaciones de diversos programas o proyectos, en contraposición al avance de estos dentro de este contexto.

De esta manera, desde el Neoliberalismo se explica la necesidad de replantear el Estado en un mecanismo que responda a las necesidades del mercado y no a las exigencias de los sectores que velan por la satisfacción de las necesidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas. Por lo que, una de las formas para responder a los intereses del mercado es limitando la intervención del Estado (Bresser-Pereira, 2009, 85).

En esta línea, desde este modelo económico, político y social se propone dejar paulatinamente el apadrinamiento de los sectores vulnerables. Por lo tanto, se pretende reducir el tamaño del Estado y recortar la inversión realizada a lo social que es

considerada como gasto. “En el marco neoliberal alegaba que se debía garantizar un ingreso mínimo, pero no más, pues toda medida contra la pobreza debilita el impulso de autoayuda de los pobres.” (Calvento, 2007; 47).

Siguiendo con lo anterior, el Neoliberalismo “(...) obliga a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres (...)” (Vilas, 1997, p. 122), desde esta lógica se argumenta que es necesaria una mayor agilidad de operaciones y eficiencia en el uso de recursos. Esta estrategia surge como respuesta a la necesidad de confrontar una serie de problemas sociales con fondos recortados y limitados.

De esta forma, en concreto las políticas sociales se encuentran mediadas por el contexto Neoliberal que trae consigo una descentralización estatal. Por lo cual, se delega gran parte de la responsabilidad de atender las expresiones de la cuestión social a entes de menor nivel en la estratificación estatal, como lo son las municipalidades, retomando la posición de Friedman “(...) el poder gubernamental es necesario pero peligroso; por lo que dicho poder debe limitado y descentralizado.” (p.46).

De estos procesos de descentralización surgen las Municipalidades, según Cascante (2016) “territorialmente se ha designado a los Gobiernos Locales como la unidad básica del gobierno y se le ha dotado de recursos y capacidades específicas a través de los procesos de descentralización, no obstante, dichas capacidades son residuales y la mayoría de las responsabilidades gubernamentales recaen en el gobierno central” (p.1). Es este último, dota de presupuesto a las Municipalidades para alcanzar los objetivos planteados en los Planes de Desarrollo Municipal. De esta forma, Cascante (2016) afirma que las municipalidades en Costa Rica “pueden obtener recursos de 4 fuentes distintas: cobros y tasas por los servicios que prestan, impuestos, presupuesto nacional y préstamos” (p. 2).

Estos recursos se han afectado con la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, según Castro (2020) en su Título IV define un límite al crecimiento del gasto corriente cuyo ámbito de aplicación son los presupuestos de los Gobiernos Locales. Por lo tanto, esta legislación afectó la autonomía financiera, política y administrativa de los Gobiernos Locales limitando el uso de los ingresos propios en gastos corrientes necesarios para la administración y prestación de los servicios, así como de ejecución de obras, conforme a lo que se establece en el Código Municipal (1998, artículo 4, inciso c).

Aunado a ello, en esta lógica Neoliberal de focalización y reducción presupuestaria, según la Contraloría General de la República (2020), el monto del presupuesto inicial aprobado para el ejercicio 2020 de los Gobiernos Locales corresponde a \$590.279 millones, 21,9% menos que el presupuesto definitivo del 2019. Además, a mediados del 2020 de acuerdo con la Casa Presidencial (2020), se abrió un espacio de diálogo entre el Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada, la Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL) y Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI) para negociar un recorte en algunas transferencias que el Gobierno realiza a las Municipalidades, que era necesario incluir en el presupuesto extraordinario. Esta propuesta responde al ajuste que el Gobierno realiza en el gasto público como consecuencia de la caída en los ingresos tributarios causada por la pandemia.

Frente a este contexto, se plantean una serie de legislaciones que regulan el destino y aplicación de dichos recursos económicos estatales. En esta línea, el Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Belén debe reportar mensualmente en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINERUBE), la lista de subsidios que se brindan por medio de las diferentes acciones de asistencia social⁵.

En este escenario, el Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Belén encamina su accionar

⁵ Barquero, comunicación personal, 1 de septiembre de 2021.

a la promoción y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias, planteando estrategias para utilizar de la mejor manera los recursos económicos disponibles para la atención de las expresiones de la cuestión social presentes en el cantón.

En esta línea, si bien no se tenía destinado un presupuesto específico dirigido a la subcontratación para la elaboración de la Política de Desarrollo Social, este se obtuvo creando una nueva meta para la asignación del mismo. Por ello, se debió atribuir recursos económicos recortados de otras metas, como por ejemplo Cantones Amigos de la infancia (meta DDS-06), atención a población con discapacidad (meta DDS-03), transferencias de recursos / becas a terceras personas (meta DDS-02), transferencias de recursos / ayudas a indigentes (meta DDS-02), entre otras⁶.

Es importante mencionar que el Concejo Municipal aprobó la modificación de los presupuestos para la asignación de recursos para la nueva meta creada. Por lo cual, se debió brindar una detallada justificación del por qué no se ejecutaron esos recursos en las metas que correspondientes, entre todos los recortes se suma un monto de aproximadamente nueve millones, los cuales hasta el momento son insuficientes para cubrir el costo de la contratación de la empresa que elaborará la política, este dato se obtuvo como resultado de un estudio de mercado realizado por la Licda. Barquero. Esto es reflejo del modelo económico Neoliberal, desde el cual los recursos son tan limitados que se debe de hacer uso estratégico de los mismos, a fin de poder cubrir las metas de manera eficaz y eficiente.

Dimensión política: Administración, Concejo y Ciudadanía de la Municipalidad de Belén.

Retomando la actual conformación político-administrativa del municipio, se tiene que la alcaldía y vicealcaldías corresponden respectivamente a Horacio Alvarado Bogantes, Thaís Zumbado Ramírez y María Lidiette Murillo Chaves, representantes del Partido Unidad Social Cristiana. Los puestos de

regidurías se encuentran ocupados por Minor Jose Gonzalez Quesada, Zeneida Chaves Fernandez y María Antonia Castro Franceschi del mismo partido político de la alcaldía. Por el Partido Liberación Nacional Edgar Hernán Alvarez Gonzalez y Eddie Andrés Mendez Ulate. En representación de la Coalición Unión Belemita se encuentra Luis Eduardo Rodriguez Ugalde.

Administrativamente, la Municipalidad de Belén se encuentra conformada por cuatro áreas principales: Área Administrativa Financiera, Área Técnica Operativa y Desarrollo Humano, Área de Servicios Públicos y Área de Desarrollo Social, siendo esta última de interés especial para para efectos del presente artículo y la cual será desarrollada con mayor énfasis posteriormente.

En relación a este ámbito, se considera en primera instancia aquellas bases o principios que guían o deben guiar a la Administración y Concejo Municipal de Belén, y por ende, son pilares también de la propuesta de Política de Desarrollo Social del cantón de Belén (PDSB), puesto que estos deben transversalizar “oficial y formalmente el seguimiento de los acuerdos, lineamientos, políticas, directrices, priorizaciones y planes ya aprobados por el Concejo Municipal como base fundamental e integral” (Municipalidad de Belén, 2021). Entre los principios que resultan centrales para la creación de una política social local son: Participación Ciudadana, Desarrollo Humano, Desarrollo Integral, Eficiencia Administrativa, Igualdad de Oportunidades, Transparencia, Autonomía Municipal, Innovación e Integración (Municipalidad de Belén, 2021).

De ese modo, se reconoce que la Alcaldía o Administración municipal ha logrado cumplir, a partir del trabajo del Área de Desarrollo Social, con los principios de innovación e integración, en tanto la propuesta de una política social integral no se ha desarrollado a nivel local ni nacional, demostrando así su capacidad para proponer nuevas estrategias públicas y considerar las problemáticas

⁶ Barquero, comunicación personal, 29 de septiembre de 2021.

como un conjunto interconectado que requiere de acciones articuladas para transformar esa realidad social compleja. Asimismo, la iniciativa de la PDSB demuestra la autonomía municipal para definir sus metas, líneas estratégicas y presupuestos para llevar a cabo acciones en beneficio de su población, y a su vez, en concordancia con las directrices nacionales e internacionales sobre el cumplimiento de los ODS.

Sin embargo, el papel de la Alcaldía y el trabajo del Área de Desarrollo Social se ve supeditado a las decisiones del Concejo Municipal, dado que su rol se enfoca en la aprobación para el desarrollo de programas y proyectos, así como, para aprobar los reglamentos, convenios y políticas locales. Por tanto, como órgano deliberativo, sus decisiones se ven mediadas por relaciones de poder, conflictos de intereses entre la posición técnica del Área y la posición política de las personas síndicas y regidoras, que parecen reproducir aún dinámicas de clientelismo.

Lo anterior ha impactado el proceso de construcción de la Política de Desarrollo Social del cantón de Belén, en vista que el rol del Concejo Municipal más que brindar soporte, ha sido de una posición de barrera para la gestión de la misma⁷, ante el constante cuestionamiento de los términos de referencia y su enfoque, lo cual obstaculiza el cumplimiento del principio de eficiencia administrativa. Sin embargo, se reconoce la capacidad de debate, revaloración y aprendizaje del Concejo que permite revisar y reconsiderar propuestas como la PDSB, principalmente por su vínculo con los ODS, tal y como se concluyó en la Sesión Ordinaria 51-2021 del 31 de agosto de 2021, llegando a acuerdos para impulsar dicha política y otras futuras acciones relacionadas a esa materia.

A pesar de la autoridad del Concejo Municipal, se considera como principal actor y autoridad en la construcción de la PDSB a la ciudadanía, ya que más allá de ser solo beneficiaria de sus programas y proyectos, se conforma como aquellos sujetos y sujetas que exigen y validan sus derechos frente al Gobierno

Local. De esa manera, la población belemita ejerce su ciudadanía expresando sus necesidades, eligiendo sus representantes cantonales, así como, colocando a nivel comunal a la Municipalidad como referente y entidad con el interés y obligación para atender sus demandas sociales, especialmente, ante la ausencia de instituciones del Gobierno Central en el cantón.

De ahí que la participación ciudadana deviene no sólo un principio, sino también, un requisito para el desarrollo de la PDSB. No obstante, según los datos del Fichero Cantonal (2020), el porcentaje de participación electoral cantonal en el 2020 fue de 44.7%, lo cual visibiliza la problemática que se presenta a nivel país en relación al abstencionismo y la falta de credibilidad política-representativa que impera en las personas costarricenses.

Sin embargo, es importante mencionar que la Municipalidad de Belén es uno de los gobiernos locales cuya población confía y solicita⁸ en gran medida, las gestiones que se realizan desde este espacio, debido a su impacto y eficiencia evidentes en el grado intermedio-alto de su Índice de Gestión de Servicios Municipales (CGR, 2021). Por lo tanto, se considera que la ciudadanía belemita posee la capacidad y potencial para ejercer plenamente su derecho y deber a participar en la toma de decisiones sobre la construcción de la PDSB (CEPAL, s.f.), lo que permite asegurar la transparencia del proceso, como también, visibilizar sus prioridades para que estas sean la guía de la política social enmarcada en la Agenda 2030 de los ODS.

Aunado a ello, es necesario mencionar que la Municipalidad de Belén a nivel nacional es la que más invierte en temas sociales, tal y como lo resalta el Informe Estado de la Nación (2019) “En 2018 los municipios destinaron un promedio de 27.708 colones por persona a programas sociales. Los cinco que más invirtieron en este rubro, en términos per cápita, fueron Belén (91.850 colones) ...” (p. 79). Información que respalda la variedad de programas sociales existentes

⁷ Barquero, comunicación personal, 24 de septiembre 2021.

⁸ Barquero, comunicación personal, 08 de septiembre de 2021.

en dicho Gobierno Local y demuestra el proceso de mejoramiento institucional, social y comunitario que la Municipalidad lleva continuamente a cabo.

Sin embargo, lo anterior demuestra también la gran descentralización de las responsabilidades del Estado hacia los Gobiernos Locales, lo cual se evidencia en el fomento del seguimiento y cumplimiento de los ODS desde estos espacios. A pesar del compromiso y vínculo entre los principios de la Municipalidad de Belén sobre el Desarrollo Humano e Integral y la Igualdad de Oportunidades, con la Agenda 2030 de los ODS, se observa la completa delegación de su abordaje a las Municipalidades mostrando el carácter contradictorio de toda política social: responder a las disposiciones de grupos dominantes y, a su vez, atender las necesidades de la población.

No obstante, como se mencionó el componente administrativo del municipio posee claridad de la importancia de la participación efectiva de la ciudadanía, mientras que el Concejo Municipal procura asegurar un proceso democrático y eficiente para alcanzar el desarrollo social del cantón, permitiendo neutralizar las dinámicas que obstaculicen la PDSB y las problemáticas que atañen a la población belemita.

La Política de Desarrollo Social del cantón de Belén a la luz del Pacto Nacional por el Avance de los ODS (2016)

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados en el 2000 fueron la antesala de lo que hoy se conoce como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los primeros poseían fines muy ambiciosos como acabar con el hambre, reducir la pobreza, alcanzar la educación básica universal o conseguir el 0,7% de ayuda al desarrollo para los países más pobres. No obstante, estos se caracterizaron por su visión reduccionista, la mala pedagogía para el cumplimiento de las metas, en tanto solo eran de aplicación en los países socialmente vulnerabilizados por la pobreza, teniendo una limitada visión del desarrollo, ajenos a una comprensión multidimensional del fenómeno social, político y económico (Gómez, 2018, p. 107).

En relación al Pacto Nacional por los ODS, el 9 de septiembre del 2016 Costa Rica se convirtió en el primer país en firmar un compromiso de ese tipo. De manera que, Costa Rica en su Estado social de derecho ha adoptado la responsabilidad y el compromiso político de implementar y garantizar que los ODS se cumplan. Por ello, el Estado costarricense es el encargado de proveer las condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, potenciando el acceso a los derechos humanos, posibilitando atención en salud, educación, satisfacción de las necesidades básicas, creando normativa en materia ambiental, entre otras acciones que pretenden lograr un desarrollo sostenible.

El ingreso de los ODS en el país significó una labor interinstitucional; las Naciones Unidas de Costa Rica (2020) explica que en ella formaron parte los tres poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la sociedad civil, organizaciones religiosas, universidades públicas, Gobiernos Locales y el sector privado, así como los sindicatos un año posterior a la firma.

Asimismo, según las Naciones Unidas de Costa Rica (2020), la gestión de estos se ejecuta por medio de la gobernanza del conjunto de todos los actores y sectores firmantes del Pacto Nacional, así como, de la operativización mediante una Secretaría Técnica en manos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

En cuanto al papel de los gobiernos locales dentro del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se evidencia su reconocimiento como actores esenciales para el cumplimiento de los mismos. Es así que el Pacto Nacional (2016) señala como su primera medida la promoción de la interinstitucionalidad e intersectorialidad para contribuir con el alcance de objetivos y metas de desarrollo sostenible, mencionando la necesidad del trabajo en conjunto entre los Gobiernos Locales y los demás actores públicos y privados (Poder Ejecutivo, 2016).

Por esto, se insta a incorporar los ODS en los instrumentos de planificación y presupuesto de cada institución, así como, desarrollar políticas,

planes, programas y proyectos vinculados con la implementación y seguimiento de su Agenda 2030, de tal manera que se “refleje el aporte brindado por el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.” (Poder Ejecutivo, 2016, inciso 8). Para ello, se establece el decreto de Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica (2017), el cual recalca la necesidad de

Una estrategia nacional para la implementación de los ODS en Costa Rica que reúna a las instituciones públicas, el sector privado, la academia, la sociedad civil y los gobiernos locales entre otras instancias, de manera que se faciliten espacios de diálogo y coordinación para el cumplimiento de esos objetivos, con sus respectivas metas. (Poder Ejecutivo, 2017, inciso IV).

Sin embargo, aún no se ha desarrollado tal estrategia nacional, es decir no se ha construido un plan o política que reúna específicamente las intenciones del Pacto Nacional de Alcance de los ODS y, organice, además, las directrices para implementar su Gobernanza a nivel nacional. Por el contrario, se ha relegado dicha disposición de incluir, coordinar y ejecutar acciones en promoción de los ODS a la iniciativa y capacidad política-administrativa de cada actor institucional, a los cuales solo se les brinda la asesoría, seguimiento y/o evaluación de sus medidas a partir de la Secretaría Técnica de los ODS del MIDEPLAN. De ahí que dicho ente rector se encargue principalmente de

d) Fomentar la participación de representantes del sector público, de la sociedad civil, de la academia, del sector privado, de organizaciones internacionales, de organismos no gubernamentales, de los gobiernos locales y personas expertas en temas relacionados para lograr el cumplimiento de los ODS en Costa Rica (Poder Ejecutivo, 2017, art. 9).

En otras palabras, dicha participación resulta una medida clara de descentralización de la responsabilidad

del Estado frente a los ODS, cuyo cumplimiento no se concentra en la intervención de las instituciones públicas del Gobierno Central, sino que recae además en el quehacer de las entidades autónomas e independientes, públicas y/o privadas, para lograr alcanzar dichos objetivos y metas de desarrollo social.

En consecuencia, la ejecución del Pacto Nacional y los ODS se estructura bajo una dinámica de atomización del poder, según Raffino (2020). En otras palabras, el Pacto apunta a la delegación tanto de la toma de decisiones, como de las responsabilidades para el cumplimiento de los ODS, que, en este caso, se configura dentro de una descentralización de carácter horizontal, territorial y fiscal (Raffino, 2020). Lo anterior corresponde a la “utilidad” de la personería jurídica, territorial y patrimonial de las Municipalidades, la cual les permite construir, definir y financiar de manera autónoma, medidas específicas que promuevan el alcance de los ODS en sus comunidades y, por ende, aporten al cumplimiento de sus metas a nivel nacional.

De ese modo, se reconoce la autoridad, capacidad y responsabilidad de las Municipalidades para garantizar los ODS y así asegurar los derechos fundamentales y condiciones de igualdad que estos promueven. Frente a esto, la Municipalidad de Belén desde su actual Alcaldía asume dicha responsabilidad, iniciando con el proceso de obtención del reconocimiento de Belén como Cantón Promotor de los ODS ante el IFAM, el MIDEPLAN y la ONU. Para ello, se implementó la directriz institucional para que el personal municipal de todas las Áreas trabajara de forma articulada y vinculada con los ODS, lo cual resultó en la incorporación de su Agenda 2030 en las áreas estratégicas y líneas de acción del Plan Cantonal, como también, dentro de los proyectos y actividades del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal y en las Metas del Plan Operativo Anual⁹.

En esa misma línea, el Concejo Municipal en la Sesión del 31 de agosto de 2021, estableció el compromiso de apoyar a la actual administración

⁹ Venegas, comunicación personal, 27 de octubre de 2021.

municipal para que se continúe con el proceso de vinculación de los ODS en la planificación y procesos municipales, aprobando además la candidatura de la Municipalidad de Belén para devenir un cantón promotor de los ODS.

Gracias a ese apoyo y demás acciones en torno al mejoramiento del liderazgo y cultura organizacional, la planificación estratégica y asignación de presupuesto para el desarrollo sostenible, así como, el alcance de los resultados y buenas práctica de la Municipalidad de Belén, permitieron que este Gobierno Local recibiera el Reconocimiento de los Cantones PrODS por parte de la ONU-Costa Rica y el IFAM el pasado 19 de octubre de 2021, logrando así su integración a la Red de Cantones Promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2021).

Por consiguiente, el Gobierno Local de Belén asume, más allá de la responsabilidad de reconocer e incluir los ODS en su gestión; la obligación social de ejecutar acciones en aras de cumplir con dichos referentes y garantizar el fin de la pobreza en todas sus formas dentro del cantón¹⁰ según lo establece el Pacto Nacional. En ese marco nace y se desarrolla la Política de Desarrollo Social del cantón Belén (PDSB), la cual no solo incorpora los ODS, sino que busca integrar sus políticas locales, actividades y programas del Área de Desarrollo Social, de manera que su articulación genere un mayor impacto en la población belemita, contribuyendo, desde diferentes áreas de intervención, a ese objetivo general de fin de la pobreza¹¹.

Cabe resaltar que tales actividades y programas responden en su gran mayoría a las demandas y necesidades más inmediatas o importantes para la población belemita, las cuales se plasman en el Plan Cantonal que recupera esas líneas de acción propuestas por la ciudadanía para trabajar y financiar en los siguientes 10 años¹². Ante esto, se define además el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de mediano

plazo (5 años), con el fin de organizar y alcanzar los objetivos y metas del Plan Cantonal, cuyas actividades se desarrollan de acuerdo al Plan Operativo Anual; instrumentos que como se señala anteriormente, contemplan ahora tanto los ODS, como también, las voces de la ciudadanía¹³.

Por lo tanto, se evidencia que la PDSB posee como referente el Pacto Nacional para el Alcance de los ODS, el cual integra sus Planes cantonales e institucionales, y, por ende, sus proyectos sociales, sin dejar de lado la participación social. De esa forma, se muestra que el Gobierno Local de Belén comprende la gestión de la política social como un mecanismo institucional según explica Fernández (2005), es decir, como una herramienta para el seguimiento de directrices nacionales, definición de metas acordes a estas y para organizar las actividades que deben ejecutarse. Pero también, la Municipalidad de Belén visualiza la política social como un medio de construcción de ciudadanía, dado que otorga un papel central a la participación de la población belemita, la cual es tanto una necesidad, como un objetivo para construir y definir su política local integral e inclusiva.

Aunado a ello, el Gobierno Local de Belén reconoce el carácter histórico y social de la política local, en vista que no parten de modelos y buscan innovar con la PDSB, como también, buscan actualizar continuamente sus políticas y planes para que estos respondan de manera más pertinente a la realidad social cambiante de su cantón (Fernández, 2005). De ahí que la participación social cobra mayor sentido y peso dentro de la gestión de la política social de la Municipalidad de Belén, puesto que deviene un recurso esencial para mantener la coherencia de sus acciones con el contexto local, al mismo tiempo que siguen las metas y obligaciones nacionales, en este caso, vinculadas con los ODS.

¹⁰ Venegas, comunicación personal, 27 de octubre de 2021.

¹¹ Villegas, comunicación personal, 21 de octubre de 2021.

¹² Barquero, comunicación personal, 21 de octubre 2021 y Venegas, comunicación personal, 27 de octubre de 2021.

¹³ Venegas, comunicación personal, 27 de octubre de 2021.

Sin embargo, la Municipalidad de Belén ha identificado algunos desafíos para seguir esas disposiciones del Pacto Nacional sobre los ODS, entre ellos la complejidad para operativizar y vincular cotidianamente estos objetivos en la gestión municipal, especialmente en sus procesos para colaborar y coordinar con los diferentes actores involucrados en el cumplimiento de los ODS¹⁴. Por esto, se determina que la lógica de descentralización de los ODS a nivel nacional no motiva en sí misma la interinstitucionalidad e intersectorialidad requerida para lograr alcanzar los objetivos y metas de desarrollo sostenible, dado que se necesita de pautas y roles más claros para incentivar acciones conjuntas en esta materia.

Asimismo, la reducida capacitación¹⁵ y evaluación sobre la gestión de los ODS dificulta la construcción de medidas y la valoración de los resultados, especialmente, cuando el papel de los entes rectores se limita a la asesoría esporádica y evaluación únicamente para la Red de Cantones PrODS. En consecuencia, la misma Municipalidad de Belén se encarga de su propia planificación y evaluación desde la Unidad de Planificación Institucional, las personas Directoras de Área y Coordinadoras de Unidad para definir acciones, dar seguimiento y valorar sus intervenciones, sin el acompañamiento de los entes rectores sobre la gestión de los ODS. De ese modo, la Municipalidad de Belén y demás actores trabajan desde su interpretación de los ODS y sus propios indicadores y criterios, por lo que su aporte a las metas nacionales se ve reducido ante su visión y enfoque más local.

En definitiva, la descentralización de la gestión de los ODS implica una clara delegación de la toma de decisiones y responsabilidades del Estado frente a los derechos fundamentales priorizados en la Agenda 2030. Por lo tanto, el papel de los Gobiernos Locales resulta esencial para cumplir los objetivos y metas de desarrollo sostenible, principalmente, para que estos

se garanticen de la manera más adecuada, particular y regional posible.

Pero, si estas instituciones no disponen de los recursos técnicos, económicos, humanos necesarios para desarrollar las actividades, proyectos y programas relacionados con los ODS, el objetivo del Pacto Nacional no podrá lograrse según lo esperado en los próximos 10 años, a pesar de la iniciativa e innovación de las Municipalidades, como la de Belén con su proyecto de una política social de desarrollo sostenible, integral, participativa e inclusiva.

Vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Servicio Social de la Municipalidad de Belén

En principio es importante comprender la Gestión de Servicios Sociales desde un enfoque de Desarrollo Social, lo cual implica la búsqueda de soluciones a las manifestaciones de la Cuestión Social. Licha (2000, citada por Ortiz 2012) plantea que, para lograrlo se necesita sumar esfuerzos de las y los distintos actores sociales. Es decir, conjugar la planificación y gestión como un cuerpo de conocimientos y de prácticas, las cuales sirven de apoyo e intervención para que estas y estos diferentes actores logren alcanzar las metas planteadas.

Lo anterior, se relaciona con los ODS y el Pacto Nacional, ya que estos elementos se enmarcan en

Una agenda en favor del planeta y de la prosperidad compartida. Una agenda que promueve la paz y las alianzas de colaboración para lograr estas metas. Una agenda que transmite la urgencia de tomar medidas contra el cambio climático y que se basa en la igualdad de género y el respeto de los derechos de todas las personas. Ante todo, es una agenda que promete que nadie se quedará atrás. (Pacto Nacional, 2016, párr.1)

¹⁴ Idem.

¹⁵ Venegas, comunicación personal, 27 de octubre 2021.

De ahí que el desarrollo social y la participación constante de las personas actoras sociales dan sentido al accionar de la Municipalidad de Belén en la articulación y gestión de las Políticas Públicas, así como, los programas, proyectos y servicios sociales que garantizan el bienestar de la población del cantón, basándose en el cumplimiento de la Agenda 2030 ratificada por Costa Rica. Mediante la vinculación con las Áreas Estratégicas, líneas de acción del Plan Cantonal, áreas y proyectos del Plan Estratégico Municipal y a las Metas del Plan Operativo Anual¹⁶.

De esta forma, la Gerencia Social implica un claro “compromiso ético y político con la defensa de derechos de las mayorías, a través de la construcción de instituciones sociales participativas democráticas y, facilitadoras del cambio y del desarrollo con equidad de nuestras sociedades (Meoño, 2008, p.11). Lo cual puede verse materializado a través de la creación, ejecución y evaluación de Políticas Sociales, traducidas en programas, proyectos y servicios sociales enmarcados en el cumplimiento de los ODS y brindados a la población múnicipe del cantón de Belén.

Pues los servicios que se brindan contribuyen a la reducción de la pobreza, a la no discriminación, a la igualdad de género, a la protección de los derechos de la niñez, entre otros que responden a los ODS y al Pacto Nacional (2016). Por su parte, la Unidad de Planificación Institucional, las personas Directoras de Área y Coordinadoras de Unidad se encargan de verificar la calidad de la gestión de estos programas y proyectos para que se articulen con el cumplimiento de los ODS; mediante los informes y planes de evaluación¹⁷.

Ya que las municipalidades “deben ser promotoras de un desarrollo humano que tenga como eje fundamental, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y que además tenga el referente social y humano como guía de toda una estrategia de desarrollo” (Carazo, 1995, citada por Calvo y Delgado,

2002, p. 61). En búsqueda de la promoción del desarrollo social y garantizando el acceso a derechos humanos de las poblaciones que históricamente han sido colocadas en una posición de desigualdad social. Por tanto,

La inclusión de los ODS en la planificación, permite visibilizar el aporte de los Gobiernos Locales en su cumplimiento. Es decir, que constituye un ejercicio de identificación de aquellos aportes que ya los Gobiernos Locales trabajan a partir del compromiso que han generado con la ciudadanía por medio de la formulación y ejecución de sus planes, en diferentes áreas estratégicas como el desarrollo económico sostenible, el desarrollo sociocultural, la seguridad humana, la educación, los servicios públicos, la gestión ambiental, el ordenamiento territorial y la infraestructura. (Secretaría Técnica de los ODS MIDEPLAN y ONU-Costa Rica, 2021, p.31)

Ante esto, es importante identificar las posiciones ético-políticas y posibilidades de desconstrucción-construcción que la profesión de Trabajo Social puede realizar en la gestión de Servicios Sociales en diferentes contextos. Para ello, es importante en primera instancia analizar desde una perspectiva crítica la disputa entre descentralización y centralización.

Según Sánchez (2011) “opinar sobre centralización/descentralización rebasa la discusión sobre una determinada arquitectura institucional del aparato público” (p. 167), pues es necesario comprender la manera en que se estructura el ejercicio del poder en la sociedad. En tanto, para hablar de la descentralización como medio para lograr una sociedad democrática, participativa y basada en un enfoque de derechos, es necesario comprender la centralización como eje medular de la misma sociedad costarricense. Donde se involucran diferentes grupos y actores de la sociedad, situación que se visualiza en la planificación de los programas y proyectos enmarcados en los

16 Venegas, comunicación personal, 27 de octubre 2021.

17 Venegas, comunicación personal, 27 de octubre 2021.

ODS de la Municipalidad de Belén. Debido a la articulación entre Sociedad Civil, Organizaciones no gubernamentales, Empresa privada, Instituciones públicas y de más grupos organizados, así como, las personas funcionarias municipales, la Alcaldía y El Concejo Municipal¹⁸.

De ahí que, es importante reflexionar sobre los roles y desafíos a los que se enfrenta Trabajo Social en dicho proceso de gestión y ejecución de programas y proyectos vinculados a las políticas públicas y sociales. Vinculado a esto Meoño (2008), señala que la Gerencia Social se realiza con un compromiso ético y político en defensa de derechos de las mayorías, a través de la construcción de espacios sociales participativos desde los Gobiernos Locales; potenciando no sólo la democracia sino también el cambio y del desarrollo con equidad del espacio local. Situación que se vincula con los ODS y adoptados como metas para la Municipalidad de Belén en su compromiso con las personas munícipes.

Razón por la cual, desde el Área de Trabajo Social, se promueve la construcción de esta política cantonal que se respalda y justifica en lo establecido en los ODS y el Pacto Nacional (2016). Sin embargo, es importante no dejar de lado la lógica contradictoria por la que se rige la sociedad y que, a pesar de buscar mejores condiciones de vida para la población también hay intereses de por medio que median el desarrollo de dichos procesos.

Tal y como lo menciona Kung (2015),

El desafío profesional consiste entonces en mantener este tipo de intervención social con un horizonte crítico y propositivo, a partir del cual puedan seguirse desarrollando nuevas acciones estratégicas que reconfiguren el poder perpetrador de un sistema con profundas asimetrías sociales (p. 303).

En respuesta a esto, como profesionales, se debe poner en funcionamiento las bases teóricas, prácticas y normativas aprehendidas para realizar rupturas con esa lógica dominante capitalista, y de esa manera, proponer mecanismos de acción que no transgredan los derechos de las poblaciones históricamente vulnerabilizadas, y al mismo tiempo, gestionar programas y proyectos que respalden los derechos de estas y cumplan con lo establecido en la Agenda 2030.

En síntesis, el vínculo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Pacto Nacional (2016) con la Política de Desarrollo Social del cantón de Belén se visualiza en los siguientes ejes temáticos: el fin de la pobreza; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; trabajo decente y crecimiento económico; reducción de desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; y paz, justicia e instituciones sólidas. Materializados en la planificación, gestión, ejecución y evaluación de los Servicios Sociales brindados a la población del cantón, en donde la profesión de Trabajo Social se desenvuelve.

3. Reflexiones finales

El proceso de práctica e investigación vinculado con el Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Belén permitió comprender el funcionamiento y finalidad de sus procesos de trabajo en beneficio del cantón y sus munícipes, así como, vislumbrar las posibilidades de innovación e incidencia social de dicha Municipalidad y de las personas profesionales en Trabajo Social insertas en dicho espacio laboral.

De esa manera, se observa, por un lado, un marco jurídico local robusto, en tanto existen una serie de reglamentos, políticas sociales cantonales y convenios que permiten gestionar, organizar y brindar coherencia a los servicios, programas y proyectos que se ofrecen desde el Área de Desarrollo Social. Es así que se evidencia el seguimiento y aprovechamiento de las potestades jurídicas del Gobierno Local, a diferencia de las demás Municipalidades del país, puesto que el ejercicio de su autonomía y el cumplimiento de su

18 Venegas, comunicación personal, 27 de octubre 2021.

obligación de definir políticas sociales inclusivas, han permitido la construcción de acciones innovadoras, participativas y pertinentes para responder a las necesidades particulares de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad del cantón.

Por otra parte, se demuestra un componente socio-cultural enmarcado claramente en los Derechos Humanos, Participación Ciudadana y Gobernabilidad, pues estas dan sustento a la creación de la política social cantonal propuesta desde la Municipalidad de Belén. De modo que los Derechos Humanos son comprendidos como aquellas conquistas de las personas habitantes mediante su participación ciudadana y respaldados por las autoridades que ejercen el poder, en este caso mediante la gobernabilidad, por lo que la Municipalidad desde su Área de Desarrollo Social procura generar las condiciones para garantizar la participación en promoción y exigencia de las necesidades y demandas de su población.

Sin embargo, se observó que el modelo económico imperante media en la forma en la que se planean y ejecutan las políticas sociales desde el espacio local, lo cual provoca la limitación de los recursos hasta la focalización de las mismas. Ante esto, se reconoce el potencial desde el Área de Desarrollo Social para plantear estrategias de contingencia que lleven a la optimización de los servicios sociales siempre en miras a la promoción, exigibilidad y garantía de los derechos humanos de las personas pertenecientes a este espacio local.

Esa visible apropiación y compromiso con los Derechos Humanos desde el quehacer del Área de Desarrollo Social ha permitido que sus acciones se vinculen con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales proporcionan una guía para, más allá de organizar e integrar sus políticas y proyectos una solo instrumento, sirve más bien para generar una red de intervenciones que promuevan una atención integral de las manifestaciones de la cuestión social. Por lo tanto, el carácter interdependiente de los ODS aporta a la propuesta de la Política de Desarrollo Social del cantón de Belén y demás acciones que se realizan desde la Municipalidad para atender desde diferentes

aristas la reducción de la pobreza, mejorando así de la calidad de vida de sus municipios.

Espacio donde la profesión de Trabajo Social se torna fundamental para el análisis de la realidad desde una perspectiva crítica y consciente de las contradicciones que median la sociedad. De ahí que se puedan proponer estrategias de acción orientadas en los ODS y demás convenios ratificados por Costa Rica.

No obstante, la falta de acompañamiento, capacitación, recursos y lineamientos nacionales claros para armonizar y valorar el avance de la Política integral en relación con los ODS y el Plan Nacional, dificulta la evaluación de su proceso de diagnóstico y construcción, como también, la gestión y creación de otro tipo de intervenciones que aporten al cumplimiento de los ODS.

Glosario de Siglas

ODS
Objetivos de Desarrollo Social
ODM
Objetivos de Desarrollo del Milenio
PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU
Organización de las Naciones Unidas
SNU
Sistema de las Naciones Unidas
PDSB
Política de Desarrollo Social del cantón de Belén
INEC
Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica
TSE
Tribunal Supremo de Elecciones
MIDEPLAN
Ministerio de Planificación y Política Económica
IFAM
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Referencias bibliográficas

- Alvarado, G. (21 de junio 2020). La Represa Hidroeléctrica Belén: Una herencia del “Progreso” Liberal. El Guacho. Recuperado de <https://periodicoelguacho.com/la-represa-hidroelectrica-belen-una-herencia-del-progreso-liberal/>
- Artavia, N. Calderón; J. Jiménez, C. y Obando, M. (2012). Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos municipales de Costa Rica, a partir del caso de estudio: Municipalidad de Moravia. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1998). Código Municipal N° 7794. Publicado en La Gaceta N° 94 del 18 de mayo de 1998. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Beitz, C. (2012). La idea de derechos humanos. Marcial Pons, Madrid.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. Nueva Sociedad, (221). Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3611_1.pdf
- Calvo, R. y Delgado, W. (2002). Gestión y producción de Servicios Sociales desde la Oficina Municipal de la Mujer del Cantón Central de Heredia: Una propuesta para su fortalecimiento. (Proyecto de licenciatura) Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2002-03.pdf>
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, 13(41), 41-59. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002&lng=es&tlng=es.
- Calvo, R. y Delgado, W. (2002). Gestión y producción de Servicios Sociales desde la Oficina Municipal de la Mujer del Cantón Central de Heredia: Una propuesta para su fortalecimiento. (Proyecto de licenciatura) Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2002-03.pdf>
- Cano, D., Picó, M. J., & Dimuro, G. (2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco para la acción y la intervención social y ambiental. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9(17), 25-36.
- Cascante, M. (2016). Política 101: Presupuestos Municipales. Recuperado de <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/74034/Version%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castro, L. (2021). La regla fiscal y la autonomía municipal. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/05/la-regla-fiscal-y-la-autonomia-municipal>
- Colorado, M.; Hernández, V. y Vargas, Y. (2009). Proyecto de Trabajo Comunal Universitario Pasado y Presente de las Comunidades Costarricenses. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/11212/Estaci%C3%B3n%20del%20ferrocarril%20de%20Bel%C3%A9n,%20oro%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20historia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). Conferencia de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9232.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f). Participación ciudadana en la gestión pública. CEPAL. Recuperado de <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>
- Concejo Municipal de Belén. (1999). Reglamento Municipal Sobre La Comisión Permanente De La Condición De La Mujer. Publicado en La Gaceta N° 89 del lunes 10 de Mayo de 1999. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/67540/022.+Reglamento+de+Comisio%CC%81n+permanente+de+la+condicio%CC%81n+de+la+mujer>
- Concejo Municipal de Belén. (2003). Reglamento para Ayudas Temporales y Subvenciones. Publicado en La Gaceta N°152 del 8 de agosto del 2003. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/67540/003.+Reglamento+de+ayudas+temporales+y+subvenciones>
- Concejo Municipal de Belén. (2011). Política Cultural de la Municipalidad de Belén. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/62051/Pol%C3%ADtica+Cultural+Institucional+de+la+Municipalidad+de+Bel%C3%A9n>
- Concejo Municipal de Belén. (2013). Reglamento para Regular el Funcionamiento y Operación del Centro Infantil Modelo del Cantón Belén. Publicado en La Gaceta N° 87 del miércoles 8 de mayo del 2013. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/67540/041.+Reglamento+Centro+Infantil+de+Bele%CC%81n.pdf>

- Concejo Municipal de Belén. (2012). Reglamento para el Otorgamiento de Becas para Estudio. Publicado en La Gaceta N° 28 del 8 de febrero del 2012. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/67540/020.+Reglamento+Otorgamiento+de+Becas+para+estudios>
- Concejo Municipal de Belén. (2015). Reglamento Para La Aplicación Del Fondo Concursable Para El Desarrollo Artístico En El Cantón De Belén. Publicado en La Gaceta N° 124 del lunes 29 de junio del 2015. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/67540/050.+Reglamento+Aplicacio%CC%81n+Fondo+Concursable+para+Desarrollo+Arti%CC%81stico+en+el+Canto+%CC%81n+de+Bele%CC%81n.pdf>
- Concejo Municipal de Belén. (2015). Política para la Igualdad y la Equidad de Género de la Municipalidad de Belén. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/62051/Pol%C3%ADtica+para+la+Igualdad+y+Equidad+de+Genero>
- Concejo Municipal de Belén. (2016). Política Municipal de Niñez y Adolescencia. Municipalidad de Belén. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/62051/Pol%C3%ADtica+Municipal+de+la+ni%C3%B1ez+y+la+adolescencia>
- Concejo Municipal de Belén. (2020). Política Municipal en Accesibilidad e Inclusión de la Municipalidad de Belén. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/62051/Pol%C3%ADtica+Municipal+en+Accesibilidad+e+Inclusi%C3%B3n+Bel%C3%A9n+2019-2020>
- Concejo Municipal. (2021). Acta Sesión Ordinaria 31-2021 25 del Mayo del 2021. Artículo 13. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/108094/31-2021.pdf>
- Contraloría General de la República. (2020). Gobiernos Locales. Recuperado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/ipp2020-situacionyperspectivas/an%C3%A1lisis-de-instituciones-seleccionadas-y-sector-municipal/gobiernos-locales>
- Contraloría General de la República. (2021). Índice de Gestión de Servicios Municipales 2021. Recuperado de <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/86f73da1-b7bf-4336-91d4-cf5a9f4bb8ff/page/38UQC>
- Díaz, C. M. (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas.
- El Guacho. (26 de noviembre de 2019). Belén: fuerte en economía, pero con baja calidad de vida. Recuperado de <https://periodicoelguacho.com/7809-2/>
- El Guacho. (04 de agosto de 2017). Belén: Tierra heredada de nuestros Pueblos Originarios. Recuperado de <https://periodicoelguacho.com/belen-tierra-heredada-de-nuestros-pueblos-originarios/>
- Esquivel, F. (s.f). “Cuestión Social”: Algunas mediaciones determinantes para su estudio en la formación profesional. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/>
- Fernández, A. y Rozas, M. (1988). Políticas Sociales y Trabajo Social. Buenos Aires, Argentina: Editorial HVMANITAS.
- Fernández, S. (2005). Políticas sociales, ciudadanía y espacio público. El trabajo social y la cuestión social: crisis, movimientos sociales y ciudadanía. pp. 155-168. Editorial Espacio.
- Gándara, M. (2015). Repensando los derechos humanos desde las luchas. Revista Culturas Jurídicas, 1(2), 75-100.
- Gómez, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 140, 107-118.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2011). Censo Nacional de Población. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). Estimaciones y proyecciones de población distritales por sexo y grupos de edades 2000 - 2025. Recuperado de https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reestimacionesdistritales_0.pdf
- Kung, J. La política social en el escenario de los municipios: perspectiva actual y nuevos desafíos en torno a las manifestaciones de pobreza urbana y desigualdad en el cantón central de San José. [Tesis de Licenciatura] Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
- Meoño, R. (2008). Gerencia Social Crítica: un desafío en la formación profesional. Ponencia. Universidad Estatal de Río de Janeiro, Brasil.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/rPQET4MPQzuZxM9HOUoWuA>
- Municipalidad de Belén. (2020). Informe de Labores. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informes+de+Labores+2020/20c91115-dd30-4895-94fa-b6e59321f287>

- Municipalidad de Belén. (22 de agosto de 2021). Filosofía Municipal. Recuperado de: <https://www.belen.go.cr/web/guest/acerca-de-la-municipalidad>
- Municipalidad de Belén (20 de agosto de 2021). Historia: Datos históricos del cantón. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/web/guest/historia>
- Municipalidad de Belén (20 de agosto de 2021). Políticas, leyes, reglamentos y convenios de la Municipalidad de Belén. Recuperado de: <https://www.belen.go.cr/web/guest/politicas-leyes-reglamentos-y-convenios>
- Municipalidad de Belén. (26 de agosto de 2021). Cementerio Municipal. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/cementerio-municipal>
- Municipalidad de Belén. (26 de agosto de 2021). Biblioteca Municipal. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/biblioteca-municipal>
- Municipalidad de Belén. (28 de agosto de 2021). Organigrama. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/organigrama>
- Municipalidad de Belén. (27 de agosto de 2021). Policía Municipal. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/policia-municipal>
- Municipalidad de Belén. (27 de agosto de 2021). Policía de tránsito. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/policia-de-transito>
- Municipalidad de Belén. (27 de agosto de 2021). Bolsa de empleo. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/web/guest/bolsa-de-empleo1>
- Municipalidad de Belén. (2 de septiembre de 2021). Directorio Institucional. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/web/guest/directorio-institucional>
- Municipalidad de Belén. (3 de septiembre de 2021). Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/desarrollo-social>
- Organización de las Naciones Unidas Costa Rica (24 de octubre del 2021). Cantones Promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU Costa Rica. Recuperado de <https://ods.cr/cantones-promotores-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Organización de las Naciones Unidas Costa Rica. (23 de octubre del 2021). Agenda 2030: 17 Objetivos de Desarrollo Social. ONU Costa Rica. Recuperado de <https://ods.cr/17-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Organización de las Naciones Unidas Costa Rica. (23 de octubre del 2021). ODS en Costa Rica. ONU Costa Rica. Recuperado de <http://www.ods.cr/ods-en-costa-rica/pacto-nacional>
- Organización de las Naciones Unidas Costa Rica. (25 de octubre del 2021). Acerca de nuestro trabajo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica. ONU Costa Rica. Recuperado de <https://costarica.un.org/es/sdgs>
- Organización de las Naciones Unidas Costa Rica (25 de octubre del 2021). ¿Quiénes somos y cómo nos organizamos? ONU Costa Rica. Recuperado de <http://www.ods.cr/ods-en-costa-rica/quienes-somos-y-como-nos-organizamos>
- Ortíz, A. (2012). Conceptos de la Gerencia Social en América Latina. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Facultad De Ciencias Empresariales, Especialización en Gerencia Social. Bogotá, Colombia.
- Pacheco, R. (2008). Diagnóstico Socioeconómico: Plan Regulador del cantón de Belén. Recuperado de: https://www.belen.go.cr/documents/20181/28411/diagnostico_socioeconomico.pdf/ad3df0e7-58a3-4ab8-b8dd-e36164a85e07
- Poder Ejecutivo. (2017). Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica Decreto ejecutivo N°40203-PLAN-RE-MINAE. Publicado en La Gaceta N° 43, alcance 46, del 1ro de marzo del 2016. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83609&nValor3=119134&strTipM=TC
- Poder Ejecutivo. (2016). Pacto Nacional por el Avance de los ODS. Recuperado de https://ods.cr/sites/default/files/documentos/pacto_nacional_por_los_ods_final_firmado_2.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Informe sobre Desarrollo Humano. Estados Unidos. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Raffino, M. (2020). Descentralización. Concepto. de. Recuperado de: <https://concepto.de/descentralizacion/#ixzz6s8CPSEDn>
- Sánchez, O. (2011). Descentralización, naturaleza política, estrategias y gestión. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San 101 José, Costa Rica. UNED, IFAM, pp. 166-179. Recuperado de <https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/198/Ideario%20final%202012.pdf>

Secretaría Técnica de los ODS del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Oficina de Residente de Naciones Unidas en Costa Rica. (2021). Guía para la Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión de los Gobiernos Locales. Mideplan. Recuperado de <https://ods.cr/sites/default/files/documentos/guia-ods-gestion-gobiernos-locales.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (2020). Fichero Cantonal. Costa Rica. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2020.pdf>

Universidad de Costa Rica (2018). 407. Belén - 2018 Índice de Competitividad Cantonal: 1. Recuperado de <https://icc.fce.ucr.ac.cr/canton/2018/407>

Vilas, C. (1998). De ambulancias, bomberos y políticas: la política social del neoliberalismo. Las políticas sociales de México en los años noventa, México: UNAM/FLACSO/Plaza y Valdes, 111-141.

**Unión Nacional
de Gobiernos
Locales:** análisis
de las condiciones
que inciden en la
construcción del
perfil profesional de
Trabajo Social en el
Régimen Municipal

Verónica Barboza Arroyo
Lucía Granados Solano
Tannia Vindas Chaves

Unión Nacional de Gobiernos Locales: análisis de las condiciones que inciden en la construcción del perfil profesional de Trabajo Social en el Régimen Municipal

Verónica Barboza Arroyo
Lucía Granados Solano
Tannia Vindas Chaves¹

A partir de la comprensión de la importancia del papel interventor del Trabajo Social en la gestión de Política Pública y en la ejecución de procesos de implementación de políticas sociales, para este artículo, se parte de los elementos económicos, políticos, jurídicos y socioculturales que determinan la construcción y contratación del perfil de una persona profesional en Trabajo Social en el ámbito municipal.

Con esto, se espera lograr un acercamiento del contexto y las condiciones en las que se enmarca el perfil de la profesión en este ámbito, a la vez que se intenta tener una perspectiva amplia sobre las oportunidades y desafíos que se presentan para las posibles propuestas de incidencia que se plantearán en el marco de la práctica, en miras de mejorar los servicios brindados desde la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y las distintas municipalidades afiliadas.

El análisis de elementos económicos contextuales de una institución, desde una perspectiva de la economía política, implica recuperar aspectos estructurales de índole socio histórico y sociopolítico que permea la existencia-accionar de organizaciones o instituciones del ámbito público, dentro de las que se enmarcan instancias como la Unión de Gobiernos Locales (UNGL). Por ello, este apartado, además de conocer los aspectos económicos-operativos de la instancia en estudio, mencionará algunos aspectos macro-estructurales que permitan una aproximación a la comprensión de las dinámicas socioeconómicas propias de la UNGL, como espacio de práctica profesional.

1. Contexto del análisis: Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Inicialmente, es importante comprender que algunos componentes socioeconómicos de la UNGL, como la generación de presupuestos, la asignación de recursos, el origen, la distribución y la ejecución de los mismos, se encuentran atravesados por las dinámicas que rigen el funcionamiento estatal costarricense. Lo anterior, se traduce en aspectos de índole operativo, como son la necesaria creación de Planes Estratégicos Institucionales, así como los Planes Anuales Operativos, los cuales guían el accionar de la entidad y se encuentran entrelazados con los Planes Nacionales de Desarrollo, así como con la construcción de la denominada Agenda Municipal Costarricense.

En esta línea, es cabe mencionar que al igual que otras instituciones del ámbito público costarricense, la asignación y aprobación (por parte de la Contraloría General de la República), del presupuesto anual de la UNGL se encuentra sujeta a un proceso político-administrativo que implica la construcción de los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Anuales Operativos, los cuales se caracterizan por ser amplios procesos de análisis y planificación, en tanto éstos se deben encontrar en coherencia con los marcos políticos, jurídicos y organizacionales que rigen esta instancia.

La creación de los presupuestos anuales de la UNGL se encuentra estrechamente vinculada a un

¹ Estudiantes del V nivel de Licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. (2021)

proceso de planificación institucional, que coloca los términos económicos en función del establecimiento y el logro de objetivos estratégicos y operativos, así como de las metas aspiradas por cada una de las Áreas de Gestión que conforman la UNGL.

Aunado a lo anterior, en términos presupuestarios, la UNGL posee diferentes fuentes de ingresos y financiamiento que permiten solventar su quehacer institucional. Así, para el presente periodo 2021, la UNGL posee como sus principales fuentes de ingreso los recursos de transferencias corrientes producto de las cuotas de afiliación de los Gobiernos Locales, recursos provenientes de la Ley 4097 Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, recursos provenientes del Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), las transferencias corrientes del sector externo en donde se incluyen donaciones provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como otros provenientes de los convenios con embajadas como la de Estados Unidos y la Unión Europea (UNGL, 2021).

Sin embargo, un aspecto importante a mencionar es que la ejecución presupuestaria de la UNGL, así como de otras instituciones públicas del país, ha quedado limitada como consecuencia de la aprobación en el año 2018 de la denominada “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, popularmente conocida como “Plan Fiscal” o “Combo Fiscal”. Esta ley, ha traído como consecuencias a la institucionalidad pública la existencia del llamado “tope fiscal” el cual impide el crecimiento económico de las instituciones, recortando además una importante cantidad de rubros destinados a la atención de programas, proyectos, y acciones vinculadas a la gestión social costarricense. De esta manera, de acuerdo con lo expresado por la Planificadora institucional de la UNGL Liliana Sánchez Valerio, y el Trabajador Social Luis Carlos Vargas; a pesar de que algunos recursos que recibe la UNGL son de donación internacional, no pueden ser ejecutados debido a la existencia del mencionado tope de crecimiento (Liliana Sánchez y Luis Carlos Vargas, mediante comunicación personal, 15 de setiembre 2021).

A partir de lo anterior, es importante analizar cómo el accionar de la UNGL se encuentra amurallado por la existencia de leyes, y políticas a nivel nacional que, a su vez, responden a un modelo socioeconómico de desarrollo de corte capitalista, cuya fase actual se manifiesta mediante, lo que autores como Luis Paulino Vargas denominan, el Proyecto Histórico Neoliberal, cuyos elementos estructurales se caracterizan por la existencia de una lógica individual, en donde se resalta la desregulación de los mercados, la minimización de la intervención estatal y los recortes de sus presupuestos públicos, así como la búsqueda de la privatización de la obra pública y los servicios esenciales como la salud y la educación (Vargas, 2015).

De esta manera, es posible identificar cómo el actual contexto socioeconómico de la UNGL, se encuentra condicionado por un modelo de corte neoliberal que privilegia y desarticula los aspectos económicos de la parte social, generando recortes, reduciendo plazas e imponiendo así a la institucionalidad costarricense, fuertes limitaciones para la atención de las diversas poblaciones, en este caso particular de las personas municipales, y es especial de las poblaciones históricamente vulnerabilizadas, siendo éstas quienes, a final, perciben los efectos más injustos generados por dicho modelo socioeconómico.

Por otro lado, retomando condiciones políticas que envuelven a la Unión Nacional de Gobiernos Locales como toda entidad de derecho público que sostiene una serie de relaciones y ejercicio político, tanto hacia afuera generando interrelaciones con diversas instituciones nacionales e internacionales, como hacia adentro con la estructura organizativa que lo identifica y posibilita la toma de decisiones. En este sentido, según el estatuto regulador de la UNGL, en su Artículo °7 refiere que:

La Asamblea Nacional es el órgano superior en materia política, organizativa y programática de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Se reunirá en forma ordinaria una vez al año en la última semana de mayo y en forma extraordinaria por acuerdo del Consejo Directivo o a solicitud de un 20% de los

delegados a la Asamblea Nacional. El Consejo Directivo aprobará la agenda que se someterá a conocimiento de la Asamblea Nacional.

Es decir, este órgano deliberativo se constituye como el ente político representativo de la UNGL y el ente supremo para la toma de decisiones, razón por la cual es conformada por una serie de delegados que representan cada federación, consejo municipal y consejo distrital, afiliados a la institución. Ahora bien, como parte de los requisitos para la participación de este órgano se destaca el siguiente:

En los nombramientos de delegados y delegadas realizados por los Concejos Municipales, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones de Municipalidades deberá respetarse la equidad de género. En caso de que no se respete la equidad de género en el concejo municipal, el concejo municipal de distrito o federación de municipalidades deberá especificarlo en el acuerdo respectivo, caso contrario se rechaza de plano el nombramiento por incumplimiento de lo establecido.

En este sentido, se espera incentivar a los miembros de la UNGL al respeto a la norma y al reconocimiento de los sesgos de género presentes en el sistema político del país, lo que en sí mismo se constituye en un accionar político. Lo anterior debido al reconocimiento de la cultura patriarcal que históricamente ha obstaculizado que las mujeres tomen y ejerzan puestos de interés público y toma de decisiones, como los son los consejos distritales y municipales, no sólo reconocen la validez de la norma, sino que interponen acciones para su correcta aplicación.

Por otra parte, dentro de las atribuciones de la Asamblea Nacional se encuentran, "Elegir a los miembros del Consejo Directivo. Aprobar el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias conforme a las necesidades de la UNIÓN. Reformar los Estatutos de la Institución." (Artículo 14)

A partir de lo anterior, se evidencia que este aparato toma decisiones de carácter estructural para la institución, de tal manera que de ellos depende la relación que pueda tener para con otros entes públicos, como por ejemplo municipalidades. Cabe destacar que estas no son las únicas atribuciones de la Asamblea Nacional, más sin embargo son suficientes para evidenciar el carácter político que caracteriza las labores de la UNGL.

Por otra parte, el Comité Directivo, (elegido por la Asamblea Nacional) es otro ente medular en el aparato político de la institución, sobre este el Estatuto menciona que, este segundo órgano de toma y ejecución de decisiones es el encargado de las tareas cotidianas de la UNGL, es por ende un primer modulador de acciones y el ente político más inmediato para la población de proyectos y la consiguiente concatenación de acciones para llevar a cabo dichas acciones. Bajo este entendido sería una piedra angular para la posible realización de un perfil profesional de Trabajo Social, creado desde la UNGL.

Por último, es necesario mencionar que esta instancia teje relaciones con entidades internacionales, tales como la embajada de Canadá, la embajada China, entre otras, por lo cual en los procesos que se involucren estos terceros la UNGL, deben de adaptarse a los lineamientos que permean las actividades y los intereses o lineamientos de estas otras instituciones.

2. Condiciones que inciden en la construcción del perfil profesional de Trabajo Social en el Régimen Municipal

De los elementos jurídicos que sustentan el quehacer profesional de Trabajo Social en el ámbito municipal, es importante aclarar que, si bien no se han encontrado instrumentos jurídicos en los que se establezca por Ley la contratación de profesionales en Trabajo Social en los gobiernos locales, sí se destacan algunos instrumentos en los que se hace referencia a funciones de las municipalidades dirigidas a la garantización de los derechos humanos así como a la promoción del desarrollo humano cantonal, labores que son históricamente desarrolladas por

profesionales en Trabajo Social, en tanto la actuación de esta profesión, según Arias y Vargas (2019) es:

(...) una forma de acción social, consciente y deliberada, que se realiza de manera expresa, integra supuestos ideológicos, políticos, filosóficos, con propuestas metodológicas. Supone un proceso que parte del conocimiento de problemáticas: identificar actores, situaciones y circunstancias para promover su desarrollo humano; reconocer diferentes realidades subjetivas, desde perspectivas particularizantes; se apoya en teorías sociales que juegan un papel explicativo y guían el conocimiento, proceso y resultados. Como ejercicio profesional expresa un saber hacer especializado...” (Cifuentes, 2005, p. 4, cita a Corvalan, 1996)

Es decir, la labor de la profesión está intrínsecamente vinculada al quehacer en pro del desarrollo social, lo que la asocia directamente al quehacer de los gobiernos locales, como entidades encargadas de la ejecución de políticas dirigidas a la promoción y procura del desarrollo.

Como primer elemento a recuperar para el análisis, se retoma el Código Municipal cuyos incisos h e i, del artículo 4 sobre las atribuciones de las municipalidades establecen lo siguiente:

- h. Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i. Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género. (Ley 7794, 1998)

Por su parte, se retoman también los incisos del artículo 2 del Estatuto de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (2000) donde, sobre los objetivos y funciones de la UNGL, se señala que es de su menester:

- o. Fomentar la implementación de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible

(ODS) en el régimen municipal. (Inciso nuevo incorporado mediante asamblea nacional extraordinaria del 07 de diciembre del 2018).

- p. Promover proyectos, planes y políticas enfocadas a la intervención social de las municipalidades, su territorio fomentando la participación ciudadana, calidad de vida y estilos de vida saludables. (Inciso nuevo incorporado mediante asamblea nacional extraordinaria del 07 de diciembre del 2018).

Según lo estipulado tanto en el Código Municipal como en el Estatuto de la UNGL, se evidencia la importancia de contar con profesionales cuyas competencias permitan desarrollar lo anteriormente planteado desde el ámbito municipal en miras de promover el desarrollo humano cantonal.

Asimismo, resulta preponderante considerar lo planteado en el Manual de Puestos de la UNGL, ya que, a pesar de no darse un perfil específicamente diseñado para la profesión, se puede constatar la existencia de uno para persona profesional del área denominada como Desarrollo Social. Desde esta área se llevan a cabo labores que atañen directamente a las competencias profesionales de Trabajo Social, por lo que, a partir del perfil diseñado para este cargo, se puede inferir que dicha área proporciona las condiciones necesarias y establece las competencias pertinentes a ser desarrolladas por una persona profesional de Trabajo Social a nivel de gobiernos locales.

Según se establece en la naturaleza del trabajo de este puesto, corresponde a la persona profesional a cargo llevar a cabo funciones como la ejecución de labores profesionales relacionadas con planificación, organización, coordinación, dirección, ejecución, evaluación y control en los procesos que realiza en la institución, así como el dominio de la gestión municipal, la interpretación de normas y procedimientos; y la prestación de asesoría en el campo profesional de su competencia y las labores que se encuentran bajo su responsabilidad. (Marchena, 2021)

Asimismo, entre las labores que se esperan de la persona en este puesto, se destacan las siguientes que se vinculan con el quehacer de Trabajo Social por su carácter interventor con diversas poblaciones y su impronta por garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos:

- Brindar información permanente a poblaciones prioritarias sobre sus derechos, y servicios existentes en distintas instituciones; así como de los programas y servicios que desarrollan otras instituciones públicas como privadas.
- Realizar actividades que procuren la igualdad y equidad de género.
- Fomentar la participación, la organización, el liderazgo y la toma de decisiones de los grupos prioritarios en los distintos espacios locales y organizaciones.
- Monitorear el cumplimiento de las políticas públicas a favor de las poblaciones prioritarias en el ámbito local.
- Realizar diagnósticos y estudios relacionados con los temas de su competencia.
- Elaborar planes, programas y proyectos que propicien el desarrollo del cantón.
- Coordinar con otras instituciones, organizaciones y con la comunidad la ejecución de las acciones.
- Participar en redes interinstitucionales e institucionales para la atención de las problemáticas.
- Brindar capacitaciones en las comunidades.
- Planificar y producir eventos sociales.
- Realizar actividades formativas, culturales, recreativas para la comunidad.
- Referir a las mujeres, niños, adolescentes y otras poblaciones distintos servicios y programas estatales y gubernamentales.
- Coordinar de manera permanente con organizaciones que promuevan el bienestar y desarrollo.
- Mantener una coordinación en el ámbito institucional en el nivel local, impulsando la creación de redes interinstitucionales.
- Promover la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer municipal.
- Trabajar con poblaciones prioritarias como adultos mayores, jóvenes, niñez entre otros.
- Utilizar el sistema SINIRUBE (Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado).
- Velar por la seguridad y bienestar de las familias, mediante la investigación de su situación real y del cumplimiento de las leyes que la favorecen.
- Divulgar y capacitar sobre las leyes que garantizan los derechos de los diferentes grupos sociales.
- Implementar proyectos relacionados a los Derechos Humanos.
- Velar porque los programas, proyectos o actividades que se le encargan, se desarrollen de acuerdo con especificaciones y/ o planes y políticas fijadas por la Institución para el área profesional de su competencia.
- Evaluar programas sociales, recreativos, culturales y actualizar conocimientos. (Marchena, 2021)

Tal como se puede observar, persiste una marcada inclinación por labores que pueden ser facilitadas por profesionales en Trabajo Social, dadas las características de su formación con un fuerte componente en la defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la implementación de políticas sociales desde un posicionamiento crítico de la realidad social encaminado a la búsqueda de la equidad social y económica. Tal como se establece en el artículo 3 del Código de Ética Profesional:

El trabajo social se basa en el respeto a la dignidad de todas las personas y a la protección, promoción y exigibilidad de sus derechos; en consecuencia, el colectivo de profesionales de esta disciplina: a. Reconocen y promueven los derechos humanos. b. Reconocen, defienden y promueven la organización de las personas en movimientos u organizaciones sociales que busquen la mejoría de sus condiciones de vida y la expansión de su autonomía, libertad y autorrealización humana. c. Defienden y respetan el derecho de las personas a obtener recursos que satisfagan sus necesidades humanas, el acceso justo y equitativo a los servicios y bienes públicos y a la igualdad de trato y protección de la ley. (...) e. Son solidarias y promotoras de una cultura basada en la

sororidad, multietnicidad e interculturalidad; se comprometen con las acciones tendientes al logro de una sociedad inclusiva, y se oponen a las situaciones sociales que contribuyen a la exclusión, discriminación, estigmatización, opresión social, económica, cultural o política. (Artículo 3, Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica, 2021)

Asimismo, se constata lo propuesto por Arias y Vargas (2019) quienes explican que:

la labor desempeñada por los(as) trabajadores sociales es de suma importancia para generar sociedades más equitativas, salvaguardando la dignidad de las personas en condición de riesgo inminente por diversas problemáticas sociales, llegando al punto de proteger vidas humanas y ejerciendo una función emancipadora en defensa de los derechos humanos. Esta labor se debe seguir desempeñando en cada una de las instituciones, organizaciones, empresas y fundaciones tanto en el sector público como en el privado (p. 69).

Lo anterior, permite dilucidar que, como parte del análisis del contexto en el que se pretende circunscribir el perfil profesional de Trabajo Social para las municipalidades, es fundamental recuperar aquellos elementos que implícitamente convocan la labor de profesionales especializados en la atención de las distintas problemáticas sociales, así como en la promoción de derechos, es decir de Trabajo Social. Esto es importante, debido a que se hace necesario evidenciar el rol preponderante de esta profesión en los distintos espacios del quehacer municipal, mismo que hasta la actualidad continúa sin considerarse como uno de los perfiles esenciales para el desarrollo de procesos que implican una aproximación a las personas municipales de los cantones del país, los cuales están a su vez, compuestos por poblaciones diversas que requieren de una atención especializada que encamine y canalice esfuerzos hacia la promoción de la participación como ciudadanos y ciudadanas sujetas y sujetos de derechos.

De lo expuesto se puede concluir que analizar las funciones establecidas para los distintos puestos desde la UNGL se hace necesario, en tanto esto permite captar las capacidades que determinan a un perfil profesional pertinente que responda a los requerimientos institucionales, pero más importante aún, que articule a los distintos actores sociales, empezando por las y los municipales cantonales, en aras de generar el bienestar y la cohesión social, que desde los Gobiernos Locales se aspira. En ese sentido, se puede afirmar que “existen profesionales capaces de generar cambios sociales importantes a través de trabajos individuales, grupales y en comunidades, mediante la creación y operacionalización de políticas públicas y sociales que les permiten gestar programas y proyectos de desarrollo humano y social.” (Arias y Vargas, 2019, p. 70) siendo las personas profesionales en Trabajo Social el recurso humano idóneo para esta labor.

En torno a los elementos socioculturales que inciden en la construcción de un perfil profesional del Trabajo Social para el ámbito municipal, es importante resaltar que estos se encuentran ligados a la forma en la que históricamente y socialmente la profesión ha sido reconocida. En ese sentido, cabe indicar que no se puede pensar en el quehacer de Trabajo Social dentro de la UNGL o bien, en los espacios de trabajo desde los Gobiernos Locales, sin tomar en consideración el imaginario social que existe sobre la profesión.

De esta manera, sí bien como se ha podido evidenciar existen procesos de trabajo que demandan por personal capacitado para desarrollar labores asociadas a la naturaleza del ejercicio de Trabajo Social, así como la constatación de la idoneidad del Trabajo Social para ejecutar labores enmarcadas en el enfoque de Derechos Humanos y en el trabajo participativo con las comunidades, la necesidad de contar con esta profesión en los espacios municipales, se ve atravesada por una serie de factores que dificultan su desarrollo desde dicho espacio.

Entre ellos se pueden destacar los siguientes aspectos, no obstante, se resalta que estos han sido formulados a partir del proceso del análisis y deducción

de parte de las estudiantes, sin embargo, cabe indicar que estos no han sido probados ni son derivados de procesos de investigación específicamente realizados para la elaboración de este producto académico. Los mismos se esperan ser profundizados durante el proceso de práctica con la concreción de entrevistas a profesionales de Trabajo Social que brinden sus puntos de vista sobre el tema, por el momento, estos fungen como hipótesis respecto al contexto sociocultural que permea el perfil profesional, razón por la cual su desarrollo será limitado.

- Persiste una imagen de la profesión dedicada a la filantropía: se considera que el accionar de la profesión se comprende desde labores que remiten a la atención de “los pobres” o “desfavorecidos”, por lo que su quehacer se visualiza en espacios ajenos a la promoción de la participación y más bien en el marco del asistencialismo.
- La imagen de las personas profesionales en Trabajo Social como fiscalizadoras: aquí se considera que existen elementos tanto de la institucionalidad que enmarca a la profesión como de la dinámica social que tienden a un imaginario en el cual el quehacer de la persona Trabajadora Social se comprende a partir de figuras que “fiscalizan” el otorgamiento o asignación de recursos estatales o que “vigilan” el “comportamiento social”, por ejemplo, culturalmente se hace la homologación Trabajo Social = PANI o Trabajo Social = IMAS, bajo el imaginario que estas instituciones “vigilan” u “otorgan”.
- La equiparación de profesiones: se considera que este es uno de los factores que en la actualidad ha generado el reemplazo de profesionales en Trabajo Social de las instituciones. Al no estar claramente delimitadas las funciones y competencias de cada profesional, se tiende a pensar que cualquier profesional de Ciencias Sociales puede ejecutar las labores para las cuales Trabajo Social tiene las herramientas. Se tiende a dejar este espacio profesional abierto a la contratación de otras

profesiones, con lo cual se desprofesionaliza el Trabajo Social al considerarse este como una profesión dentro del área social que puede equipararse con otras carreras.

3. Marcos normativos que rigen los procesos de contratación del personal en los Gobiernos Locales

La reglamentación que guía los procesos administrativos de las municipalidades, es principalmente el Código Municipal de Costa Rica N° 7794 (1998), incluyendo los procesos de contratación de personal, los cuales específicamente se describen en el título V "El personal municipal". En este se designa la Carrera Administrativa Municipal como la encargada de designar el recurso humano y su respectiva correspondencia monetaria según actividades realizadas.

Por otra parte, designa un manual de puestos generales de los sueldos y salarios, el cual debe de ser implementado y actualizado por las municipalidades de las actividades designadas y sus respectivas descripciones en cada clase de puestos. El mismo es responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, organización a la cual las municipalidades pueden pedir colaboración y asesoría para la contratación.

Ahora bien, en dicho título se describe cómo los salarios deben ser establecidos según disposiciones como: costo de la vida de la región, presupuestos de las municipalidades, salarios que prevalezcan en el mercado para puestos iguales, entre otras disposiciones. Para la elaboración de la escala de salarios los Gobiernos Locales pueden pedir asesoría al Servicio Civil.

Referente a la elección del personal de las municipalidades, el Código Municipal (1998) menciona la necesidad de que un aparato de recursos humanos delimite los requisitos necesarios para cada puesto, además de ejecutar exámenes de idoneidad, generando una serie de personas candidatas adecuadas

para los puestos, sin embargo, la elección final está a cargo de la Alcaldesa o Alcalde².

Así mismo, menciona la posibilidad de generar concursos internos en el momento en que se determine inopia (falta de recurso humano que pueda asumir el puesto). Una vez la contratación sea efectiva, toda persona servidora municipal debe pasar por un periodo de prueba de al menos tres meses. Por último, el Código establece incentivos y beneficios, procesos de evaluación, calificación y capacitación de las personas funcionarias.

Los requisitos de contratación de personal en los Gobiernos Locales y la construcción de perfiles: aspectos requeridos para profesionales del área social

Con el propósito de llevar a cabo un ejercicio que permita observar las características en términos de requisitos estipulados en los Manuales Descriptivos de Puestos generados desde los gobiernos locales en lo que respecta a las áreas desde las cuáles se considera, podrían insertarse profesionales de Trabajo Social dentro de ámbito municipal, -en adelante denominada “Área Social”- se parte del análisis de tres distintos manuales de puestos haciendo énfasis, específicamente, en cuatro elementos: 1. Nombre del cargo, 2. Nomenclatura de la clase, 3. Requisitos laborales y 4. Capacidades requeridas.

Lo anterior da una perspectiva más detallada en torno a los aspectos generales que determinan el perfil de las personas profesionales reclutadas en esta área, y, por ende, favorece el análisis comparativo entre distintos manuales para la consecución de una idea preliminar del perfil profesional requerido desde las municipalidades.

Cabe acotar que, al ser este un ejercicio diagnóstico académico se parte de tres instituciones. Ver cuadro en 82

El primer elemento a contrastar se denota en cuanto al “Nombre del cargo” solamente una municipalidad establece específicamente, el cargo para una persona profesional en Trabajo Social, mientras las otras dos instituciones, refieren en el cargo a áreas generales como Incidencia Política, Carrera Administrativa Municipal o Gestión del Desarrollo Social. Lo cual constata la tendencia a la ampliación de espacios posibles para la inserción de profesionales en Trabajo Social, estableciéndose como abiertos a recibir la postulación de profesionales de otras carreras.

Por otra parte, en lo que refiere a la “Clase del puesto”, las tres instituciones contemplan la contratación de profesionales de la clase de Profesionales Municipales 2, solicitando para esto “Requisitos laborales” mínimos como licenciaturas en la carrera afín al cargo, de uno a dos años de experiencia y la incorporación el colegio profesional respectivo. Llama la atención que, para el caso de la UNGL, se encuentran variantes importantes como el grado profesional que se requiere, siendo que se toma como base el bachillerato y la portación de licencia de conducir B1, lo cual indica la ampliación de posibilidades de postulación para personas profesionales que aún se encuentran en proceso de conclusión de estudios superiores.

Finalmente, como elemento que permite dilucidar las “Capacidades personales y profesionales” que debe tener una persona profesional para ser contratada, se encuentran que se requiere la capacidad de análisis, para el trabajo en equipo, la criticidad, la iniciativa y la creatividad entre otras.

Tales requerimientos atañen a lo esperado por profesionales en Trabajo Social, no obstante, a partir de la investigación realizada se ha podido evidenciar la baja presencia de profesionales en el área municipal, así como la poca información existente en torno al perfil de profesionales que sí se encuentran insertos (as) en áreas específicas para Trabajo Social, o bien en la denominada Área Social de las municipalidades.

² Servicio Civil.

Requisitos de contratación municipal en el Área Social			
Detalle	UNGL	Municipalidad de Poás	Municipalidad de Heredia
Nombre del cargo:	Coordinadora o Coordinador de Incidencia Política o Asesor(a) y analista de la C.A.M	Gestora o Gestor de Desarrollo Social	Trabajador(a) Social
Nomenclatura de la clase:	Profesional Municipal PM2 o PM1	Profesional Municipal PM2	Profesional Municipal PM2
Requisitos laborales:	Bachillerato universitario en una carrera afín con el puesto. Cursos de capacitación específica según las necesidades exigidas para cada cargo, 1 año de experiencia en labores afines con el cargo, incorporación al Colegio Profesional respectivo, licencia B1.	Licenciatura, 2 años de experiencia en labores relacionadas con el puesto, incorporación al Colegio Profesional respectivo.	Licenciatura, de 1 a 2 años de experiencia en labores profesionales en la carrera universitaria a fin, incorporación al Colegio Profesional respectivo.
Capacidades personales y profesionales requeridas:	Capacidad de análisis Trabajo en equipo Criticidad Tenacidad Atención al detalle Visión, Toma de Riesgos, Sentido de Urgencia Trabajo bajo presión, Liderazgo	Análisis y síntesis Capacidad de redacción Iniciativa y creatividad Trabajo en equipo Compromiso organizacional Integridad Servicio al usuario Orientación al logro	Capacidad de trabajo bajo presión Liderazgo, Cooperador(a), Dinámico(a) Sentido de orden, Actitud positiva ante el cambio Capacidad de negociación y toma de decisiones. Habilidad comunicativa, Proactivo, Habilidad numérica, Discreción

Cuadro 1. Comparación de Manuales Descriptivos de Puestos

Fuente. Elaboración propia con base en Manuales de puestos de la Municipalidad de Poás (2016), Municipalidad de Heredia (2018) y Unión Nacional de Gobiernos Locales (2016).

Lo anterior se constata en la entrevista realizada a Administrativa Municipal de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, quien se desempeña entre otras labores, en la asesoría a municipalidades afiliadas en la organización de puestos y la construcción de perfiles profesionales para el área municipal. Los principales hallazgos se señalan a continuación.

Construcción de un perfil profesional

Las ideas presentadas traslapan la creación de un perfil de Trabajo Social para el ejercicio profesional en los gobiernos locales, tal como se señaló las mismas se desarrollan a partir de los aportes de Paola Marchena,

Directora de la Carrera Administrativa Municipal de la UNGL, cuya labor se vincula con el asesoramiento a las municipalidades sobre la organización de puestos de trabajo acordes a las leyes, presupuestos y especificidades de cada municipio.

Respecto al procedimiento de las tareas propias de su cargo, (Marchena, P., comunicación personal, 22 de septiembre de 2021) menciona que su proceso de trabajo inicia por realizar un diagnóstico de las condiciones organizativas actuales, es decir "ver si se cumple con lo establecido en el papel", para posteriormente llevar a cabo una homologación de actividades según el perfil de puestos. Lo que conlleva

también, a promover una homologación de salarios incentivada por el Servicio Civil; es decir, pasa por conocer las actividades necesarias para el desarrollo óptimo de cada puesto, según especialidad.

Asimismo, sobre los puestos destinados al desarrollo social de la municipalidad, según la especialista "se necesitan crear perfiles más cerrados para la dirección de estos cargos" (Marchena, P., comunicación personal, 22 de septiembre de 2021), ello debido a que existe la tendencia a que los y las profesionales que se encuentran en estos puestos, no responden a las necesidades reales del Gobierno Local. Como ejemplo de ello, se hace referencia a municipalidades que en el cargo lo asumen profesionales en profesional en psicología clínica, sociólogo, antropólogos, entre otros; sin embargo, la mayor necesidad para ese cargo (en algunos casos) es realizar estudios socioeconómicos, lo que hace necesario la contratación de una profesional externa que pueda satisfacer dicha tarea, generando con esto a su vez, un mal manejo de los recursos institucionales.

Lo anterior podría ser subsanado si desde el momento de postular el puesto a concurso externo, se genera una convocatoria que cierre el perfil a las

tareas requeridas, por lo tanto, las personas profesiones que se postulen, cumplan todos los requerimientos o la mayoría de ellos. Sin embargo, sobre la misma línea del ejemplo brindado, también se reconoce el carácter político que conllevan las contrataciones para puestos municipales, siendo que se menciona que: "debe de haber una constante negociación" (Marchena, P., comunicación personal, 22 de septiembre de 2021) en tanto tal y como lo menciona la ley, quien finalmente determina el nombramiento es el Alcalde o Alcaldesa de la institución.

Por último, se menciona que según su experiencia, efectivamente Trabajo Social se acopla muy bien al manejo del área social de las municipalidades, puesto que dicha profesión responde a los distintos ejes de acción que deben guiar el ejercicio de gobierno de estas instituciones, aun así, reconoce el poco conocimiento

de quienes toman decisiones sobre ello, ya que se suele tomar como sinónimo lo social con lo psicológico, delimitando el área social de los Gobiernos Locales a consultorios psicológicos mayormente (Marchena, P., comunicación personal 22 del septiembre 2021), limitando con esto una mayor cobertura en la atención a las necesidades de la población cantonal que requieran de los servicios sociales brindados por las municipalidades.

Con relación a este último punto, se reflexiona sobre la importancia de articular esfuerzos ante la necesidad de generar como gremio, ya sea desde el Colegio Profesional o desde la academia, recursos que favorezcan el accionar profesional y político del Trabajo Social en los espacios municipales, puesto que se ha evidenciado que existe consciencia de las posibilidades presentes en estas instituciones para el fortalecimiento del desarrollo social en las comunidades. Del mismo modo, se considera prudente dotar de un bagaje teórico metodológico a las personas profesionales del puesto del Área Social, que les permita desarrollar funciones de carácter social y relacionarse con la población usuaria desde el respeto, la empatía y la defensa de los derechos.

Con base en lo anterior, se hace necesario indagar en torno al quehacer profesional en el ámbito municipal, en miras de posibilitar la sistematización y generación de conocimiento que contribuya a la discusión que actualmente se lleva a cabo tanto desde la academia como desde el Colegio de Profesionales en Trabajo Social. Para ello, en el siguiente apartado se presenta la información recabada a partir de la entrevista a Diana Chacón Licenciada en Trabajo Social de la Municipalidad de Sarchí.

Caracterización de los perfiles profesionales vinculados con el Trabajo Social en los Gobiernos Locales

A través del presente análisis, ha sido posible evidenciar y corroborar la existencia de puestos en los gobiernos locales desde donde se desarrollan acciones pertinentes al Trabajo Social por sus características humanas, organizativas y profundamente sociales.

Si bien no todos estos puestos son ejecutados desde la profesión, resulta importante indagar y aproximarnos a conocer cuáles son las características y las orientaciones teórico-metodológicas que puede brindar una persona trabajadora social en el abordaje de las funciones municipales y en su vínculo con la política social costarricense.

Para ello, a continuación, se presenta una caracterización del quehacer cotidiano de Trabajo Social tomando como referencia el departamento de Gestión Social de la Municipalidad de Sarchí, teniendo en cuenta que estas pueden presentar variaciones según la municipalidad se analice. Además, se presenta un ejercicio de recuperación de algunos elementos vitales tanto a nivel profesional como a nivel personal que debe contener un perfil profesional en Trabajo Social para el ámbito de los Gobiernos Locales.

Previo a abordar los elementos que caracterizan el quehacer profesional desde dicha municipalidad, es importante destacar la transformación del nombre y carácter de la oficina en la que se inserta la profesional a cargo, como aspecto que demarca la actuación de Trabajo Social en este espacio, dado a que esto permite vislumbrar el componente político que direcciona al quehacer profesional. Según lo señalado por la profesional, el área en la que desarrolla su quehacer profesional, correspondía a la Oficina de la Mujer de la institución, cuya gestión estuvo a cargo de distintas profesionales (Derecho y Psicología), pero que por mandato del alcalde pasó a ser la oficina de Gestión Social, esto con la finalidad de dotarla de un carácter más social y no limitarla a la atención psicoterapéutica.

Dicha transformación favorece al ejercicio profesional en tanto posiciona el accionar de Trabajo Social, como aquella profesión cuyo compromiso ético político la faculta y le permite abordar las temáticas que se presentan a nivel cantonal, desde una perspectiva social e inclusiva basada en la defensa y protección de derechos humanos.

Ahora bien, una vez demarcado el espacio de actuación de la profesional entrevistada, los elementos

que se plantean seguidamente, son aquellos que orientan las labores propias del accionar cotidiano que permea al Trabajo Social desde dicha oficina.

De acuerdo a lo señalado por la profesional, el perfil de Trabajo Social desde dicho espacio, se encuentra en una fase de constitución, dado a que previo a la gestión actual, la labor social encaminada al trabajo con las comunidades del cantón, no era tan amplia, dado a que el quehacer desde la anterior gestión de la oficina se limitaba a la atención de población mayormente femenina, esto aunado al hecho de contar con un manual de puestos que establecía líneas generales para el puesto de la anterior OFIM, mas no labores específicamente formuladas para una intervención más abarcativa.

Dicha tarea de constitución de la oficina actual, posibilita la comprensión de la labor que puede ser desarrollada desde Trabajo Social desde el ámbito municipal, ya que según se indica este proceso ha demandado de la profesional a cargo la puesta en marcha de labores gerenciales desde las cuales se han tomado decisiones para la propuesta de un plan de trabajo orientado por estrategias de intervención prioritarias, que han conllevado al diagnóstico comunitario como herramienta que favorece el establecimiento de líneas de atención y trabajo interinstitucional.

Lo anterior debido a que desde la municipalidad se interviene con una gama amplia de poblaciones y temáticas, dada la naturaleza de la institución, abocada al ámbito cantonal y su desarrollo social, económico y cultural.

Tal impronta direcciona el accionar profesional, que según se señala, intenta partir de un enfoque inclusivo desde el cual se pueda trabajar con la diversidad de poblaciones y necesidades del cantón, tomando en cuenta el presupuesto con el que se cuenta y las características del contexto.

Entre las funciones de la profesional entrevistada se indican:

- I. Coordinaciones para la inauguración de un Centro Diurno para Personas Adultas Mayores.
- II. Diagnósticos comunitarios y estudios socioeconómicos para la gestión de acciones interinstitucionales sobre asentamientos humanos en el cantón.
- III. Vinculaciones con líderes y lideresas comunales.
- IV. Elaboración de informes, clasificación de la población para recibir atención.
- V. Atención y orientación a consultas de personas usuarias sobre temas de desempleo, insatisfacción de necesidades básicas, psicología (se refieren a otras profesionales o instituciones correspondientes).
- VI. Coordinaciones interinstitucionales con IAFA, INAMU, IMAS, PANI, CCSS, CONAPDIS, Club de Leones, Cáritas, entre otras.
- VII. Enlaces con universidades para el abordaje de poblaciones específicas.
- VIII. Seguimiento y acompañamiento en distintos procesos.
- IX. Asesoría legal y redirección a otras instancias.
- X. Ejecución de protocolos del Ministerio de Salud.
- XI. Representación y participación en comisiones de la institución.
- XII. Cooperación intrainstitucional en lo que se requiera.

Estas labores son abordadas por la profesional desde distintas formas de intervención tales como la gerencia social, la asistencia o bien desde un enfoque socioeducativo promocional. Todo esto en procura de adaptarse a las necesidades diferenciadas de cada población o tema por intervenir, desde un enfoque inclusivo y participativo.

Por ejemplo, en el marco de la huelga del Ministerio de Educación Pública, se menciona la iniciativa llevar a cabo talleres de artes con niñez y adolescencia del cantón mediante la generación de alianzas con estudiantes de la etapa básica de Artes Plásticas de la Universidad de Costa Rica, la coordinación con

estudiantes avanzados de la Carrera de Psicología de la Universidad de Costa Rica para abordar el tema de ideación suicida con población joven referida desde la CCSS o la unión de esfuerzos y presupuestos para la realización del proceso conjunto “Creando Bienestar” que es una iniciativa entre instituciones para trabajar con población joven el tema de salud mental e inestabilidad emocional en tiempos de pandemia.

También se generan actividades para emprendimientos del cantón, en miras de la promoción de derechos en el marco del Día de la Mujer, del Día de la Persona Artesana, del Día del Agricultor y la Agricultura, bajo el enfoque interdisciplinario e interinstitucional y actividades que promueven la participación y fortalecen el vínculo entre la municipalidad y las personas munícipes de los diferentes grupos etarios, por ejemplo, la generación del concurso de dibujo “Como me veo en Sarchí en cinco años” dirigido a niños y niñas, para recopilar los dibujos que se usarían como portada y contraportada del Plan Cantonal.

Tal cual se muestra, el aporte de la profesional en Trabajo Social es bastante significativo, en tanto se puede observar el bagaje teórico-metodológico, ético-político y técnico-operativo que implica ejecutar las funciones señaladas, así como el dinamismo y la capacidad de trabajo en equipo que acompaña la labor de la profesional, características que, como se ha venido evidenciando y, se profundizan en el apartado posterior, son requerimiento esencial para el quehacer en el ámbito municipal.

Consideraciones para el desarrollo del Trabajo Social desde el ámbito Municipal

El Trabajo Social por su génesis, es una profesión vinculada con la atención de las manifestaciones de la cuestión social, por lo cual posee una relación intrínseca con el trabajo junto con poblaciones históricamente vulnerabilizadas expresadas a través del empobrecimiento, los múltiples tipos de violencia social, el desempleo, entre otros.

En este sentido, la pertinencia de Trabajo Social desde las municipalidades posee una intrínseca relación con la responsabilidad y la capacidad que tanto la profesión como los gobiernos locales deben tener con respecto a la atención de las necesidades sociales generadas a partir de los diversos grupos poblacionales. Para lo anterior, se considera vital que la persona profesional cuente con un amplio bagaje teórico-metodológico que le permita constantemente realizar análisis e intervenciones basadas en una aprehensión crítica de las situaciones cotidianas y los denominados “problemas” que se deben atender desde el ámbito local.

La capacidad para intervenir crítica y propositivamente ante la diversidad de temáticas de conflictividad social se genera de la transversalización de un profundo proceso de formación académico profesional sumado al desarrollo y aprendizaje continuo de habilidades personales indispensables para trabajar en el ámbito social.

Por lo anterior, para la construcción de un perfil profesional de Trabajo Social desde el ámbito Municipal se tomará en cuenta, además de los requisitos profesionales, aquellas habilidades personales que debe tener o desear desarrollar quien acceda a trabajar en este tipo de puestos.

Entre las capacidades profesionales que debe poseer una persona profesional en Trabajo Social en el ámbito de los gobiernos locales y de acuerdo con los aportes de Molina y Guzmán (1986) algunas de las capacidades que se considera debe poseer una persona profesional en Trabajo Social son:

1. Capacidad para desarrollar diversos tipos de diagnósticos sociales:

- I. Relativos a situaciones socioeconómicas y psicosociales que involucren la participación responsable y proactiva de las personas usuarias.
- II. Diagnósticos sociales participativos en comunidades y organizaciones asociativas, comunales, laborales.

- III. Diagnósticos situacionales de proyectos sociales con cobertura comunal contando con la participación de personas funcionarias institucionales ejecutoras y administradoras, así como con las personas usuarias.

2. Formular proyectos de desarrollo social a nivel comunal y organizacional:

- I. Formular proyectos y planes de intervención de acuerdo a los diversos modelos de Trabajo Social, colocando como eje medular la participación de las personas usuarias.
- II. Participar en el diseño, planificación y ejecución de los estudios técnicos, financieros y de mercado para el desarrollo de un proyecto social.
- III. Participar y coordinar acciones de capacitación a diversos grupos organizados o en proceso de organización desde una perspectiva social.
- IV. Coordinar actividades con organizaciones comunales e instituciones públicas y privadas para atender problemas.
- V. Ejecuta acciones dirigidas a la promoción, reorientación o fortalecimiento de organizaciones asociativas, comunales y laborales.
- VI. Controlar el avance de los proyectos y evaluar el proceso y resultado

3. Sistematizar información:

- I. Elaborar estudios sociales
- II. Elabora informes descriptivos y explicativos de investigaciones en comunidades y organizaciones sociales, según las necesidades del programa al que se encuentre adscrito.
- III. Elaborar informes de resultados de proyectos.
- IV. Diseñar y realizar investigaciones sociales a nivel regional e institucional.

Desde el punto de vista de capacidades personales que debe poseer una persona profesional en Trabajo Social en el ámbito de los gobiernos locales, se puede señalar que éstas contrastan con las capacidades y

disposiciones personales que, según las profesionales entrevistadas, deben caracterizar a quienes se desempeñen en este espacio laboral. A continuación, se sintetizan las mismas:

- I. La proactividad
- II. La disposición de asumir labores del trabajo durante los fines de semana
- III. La empatía con las diferentes situaciones de vulnerabilización que enfrentan los grupos poblacionales
- IV. El gusto y facilidad por el trabajo con la diversidad de personas
- V. La disposición a la capacitación y el aprendizaje continuo
- VI. Capacidad para realizar constantemente trabajo de campo en espacios empobrecidos y geográficamente vulnerabilizados.

En suma, Molina y Guzmán (1986), también colocan los siguientes aspectos en términos de actitudes pertinentes al rol profesional:

- I. Una actitud científica que le permita ser objetivo y manifestar apertura mental y convicción en el determinismo multicausal de los hechos sociales.
- II. Responsabilidad social expresada en conductas de cooperación, sensibilidad y solidaridad.
- III. Creatividad y criticidad, o sea, no conformismo.
- IV. Curiosidad, flexibilidad y honestidad intelectual.
- V. Autoestima, equilibrio emocional.

4. Consideraciones finales

A partir del análisis presentado, se plantean los elementos que, desde la perspectiva estudiantil, se consideran deberían ser tomados en cuenta al momento de elaborar un perfil para la inserción de Trabajo Social en los Gobiernos Locales. Estos fungen como las conclusiones del presente ejercicio y se espera puedan nutrir los productos académicos posteriores.

Una de las consideraciones que se debe tener en el Trabajo Social desde las Municipalidades es la relación laboral de dependencia que se debe asumir en este tipo de ejercicio profesional. Lo anterior, resulta importante en tanto permite “precisar el nivel de autonomía disponible para el desempeño profesional” (Molina y Guzmán, 1986, p.5), es decir, reconocer a la Alcaldesa o Alcalde como la posible persona que ejerce el control y la dirección de la relación laboral permite identificar y analizar los márgenes de la denominada autonomía relativa que se debe ejecutar desde la intervención profesional, así como algunas de las acciones encomendadas por la persona superior.

Sumado a lo anterior, otro de los elementos vitales que deben ser contemplados desde el accionar de Trabajo Social y las municipalidades corresponde tanto a la demanda ocupacional, como a la demanda social de las personas municipales. Esto quiere decir que la orientación de las acciones profesionales y municipales deben encontrarse enfocadas a atender las necesidades, conflictos sociales y al cumplimiento de los Derechos Humanos de las poblaciones.

En relación a lo antedicho, se considera que resulta de gran preponderancia el establecimiento de líneas básicas para el perfil del Trabajo Social, ya que, de acuerdo a lo externado por las profesionales entrevistadas, persiste una tendencia a la sobrecarga laboral, derivado de la inexistencia de funciones específicas por desarrollar desde el cargo a nivel de municipalidad. Esto repercute en el desarrollo profesional, siendo que la consecuencia de la ausencia de delimitación del puesto conlleva a: 1. Apertura del puesto de manera general a profesionales de las Ciencias Sociales (generando el reemplazo o desprofesionalización de Trabajo Social) y 2. La polifuncionalidad de las profesionales en Trabajo Social que son contratadas (al denotarse la versatilidad de la profesión para el trabajo con distintas poblaciones y temas).

Finalmente, es claro que la incidencia de un profesional de Trabajo Social en el Gobierno Local, puede ser de gran beneficio para el cumplimiento de las necesidades de la población del municipio, lo que

en algunas comunidades históricamente vulneradas puede significar una gran diferencia. Es por ello y por la legitimidad de un quehacer ético político especializado, que el generar una herramienta tal como el perfil profesional de Trabajo Social a nivel de Gobiernos Locales, aportan una base de seguridad para el accionar, así como la posibilidad del posicionarse como gremio en dichos espacios

Referencias bibliográficas:

- Arias, E. y Vargas, L. (2019). El Trabajo Social para el fomento de la actividad física con las personas adultas mayores del Instituto Costarricense del Deporte (ICODER), una estrategia del enfoque de Promoción de la Salud. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Sede Occidente, Universidad de Costa Rica.
- Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica (2021). Código de Ética Profesional. San José, Costa Rica.
- Ley 7794. (1998). Código Municipal. Asamblea Legislativa. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197
- Marchena, P. (2021). Perfil de encargados sociales. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Entrevista vía Zoom.
- Molina y Guzmán. (1986). Consideraciones para la formulación del perfil profesional del trabajador social. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000036.pdf>
- Municipalidad de Heredia. (2018). Manual de Descriptivo de Puestos. <https://opendata.heredia.go.cr/sites/default/files/Manual%20Descriptivo%20de%20Clases%20y%20Puestos%20Setiembre%202019%20%28Perfil-Requisitos%29.pdf>
- Municipalidad de Poás. (2016). Manual de Descriptivo de Puestos. https://poasdigital.go.cr/images/documentos/MANUALPUESTOS_POAS_2016.pdf
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2000). Estatuto de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. San José. Costa Rica
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2016). Manual de Descriptivo de Puestos. https://www.ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/_administracion/_recursos_humanos/manualdescriptivodepuestosungl.pdf
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (2018). Agenda Municipal Costarricense 2017-2021. San José. Costa Rica. https://www.ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/documentacion_informacion_general/agenda_municipal_2017_2021.pdf
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (2021). Informe de Gestión 2020-2021. San José, Costa Rica.
- Vargas, L. (2015). El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis. *Rev. Rupturas* 6(1), Costa Rica, Ene-Jun, 2016. ISSN 2215-2466 pp 147-162. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>
- Sánchez, L. y Vargas, L. (2021). Planificación Institucional UNGL. Comunicación personal.

**Unión Nacional de
Gobiernos Locales:**
envejecimiento,
situación por
intervenir desde la
realidad cantonal.

Byron Marengo Vargas
María José Ovares Díaz

Unión Nacional de Gobiernos Locales: envejecimiento, situación por intervenir desde la realidad cantonal.

Byron Marengo Vargas
María José Ovares Díaz¹

1. Acercamiento a la UNGL Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)

Para acercarse a trabajar cualquier tema, es necesario comprender el contexto que le rodea y la forma en el que este se desarrolla en sus diferentes aspectos. Con esto en mente, el presente artículo tiene la finalidad de generar un acercamiento a la temática de Población Adulta Mayor (PAM) en un plano general y también desde algunas especificidades, así como evidenciar el vínculo entre este grupo poblacional, la Política Social y también la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

La Unión Nacional de Gobiernos Locales surge ante la necesidad del Régimen Municipal Costarricense de contar con una organización superior que representara y velara por sus intereses, capaz de canalizar los diferentes esfuerzos y luchas por el mejoramiento y la modernización municipal (UNGL, 2020).

En ese sentido, el fin con el que se crea la organización es la guía y colaboración con los gobiernos locales para alcanzar el mejoramiento de condiciones, aprovechamiento de recursos y lograr el cumplimiento de objetivos en todas las aristas en los que son planteados: sociales, ambientales, infraestructura, entre otros. Evidencia de esto es, por ejemplo, la promoción y dirección de congresos municipales y la elaboración de la agenda municipal costarricense, dos procesos sumamente relevantes

para un accionar en constante mejora, con pilares medulares como la transparencia y la participación por parte de las municipalidades. Por tanto, si bien la UNGL no es un ente rector como tal, intenta generar en el ámbito municipal un sentimiento de pertenencia, de unidad y de capacidad de lograr los objetivos en todos los niveles en colaboración comunitaria.

En concordancia con lo anterior, se establece que: “Actualmente, la UNGL trabaja por la construcción colectiva de un pensamiento municipal a partir de la sensibilización de todos los actores sociales y políticos en torno al tema de lo local” (UNGL, 2020). Esto quiere decir que la intención es que los gobiernos locales estén en sintonía en aras de mejorar continuamente para el cumplimiento de macro-objetivos, lo cual implica, además del trabajo directo con las municipalidades, debe tomar en cuenta los actores que le rodean e inciden en su funcionamiento.

Por otra parte, a nivel organización, destaca que en la ley n° 5119: “Queda facultada la UNGL para dictar sus propios estatutos, los cuales se registrarán en la Contraloría General de la República y ésta queda encargada de vigilar su cumplimiento” (art.1). En la misma línea, se debe retomar que es en los estatutos, puntuados artículo 2 de la misma ley, es donde se definen los objetivos y funciones de la UNGL; en total son 12 incisos (ver anexo 1); sin embargo, los mismo son resumidos en el marco filosófico de la organización:

¹ Estudiantes del V nivel de Licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. (2021)

Visión: Ser la entidad política y gremial (expresión legítima del Régimen Municipal) que representa, posiciona y defiende a las municipalidades; fortalece la autonomía política, administrativa, financiera e institucional de dinámicos gobiernos locales, promotores del desarrollo social, humano y sostenible de sus territorios.

Misión: Impulsar la descentralización política y administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo a los Gobiernos Locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos; para lo cual la UNGL deberá promover y desarrollar acciones tendientes a lograr una mejor gestión municipal en creciente equidad, transparencia y eficiencia.

Objetivos: Promover y apoyar la descentralización política, funcional y administrativa del Estado costarricense a favor del fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

Promover una activa y consciente participación ciudadana, con la representación de regidores, síndicos, alcaldes y federaciones de municipalidades en las actividades de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Para el cumplimiento de los objetivos organizacionales la organización se divide en 4 áreas de gestión: Dirección Ejecutiva; Dirección Técnica de Tecnología, Innovación y Mejora Continua; Dirección financiera y la Dirección Incidencia política y Telecomunicaciones. Además, cada una de estas áreas se divide en múltiples unidades operativas, mismas que cumplen con un objetivo determinado para garantizar el correcto funcionamiento del área y de la organización como su conjunto.

Asimismo, la misma está presidida por el Consejo Directivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el cual está conformado por una presidencia, una vicepresidencia y dos representantes de cada provincia del país (uno/una en propiedad y otro/a en

suplencia), que pueden ser de la alcaldía o regiduría de la respectiva municipalidad que asuma el puesto. En el caso de los Concejos Municipales de Distrito también hay representación de dos personas, que pueden ser de las intendencias o sindicales.

Por último, destaca que la organización brinda diferentes servicios a las municipalidades que son parte de la organización. De acuerdo con la UNGL (2020) estos servicios también se dividen en 4 áreas:

Área de Talento Humano: Dedicada al diagnóstico institucional; el manual de clases, puestos, organización y funciones; asesoría en procesos, contratación y selección de personal; asesoría en estudios de transformación, recalificación y supresión de plazas y los estudios de clima organizacional.

Área de Tecnologías de Información: Dedicada al desarrollo de páginas web; desarrollo y hospedaje del correo electrónico institucional; soporte y asesoría técnica en sistemas informáticos; mantenimiento preventivo y correctivo.

Área Financiera: Brinda asesoría sobre el tema del manejo, planificación y ejecución de las finanzas municipales, lo cual apoya la toma de decisiones en temas presupuestarios. Se dedica a la asesoría de estudios presupuestarios, estudio de tasas arancelarias y escala de salarios.

Área de Proyectos: Implementa metodologías que dirigen los procesos hacia una mejora continua en las municipalidades y por ende en las comunidades. Dedicada a estudios de cargas de trabajo, estudios de colas, mapeo de procesos y desarrollo de manual de procedimientos.

2. Comprensión del contexto económico y político: Un análisis de la realidad de la población adulta mayor dentro del modelo neoliberal.

Por su naturaleza, el Estado no es neutro o externo a las relaciones sociales fundamentales de la sociedad; por el contrario, este es la materialización de relaciones contradictorias dentro del sistema capitalista

permeado por múltiples intereses y demandas que son parte del proceso de acumulación del capital, las cuales son integradas en la agenda política y posteriormente plasmadas en políticas sociales (Fernández, 2013).

En ese sentido, Fernández (2005) señala que como parte del Estado: “La política social se constituye como una fuerza activa que se institucionaliza, participa del ordenamiento de las relaciones sociales, mantenimiento del orden social y de la construcción de legitimación de proyectos sociales vigentes” (p.156). Del mismo modo, se identifica la política social como el abordaje fragmentado y parcial de la realidad social, en específico de las desigualdades sociales, aunque también opera como mecanismo de atención para las demandas de la población vulnerabilizada, aspecto que es resultado de luchas sociales (Fernández, 2013).

Entendido esto, es imperativo colocar ambos elementos, Estado y política social, en el marco de una crisis del sistema de producción capitalista que inicia a finales de los años 60 y principios de los años 70, misma con la cual se ven afectadas las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables al darse una contracción del Estado debido a la instauración del modelo neoliberal como respuesta a la crisis en América Latina (Fernández, 2013).

De acuerdo con Esquivel (2013), en el caso particular de Costa Rica, el neoliberalismo se caracterizó por: 1) una regresión en la participación del Estado en la industrialización y la creación de empresas; 2) reconversión de la base de la economía donde paulatinamente se abandona la dependencia de la agricultura; 3) la implementación de la política exterior y las inversiones extranjeras directas; 4) incentivo a la rama de servicios para generar encadenamientos con las demandas de empresas transnacionales; 5) abaratamiento y vulnerabilidad de la fuerza de trabajo por medio del declive de las bases de seguridad social y laboral; 6) reducción de la planilla estatal en base al déficit fiscal y deuda externa; 7) por último, uno de los aspectos más importantes a subrayar, la disminución en inversión social, aspecto que repercute en la transición de políticas sociales universales a unas focalizadas y altamente selectivas.

En este escenario, según Montaña (2004), las relaciones sociales del país estarían marcadas por:

[...] una modalidad polimórfica de respuestas a las necesidades individuales, diferente según el poder adquisitivo de cada quien. Por tanto, tales respuestas no constituirían derecho, sino una actividad filantrópica/voluntaria o un servicio comercializable; también la calidad de los servicios responde al poder de compra de la persona, la universalización cede lugar a la focalización y descentralización, la “solidaridad social” pasa a ser localizada, puntual, identificada a la auto-ayuda y a la ayuda-mutua. (p.3)

Así, producto de dicho contexto, se produjo la agudización de la desigualdad social, misma que, de acuerdo con Antón (2013), es producto de determinadas condicionantes no legitimadas que; sin embargo, adquieren mucha relevancia, como lo son, por ejemplo, la etnia, el género, el sexo, la situación socioeconómica, y, para efectos de esta propuesta, se deberá prestar especial atención a la condicionante de la edad como un factor de exclusión.

Más adelante, cuando se profundice en el ámbito sociocultural, se enmarcará mejor la problemática que envuelve a las personas adultos mayores costarricenses con respecto al contexto actual, para ello se deberá tener presente que:

La desigualdad social hace referencia a relaciones sociales de ventaja o privilegios frente a desventaja o discriminación; o bien, a dinámicas de dominación, explotación u opresión de unos segmentos de la sociedad frente a posiciones de subordinación o sometimiento hacia otros sectores o capas sociales.

En el caso particular de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, se debe destacar que, al ser una organización de carácter representativo, es preciso hacer énfasis en que su intervención se desarrolla a un nivel macrosocial dentro del régimen municipal, aspecto que es evidente a nivel de sus planes

estratégicos y operativos, aunque los mismos se desmenuzan en metas y sus indicadores concretos, pero que nunca abandonan su carácter general.

En este sentido, las principales responsables del desarrollo y ejecución de políticas sociales son las municipalidades de forma individual, por lo que depende de su voluntad promover políticas o proyectos en un ámbito de interés para el cantón, aunque se debe puntualizar que la UNGL cuenta con cerca de dos mil millones al año distribuido en diferentes áreas operativas, presupuesto que se obtiene a partir del aporte de las municipalidades y de forma variable de organismos internacionales como: la Embajada de Estados Unidos, la Embajada China, la Embajada Británica y la UNGL Europea, entre otros. Este presupuesto puede ser aprovechado por las municipalidades, entre muchos otros aspectos, para solicitar asesoría y acompañamiento de dicha organización.

Por tanto, la UNGL puede impulsar diversidad de políticas y proyectos sociales, entre ellos la posibilidad de dirigirse a la población adulta mayor, aspecto que es fundamental trabajar desde la UNGL debido a que sólo cerca de 13 municipalidades del país abordan a dicha población. Este es un dato que sin duda resume el contexto plasmado anteriormente, ya que refleja que hasta este momento la población adulta mayor no ha sido una prioridad en la planificación de las municipalidades.

Así, la realidad social en la cual se inserta la UNGL debe ser comprendida de la mano de los procesos vinculados a la población adulta mayor y desde el ámbito económico, no sin olvidar los intereses políticos diferenciados que deben hacer coincidir en alguna medida para el logro de las metas de la organización, mismas con las que impactan a las comunidades de forma indirecta a través de las municipalidades que reciben sus servicios.

Con esto claro, cabe mencionar que se vive en una sociedad poco preparada para afrontar la realidad de una población en envejecimiento. Al respecto Araya y Monge (2016) mencionan que:

(...) en la medida en que crece la población adulta mayor, la sociedad se debe preparar y adecuar para responder a nuevas dinámicas individuales y colectivas, así como las demandas y necesidades en diversidad de factores como la salud, educación, vivienda, recreación participación, familia y demás (p. 17).

Se habla entonces de una sociedad que debe enfocar sus esfuerzos en este grupo en aumento; sin embargo, nos encontramos en una sociedad dividida en una clase que busca la acumulación de riqueza y otra que, dentro de su edad económicamente activa, intenta sobrevivir con su fuerza de trabajo, pero ¿dónde queda la población adulta mayor? Es esta la pregunta que invade el plano político y lo pone en jaque, ya que históricamente este grupo poblacional se ha relegado a situaciones de precariedad y abandono. Así las cosas, si bien se mencionan cerca de 13 gobiernos locales que hacen esfuerzos en temas relacionados a la población adulta mayor, la intencionalidad política debe direccionarse a ampliar la cantidad de municipalidades que impulsan el tema, a homologar acciones en pro de la generación de documentos, legislación, espacios específicos, entre otros.

Teniendo esto en cuenta, se puede señalar las instituciones deben estar involucradas para lograr dicho fin. Primeramente, la Unión Nacional de Gobiernos Locales como institución base desde la cual se arranca para intentar llegar a la mayor cantidad de municipalidades. Además de esta, como institución que emite los estatutos y cuyo eje fundamental es la población adulta mayor, se debe tomar en cuenta el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), que a nivel nacional es quien expone, posiciona e intenta validar los derechos de esta población. Finalmente, es menester traer a colación los gobiernos locales, pues no generar ningún proceso para atender a esta población también revela una posición política, misma que propicia situaciones de discriminación y desigualdad social.

Aunado a esto, un factor a nivel político que es importante de mencionar son los Concejos Municipales de cada gobierno local y las Asambleas

de Municipalidades dentro de la UNGL. Estos son dos espacios de carácter político fundamentales para dichas instituciones, pues es en donde se discuten las temáticas, acciones y esfuerzos realizados y por realizar, donde además se exponen posicionamientos de personas que tienen influencias políticas variadas y que ejercen presión en puntos específicos. Son espacios de lucha, de concreción y en donde es fundamental tener presente el tema de PAM.

Al respecto de esto, por ejemplo, la Municipalidad de Heredia (2021) menciona que:

El Concejo Municipal es el órgano deliberativo del Gobierno Local. Está conformado por Regidores Propietarios, Regidores Suplentes, Síndicos y Síndicos Suplentes; todos de elección popular que conforman fracciones o bancadas y tienen la misión de establecer la política y prioridades de desarrollo de la Municipalidad, acordar los presupuestos, aprobar contribuciones y tasas por servicios e impuestos municipales, organizar la prestación de los servicios, aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo Anual que elabore la persona titular de la Alcaldía, dictar las medidas de ordenamiento urbano, entre otros. Así mismo el Concejo se encarga de proponer frente a la Asamblea Legislativa proyectos de ley que busquen el desarrollo del cantón. (párr. 1-2).

De acuerdo a esto, se evidencia como estos espacios se vuelven esenciales dentro del proceso, pues su influencia en la direccionalidad del gobierno local es absoluta, es importante llegar a estos espacios y posicionar la temática en análisis, para así generar discusión e influencia en más municipalidades, apoyándose en todo momento en la UNGL y velando por generar impacto en la población, las relaciones sociales y en general los espacios socioculturales, de los que se hablará a continuación.

3. El envejecimiento: situación por intervenir en la realidad actual.

De acuerdo con Fuentes-Bolaños (2013), el envejecimiento empezó a ser objeto de estudios desde diferentes ámbitos: demográfico, médico, social y económico, esto particularmente debido al advenimiento de una nueva organización social en la que la pirámide poblacional se ve invertida por el aumento de la población adulta mayor y una disminución en la población de edades menores, entre ellas un estrechamiento en aquella que es económicamente activa.

En este sentido, teniendo en cuenta el sistema de producción capitalista, es posible entender que se pone en discusión la continuidad del sistema de protección social para dicha población, debido al desfase existente entre los ingresos y recursos que se deben invertir para atender su creciente volumen; por tanto, el problema que se presenta es en términos de la sostenibilidad:

Es en esta etapa de la jubilación en la cual el Estado y la sociedad en su conjunto deben garantizar una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos; para ello, en primer lugar, ha de garantizarse la sostenibilidad de los sistemas previsionales (Fuentes-Bolaños, 2013, p.26).

En esa línea, es posible dejar en evidencia que la población adulta mayor se encuentra en una clara desigualdad social, de forma particular porque aún en la actualidad predomina el paradigma tradicional para abordar esta etapa de la vida, el cual refiere exclusivamente al predominio del ámbito biológico donde:

[...] plantear el envejecimiento como una época en donde la carga de enfermedad es mayor, es solo centrarse en la parte biológica del ser humano que pudiera significar a su vez una carga para las instituciones estatales. Medicalizar el envejecimiento solamente, es no traspasar la frontera de otras necesidades del ser humano en sociedad. Medicalizar

el envejecimiento es “institucionalizar” a la persona adulta mayor desde un enfoque de atención hospitalaria o de asilo, justamente contrario a una acción comunitaria en red (Fuentes-Bolaños, 2013, p.26).

Esta concepción del envejecimiento no supone más que un proceso de exclusión del sistema social, debido a que las personas adultas mayores se perciben y son abordadas estructuralmente (desde la macroestructura a las microestructuras) como un residuo para el sistema económico que traza el contexto en el que vivimos. Así, la relación del ámbito sociocultural con el político-económico radica en que:

La política pública no solo debe poner su mirada en los factores de productividad en donde se excluyen a las personas que no cumplan con ciertos rangos de trabajo, o de institucionalizar aislando u hospitalizando a la persona anciana, generalmente alejándola del núcleo familiar, sino que ha de poner atención sobre la calidad de vida de estas personas: recreación, vivienda, ingresos económicos dignos y salud, todo ello con enfoque de género y de derechos humanos (Fuentes-Bolaños, 2013, p.28-29).

Con ello, se debe entender que la política además de influir en la mejora de las condiciones de vida de la población adulta mayor, también debe propiciar un cambio a nivel cultural, en particular la percepción existente de la misma, la cual está permeada por completo por el contexto capitalista donde se premia la capacidad de producir bajo los criterios de eficacia y eficiencia.

Analizar el tema de población adulta mayor debe ser una labor para llevar a cabo de la mano de la legislación vinculante al tema. Comprendiendo la realidad que han tenido que enfrentar estas personas dentro del capitalismo, se evidencia que son un grupo poblacional altamente vulnerabilizado por las condiciones económicas, políticas y socioculturales. Dada esta situación, y la imposibilidad de pasarla por alto a nivel legislativo, la respuesta usual ante las vulnerabilidades es la generación de Política Pública.

La Política Pública, en específico la Política Social, como se ha mencionado anteriormente, ha sido foco en discusiones sobre el Estado y su respuesta a la realidad pauperizada de la clase social proletaria en general y de ciertas particularidades de algunos de los grupos poblacionales más vulnerabilizados, como el que atañe a este caso. En un principio, estas respuestas estatales se direccionan específicamente a la población económicamente activa, Faleiros (1999) menciona al respecto que:

Metodológicamente, el análisis de la política social implica la consideración del movimiento del capital, y al mismo tiempo de los movimientos sociales concretos que lo obligan a cuidar de la salud, de la duración de la vida del trabajador, de su reproducción inmediata y a largo plazo (p. 34).

En este sentido, se comprende la política directamente vinculada al bienestar de la clase trabajadora, con el fin capitalista de la generación y acumulación de más riqueza. No obstante, parte de la cita también menciona la necesidad de analizar el tema de la movilización social, así como la realidad en la cual se desenvuelven las personas trabajadoras. Parte de esto, como se ha mencionado en ocasiones anteriores, se relaciona estrechamente con el envejecimiento poblacional que se afronta en todo el mundo.

Entonces, a partir de este análisis en el que se comprende como la generación de política ha venido en aumento paulatino hacia la PAM, en este apartado se pretende exponer el principal marco legal que le rodea; el cual posibilita la generación de programas, planes, infraestructura y, en fin, esfuerzos para mitigar las manifestaciones de la cuestión social vivenciadas por ese grupo.

Con esto en mente, es imperante recuperar elementos a nivel nacional en cuanto a la población en específico: La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011 – 2021. En esta se plantea como objetivo el “Promover y proteger los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y adoptar medidas

específicas que estimulen y orienten un envejecimiento activo en Costa Rica” (CONAPAM, 2013a, p. 8). Así, la política, desde sus estatutos principales, intenta traer a colación el tema que le concierne, la adultez mayor, así como hacer a esta población partícipe de la realidad social, activa en la toma de decisiones e influyente en los planos micro y macro de la sociedad.

Aunado a esto, dicha política se plantea una serie de retos a los cuales pretende hacer frente a lo largo del desarrollo de la misma, mencionando, por ejemplo, la seguridad económica de las personas adultas mayores, el mejoramiento de la calidad de vida, garantizar protección y seguridad social, entre otros.

En sumatoria a esta política, está la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N° 7935), que, como su nombre lo dice, se centra en el cuidado integral de las condiciones de vida de esta población, por ello se plantea como primer objetivo el “Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos” (Asamblea Legislativa, 2013). Además, deja clara la necesidad de validar e incentivar la promoción de los derechos de la PAM, a nivel laboral, de integridad, imagen, etc. Son estos dos documentos los que le dan las bases a la intervención que se pretende generar desde la UNGL en vinculación con la PAM, no obstante, no es la única legislación alrededor de este grupo poblacional.

El CONAPAM menciona, por ejemplo, la constitución política de Costa Rica, ocho leyes, diez decretos y cinco tratados internacionales que tienen vinculación directa con esta población. Todos y cada uno de estos documentos intenta rescatar y hacer valer algún derecho de esta población, ya sea a nivel económico, social, cultural, familiar, y abordan específicamente alguna necesidad o consecuencia de la realidad social con dinámicas desiguales.

Asimismo, en materia de gobiernos locales se debe destacar el Código Municipal, el cual, si bien no se refiere específicamente a la población adulta mayor, deja en evidencia en el artículo 4, inciso h, que es responsabilidad de los gobiernos locales: “Promover un desarrollo local participativo e inclusivo,

que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” (Asamblea Legislativa, 2021). Dicho artículo abre todo un abanico de posibilidades con el cual se puede justificar el abordaje de PAM y sus necesidades específicas.

En términos generales, estos son los tratados y acuerdos, leyes y política nacional que se enfocan en la población adulta mayor, así como los decretos y leyes secundarias que apoyan de alguna u otra manera derechos específicos de este grupo. Son estas las bases jurídicas que plantean una sinergia, fuerza de empuje, e incluso motivación, para el trabajo con esta población, foco y objetivo fundamental en los tiempos actuales.

4. Acercamiento a la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Seguidamente, es necesario comprender con mayor profundidad la política social que sienta las bases para la atención de la población adulta mayor. En este sentido, la intención de esta primera parte es presentar de manera descriptiva la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, mencionando sus objetivos, líneas estratégicas, y las principales características de la misma, para así, en el siguiente apartado, generar reflexiones al respecto de la misma y poder comprenderla a cabalidad.

Como institución base para la formulación e implementación de esta política, se posiciona el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) el cual se menciona que:

(...) tiene como objetivo, propiciar y apoyar las acciones para el desarrollo de las personas adultas mayores, y garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de esta población, por ende, es su deber formular y ejecutar políticas públicas integrales, cuyo fin último es garantizar la creación de condiciones y oportunidades para que todas las personas adultas mayores que habitan en el territorio nacional, tengan una vida plena y digna acorde con los más altos valores de la tradición nacional del país (CONAPAM, 2013, p. 10).

En cuanto a los antecedentes históricos, es importante mencionar que la política rige a partir de 2011 y su elaboración fue previa a dicho año, por lo que algunos datos estadísticos e históricos que se mencionan se han venido modificando; sin embargo, los aspectos que dan base a la política siguen teniendo vigencia. Como indica el CONAPAM (2013):

Costa Rica ha venido experimentando un proceso de transición demográfica, que ha provocado una modificación profunda en la estructura de edades de la población. Para 1970, la población costarricense de 65 años y más, era de 66 mil personas (alrededor de 3,8% de la población total); durante la primera mitad de 2008, había 278 mil personas adultas mayores en el país que constituían el 6% de la población y para los próximos 10 a 15 años, se espera un incremento en la población adulta mayor que alcanzará un 11,5% (p. 9)

Asimismo, como otro antecedente importante, se menciona que en 1999 se crea la Ley integral para la Persona Adulta Mayor, así como el CONAPAM. El primero como documento base del accionar para con la PAM y la institución como ente rector y promotor del bienestar de dicha población, razón por la que esta desarrolla la política nacional.

Las manifestaciones de la cuestión social a las que hace alusión la política están plasmadas en sus líneas estratégicas y en los retos que pretende afrontar. Se hace alusión principalmente a: pobreza en la vejez, maltrato hacia la persona adulta mayor, desarticulación de instituciones y sectores en búsqueda del bienestar de la persona adulta mayor, violencia hacia la PAM, mitos y estereotipos hacia dicha población, violación de derechos humanos.

Esta política establece un objetivo general y a partir de ahí presenta los principales retos que se pretenden afrontar, así como las líneas estratégicas que se planea seguir para su cumplimiento. Entonces, el objetivo general es: “Promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas adultas mayores y adoptar medidas específicas que estimulen

y orienten un envejecimiento activo en Costa Rica” (CONAPAM, 2013, p. 8). No obstante, es importante mencionar que cada línea estratégica tiene sus objetivos independientes que le dan direccionalidad a cada una.

El CONAPAM (2013) formula en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011- 2021 una serie de retos los cuales es menester mencionar:

- I. Envejecimiento activo y con calidad de vida.
- II. Imagen positiva y revalorizada de las personas adultas mayores, excluyendo mitos y estereotipos.
- III. Seguridad económica en la vejez.
- IV. Entornos seguros y amigables para todas las edades
- V. Relaciones intergeneracionales y de género.
- VI. Articulación multidisciplinaria y multisectorial en términos de protección social a las personas adultas mayores.
- VII. Cuidado como función social para la atención y asistencia de las personas adultas mayores en situaciones de dependencia.

Las líneas estratégicas a su vez son:

- I. Línea estratégica de protección social, ingresos y prevención de la pobreza.
- II. Línea estratégica de abandono, abuso y maltrato en contra de las personas adultas mayores.
- III. Línea estratégica de participación social e integración intergeneracional.
- IV. Línea estratégica de consolidación de derechos.
- V. Línea estratégica de salud integral (CONAPAM, 2013, pp. 6-7).

A nivel de instituciones, para su gestión le asigna responsabilidades al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Aunado a esto, es importante traer a colación que, como parte de la gestión de la política, se realizaron

consultas a “3.000 personas adultas mayores, mediante la convocatoria a foros regionales en 16 lugares, que contemplaron los 81 cantones del país durante el año 2009” (CONAPAM, 2013, p. 8).

Cuando se aborda la población adulta mayor es fundamental entender que se está ante una población cargada con prejuicios, vulnerabilizada en todos los aspectos y relegada a la supervivencia debido a que se les considera una población improductiva como consecuencia del sistema de producción actual, el cual interviene en los aspectos macrosociales (políticos y económicos), pero que también penetra en las relaciones sociales a nivel microsocioal. Poco a poco ha exigido tornar la mirada hacia este grupo poblacional en aumento a partir de leyes, políticas, tratados, decretos y reglamentos, sin embargo, aún queda mucho por hacer, en particular a nivel local.

Acerca de la política, es importante resaltar una serie de reflexiones que se generan a partir de la lectura y análisis del documento. En primera instancia desde el título se deja en evidencia que es una política desactualizada (tiene vigencia hasta el 2021), lo que genera el pensamiento de que muchos de los estatutos que se plantean puede que estuvieran pensadas en otro contexto y bajo otra realidad social, política y económica. Esto sin duda es así, hay una realidad distinta hoy en día, pero ¿han cambiado los problemas y manifestaciones de la cuestión social que afronta la población adulta mayor? Es esta la interrogante que realmente hace pensar si la política está desactualizada o no.

La PAM ha venido afrontando las mismas problemáticas desde hace varios años, con pocas o nulas respuestas de aparatos institucionales o legales que realmente apliquen los instrumentos como se debería. En sí, la política sintetiza en sus líneas de acción gran parte de los problemas que vivencia esta población y expone propuestas y acciones a seguir muy promisorias, pero que muchas veces involucran varios espacios de la sociedad, que no siempre están a disposición para colaborar -dígase distintas generaciones o instituciones-; sin embargo, esta no toma en cuenta una negativa por parte de los actores sociales, lo que deja a la política en un plano ideal.

Desde otra perspectiva, un aspecto realmente importante y positivo que tiene en cuenta la política es la voz de la población: un grupo de 3000 personas adultas mayores que lograran representar los 81 cantones (cantidad existente en la fecha de su creación). Este es un punto que se debe resaltar, ya que en muchas ocasiones las políticas se generan desde la superioridad y la creencia de posesión del conocimiento de un grupo de personas dentro de los cuales no siempre está representada la población a la cual se tiene como foco. La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021 rompe con ese método y de la mejor manera, ¿quién mejor para saber qué problemas afronta y cómo podrían solucionarse que quien los está experimentando?

Por otra parte, tras el estudio de la política se logra identificar que en la misma no se determina un rol para los gobiernos locales; sin embargo, es posible comprender que, por el carácter de la política, el papel de las municipalidades es fundamental para garantizar el cumplimiento del objetivo central de esta en cada rincón del país, abordaje que requiere de acciones concretas que se adapten a cada región, puesto que las necesidades de cada cantón son diferentes debido a factores sociales, económicos, culturales, entre otros.

Asimismo, el accionar de los gobiernos locales en cuanto al tema de envejecimiento y vejez se debe justificar o se justifica a partir del incremento de la población adulta mayor a nivel nacional, por lo que es una situación que demanda o demandará ser atendida. Por tanto, es imperativo colocar el tema de los derechos de las personas adultas mayores dentro de las municipalidades para que sean la base de planes, programas y proyectos a nivel cantonal que atiendan de forma oportuna a la PAM, no sin olvidar integrar los ejes estratégicos de la política nacional para garantizar una atención integral, aspecto en el que CONAPAM también tiene un papel importante en el ámbito de lo local.

Del mismo modo, como se pudo apreciar en uno de los apartados anteriores, el accionar municipal con respecto a la población adulta mayor está ampliamente respaldado por un marco legal nacional

e internacional, particularmente dentro del mismo código municipal, el cual, aunque no especifica nada sobre la PAM, se señala como deber de las municipalidades el promover políticas en las que se contemple la diversidad de la población para la atención de sus necesidades e intereses. Sin embargo, aunque existen municipalidades que han creado sus políticas locales sobre dicha temática, realmente son un número reducido con respecto al número total existente.

Por otro lado, a pesar de que la política nacional no se refiere a las municipalidades, es preciso destacar que desde la Estrategia Nacional para un Envejecimiento Saludable Basado en el Curso de Vida 2018-2020 fue posible dilucidar el rol que tienen las mismas en relación al envejecimiento y la vejez. Dicha estrategia coloca los siguientes objetivos para los gobiernos locales:

- I. El fortalecimiento de la participación ciudadana para elaborar y evaluar acciones en torno al fomento de un envejecimiento saludable.
- II. Promocionar el acceso a la tecnología que permita a la PAM su autocuidado y autonomía en diferentes ámbitos.
- III. Optimizar el uso de espacios culturales, recreativos y deportivos para la PAM.
- IV. Crear espacios físicos en los que se puedan desarrollar proyectos sobre salud mental, tal como la conformación de grupos de personas adultas mayores en las comunidades.

En cuanto a la Unión Nacional de Gobiernos locales se debe mencionar que tampoco se le coloca un rol dentro de la política nacional; sin embargo, la UNGL formó parte de la comisión para la elaboración de la Estrategia Nacional para un Envejecimiento Saludable. En el documento oficial se señala que, desde las áreas de carrera administrativa, incidencia policia y comunicación la UNGL puede desarrollar iniciativas para el abordaje de la población adulta mayor; en ese sentido, al ser un órgano representativo e intervenir en un plano general en las comunidades, la UNGL debe fomentar la articulación e incorporación

de iniciativas en cuanto al abordaje del envejecimiento en las diferentes municipalidades, así como colaborar en la capacitación de estas para que asuman las acciones que sean más pertinentes (Ministerio de Salud, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, 2018).

Por último, al comprender el papel de la UNGL y de forma general el de las municipalidades en cuanto al tema del envejecimiento, es que se desea plantear una propuesta para el abordaje de la población adulta mayor en las municipalidades, la cual busca ser una guía para la formulación de proyectos, programas y políticas en torno al tema, esto debido a que faltan muchas municipalidades por crear sus políticas locales aun cuando ya es un hecho que la sociedad costarricense está cambiando demográficamente, con tendencia al aumento de la PAM. Por tanto, esta propuesta se piensa en el marco de acción de la UNGL para con las municipalidades, particularmente en cuanto al fomento y promoción de acciones concretas para el abordaje del envejecimiento.

Se presenta la UNGL como un espacio de real intervención en la dinámica de los gobiernos locales que puede poco a poco ir apoyando procesos dentro de estas en búsqueda de bienestar y validación de derechos de la PAM. Si bien la temática del envejecimiento no forma parte de un programa en específico en la organización, la posibilidad de incidir, recolectar información y actuar con respecto a la misma está presente y se pretende hacer uso de ella. La UNGL brinda la capacidad de impactar desde un plano más general, desde una visión macrosocial, a las comunidades, esto para incorporar cambios de acuerdo a las particularidades de cada gobierno local.

Referencias Bibliográficas

- Antón, A. (2013). La desigualdad social. Ponencia (revisada) presentada en las X Jornadas de Pensamiento Crítico. Jornadas organizadas por Acción en Red Recuperado el, 10. <http://www.pensamientocritico.org/antant0114.pdf>
- Araya, M. y Monge, G. (2016). El papel del Estado costarricense en el cumplimiento del derecho a la vivienda: análisis de la ruta en la adjudicación del bono familiar de vivienda para personas adultas mayores, durante el

periodo del 2006 al 2014. Trabajo Final de Graduación en modalidad de Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social sin publicar. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

- Asamblea Legislativa (1972). Ley de la Liga de Municipalidades de Cartago (Ley N° 5119). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7420&nValor3=7952¶m2=1&strTipM=T&lResultado=6&strSim=simp
- Asamblea Legislativa (2013). Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N° 7935). Recuperada de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43655&nValor3=95259&strTipM
- Asamblea Legislativa (2021). Código Municipal (Ley N° 7794). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197
- CONAPAM (2013b). Normativa en beneficio de la población adulta mayor. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/FOLLETO%20NORMATIVA.pdf>
- CONAPAM. (2013a). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021. San José, Costa Rica. Recuperada de: <https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/POLITICA%20PDF.pdf>
- Esquivel, F. (2012). Neoliberalismo en Costa Rica: secuelas en la cuestión social durante el siglo XX. *Cátedra Paralela*, (9), 76-101. <https://doi.org/10.35305/cp.vi9.104>
- Faleiros, V. (1999). Las Funciones de la Política Social en el Capitalismo. En Montaña, C (1999). *Política Social Hoy*. Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Fuentes-Bolaños, C. (2013). El envejecimiento de la población y la política pública en Costa Rica. *Revista de Seguridad Social*, 260, 21-29. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.672.5574&rep=rep1&type=pdf>
- Ministerio de Salud, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. (2018). Estrategia Nacional para un envejecimiento saludable basado en el curso de vida 2018-2020. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio-politicas-y-planes-en-salud/estrategias/3864-estrategia-nacional-para-un-envejecimiento-saludable-2018-2020/file>

Montaña, C. (2004). Hacia la construcción del proyecto ético-político profesional crítico. Documento presentado en el XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Costa Rica. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-045.pdf>

- Moreno, L. (2000). *Política Social. Una introducción*. Barcelona, Ariel Sociología, 2000.
- Revista Internacional de Sociología, 58(27), 205-207. <http://hdl.handle.net/10261/175153>
- Municipalidad de Heredia (2021). Concejo Municipal. Recuperado de: <https://www.heredia.go.cr/es/municipalidad/concejo-municipal>
- UNGL Nacional de Gobiernos Locales (2018). Agenda Municipal Costarricense 2017- 2021. Recuperado de: https://ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/documentacion_e_infomacion_gener_al/agenda_municipal_2017_2021.pdf
- UNGL Nacional de Gobiernos Locales (2020). Historia. Recuperado de: <https://ungl.or.cr/index.php/conca2/ungl/historia>

Vilas, C. M. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo económico*, 931-952. <https://doi.org/10.2307/3467132>

**Un proyecto de los cursos TS-2025 Taller V y TS-2026 Taller VI: Análisis y
Diseño de Servicios Sociales I y II**
Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica

Junio, 2022



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

ETSoc Escuela de
Trabajo Social

